

INTEGRACION DE SERVICIOS SOCIALES

Conceptualización, tipología e instrumentos

Roberto Martínez Nogueira

Documento preparado para el
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

2007

Contenido

I. INTRODUCCION

1. El problema
2. Propósito del trabajo
3. Contenido

II. LAS NUEVAS POLITICAS SOCIALES

1. Las nuevas visiones sobre las políticas sociales
2. La integración en las nuevas visiones
3. Antecedentes y modelos de referencia
4. El sendero de desarrollo de la integración

III. LAS CUESTIONES Y LOS DESAFIOS

1. La fragmentación de las políticas
 - 1.1. La calidad del marco institucional
 - 1.2. La expansión de la ciudadanía
 - 1.3. La programación integrada y participativa
 - 1.4. El cambio en las concepciones
2. Los modelos organizacionales inadecuados
 - 2.1. La polifuncionalidad y la descentralización
 - 2.2. Coordinación por concepciones y criterios compartidos
 - 2.3. Liderazgo, cooperación y culturas organizacionales
3. La sectorialización y la fractura de la implementación
 - 3.1. La gestión territorializada
 - 3.2. La construcción de capacidades locales
 - 3.3. El desarrollo municipal
 - 3.4. La participación social

IV. LOS MODELOS DE INTEGRACION

1. Aspectos preliminares
 - 1.1. Delimitación
 - 1.2. Atributos
 - 1.3. Modalidades
 - 1.4. Progresividad
 - 1.5. La gestión de casos
2. Tipología de los modelos de integración
 - 2.1. Sistemas de integración de la información
 - 2.2. Sistemas de detección de necesidades y de derivación

- 2.3. Sistemas de integración de prestaciones
- 3. Comparación de los modelos de integración

V. LA IMPLEMENTACION

- 1. El análisis de viabilidad de la integración
 - 1.1. Dimensiones sustantivas
 - 1.2. Dimensiones institucionales
 - 1.3. Dimensiones organizacionales
 - 1.4. Dimensiones programáticas
 - 1.5. Dimensiones normativas
 - 1.6. Dimensiones operativas
- 2. El proceso de implementación
 - 2.1. Progresividad
 - 2.2. Énfasis en el nivel operativo
 - 2.3. Disponibilidad de recursos
 - 2.4. Liderazgo
 - 2.5. Sostenibilidad
- 3. La agenda para la puesta en marcha
- 4. Un modelo de integración

Anexo: Instrumento de análisis para la integración de servicios

Bibliografía

Cuadros

- 1. Nuevas visiones de las políticas sociales
- 2. Cuestiones y desafíos vinculados al diseño de políticas
- 3. Cuestiones y desafíos vinculados a la organización
- 4. Cuestiones y desafíos vinculados a la implementación
- 5. Sistemas de integración de servicios y carácter de la integración
- 6. Los sistemas de integración de servicios: atributos diferenciales
- 7. Dimensiones del análisis de viabilidad
- 8. Condiciones de la implementación
- 9. Atributos y característica de un modelo simple de integración para la puesta en marcha de la instalación progresiva

I. INTRODUCCION

1. El problema

La distancia entre el carácter complejo e interrelacionado de los factores que afectan las condiciones y experiencias de vida de la población en situación de pobreza y el alcance fragmentado y parcial de las intervenciones de política, constituye un desafío mayor para los formuladores y ejecutores de programas sociales. Este trabajo se dirige al tratamiento de este desafío, avanzando en el análisis de las estrategias y de los modelos organizacionales adoptados para su superación.

La gravedad del panorama social, con persistentes niveles de pobreza e indigencia, creciente desigualdad en la distribución del ingreso y goce limitado de derechos, impone el deber de que las políticas estatales ganen en efectividad. A la par, existe un convencimiento generalizado, respaldado en evidencias empíricas y alimentado por exigencias sociales, sobre la necesidad de realizar cambios significativos en las concepciones, en la producción y en las modalidades de entrega de las prestaciones y de los servicios de los programas con componentes centrales dirigidos a la pobreza, requiriéndose la intervención concertada de diversos actores y la convergencia de enfoques sectoriales y disciplinarios.

La proliferación de políticas y programas de diferentes ámbitos y niveles de gobierno ha puesto de manifiesto debilidades en las capacidades institucionales, las que provocan problemas muchas veces insalvables para alcanzar una adecuada correspondencia entre los impactos alcanzados y los objetivos propuestos. La falta de coherencia entre las acciones, la débil coordinación y las múltiples ineficiencias operativas son manifestaciones de estos problemas. La eficacia de los servicios sociales no guarda relación con los recursos afectados, con contribuciones escasamente significativas a la modificación de las condiciones que procuran remediar. Por otra parte, los problemas de acceso a los servicios agravan muchas veces las inequidades resultantes de diseños deficientes.

El aprendizaje acumulado permite afirmar que estos problemas son de imposible o difícil superación dentro de los modelos organizacionales tradicionales, debiendo procederse a la revisión del diseño, la producción y la entrega de las prestaciones y servicios para alcanzar mayor efectividad. En esa revisión, el papel de los gobiernos locales es estratégico por su cercanía a la población, por su presencia territorial y por las posibilidades que ofrecen para incorporar la participación y el control social. En estos atributos radican las bases para la superación del

centralismo, de la sectorialización, de la burocratización y del clientelismo que con frecuencia caracterizan la implementación de los programas sociales.

La pobreza consiste en carencias, incapacidades y restricciones al ejercicio pleno de derechos y al despliegue de potencialidades. Por consiguiente, no es un problema que remite exclusivamente a ingresos precarios, vivienda insatisfactoria o no satisfacción de otras necesidades básicas. La pobreza se manifiesta en configuraciones en las que éstas y otras dimensiones están entrelazadas, con interacciones recíprocas que muchas veces neutralizan el impacto de las acciones dirigidas a algunos aspectos específicos de esta situación de pobreza. Frente a estas configuraciones, las insuficiencias institucionales explican percepciones y conceptualizaciones parciales de los problemas, provocan inercias organizacionales y generan dificultades para la conversión de las aspiraciones políticas en impactos significativos sobre las condiciones y posibilidades de vida de la población.

La tensión entre los modos en que está estructurada la oferta de prestaciones y servicios y el carácter complejo de la configuración de factores que determinan y modelan la situación de pobreza ha dado lugar a un reflexiones y críticas de las que surgieron diversas innovaciones en las políticas y en los modelos organizacionales con un atributo común que es la orientación hacia la dirección a la integración. Esta integración procura alcanzar una mayor especificidad y selectividad en las intervenciones de políticas y programas, contextualizando los problemas, atendiendo en mayor medida a las necesidades de individuos, familias y comunidades y facilitando la articulación entre diferentes organizaciones, profesiones y disciplinas. El objetivo buscado es superar las fracturas habituales de manera de alcanzar mayor efectividad y eficiencia en la ejecución.

2. Propósito del trabajo

El propósito de este trabajo es pasar revista a las conceptualizaciones y experiencias de integración de prestaciones y servicios dirigidos a la población en situación de pobreza con objetivos de satisfacer necesidades, remover los obstáculos para su promoción individual, familiar y comunitaria y transferir capacidades para la mejor inserción social y el ejercicio efectivo de derechos.

A pesar del creciente reconocimiento de la necesidad de integración y de la proliferación de iniciativas, la conceptualización es aun incompleta y poco satisfactoria. Por ello, en primer lugar, se discuten aspectos conceptuales de la integración, pues este término denota experiencias variadas que, si bien comparten sus objetivos generales, difieren significativamente en los modos e instrumentos utilizados para alcanzarlos. Incorporando referencias a algunas de estas experiencias, se presentan modelos de integración y senderos para el avance progresivo hacia su implantación.

El propósito de este trabajo es constituirse en un elemento de reflexión para el rediseño de programas y estructuras y la revisión de los modos de funcionamiento y articulación de las organizaciones públicas encargadas de la producción y entrega de servicios sociales. Por cierto, este diseño y los nuevos modos de funcionamiento y articulación deberán en cada caso estar precedidos de un análisis de las condiciones institucionales y de las especificidades contextuales de manera que las propuestas estén fundadas en una apreciación explícita de su factibilidad institucional, económico-financiera, técnica, política, social y de gestión. Es por ello que se avanza en la presentación de algunas cuestiones que esta apreciación debe indagar.

3. Contenido

El trabajo está integrado por cinco capítulos. Luego de esta introducción, el capítulo dos presenta los propósitos perseguidos por los diseños de integración de servicios sociales. El capítulo tres contiene un análisis de los factores vinculados a las políticas sociales, a los modelos de organización estatal y a los atributos de la implementación que determinan la efectividad de la integración. Su carácter es conceptual y su lectura puede ser obviada por aquel lector más interesado en los esquemas concretos de integración y en las estrategias de implantación. El capítulo cuatro caracteriza esos esquemas. El quinto se ocupa de los procesos de implementación de la integración de servicios. El último capítulo es de carácter operativo y avanza un listado de tareas a realizar para la programación y puesta en marcha de la integración.

II. LAS NUEVAS POLITICAS SOCIALES

En este capitulo se presentan las principales problemáticas a que responde la integración de prestaciones y servicios, sus contribuciones esperadas y los desafíos que debe superar.

La integración de servicios sociales es el resultado de ciertos valores y de la postulación de aspiraciones o propósitos cuyo logro tiene consecuencias en términos de requerimientos para el diseño y la ejecución de programas sociales. A su vez, ha dado lugar a algunas modalidades básicas cuyo tratamiento en profundidad se hace en otro capitulo.

Luego de hacer referencia a la inserción de la integración de servicios en nuevas visiones sobre las políticas sociales, el capítulo trata antecedentes y experiencias que pueden servir como referencias para el diseño de la integración de servicios. En el último punto se señala la integración como un sendero de desarrollo con objetivos crecientemente ambiciosos y complejos.

Cuadro 1



1. Las nuevas visiones sobre las políticas sociales

Las políticas sociales, y en particular aquellas dirigidas a la reducción de la pobreza, responden a diversos paradigmas. Si bien la realidad es más compleja que su estilización analítica, cada uno de estos paradigmas expresa una cierta concepción de las necesidades sociales y del papel del estado en su superación. Más aun, esos paradigmas constituyen apreciaciones de lo social, de los derechos y de la ciudadanía.

Los paradigmas clásicos partían de apreciaciones de las necesidades fragmentadas, difiriendo en cuanto a los modos en que esas necesidades podrían ser satisfechas y de las obligaciones del estado y de la comunidad. En el siglo XX se extendió una concepción de las políticas sociales que alcanzó su concreción en el estado del bienestar. Las políticas sociales procuraban asegurar en el tiempo ciertos mínimos considerados socialmente admisibles. Las políticas universales fueron la expresión de este estado, resultado de una noción de ciudadanía social que afirmaba la igualdad de derechos y la responsabilidad

social encarnada en las políticas públicas. A partir de lo que muchos denominaron la crisis del estado del bienestar, otro paradigma tomó fuerza y se constituyó como hegemónico en muchos lugares. Según este giro, las políticas sociales debían atender privilegiadamente a los grupos poblacionales con mayores riesgos o carencias, de manera focalizada y con prestaciones diseñadas a partir de categorías de receptores, abandonándose las nociones de universalidad y de obligación social.

Los fracasos de la aplicación del nuevo paradigma exigen diseñar nuevas políticas. Por una parte, los valores de ciudadanía se reafirman plenamente, con la consiguiente afirmación de derechos, con políticas que deben ser al mismo tiempo abarcativas y equitativas. Por otra parte, se reconoce la situación especial de las poblaciones en situación de pobreza y la obligación moral de fijarse metas para el acceso generalizado a servicios y prestaciones sociales que aseguren la integración social y acrecienten la dignidad humana.

Esta nueva concepción supera la vieja discusión entre políticas universales y políticas focalizadas. Reconoce los derechos de ciudadanía, pero al mismo tiempo parte de la evidencia de que las políticas convencionales y, en particular, las modalidades en que se producen y entregan las prestaciones y servicios, reproducen desigualdades y perpetúan situaciones de marginación y desintegración. Por consiguiente, el paradigma emergente armoniza las aspiraciones de desarrollo humano, equidad e igualdad, partiendo de la inexcusable obligación de que toda la población goce de ciertos niveles socialmente definidos de bienestar. Además, reconoce la importancia no sólo de los diseños de las políticas, sino de las modalidades de entrega, pues las intencionalidades a que aquellos responden se ven con frecuencia frustradas por debilidades institucionales y carencias en la implementación. Por otra parte, se parte del supuesto que las inequidades y diferencias no pueden ser resueltas sectorialmente, requiriéndose, en el marco de proyectos de desarrollo económico y social, enfoques centrados en lo socio-territorial, con participación comunitaria y asociación entre las organizaciones del sector público, del sector privado y las organizaciones voluntarias y comunitarias.

Expresión de este nuevo paradigma emergente es la declaración y los compromisos asumidos en torno a las Metas del Milenio de la Organización de las Naciones Unidas. Estas metas definen niveles de aspiración a los que las políticas de los países deben responder. Para alcanzarlas, es preciso realizar esfuerzos significativos, con políticas públicas dirigidas al desarrollo humano que procuren conciliar las dos dimensiones de universalidad y atención privilegiada a los pobres. La integración de servicios sociales se inserta, entonces, en este paradigma que está fundado en la noción de ciudadanía, de especificidad de necesidades, de obligación estatal de acudir a su satisfacción y de participación social.

Este nuevo paradigma tiene además otro componente esencial. Al postular que las políticas públicas deben ser evaluadas por sus impactos y consecuencias efectivas, rescata el valor estratégico de su gestión. En esta gestión, lo local, la participación social y la construcción de redes de servicios debidamente coordinados son críticos pues de lo que se trata es de llegar allí donde están las necesidades, adecuar las acciones en función de criterios de efectividad y generar dinámicas sociales de apropiación, haciendo que los derechos no sólo sean reconocidos sino también ejercidos. Para ello se combina una multiplicidad de apoyos que no están dirigidos a satisfacer necesidades puntuales, sino políticas públicas que favorezcan el desarrollo humano de la población.

2. La integración en las nuevas visiones

La integración responde a la aspiración de que prestaciones y servicios estén centradas en las necesidades de personas, familias o comunidades. Esta noción es el resultado de un proceso de maduración de las conceptualizaciones sobre la naturaleza, alcance y significación moral de las relaciones sociales y de la distribución de derechos, recursos y oportunidades entre miembros de una sociedad.

Como fruto de esa maduración, se reconoce la posibilidad de que la satisfacción de una necesidad con abstracción de las restantes está amenazada en su eficacia y sostenibilidad. La integración resulta del reconocimiento del carácter unitario de la situación de vida de la población, en particular de aquella en situación de pobreza, el que se expresa en la muy elevada asociación de las dimensiones que suelen utilizarse para caracterizar: la inserción social de los individuos: el ingreso, la situación de empleo, el riesgo nutricional que padecen, los niveles de escolaridad y sanitarios, las condiciones del hábitat, su integración social, su capacidad organizacional, la inserción institucional, etc..

La integración pone el acento en la entrega de los servicios y de las prestaciones sociales más atenta a lo específico y situacional, respondiendo a carencias, restricciones, ausencia de capacidades, etc.. Esa integración no supone cambios en los objetivos, componentes o delimitaciones del universo de beneficiarios de los programas convencionales, pero sí procura darles una mayor coherencia e impacto a través de la convergencia de las diversas intervenciones de los programas, privilegiando la perspectiva del receptor.

En particular, los propósitos y aspiraciones que dan sustento a las iniciativas de integración de servicios se refieren a: a) la equidad, b) la satisfacción de necesidades conforme a la condición del ciudadano c) el costo-efectividad de los programas, d) la participación social y e) la transparencia.

- Los sistemas responden a criterios de **equidad** pues tienden a superar los problemas de relegamiento y baja calidad de los servicios dirigidos a las

poblaciones de mayor carencia. Estos problemas son consecuencia de factores complejos entre los que están la menor capacidad de estos sectores de incidir en las políticas públicas y para la orientación de sus demandas. La integración es un modo de superarlos a través del diseño de mecanismos que aseguran la igualdad y la facilidad de acceso a las prestaciones y servicios. Por otra parte, si bien estos sistemas incorporan criterios de especificidad en la entrega, no se contraponen a las políticas universales, sino que las complementan y, en algunos casos, las hacen más efectivas.

- Estos sistemas se proponen alcanzar a la población con **atención a la heterogeneidad de condiciones y situaciones**, reconociendo el carácter complejo e interdependiente de sus necesidades. Sus objetivos explícitos remiten a la convergencia de productos e impactos de las acciones estatales. En este sentido, son un modo de enriquecer las políticas, haciéndolas más sensibles a las particularidades de las realidades sociales, brindándoles una mayor coherencia, facilitando las sinergias organizacionales y posibilitando el aporte conjunto de diferentes disciplinas y modos de intervención.
- La integración de servicios está dirigida a asegurar la efectividad de las prestaciones y los servicios a través de su impacto conjunto en función de diagnósticos y evaluaciones de carencias y necesidades, tanto desde la perspectiva de los proveedores como de los destinatarios o usuarios. Se evita, de este modo, la dispersión de prestaciones y servicios y su neutralización mutua.
- Adicionalmente, desde las experiencias más tempranas, estos sistemas se proponen la integración de servicios por sus contribuciones a la **eficiencia** a través de la reducción de costos, la eliminación de redundancias y de duplicaciones organizacionales y de una mayor flexibilidad (Briar, 1982). A la vez, desde la perspectiva de los receptores, la integración facilita la accesibilidad con ahorros en tiempo y costos, con mayor comodidad para la recepción, posibilitando la atención simultánea de diversas demandas o necesidades.
- Los servicios integrados requieren una relación estrecha entre los efectores de los programas sociales y los receptores. En los esquemas más complejos, esta relación asume el carácter de una verdadera coproducción, requiriendo el **involucramiento de la población**, la apropiación comunitaria de los servicios y una comprensión mayor de sus alcances y requerimientos por todos los participantes..
- La integración de servicios plantea el problema de la atribución de las contribuciones de los distintos actores participantes y de su responsabilización. La integración exige disponer de indicadores, pero

éstos se deben referir básicamente a situaciones finales de los destinatarios de la acción en mayor medida que a los productos generados por cada efector. Ello hace que sea crítico establecer patrones de evaluación de desempeño, sistemas de incentivos, y ocasiones para la apreciación de la calidad y pertinencia de los servicios por parte de los receptores, incrementando la **transparencia** en las acciones estatales.

3. Antecedentes y experiencias de referencia

La integración de los servicios no es una aspiración novedosa. Sus antecedentes remiten a los orígenes mismos de las intervenciones del estado en la problemática social¹². En las últimas décadas, han surgido distintas iniciativas que procuran la integración y convergencia de servicios de diferente alcance y carácter.³.

Estados Unidos: El debate más temprano sobre la integración de servicios se dio en los Estados Unidos. Asociado a la vez con las cuestiones referidas a la transferencia de responsabilidades a los gobiernos estatales y locales, y con la discusión fiscal, constituye un eje central de las discusiones en torno a las políticas sociales. Por la naturaleza de su ordenamiento federal y por la elevada descentralización de las políticas sociales, las experiencias asumieron gran diversidad, ya que se inspiraron en diferentes concepciones, con definiciones muy variadas de los problemas a superar.

La tendencia hacia la integración de servicios se profundizó en la década de los setenta, con experiencias de diverso tipo a nivel estatal, las que fueron impulsadas por programas federales de financiamiento, en particular en las áreas de salud y bienestar⁴. Las reformas de las políticas de bienestar social reafirmaron el principio de la responsabilidad de los estados por la innovación y la experimentación en la entrega de servicios⁵. Más tarde, las reformas en la

¹ Algunos señalan que los antecedentes de la integración de servicios conducen a los orígenes mismos de la asunción por parte del estado de responsabilidades en materia social. La atribución de funciones a las comunidades en la denominada Poor's Law de 1601 sería uno de esos antecedentes. Para el caso de Argentina, las organizaciones mutuales de colectividades satisfacían simultáneamente muy diversas necesidades de sus miembros.

² La tradición de los "servicios humanos" está basada en esta aspiración de atacar las dimensiones centrales de la problemática de vida y de inserción social, definidas éstas de manera particularizada en cada caso objeto de tratamiento o intervención.

³ El documento de Estrategia del Banco Interamericano de Desarrollo en lo referido a las reformas en la entrega de los servicios social, persiste en el enfoque sectorial. De igual manera, el documento del Banco Mundial

⁴ Un hito importante es la creación de Service Integration Pilot Projects, en 1984 con objetivos de mejorar la entrega de servicios y al mismo tiempo reducir costos (Kagan, 1993).

⁵ Varios informes fueron redactados como consecuencias de diálogos entre diversos actores federales y estatales sobre la reforma de los sistemas establecidos, orientados a flexibilizar el uso de recursos transferidos por el gobierno federal. Para la socialización de las experiencias se

legislación educativas alentaron una nueva ola de integración, dando lugar a diferentes modelos basados en las escuelas o en las comunidades. En el primero, se considera a la escuela como el ámbito con mayor relación con la población más vulnerable y necesitada de apoyos específicos (Larson et. al., 1992), sirviendo por ello como centro articulador entre el sistema de provisión y las familias⁶. En el segundo, es la comunidad la que define sus límites y determina la localización de la ventanilla de acceso a los servicios. Estas “redes de recursos para la comunidad” proveen servicios para todos los habitantes elegibles con independencia de sus ingresos. A partir de la experiencia acumulada por estos modelos, surgió como alternativa un centro comunitario separado asociado a las escuelas. (Chaskin & Richaman, 1992) y en otros se establecieron asociaciones entre agencias estatales y otras organizaciones privadas o sociales, con gran flexibilidad para diseñar sus programas⁷. Se procuró utilizar los mismos conceptos, indicadores, información y procedimientos entre las organizacionales estatales y sociales, pero con discrecionalidad por parte de los operadores para el tratamiento de los casos particulares. La experiencia acumulada indicó el carácter crítico de las relaciones al más bajo nivel de las prestaciones de servicios,

Gran Bretaña: La profusión de arreglos fue impulsada por políticas centrales y por la iniciativa local. Si bien el debate tiene una trayectoria vinculada a la llamada “administración social”, desde los noventa la integración se instaló como cuestión prioritaria asociada a la modernización de la gestión pública y a la reforma de los servicios sociales. Así, la estrategia de Transformación Gubernamental del año 2005 tiene como ejes: a) servicios centrados en el ciudadano, b) profesionalización de los servicios y c) servicios compartidos para obtener mayor eficiencia con entrega focalizada en las necesidades de los destinatarios de los servicios. Se pretende alcanzar una mayor eficiencia y una mejor efectividad por medio de mejor información y transparencia. Requiere una revisión sustancial de tecnologías, procesos y sistemas organizacionales.

Como antecedentes de este intento, hay esfuerzos de interés, como es la creación de la Child Support Agency en 1993. El documento Every Child Matters de 2003 que dio lugar a una nueva legislación en 2004 implantó un nuevo enfoque para los niños y jóvenes. Procura que todos los agentes en relación con esta problemática (escuelas, centros de salud, policía, etc.) trabajen con un enfoque multiagencial bajo el liderazgo de un profesional que coordina las prestaciones de especialistas y de agentes de los servicios universales. Definidos cinco áreas de atención u objetivos (salud, seguridad, recreación y logro, contribución a la sociedad y bienestar económico), los productos son interdependientes. La escuela constituye el núcleo central del programa,

constituyó un mecanismo (SINET, Service Integration Network) encargado de facilitar la difusión de innovaciones exitosas.

⁶ Sus críticos cuestionan este papel asignado a la escuela: además de tener éstas una función específica que podría deteriorarse, deja afuera a los niños no escolarizados y a sus familias.

⁷ El ejemplo es el estado de Michigan.

proveyendo el acceso a todos los servicios especializados requeridos para el logro de esos objetivos⁸. En forma más reciente, y en el ámbito de salud, se establecieron instrumentos que permiten acordar objetivos compartidos y la implementación coordinada⁹. Junto a estos mecanismos, las autoridades locales pueden reunir y transferir recursos a una agencia para mejorar sus servicios en cobertura y accesibilidad.

El Departamento de Comunidades y Gobierno Local (DCLG) emitió en el año 2006 un White Paper con el título *Strong and Prosperous Communities*. Este documento avanza en la integración desde la provisión de servicios a través de la designación conjunta de directores y especialistas y la implantación de procedimientos de homogeneización de la información sobre prestaciones y desempeños en los campos de los servicios humanos, salud pública, protección de la salud y salud mental.

Australia y Nueva Zelanda: De igual manera, experiencias de integración se pueden encontrar en Australia y Nueva Zelanda, países ambos en los que los cambios en los modos de organización del estado y en la gestión han sido más radicales. La integración forma parte de la reestructuración operativa del viejo estado del bienestar, así como de un intento de hacer que la administración de los servicios sea a la vez más eficiente y cercana a la población. Países de Europa continental también han avanzado en esta dirección, en particular en lo referido a los llamados “servicios humanos”, es decir, aquellos cuya orientación es la de hacer un tratamiento personalizado a individuos o familias en riesgo o con carencia determinadas.

América Latina: En América Latina, el proceso de integración está en sus primeras etapas. Se pone de manifiesto en el tránsito de los programas asistenciales a modalidades que a la vez contemplan la construcción o preservación de capital humano. Las prácticas más extendidas se refieren a asociar las transferencias de recursos a las familias más cadenciadas al cumplimiento de ciertas condicionalidades en materia educativa, sanitaria y de formación para el trabajo. En este sentido, diversas experiencias son de interés y promisorias por el aprendizaje que podrán aportar.

En Chile, el sistema de protección social Chile Solidario está dirigido a las familias y personas en situación de extrema pobreza y busca promover su incorporación a las redes sociales y su acceso a mejores condiciones de vida, para que superen la indigencia. El programa Puente, que ejecuta el Fondo de Inversión Social (FOSIS) en conjunto con los municipios, los beneficiarios se comprometer a

⁸ El programa constituye un cambio radical en cómo los servicios para los niños y jóvenes son estructurados. En 2004 se constituyó el Children and Youth Board y en 2005 fue designado un Comisionado de los niños con la tarea de promover las temáticas de niños y jóvenes. El Borrador está integrado para asesorar al Departamento de Educación y está integrado por miembros pertenecientes a estos grupos etéreos.

⁹ Local Strategic Partnerships (LSPs) y Local Area Agreements.

trabajar con un profesional del área social denominado “apoyo familiar”, quien los acompaña durante 24 meses, dándoles herramientas para que construyan su propio camino de superación. El programa identifica necesidades de individuos y familias que deben ser satisfechas para asegurar que todo ciudadano goce de derechos universales referidos a condiciones y medios de vida. Esas necesidades son de diverso tipo, habiéndose categorizado más de cincuenta, con prácticas de seguimiento para identificar su satisfacción efectiva.

También en Chile, Chile Crece Contigo es un Sistema de Protección Integral a la Primera Infancia que tiene como misión acompañar, proteger y apoyar integralmente, tanto a todos los niños, niñas y sus familias, a través de acciones y servicios de carácter universal, como focalizando “a cada quien según sus necesidades. Su propósito es atender las necesidades y apoyar el desarrollo en cada etapa de la primera infancia, (desde la gestación hasta los 4 años), promoviendo las condiciones básicas necesarias, en el entendido que el desarrollo infantil es multidimensional y, por tanto, simultáneamente influyen aspectos biológicos, físicos, psíquicos y sociales del niño/a y su entorno.

En Brasil y Argentina, como se señala en otra sección de este trabajo, se ha avanzado hacia programas con condicionalidades en materia de salud, educación y capacitación de manera de complementar las transferencias de recursos.

En Argentina, algunas experiencias en curso son relevantes. El Ministerio de Desarrollo social ha instalado los Centros Integradores Comunitarios que integran programas de atención primaria de salud y de desarrollo social, procurando la participación de diversas instituciones. Su objetivo es alcanzar la integralidad con un abordaje territorial y articulación intersectorial. Parte de una concepción de trabajo interdisciplinario e intersectorial. La intervención profesional abarca el diagnóstico, la planificación, la ejecución y la evaluación, abordando aspectos de asistencia, prevención y promoción. En su creación y funcionamiento participan la Nación, las provincias y los municipios, las organizaciones de la sociedad civil; y las diferentes expresiones activas de las comunidades locales.

A nivel municipal, se destacan las experiencias de Rosario y Morón, con centros descentralizados de atención a la población. En estos centros no sólo se alienta la participación comunitaria a través de diversas iniciativas de involucramiento social, sino que se avanza hacia la disposición de capacidades para resolver diferentes cuestiones locales, con delegaciones de unidades sectoriales de los gobiernos municipales. En lo social, equipos de especialistas hacen el seguimiento de la problemática comunitaria, prestan servicios de salud y realizan acciones de promoción y asistencia. Estos centros acumulan información y establecen relaciones personalizadas con la población, contando ya con las bases para una integración creciente de servicios. En particular, la Municipalidad de Rosario ejecuta su programa Crecer dirigido a las familias de los sectores más vulnerables, con actividades en materia de desarrollo integral de niños, promoción familiar y fortalecimiento de las organizaciones comunitarias. El trabajo en red con

las organizaciones barriales se propone consensuar objetivos y acciones con escuelas, centros de salud, centros comunitarios, parroquias y vecinales.. Cada Centro del programa cuenta con equipos interdisciplinarios y grupos de voluntarios¹⁰.

4. El sendero de desarrollo de la integración

Por cierto, la integración constituye una aspiración a alcanzar a través de un sendero de creciente complejidad. En este sendero, pueden identificarse algunas etapas, cada una de las cuales tiene exigencias propias en materia de políticas, de capacidades organizacionales y de modos de implementación. En los puntos siguientes se señalan con propósitos introductorias algunos formatos asumidos por la integración de manera de facilitar la comprensión de los análisis posteriores.

- La forma más simple de la integración es a través de la **información** sobre necesidades, prestaciones y servicios. Esa información facilita la coordinación entre ámbitos organizacionales y puede ilustrar a la población sobre las ofertas y los derechos asociados a ellas.
- Una etapa de mayor avance en la integración es la **facilitación de la entrega** de prestaciones y servicios. Comprende la unificación de las localizaciones en las que esa entrega se realiza, promoviendo de este modo el intercambio y eventualmente la coordinación entre efectores y reduciendo los costos de transacción del usuario o receptor..
- Otras experiencias de reducida complejidad organizacional están fundadas en la concepción de que la inserción ciudadana plena requiere **satisfacer ciertos mínimos** en diversas dimensiones que hacen a las condiciones de vida y al universo de oportunidades¹¹. Estas dimensiones no sólo hacen referencia a un ingreso de subsistencia, sino también a otras necesidades cuya satisfacción es considerada como indispensable en función de apreciaciones de derechos y dignidad ciudadana (nutrición, educación, atención sanitaria, salud, vivienda, etc.). Son programas diseñados para categorías genéricas de beneficiarios con pluralidad de prestaciones que

¹⁰ La familia se vincula al centro a partir de los proyectos, (Nutricional, Pedagógico y de Estimulación Psicomotriz, de Autoproducción de Alimentos y Recreativo) pero el abordaje se realiza desde una perspectiva integral e intentando abarcar a todos los miembros del grupo familiar. Las actividades se desarrollan conformando equipos de manera de integrar socialmente al grupo familiar.

¹¹ Desde los años noventa, se han generalizado los programas de transferencia de recursos. Estos hay tenido una evolución interesante, asociándose progresivamente a prestaciones diversas. Como ejemplos pueden citarse los programas Oportunidades de México y Familias, de Argentina. El citado Programa Puente de Chile parte de una concepción de derecho sobre bienes y servicios a los cuales todo ciudadano debe acceder

convergen en individuos, familias y comunidades, pero manteniendo cierta independencia o autonomía de parte de las agencias de implementación.

- Algunas modalidades tienen por propósito la **integración de las prestaciones o servicios a partir de un eje movilizador y articulador**, como la salud o la educación, constituyéndose el centro comunitario de atención local o la escuela en los ámbitos a partir de los cuales se satisfacen necesidades que trascienden lo sanitario o educativo¹².
- Otras iniciativas, más restringidas pero a la vez más intensivas en sus requerimientos de articulación con la población, apoyan a individuos (predominantemente niños) y familias para asegurar su desarrollo integral, combinando prestaciones educativas, de salud, recreativas, de capacitación laboral, de inserción institucional, etc.. Estas experiencias procuran llegar al contexto familiar y a la familia como unidad inserta en una comunidad y con necesidades múltiples a satisfacer a partir de diagnósticos de necesidades, con intervenciones multidimensionales, instrumentos legales y acciones de sensibilización social. Se trata de experiencias de integración a partir de la **contextualización de los problemas** que dan lugar a las intervenciones.
- Por último, la integración de servicios puede referirse a **poblaciones con problemáticas específicas cuyo tratamiento requiere una multiplicidad de instrumentos**, como son niños sin hogar, salud mental, capacidades diferentes, ancianos necesitados de atención médica y personal permanente, etc. En estos casos, las intervenciones consideran en forma abarcativa cada situación particular.

¹² El Ministerio de Desarrollo Social de Argentina, en su plan de seguridad alimentaria integra varios servicios. Procura atender a familias que viven en situaciones socialmente desfavorables y de vulnerabilidad nutricional. Brinda asistencia alimentaria, facilita la autoproducción de alimentos, fortalece la gestión fondos y realiza acciones en materia de educación alimentaria y nutricional.

III. LAS CUESTIONES Y LOS DESAFIOS

El logro de los objetivos de integración de los servicios sociales plantea enormes retos. La complejidad de las cuestiones involucradas hace que los procesos de toma de decisiones y de ejecución sean altamente problemáticos, con desafíos múltiples y de difícil resolución. Estas cuestiones se refieren a:

- La fragmentación de las políticas
- Los modelos organizacionales inadecuados,
- La sectorialización y fractura en la implementación

Este capítulo trata estas cuestiones y esos desafíos. Su contenido es conceptual, anticipando temáticas que se retoman al presentar en los capítulos siguientes modelos de integración y estrategias de implantación.

1. La fragmentación de las políticas

El cuadro siguiente presenta cuatro cuestiones fundamentales que impiden o inhiben la consideración integrada de los problemas sociales. La baja calidad institucional, una concepción restringida de la ciudadanía, procesos decisorios con carencias severas en materia de visión de largo plazo, programación y participación social y la persistencia de las consecuencias de concepciones predominantes en el pasado cercado son factores contribuyentes a la fragmentación de las políticas y de los programas.

Cuadro 2

Cuestiones y desafíos vinculados al diseño de políticas

<p><i>CUESTIONES</i></p> <ul style="list-style-type: none">- <i>La calidad del marco institucional</i>- <i>La expansión de la ciudadanía</i>- <i>La programación integrada y participativa</i>- <i>El cambio en las concepciones</i> <p><i>DESAFIOS</i></p> <p><i>Políticas dirigidas a problemáticas integradas, considerando las particularidades de individuos, familias y comunidades.</i></p>

1.1. La calidad del marco institucional

La fragmentación de las políticas está asociada en primer lugar al marco mayor de la calidad institucional, de las capacidades organizacionales y de la cultura de servicio público, aspectos recurrentemente señalados como causantes de déficit críticos en la efectividad y en la eficiencia de políticas y programas. Reglas inciertas e incoherentes, su aplicación frecuentemente arbitraria, sanciones no previsibles a las transgresiones y sistemas de incentivos inexistentes o disfuncionales, conforman un cuadro que afecta la posibilidad de preservar la estabilidad y consistencia de las políticas y de su aplicación.

La baja calidad institucional se manifiesta en primer lugar en la limitada capacidad estatal. Los mecanismos decisorios enfrentan obstáculos mayores para sancionar políticas coherentes y con propósitos convergentes, haciendo que la planificación y la programación tengan un sentido ritual y simbólico. En este escenario, las inercias organizacionales, la sectorialización tradicional y de un federalismo imperfecto implican restricciones que deben ser superadas en particular cuando las políticas en las que la multicausalidad y la interconexión de los factores intervinientes en la situación que se modificar o remediar, requieren los aportes de distintos niveles y ámbitos de gobierno.

En el campo de lo social, los problemas se han visto agravados por la frecuente orientación reactiva de las políticas, constituyendo éstas respuestas dispersas a aspectos parciales de problemáticas complejas. La asignación de funciones para atender a coyunturas y necesidades episódicas explica el surgimiento de una multitud de arreglos organizacionales y de programas con escasa articulación recíproca. Las discontinuidades en los programas y la ausencia de mecanismos aptos para asegurar su coherencia agrava las consecuencias de esta fragmentación. Además, la multiplicación de programas, con fuentes de financiamiento diferenciadas y reglas de excepción con respecto a los regímenes de funcionamiento regular de las organizaciones estatales, contribuyó a acrecentar la fragmentación. Por consiguiente, los esfuerzos de los gobiernos enfrentaron grandes dificultades para alcanzar resultados convergentes y acumulativos de las acciones de los diferentes niveles y ámbitos participantes en esos programas o responsables por la coordinación de las políticas.

Los repetidos fracasos de los intentos de reforma de la gestión pública explican que la tarea de construcción institucional esté aún pendiente. Esta construcción abarca los marcos y reglas para la acción, los sistemas de incentivos efectivamente vigentes, los arreglos para la programación y la coordinación y la información y los conocimientos que sirven de sustento a políticas y decisiones. En este escenario, la integración de servicios puede convertirse en un punto de entrada estratégico para avanzar de manera progresiva hacia una gestión pública al servicio de las necesidades sociales, actuando con efectividad y eficiencia.

1.2. La expansión de la ciudadanía

Como se anticipó, la integración debe incorporar los derechos de ciudadanía que demandan aproximaciones universalistas, junto a aquellas que atienden a los territorialmente y socialmente situado, con orientación hacia lo individual, lo familiar y lo comunitario.

Esta exploración de esta articulación se ha centrado básicamente en los fundamentos doctrinarios, los antecedentes históricos y las consecuencias de estas dos conceptualizaciones de acción sobre lo social. Históricamente ha predominando la perspectiva centrada en los contenidos de las políticas y, por lo tanto, en la producción y la oferta de prestaciones y servicios. Sin embargo, esa articulación no ha recibido igual atención desde la perspectiva de los titulares del derecho, es decir, desde la posición, necesidades y posibilidades de recepción de esas prestaciones o servicios a lo largo del proceso de implementación. La consecuencia ha sido la radical separación entre las políticas universales y las de atención a las particularidades de grupos sociales y a las necesidades específicas.

Estos niveles plantean diferentes demandas en materia institucional y organizacional. Es inevitable que persista el tratamiento sectorial de las políticas educativas, de salud, de promoción social, etc., ya que están asociadas a cristalizaciones de saberes, adjudicaciones profesionales e instrumentos y capacidades estatales específicas. Por ello, su integración debe alcanzarse a un nivel macro-político a través de visiones de las relaciones entre el estado y la sociedad que infundan los objetivos, las estrategias de gobierno y la planificación gubernamental.

El modelo de prestación universal de servicios sociales se ha desarrollado sobre supuestos de homogeneidad de acciones para una población homogénea, dando lugar a diseños centralizados y a procesos rutinizados. En este sentido, constituye una conquista fundada en el valor de la igualdad y en el reconocimiento de la ciudadanía. Para superar las diferencias nacidas de la diversidad de inserciones sociales de los ciudadanos, de su universo de oportunidades y de su articulación institucional, las políticas deben también atender a lo específico de cada situación social, complementado las aspiraciones universalistas con programas y formas de operación que atiendan al conjunto de problemáticas diversas que padecen sus destinatarios y sus ámbitos socio-territoriales, potenciando los efectos de las políticas universales, promoviendo el desarrollo personal y comunitario y dando cabida a la iniciativa social.

En consecuencia, la integración es una expansión de la ciudadanía a través de habilitación de las condiciones para su ejercicio, pues supone convertir al ciudadano en protagonista activo en la identificación de prioridades y en la ejecución de acciones, estimulando a sus organizaciones territoriales y apoyando la adquisición de capacidades para la inclusión política, social y laboral.

1.3. La programación integrada y participativa

Los procesos de decisión explican también el carácter fragmentado de las políticas. En ellos participan actores con recursos de poder, valores, intereses, conocimientos y apreciaciones diferenciados. Las definiciones de los problemas y las alternativas generadas para su resolución resultan de la oposición y de la negociación entre visiones ideológicas, políticas, sectoriales o profesionales. En esos procesos también operan inercias organizacionales y de prácticas que generan resistencias a la revisión de las competencias organizacionales y de los modos de funcionamiento establecidos, con escasa receptividad a la integración.

Por lo demás, las soluciones analíticamente fundadas suelen quedar relegadas frente a aquellas de alto contenido simbólico o expresivo, a las exigencias de inmediatez de la acción, a la atracción de respuestas simples a problemas complejos o al predominio de intereses particulares. Durante la deliberación pública, muy raramente se reconoce la multiplicidad de factores y de relaciones causales operantes en la conformación de los problemas, discutiéndose propuestas de políticas sin un adecuado respaldo de evidencias o de análisis de su viabilidad social o técnica. La debilidad y la segmentación de los actores que participan como demandantes contribuyen también a reforzar el carácter relativamente cerrado y aislado de los procesos de formulación, con escasos insumos de parte de sus eventuales beneficiarios.

En otro plano, los formatos de los programas suelen replicar modelos respaldados por concepciones académicas y profesionales o ser el resultado de condicionalidades impuestas por el financiamiento. Esta transferencia de modelos provoca un ajuste imperfecto entre sus contenidos y la especificidad de contextos de aplicación y de las poblaciones a que se dirigen. Además, los ámbitos de formulación de políticas, tanto nacionales como provinciales, tienen una visión agregada de la realidad y, en consecuencia, están más atentos a los recursos involucrados y a las responsabilidades asignadas que a las condiciones particulares de la implementación y a los procesos sociales por ella desencadenados.

En contraposición a lo anterior, la integración de servicios tiene exigencias severas en materia de capacidad analítica, coherencia en las decisiones, objetivos convergentes, criterios explícitos de elegibilidad y operación y horizontes temporales que rustiquen las reorientaciones que implica. Ello requiere un estilo particular de toma de decisiones, con visión de largo plazo, diagnósticos rigurosos, programación participativa y control social.

1.4. El cambio en las concepciones

Las políticas y los programas son cristalizaciones de supuestos e hipótesis sobre la naturaleza de los problemas, sobre las relaciones causales operantes y sobre la efectividad de medios alternativos para superarlos. Los giros registrados en las últimas décadas en estos supuestos e hipótesis han sido importantes. Las nociones que dieron fundamento al estado del bienestar (prestaciones con pretensiones de universalidad) fueron objeto de críticas que en algunos casos atacaban sus valores y objetivos y que, en otros eran consecuencia de las limitaciones provocadas por un financiamiento crecientemente insuficiente y por las frecuentes capturas corporativas.

Estas críticas cuestionaron y debilitaron los mecanismos establecidos para el suministro de servicios estatales y legitimaron una nueva generación de políticas. En particular, y a partir de la adopción de planes de ajuste y de las reformas estructurales, este nuevo patrón de políticas se expresó en “programas” y “proyectos”, provocando la fractura de las intervenciones estatales y de los mecanismos de ejecución.

Este nuevo patrón estuvo caracterizado por desarticulaciones múltiples. Respondió a orientaciones centradas en la focalización y en la atribución de responsabilidades a actores no tradicionales, como los niveles subordinados de gobierno o agentes no gubernamentales o privados. En consecuencia, lo social fue abordado por políticas dislocadas, asentadas en criterios que promovían la dispersión de la producción y de la entrega de los servicios. Estas fueron, en general, de carácter asistencial y resultado de la intención de establecer redes de contención, reacciones puntuales frente a contingencias, o productos de oportunidades de financiamiento. Estas evidencias de segmentación, fragmentación e impacto reducido contribuyeron a introducir en la agenda pública la cuestión de la integración.

El tratamiento de la integración siguió un sendero de creciente precisión conceptual y de aprendizaje operacional, legitimando un giro importante en las orientaciones de políticas y programas. La incorporación de la participación social, con un “empoderamiento” de la población a través del involucramiento de los destinatarios de los servicios en la programación y la ejecución y la responsabilización de las familias, son manifestaciones de ello.

Esta tendencia conduce a que la ejecución deba estar más atenta a los receptores, modelándose las intervenciones en función de sus demandas y requerimientos. En esta situación, el profesional y el técnico son visualizados como coproductores de los servicios en relación crecientemente horizontal con la población destinataria. Pero a su vez esta tendencia choca con las concepciones tradicionales que aún persisten en el diseño de políticas y de programas que deberían ser parte de los esfuerzos de integración.

2. Los modelos organizacionales inadecuados

Como se anticipó, la gestión integrada de los servicios sociales exige arreglos organizacionales con atributos muy específicos. Esta impone, junto al reconocimiento de las heterogeneidades sociales y territoriales, descentralización de las decisiones para la adecuación de los servicios a contextos, contingencias y destinatarios, criterios compartidos, coordinación interorganizacional y equipos multidisciplinarios. Además, requiere la utilización rigurosa de metodologías de programación, seguimiento y evaluación de productos, resultados e impactos.

Por lo anterior, la integración de servicios demanda una transformación fundamental de la organización y de la gestión estatal y a la vez constituye un eje central de los esfuerzos que se realicen en esa dirección, con reorientaciones programáticas, cambios en los diseños estructurales y modificaciones en los procesos de trabajo, debiéndose enfrentar las siguientes cuestiones y desafíos.

Cuadro 3 Cuestiones y desafíos vinculados a la organización

CUESTIONES

- *La polifuncionalidad y la descentralización*
- *Coordinación por concepciones y criterios compartidos*
- *Liderazgo, cooperación y culturas organizacionales*

DESAFIOS

Modelos de organización que permitan la integración y la coordinación. Acuerdos y convenios intersectoriales e interjurisdiccionales, con privilegio a lo local

2.1. La polifuncionalidad y la descentralización

En las últimas décadas se han producido avances significativos en las disciplinas vinculadas a la organización y a la gestión, los que sólo muy limitadamente han impactado a los sectores públicos y, en particular, a los ámbitos vinculados a lo social, generalmente aquejados por inercias institucionales y sujetos a dinámicas propias de las perspectivas profesionales y corporativas a ellos asociadas.

El paradigma tradicional asocia la división del trabajo con la eficiencia. Según sus proposiciones básicas, la diferenciación de tareas permite ganar en capacidades y competencias a través de la especialización y del aprendizaje. La estructura jerárquica con su doble función técnica – coordinación de tareas – y social – control de comportamientos – aseguraría la eficacia y la eficiencia de los procesos productivos. No otra cosa es el tipo ideal burocrático de Weber: en él, la racionalidad instrumental se ve asegurada por medio de la especificación de tareas, la rutinización y la formalización.

Este paradigma ha sido puesto en cuestión. Los cambios tecnológicos y la creciente incertidumbre ambiental hacen que deba dotarse de mayor flexibilidad a la organización, con mayor discrecionalidad atribuida al operador. El encargado de realizar las tareas moviliza sus propias apreciaciones y juicios ante situaciones no previstas o débilmente estructuradas, por lo que sus conocimientos y capacidades, su comprensión del sentido de la tarea y su articulación con los restantes miembros de la organización pasan a ser más relevantes. Esto ha conducido a una mayor descentralización, a un mayor énfasis en el trabajo en equipo, en la cultura organizacional, en los valores movilizados y en el control basado en resultados e impactos.

La integración de servicios forma parte de este giro en el pensamiento. Muchos servicios sociales se han estructurado partiendo del supuesto de la homogeneidad de los procesos productivos, de los productos y de los destinatarios. La organización y la gestión educativa y algunos servicios de salud son ejemplos de ello. La autoridad central planificaba la provisión de los servicios, asignaba recursos, programaba las tareas y controlaba el cumplimiento de las normas y procedimientos y la ejecución de los planes. Los servicios que requieren integración son aquellos en los que la interacción con el receptor es alta o imprescindible y, además, cuando las acciones suponen alguna intervención de éste en la producción del impacto deseado (el tratamiento definido por la política o el programa social). Los servicios que atienden problemáticas de construcción o preservación de capacidades, de inserción social o de movilización de los recursos de los receptores o beneficiarios tienen estas características. Las nociones de descentralización, polifuncionalidad, juicio del operador, atención a la especificidad y evaluación por consecuencias, son condiciones para esa integración.

2.2. Coordinación por concepciones y criterios compartidos

Todas las formas de integración tienen como condición la coordinación/articulación/fusión al nivel operacional, aun cuando puedan preservarse las diferenciaciones estructurales de carácter sectorial o de competencias. Ello hace que los modelos de organización constituyan factores críticos para la efectivización de los propósitos de la integración.

Los programas simples, con metas claramente definidas y pocos instrumentos, son más fáciles de ejecutar y de controlar. Igual afirmación puede avanzarse con respecto a la coordinación cuando se trata de acciones con escasas interacciones con otros niveles o ámbitos organizacionales. Cuando se trata de enfrentar problemas más complejos (número de factores intervinientes, densidad de las relaciones entre éstos, variedad de actores de los que dependen las acciones, los productos y los resultados, etc.) como es el caso de los programas de promoción de la organización social o de construcción de capacidades, el manejo de las interdependencias y el diseño de los mecanismos de coordinación plantean desafíos importantes.

Por cierto, las interdependencias ponen en juego distintos intereses y prioridades y pueden exigir la reorientación de los operadores, la que es facilitada cuando es precedida por una familiaridad en el nivel de campo. Aquí se da un aspecto paradójico pero a la vez crucial: la coordinación previa facilita la integración. Sin antecedentes de diálogo e intercambio, la integración se hace extremadamente difícil y su maduración más incierta y riesgosa.

- En cuanto a la coordinación, la **jerarquía** es el modo más elemental y clásico de alcanzarla. La integración supone que la ejecución está a cargo de diversas unidades organizacionales. En este caso, no existe una referencia jerárquica compartida que pueda asegurar a través de sus intervenciones, órdenes o programas, la convergencia de las contribuciones. En cambio, la jerarquía debe operar como único mecanismo de coordinación en las instancias de sanción de políticas, de aprobación de los programas operativos y de diseño de los mecanismos de campo.
- Otra posibilidad es la **supervisión directa**, atribuyendo a algún agente la capacidad de hacer converger las contribuciones. Como ejemplo, en un Centro de Atención Primaria pueden actuar especialistas con diferentes inserciones institucionales pero para la labor en el Centro se reconoce la capacidad de su titular para liderar y organizar las tareas y de generar instrucciones operativas.
- La coordinación por **adaptación o ajuste mutuo** requiere la interacción entre operadores, adecuando el desempeño de las tareas a acuerdos o arreglos entre ellos. Es un mecanismo simple y sencillo, con reducidos costos de transacción. Tiene como condición la existencia de normas de delegación que permitan que estos actores puedan modelar su comportamiento conforme a las circunstancias y contingencias propias de las tareas que realizan.
- La coordinación por **programación** es el resultado de la rutinización o normalización de las tareas. La coordinación no depende entonces de comportamientos autónomos de los agentes. La obtención del producto está asegurada por la calidad de la programación y de cómo ésta facilita la obtención de contribuciones convergentes. La rutinización o normalización puede referirse a los procesos de trabajo (ej: los manuales operativos), o de

los productos que cada uno provee al conjunto. En éste último caso, la producción es independiente, pero la convergencia de los mismos es la que asegura el logro del objetivo.

Además del análisis de estas dimensiones, existen otros modos tradicionales que pretenden asegurar la coordinación: acuerdos o convenios entre las conducciones, la programación independiente en el marco de objetivos compartidos, programación conjunta, la socialización y el adoctrinamiento común de los operadores, etc. Estos mecanismos son eficaces si están respaldados por capacidades de orientación y seguimiento, incentivos y predisposiciones para realizar comportamientos colaborativos. Por supuesto, en el análisis de alternativas deben incorporarse los costos de la coordinación (en requerimientos administrativos, en producción de información, en movilización y comunicación, etc.).

El modelo matricial es particularmente apropiado para la integración de servicios. Este modelo se dirige a la convergencia de unidades diferentes para un objetivo compartido, separando las relaciones funcionales de las de autoridad. En este caso, los proveedores de servicios especializados mantienen su relación funcional con la organización de origen (las organizaciones sectoriales: ministerios o secretarías de salud, educación o desarrollo social) pero operan según lo que establece una jerarquía definida para el complejo de servicios integrados. La coordinación es, fundamentalmente, articulación social, liderazgo y motivación. Más allá de estas cuestiones de diseño organizacional, debe recordarse que las evaluaciones realizadas de esfuerzos de integración indican que las comprensiones y valores compartidos y un sentido unificado de las razones y consecuencias de la integración constituyen los elementos críticos para la efectividad¹³.

2.3. Liderazgo, cooperación y culturas organizacionales

La integración requiere decisiones: a) *políticas y estratégicas*, para asegurar la coherencia y articulación de los programas, comprendiendo acuerdos entre los distintos agentes, y b) *de gestión*, de manera de preservar la convergencia de las intervenciones de varias organizaciones, disciplinas o especialidades.

Las organizaciones que participan en la implementación deben responder a los mandatos políticos, a los objetivos fijados, a las estrategias aprobadas y a los modos de acción establecidos. Son “agentes” que deben rendir cuenta ante su “principal” (ministerio o el nivel jerárquico superior). La correspondencia entre los mandatos y los comportamientos puede ser obstaculizada por diversos factores,

¹³ Como afirma un trabajo sobre el tema “como el liderazgo impulsa la misión y la visión, tiene más relevancia que los arreglos estructurales, los procesos administrativos innovadores u otros aspectos mecánicos de los sistemas (Corbett & Noyes, 2004).

siendo éste un problema central de la integración. En los servicios sociales, el operador o efector es la “escuela”, el “hospital”, el “centro de atención primaria”, etc. . Si se integran estos efectores o algunas de sus actividades, es preciso definir quien encabeza la cadena jerárquica de la integración, así como asegurar la articulación de los niveles superiores de decisión con los niveles operativos. Además, la integración supone delegación, ejercicio de capacidad decisoria al nivel operacional y convergencia de contribuciones de diferentes saberes u organizaciones, generando una multitud de arreglos, muchos de ellos imperfectos, entre una varios principales y agentes.

Estos servicios utilizan tecnologías complejas, no estandarizables. Estas tecnologías demandan que las intervenciones de diferentes áreas estén sujetas a interacciones cotidianas entre operadores y receptores. Requieren, además, respuestas flexibles para necesidades muchas veces imprevisibles y cambiantes. Las reglas sobre los modos operativos y las rutinas son, por lo tanto, menos útiles que los criterios y juicios profesionales.. La colaboración, si es objeto de regulación jerárquica, aun cuando está complementada por acciones de capacitación conjunta y mecanismos regulares de comunicación, puede no ser suficiente. En síntesis, la gestión de estos programas exige una clara comprensión de la dinámica organizacional y una cooperación asentada en una cultura organizacional que legitime la integración.

3. La sectorialización y la fractura en la implementación

Los resultados de la ejecución de políticas y programas han distado de las expectativas por ellos generados. Sus impactos han sido fragmentarios, con superación de algunas carencias pero con costos elevados, sin correspondencia en las concepciones que los inspiraron y con evidentes desajustes con las necesidades y demandas de la población receptora. Las cuestiones a considerar y los desafíos a superar son los siguientes:

Cuadro 4 Cuestiones y desafíos vinculados a la implementación

CUESTIONES

- *La gestión territorializada*
- *La construcción de capacidades locales*
- *El desarrollo municipal*
- *La participación social*

DESAFIOS

Mecanismos que aseguren la articulación entre diferentes actores y coordinación de contribuciones en función de las necesidades de los receptores.

Prestaciones y servicios definidos de manera integrada o compartida, atendiendo a la multicausalidad y complejidad de las situaciones.

3.1. La gestión territorializada

La convergencia de distintos servicios en “entrega” constituye un enorme desafío organizacional. La implementación moviliza actores pertenecientes a diferentes sectores o jurisdicciones, hace que participen organizaciones con mandatos y competencias específicos, requiere los aportes de personal con formaciones y orientaciones diferenciales y exige infraestructuras técnicas, operativas y físicas que posibiliten la entrega conjunta. Alcanzar esta articulación implica modificaciones en el aparato estatal, tanto en sus normas, en sus estructuras y en sus modelos de gestión.

El carácter segmentado y sectorial de la organización de la administración pública suele privilegiar la homogeneización de situaciones, la estandarización y la lógica administrativa por sobre la heterogeneidad de las condiciones de vida que constituyen el objetivo de los programas sociales. Tradicionalmente, las organizaciones estatales han respondido a principios de “diferenciación estructural” y “especialización funcional”. Este patrón de distribución de competencias cristaliza recortes de la realidad asentados en concepciones parciales de los problemas, perspectivas disciplinarias, inercias institucionales, pretensiones corporativas y rigideces normativas. Además, este diseño responde a los requerimientos de la producción de servicios más que a las necesidades de los receptores, lo que suele resultar duplicaciones, elevados costos de transacción y en la subordinación del ciudadano a discrecionalidades perversas y complicaciones excesivas para el acceso y la recepción.

La integración de servicios es el resultado de un privilegio a la especificidad de las situaciones a atender. Esas situaciones están social y territorialmente situadas. Por lo tanto, el modelo de gestión a adoptar debe cruzar las definiciones tradicionales sectoriales para buscar sinergias, complementariedades y colaboraciones en el marco de diagnósticos locales y de acciones adecuadas a los contextos de operación. La descentralización, por lo tanto, es sólo una componente de las acciones de revisión de la gestión a emprender: ella debe ser reforzada por programaciones territoriales, recursos asignados territorialmente y control social por la población.

3.2. La construcción de capacidades locales

Las capacidades del aparato estatal están deterioradas, con dificultades en materia analítica y operacional, obsolescencias tecnológicas, deficiencias en sus metodologías y desmotivación de sus recursos humanos. Como consecuencia de las rigideces e ineficiencias múltiples por exceso de complejidad organizacional, de distorsiones en la implementación por la sobrecarga de los mecanismos de conducción política y por la dilución de controles institucionales y sociales, se realizaron varios intentos de modificar sus modelos de organización y de gestión, difundándose modalidades basadas en la gestión por resultados, nuevos

sistemas de presupuestación, prácticas de evaluación y diversas formas de inserción de la sociedad civil en la gestión pública.

Estas innovaciones y revisiones han tenido un carácter parcial, incompleto y muchas veces incoherente. Los sistemas de reglas e incentivos presentan aun atributos propios del modelo burocrático. Los regímenes de personal no se han adaptado a las gestiones orientadas por desempeño y resultados. La evaluación, instancia fundamental en los nuevos modelos, no se ha institucionalizado debidamente. Por consiguiente, no se han alterado significativamente ni el diseño ni el modo de funcionamiento de la administración tradicional. Persiste una administración orientada por procedimientos y rutinas. La centralización todavía existente dificulta las adecuaciones a las condiciones locales y la flexibilidad en la acción. La ausencia de mecanismos sistemáticos para la incorporación de la participación social no ha sido disimulada por algunas iniciativas incipientes en materia de auditoría social, consulta ciudadana o acceso a la información.

Para la integración de los servicios, además, las capacidades críticas están instaladas en los gobiernos provinciales y municipales. Estos disponen de capacidades heterogéneas. Con frecuencia, la prestación de los servicios tradicionales es deficiente y la ejecución de programas innovadores, muchas veces definidos al nivel nacional, se realiza en el marco de programaciones de elevada rigidez, con márgenes estrechos para la innovación y con escaso potencial de aprendizaje.

La consecuencia es que la integración debe ir acompañada de acciones de fortalecimiento de capacidades. En este caso, son tan críticas las instaladas a nivel local como en los ámbitos centrales. Debe subrayarse que no hay descentralización exitosa si no se cuenta con un centro fuerte para brindar las orientaciones de política, para el seguimiento y para la evaluación.

3.3. El desarrollo municipal

El efecto conjunto de la descentralización y de la apertura a las organizaciones sociales agregó mayor complejidad a la gestión de programas. Históricamente, la tradición centralista hizo que el gobierno nacional acumulara las funciones asociadas a lo social, conformando un patrón de distribución de capacidades que persiste luego del profundo proceso de transferencia de atribuciones a provincias y municipios. Esta descentralización asignó nuevos roles, pero a la vez manteniendo los lazos de dependencia y las orientaciones verticales en la definición de programas y en la asignación de recursos, trasladándose con frecuencia las responsabilidades pero no así los medios para asumirlas. En particular, el objetivo de acercar la gestión a las poblaciones fue muchas veces frustrado por la carencia de recursos y capacidades a nivel local. La nueva localización de funciones raramente tuvo como consecuencia una efectiva delegación decisoria a los niveles operativos. Los apoyos limitados para la construcción de capacidades y las limitaciones de los mecanismos de

coordinación y articulación entre los distintos niveles de gobierno dieron como resultado nuevas fracturas en la acción agregada del sector público.

Los municipios fueron incorporados como efectores de programas financiados por la Nación o las provincias con recursos propios o de la cooperación financiera internacional. Desde que se desencadenó la crisis del año 2002, es creciente el número de municipios que adoptan sus propias políticas sociales, a veces en forma paralela y otras de manera independiente o complementaria de las nacionales o provinciales. Salvo excepciones, en algunos casos de carácter notable, este nivel de gobierno mantiene sus estructuras y procedimientos. Aquejado de los mismos problemas de centralización, sectorialización, burocratización y participación social inorgánica, chocan con dificultades semejantes a las de los gobiernos nacional y provinciales para diseñar y ejecutar políticas integrales

Es abundante el número de municipios que han alentado experiencias de acercamiento a la población en la prestación de servicios, superando la concepción tradicional que les atribuía funciones muy restringidas y reducidas a la atención de algunos servicios básicos, fundamentalmente urbanos, reduciendo su intervención en lo social a prestaciones asistenciales y de resolución de las situaciones provocadas por diversos tipos de emergencias.

3.4. La participación social

Un fenómeno de relevancia para superar los problemas de segmentación y fractura en la implementación de políticas es la activación de la sociedad civil. Organizaciones de todo, expresión de las capacidades asociativas de la sociedad, han ido asumiendo papeles de creciente importancia como demandantes, como actores en procesos de formulación, ejecución y control de programas y, en algunos casos, como efectores directos, ya sea por propia iniciativa o por delegación o convenio con entes públicos¹⁴. La relación de jerarquía en la ejecución fue reemplazada por una red de acuerdos y de interdependencias que variaron sustancialmente los roles de los responsables, afectando las funciones desempeñadas y también los mecanismos y actores participantes en la provisión de prestaciones y servicios.

Esta creciente participación se ha manifestado de diversas maneras y puede perseguir diferentes objetivos. En algunos casos, se trata de transferir poder a la población para incidir en la toma de decisiones sobre contenidos y modalidades de suministro. En otros, la participación es concebida “instrumentalmente”, como medio para legitimar las acciones, facilitar la entrega y asegurar una mayor eficiencia (OPS, 1990). Una práctica difundida es la constitución de Comisiones

¹⁴ En algunos servicios y prestaciones, la participación de los beneficiarios y de sus organizaciones puede ser necesaria para completar los procesos de producción de servicios dando lugar a una efectiva “coproducción”

Asesoras Intersectoriales para la identificación de necesidades, la programación, el seguimiento y el control¹⁵.

Debe señalarse también que el establecimiento de estos mecanismos no aseguran el involucramiento de la población. Con frecuencia, están sujetos a prácticas clientelísticas, a apropiaciones de grupos con acceso privilegiado a ciertos recursos y al peso de las asimetrías de información entre actores. La experiencia indica que su efectividad depende de su efectiva representatividad, de la visualización de consecuencias positivas, de las capacidades movilizadas y del empoderamiento progresivo de la población (Essayag, 2006). Por otra parte, la operación a partir de la demanda, como es el caso de los fondos concursables, junto a la creciente intervención de organizaciones sociales en la ejecución de proyectos, cambiaron el papel tradicional de la gestión de lo social. Esa asignación de recursos ha permitido acercar las ofertas a las necesidades, pero a riesgo de acrecentar las brechas entre aquellos insertos en las redes institucionales y los que han quedado marginados de las mismas. A la vez, la proliferación de organizaciones no gubernamentales ha dado lugar a nuevas modalidades de entrega a través de contratos, subsidios o asociaciones, con nuevos retos en materia de responsabilización, de evaluación de resultados y aún de eficiencia.

A pesar de algunos de esos riesgos, estas organizaciones de base y ONGs han aportado saberes y prácticas nacidas de la iniciativa social. Su cercanía con la población, la relativamente escasa escala con que operan y el carácter experimental de muchas de sus metodologías, han permitido en conjunto una atención más atenta a necesidades específicas y a la multiplicidad de factores que operan sobre la situación de familias y comunidades. Sus metodologías en materia de formulación de diagnósticos, identificación de prioridades y seguimiento de las acciones, ya han alcanzado un elevado grado de reconocimiento y formalización, sirviendo en la actualidad de modelo para las acciones estatales de alcance territorial.

¹⁵ En el Programa Remediar funcionan, en los Centros de Atención Local, Comisiones Asesoras. Un buen análisis de su funcionamiento se encuentra en Essayag, 2006.

IV. LOS MODELOS

En este capítulo se presentan modelos alternativos de integración de servicios. Su desarrollo se apoya en conceptos ya anticipados, en particular en el Capítulo II. Su análisis está fundado en las cuestiones y los desafíos analizados en el Capítulo III:

1. Aspectos preliminares

1.1. Delimitación

Los términos “servicios sociales integrados” tienen una connotación comprensible e intuitiva. No obstante, en torno a su denotación no hay un consenso acabado. La inexistencia de una única definición y de un acuerdo conceptual o terminológico revela que aun no se han consolidado modelos o prácticas, o que las experiencias relevantes han surgido de iniciativas locales y conforme circunstancias y oportunidades específicas (Corbet and Noyes, 2004),

Para la literatura sobre el tema, la integración se refiere a la entrega de educación, salud y otros servicios a niños, ancianos y familias. Esta literatura hace referencia a experiencias que comparten los propósitos básicos ya anticipados pero que se reiteran: a) facilitar el acceso a los servicios sociales, b) permitir la satisfacción simultánea de necesidades asociadas, c) proveer a la coordinación de las acciones, disminuyendo los costos de transacción para el usuario, d) asegurar la coherencia de las intervenciones para alcanzar mayor efectividad evitando la neutralización de sus impactos y facilitando las sinergias y complementariedades y e) organizar el suministro de los servicios sociales con mayor eficiencia y ahorro de recursos para los prestadores,

1.2. Atributos

Pueden identificarse algunos atributos compartidos por los esfuerzos dirigidos a la integración de servicios:

- Atención a la heterogeneidad de situaciones, con prestaciones diseñadas y ejecutadas en función de las necesidades de individuos, familias o comunidades.
- Objetivos compartidos por todos operadores

- Diagnósticos que fundamentan las intervenciones en las modalidades de mayor complejidad,
- Marcos analíticos y operacionales multidimensionales y multidisciplinarios,
- Ámbitos físicos para viabilizar la integración.
- Descentralización en las unidades que participan de la integración

1.3. Modalidades

A pesar de estos atributos compartidos, los programas pueden responder a diferentes alcances en sus objetivos y utilizar medios de integración diversos:

- **Integración a través de la información:** La integración tiene como condición básica la información sobre actores y prestadores. La modalidad más elemental consiste en la existencia de una ventanilla o punto de acceso a los servicios sociales desde el que pueden realizarse derivaciones a los efectores especializados. Esta información permite una mayor articulación entre las distintas ofertas de servicios, tanto a nivel programático como operacional, así como una mejor orientación al ciudadano sobre cómo ejercer sus derechos, plantear demandas y facilitar su acceso servicios conforme a sus necesidades y situación específicas.
- **Integración interorganizacional:** Esta modalidad procura la integración a través de la colaboración y de la coordinación entre prestadores de servicios. Supone asociaciones (partnerships) por las cuales las agencias de servicio trabajan en pos de un conjunto compartido de objetivos (Larson et. al, 1993, pag. 7). Puede consistir en la creación de un ámbito de recepción de la demanda para una multiplicidad de ofertas de servicios, pero con funciones, además de de derivación, de articulación y de coordinación, preservando cada organización sus competencias y responsabilidades.
- **Integración programática:** Desde una perspectiva centrada en las decisiones sobre políticas y diseños, la integración requiere acuerdos al máximo nivel de ministerios y organismos, objetivos compartidos y formulación conjunta de programas. Se trata de programas independientes, aportando los mecanismos para la convergencia de acciones al nivel operativo.
- **Integración operacional:** Desde otra perspectiva que atiende a la convergencia de prestaciones a nivel operacional y durante la entrega de los servicios, la integración exige la creación de ámbitos con

competencias para la identificación de las necesidades y para la articulación en el campo para la entrega de los servicios por parte de un conjunto diverso de proveedores públicos y, eventualmente, privados. Esta modalidad procura que los receptores de los servicios sólo tengan que interactuar con la agencia o unidad que recibe la demanda, gerenciando las relaciones entre los proveedores y los usuarios¹⁶. Los programas mantienen sus atributos particulares, pero los responsables de la implementación coordinan acciones y comparten recursos, con una responsabilidad de liderazgo claramente definida. En este caso, la integración se localiza en la base, de cara al receptor específico.

1.4. Progresividad

Puede plantearse la hipótesis de que estas modalidades no son contradictorias o incompatibles. Por el contrario, una conceptualización con importancia estratégica consiste en considerarlas como instancias o etapas de un proceso de creciente integración.

Como se tratará más adelante, distintos factores explican el ritmo y alcance de esa progresividad. La rigidez de los marcos organizacionales, las características de las necesidades que se privilegian para la integración, su inserción y correspondencia con los objetivos del conjunto de políticas sociales, la receptividad de los paradigmas técnicos y profesionales y la fuerza de las demandas de los actores sociales determinan la secuencia de avance en el alcance y complejización de esa integración.

1.5. La gestión de casos

En una tradición altamente consolidada, la del trabajo social, la integración se asimila al “case management”, con paralelismos conceptuales y operacionales con lo que en el punto anterior se denominó “integración operacional en la entrega de prestaciones y servicios”.

- El *case management* es un método de identificación de las necesidades o situaciones de carencia de individuos o familias y que asiste en la canalización de la demanda y en la facilitación, coordinación, seguimiento, evaluación de las prestaciones (Anderson, Place, Gallager & Eckland, 1992). De manera más general, es un proceso de coordinación de todas las actividades de ayuda a un “cliente” o grupo de clientes que hace posible para diferentes trabajadores sociales, en una agencia o en diferentes agencias, coordinar sus esfuerzos a través del trabajo en equipo.

¹⁶ Este es el modelo utilizado para el apoyo a niños en el Departamento de Trabajo y Pensiones británico.

- La relación entre la familia o la comunidad y el trabajador social permite la coherencia de las ofertas y su contribución a la satisfacción de necesidades. Este trabajador identifica y evalúa la especificidad de la situación y la estrategia para atenderla, pudiendo recurrir a distintos oferentes de servicios de manera de conseguir su aporte.
- Esta modalidad de atención pone énfasis especial en el monitoreo del progreso de los receptores cuyas necesidades requieren los servicios de diferentes profesionales, agencias o programas de servicios sociales o humanos (Barker, 1987).

2. Tipología de los modelos de integración

Para facilitar el análisis, se recurre a una tipología que se presenta en el cuadro siguiente. El carácter hace referencia a lo tratado en el punto IV.1.3.

Cuadro 5

Sistemas de integración de servicios y carácter de la integración

<u>Sistemas de integración de la información</u>	<u>Carácter</u>
Registro del universo normativo de receptores o beneficiarios	Informativa
Registro del universo efectivo de receptores o beneficiarios	Informativa
Información pública sobre relación derechos-necesidades	Informativa
<u>Sistemas de detección de necesidades y derivación</u>	
Ventanilla única de recepción de demandas	Interorganizacional
Ventanilla con funciones de detección de necesidades, recepción de demandas y medios para satisfacerlas	Interorganizacional
<u>Sistemas de integración de las prestaciones</u>	
Localización compartida	Interorganizacional
Programas para la coordinación local	Interorganizacional y programática
Programas compartidos con provisión condicionada	Programática
Programas compartidos con provisión conjunta	Programática
Programas de provisión realizada por equipos integrados.	Operacional

2.1.Sistemas de integración de la información

Se trata de información sobre el universo de:

- actores con *derecho* a las prestaciones o servicios según las definiciones de las políticas y los programas, y
- *receptores efectivos* de los mismos.

Si bien estos sistemas de información no son formas de integración de servicios en sentido estricto, constituyen:

- una fuente de datos para avanzar en la adecuación de los servicios a las necesidades de individuos, familias y comunidades,
- una base de extrema utilidad para evaluar la orientación efectiva de las prestaciones y servicios, la coherencia de las acciones y la coordinación interinstitucional.

Además, existen sistemas que relacionan derechos con necesidades, brindando información a la ciudadanía sobre las ofertas de servicios o prestaciones a las que puede tener acceso conforme a necesidades, atributos y situación específica.

2.1.1. Registro del universo normativo de receptores o beneficiarios

Consiste en la identificación de los sujetos en condiciones de recibir los beneficios o prestaciones. Esta identificación se hace atendiendo a las definiciones contenidas en el diseño de las políticas o de los programas y recogidas en los instrumentos jurídicos que le dan fuerza legal y en las regulaciones administrativas que orientan la gestión. En la etapa del diseño, se definen los parámetros del universo. Estos parámetros determinan el perfil de admisibilidad para el ingreso al programa y la obtención de la condición de beneficiario.

La construcción del registro requiere trabajo de campo para efectuar relevamientos de la población. Es un registro “ex – ante” con relación a la ejecución del programa. Para ello se utilizan dimensiones que permiten la caracterización de la población. Estas dimensiones pueden referirse a sus condiciones de empleo e ingreso, composición etarea, niveles educativos, condiciones de salud y sanitarias, atributos del hábitat y de las viviendas, inserción institucional, etc..

Este registro brinda información sobre el universo al que alcanzan las políticas, programas o proyectos. Este registro debe satisfacer las condiciones de a) *confiabilidad* (identificación rigurosa del universo), b) *pertinencia* (relevamientos realizados de manera que las dimensiones utilizadas se correspondan con las definidas en el diseño como condiciones para la accesibilidad a prestaciones y

servicios) y c) *aplicabilidad* (utilizable para determinar que un eventual beneficiario satisface los requerimientos del programa).

El registro aporta, además, elementos para la construcción de la línea de base, para identificar los requerimientos de la implementación y para el seguimiento y la evaluación.

Estos registros pueden hacer uso de diferentes unidades de identificación y registro:

- Comunitaria
 - Comprende información sobre una población territorialmente situada, sus características socio-económicas, sus actividades productivas y de intercambio, la infraestructura física y social a la que tiene acceso, sus capacidades organizacionales o de inserción institucional, etc.
 - Estos relevamientos son de particular importancia para la focalización territorial de programas y para identificar áreas prioritarias en ámbitos rurales o urbanos.
 - Estos relevamientos comunitarios pueden ser utilizados en sustitución de otros modos de obtener información sobre familias o individuos a través del supuesto de asociación entre las características agregadas de la comunidad y las condiciones de vida de sus habitantes (ejemplo: utilización de datos de escolaridad media en radios censales para inferir necesidades de diverso tipo a nivel familiar).
 - La información geo-referenciada puede contribuir a aumentar la validez y la cobertura de los relevamientos.
- Familiar
 - Se refiere a la composición del núcleo familiar, condiciones de vida, recursos a disposición, empleo de los miembros del grupo, ingresos y sus diversas fuentes, acceso a servicios, inserción organizacional e institucional, etc.. Requiere trabajo de campo, recurriendo a datos censales y encuestas sobre empleo, ingreso y condiciones de vida.
- Individual
 - A partir de la identificación de derechos o necesidades en función de edad, condición de vida, inserción familiar y comunitaria,

acceso a servicios escolares y sanitarios, inserción ocupacional e institucional, recursos a disposición, etc. También requiere trabajo de campo, recurriendo a datos censales y encuestas sobre ingreso y condiciones de vida.

Estos registros pueden ser sometidos a control social y técnico. Por otra parte, constituyen la base para la información a la ciudadanía sobre el alcance y relevancia de políticas y programas.

2.1.2. Registro del universo efectivo de receptores o beneficiarios

El registro de los beneficiarios efectivos es de gran importancia para la eficiencia, la transparencia y la adecuada gestión.

Los registros o padrones se construyen a partir la identificación de las personas que ya han accedido a algún beneficio y de sus atributos y condición (son registros ex - post). Estos registros tienen como propósito central la determinación del alcance real del programa en términos cuantitativos y de los atributos de los receptores. Constituyen un elemento central de gran importancia para la evaluación de proceso y de impacto.

Este instrumento puede evitar desvíos entre las prestaciones efectivas y las previsiones de los programas, pues registra y permite el seguimiento de los receptores del programa, la identificación de duplicaciones y verificar la satisfacción de los criterios de admisibilidad y de accesibilidad establecidos por los marcos normativos definidos. Constituyen, por lo tanto, un instrumento básico para la gestión y para el control. La accesibilidad pública a estos registros y la implantación de mecanismos de auditoría social constituyen requisitos para la transparencia de la ejecución.

Estos registros o padrones requieren la adopción de criterios explícitos para su construcción, pautas sobre las formas y condiciones para la incorporación de un beneficiario al registro, controles que eviten fraudes (inclusión de receptores de servicios sin derechos a ellos, sustitución de personas, etc.) y coordinación entre agencias gubernamentales. Exigen contar, además, con un mecanismo centralizador que consolide la información y elabore el registro único.

Por su complejidad administrativa – fácilmente superable por las tecnologías disponibles – y por la sensibilidad política que generan, estos registros muchas veces han quedado en intenciones o en propósitos de cumplimiento parcial.

2.1.3. Información pública sobre relación derechos-necesidades

Estos sistemas de información permiten asociar los atributos de los ciudadanos con sus derechos o posibilidades de acceso a programas o proyectos. Se trata de la existencia de centrales (materiales o virtuales) a las que el ciudadano puede recurrir para tomar conocimiento de:

- los derechos que le son reconocidos, atendidos o protegidos por la legislación vigente y por los programas sociales existentes,
- las prestaciones o servicios a las que distintas categorías de ciudadanos pueden demandar o acceder,

Esta información es suministrada por órganos públicos y está puesta a disposición de la población. No son, por lo tanto, oficinas de derivación a efectores de prestaciones o servicios

Estas centrales deben consolidar información sobre todas las prestaciones o servicios con sus atributos: requisitos de acceso, beneficios o garantías, responsabilidades y obligaciones emergentes, procedimientos y trámites para efectivizar el acceso, etc.. En algunos países se dispone de redes de información que permiten que cualquier individuo o familia, en todo el territorio nacional, pueda contar con información sobre las prestaciones a las que tiene derecho por su condición y situación.

Estos sistemas procuran evitar los riesgos frecuentes de que las poblaciones con mayores carencias y marginación social e institucional no son alcanzadas por los medios habituales de difusión de los programas públicos, de sus características y de las condiciones de elegibilidad.

Estos sistemas aportan, por otra parte, a la transparencia en la gestión de los programas, reduciendo las probabilidades de que pueda desplegarse una intermediación interesada por razones políticas-clientelísticas o que lleguen a predominar criterios particularistas en la adjudicación de los beneficios. Además, reducen los costos de transacción para los beneficiarios.

2.2. Sistemas de detección de necesidades y de derivación

Más ambiciosos y complejos que los sistemas basados en la información, estas modalidades procuran encauzar la acción con una perspectiva interorganizacional. Consisten en “ventanillas” de atención a la población con diferentes funciones.

2.2.1. Ventanilla única de recepción de demandas

La ventanilla única es el ámbito físico institucional al que recurre el ciudadano para plantear su necesidad o demanda. Esta ventanilla opera como suministradora de información y como medio para la facilitación de las tramitaciones, brindando asesoramiento al usuario.

Eventualmente, esta ventanilla actúa como ámbito de derivación de las demandas o solicitudes hacia las instituciones o unidades encargadas del suministro de prestaciones o servicios específicos.

La ventanilla es una herramienta de orientación personalizada y autorizada de los trámites, así como un sistema de seguimiento individualizado de los trámites a que la satisfacción de la necesidad o demanda de lugar.

A través de centros presenciales, la ventanilla única es un medio para simplificar la relación entre las agencias públicas y el ciudadano, reduciendo los costos de transacción en que éste debe incurrir.

La ventanilla suele estar alojada en un local por ámbito territorial relevante (comunidad, barrio o delegación municipal) de manera de asegurar la cercanía con la población. Esta ventanilla puede también tener forma virtual, debiéndose asegurar en este caso que los sectores con más elevada probabilidad de requerir información puedan tener acceso a computadores e Internet.

Esta ventanilla no formula un diagnóstico de necesidades: se limita a referir al ciudadano al órgano con competencia en la materia planteada. Para su accionar, debe disponer de información sobre el conjunto de programas sociales, sus prestaciones y servicios, sus capacidades, modos de acceso y localización de efectores.

Las experiencias de ventanillas únicas son numerosas. Forman parte de los esfuerzos de acercar la gestión, particularmente la municipal, a las poblaciones. Toman la forma de unidades de gestión territorial o comunitaria y concentran delegaciones de diferentes unidades – salud, rentas, deportes, recreación, etc. -, con atribuciones que difieren según los casos. En algunos, estas atribuciones son amplias y forman parte de planes de descentralización municipal. En otros, su carácter es más restringido, reduciéndose a unidades desconcentradas en las que se inician trámites (reclamos, solicitudes de autorización, pago de tributos) o alojan servicios sociales o de salud. La Municipalidad de Rosario reprodujo en primer lugar este esquema, primero desconcentrado y luego con mayores atributos de descentralización. El mismo modelo fue adoptado en la Ciudad de Córdoba y en otros municipios del Gran Buenos Aires, notablemente Morón.

La eficacia de la ventanilla única depende de la calidad de la información que reciba de las distintas agencias públicas, de los arreglos de vinculación, complementación y coordinación entre ellas y de las capacidades técnicas y administrativas de que disponga para una adecuada apreciación de las situaciones que confronte y para su correcta derivación.

2.2.2. Ventanilla con funciones de detección de necesidades, recepción de demandas y medios para satisfacerlas

Consiste en una ventanilla única como fue presentada en el punto anterior, a la que se le adiciona una instancia de relevamiento de necesidades o, más sistemáticamente, un diagnóstico de la situación personal, familiar o grupal.

Esta ventanilla desempeña una función “clínica”, de identificación y dimensiones de los problemas o cuestiones que afectan a la persona, familia o grupo interesado, eventuales receptores de servicios o prestaciones.

De ese diagnóstico se desprenden las prestaciones o servicios a que esa situación da lugar. Puede formularse un plan de entrega efectiva para responder a las necesidades detectadas.

En este caso, la unidad que sirve de “ventanilla de referencia” debe contar no sólo con información sobre programas y proyectos, sino también con capacidades técnicas para formular la apreciación de las necesidades y diseñar una estrategia de intervención. El Ministerio de Desarrollo Social de Argentina está implementando un sistema que tiene atributos similares, con agentes localizados en los barrios.

Algunas de las ventanillas a las que se hizo referencia en el punto anterior evolucionan en su desarrollo a este tipo de servicio. La interacción barrial, la constitución de un equipo de técnicos y profesionales interdisciplinarios y los intercambios que se producen en torno a problemas o demandas que son llevados a estos centros, determinan que progresivamente se vayan consolidando las relaciones con la población, se construyan memorias institucionales, se actualicen los diagnósticos y se los incorpore en las etapas de programación de actividades.

2.3. Sistemas de integración de prestaciones

Estos sistemas comprenden modalidades más complejas. En ellas, además de la articulación interorganizacional, se avanza hacia la integración programática y operacional.

2.3.1. Localización compartida

Aquí se hace referencia a una forma de integrar servicios a través de su instalación conjunta en locales en los cuales operen diferentes efectores sectoriales. No constituyen ventanillas únicas, ya que los efectores tienen competencias diferenciadas en términos de prestaciones y servicios, con distinta inserción o dependencia institucional.

La localización compartida tiene ventajas en materia de reducción de costos de producción y de entrega. De igual manera, reduce los costos en que deben incurrir los usuarios o beneficiarios de los servicios, evitándoles el traslado entre efectores.

Esta localización compartida tiene ventajas sustantivas, ya que, permite la interacción entre los responsables de la prestación de los servicios, tal como se hizo referencia para el caso de las ventanillas. De esa interacción puede resultar una mejor comprensión de las problemáticas contextuales y comunitarias que afectan a la población atendida.

De igual manera, la localización compartida facilita la coordinación por ajuste mutuo, aun en ausencia de una coordinación incorporada al diseño de programas o tareas.

2.3.2. Programas de coordinación local

Esta modalidad consiste en la existencia de una unidad o agencia que procure coordinar la provisión de los servicios a nivel local. Un antecedente valioso en esta dirección fue la creación en Estados Unidos de las Community Action Agencies en 1964. Su mandato consistía en alcanzar la coordinación a nivel local entre los programas federales, estatales y locales (Sundkist, 1969).

Estas agencias contaban con capacidad de programación interorganizacional con distintas estrategias de intervención. Las agencias participaban en los procesos de aprobación de los proyectos en materia de vivienda, salud, educación, etc., supervisando su adecuación y correspondencia con las condiciones y necesidades locales. Con sus recursos, estas agencias podrían reforzar las capacidades en estos campos.

A pesar de su interés como antecedente, el resultado de esta experiencia no fue positivo por las dificultades encontradas. Sus objetivos eran demasiado ambiciosos para un mecanismo que tenía escasa legitimación política y una débil institucionalidad. De ahí que la replicación de este modelo ha sido limitada, pues es extremadamente demandante de recursos políticos y de instrumentos suficientes para producir reorientaciones organizacionales de alguna significación. No obstante, este antecedente es de utilidad pues tiene algunos elementos en común con las agencias de desarrollo local que se han desarrollado para hacerse cargo de programas que requieren aportes conjuntos de varias organizaciones.

2.3.3. Programas compartidos con provisión condicionada

Consiste en la integración a nivel de las orientaciones y los contenidos de los programas, pero no en su entrega efectiva. Es decir, se trata de diversas prestaciones asociadas, pero su recepción se realiza para cada prestación en forma independiente. Suele adoptar la forma de condicionalidades que requieren

que el beneficiario, para recibir una prestación, acredite la satisfacción de ciertos requerimientos. La coordinación de las prestaciones no se realiza por interacción o ajuste mutuo entre los efectores o sus operadores. No exigen, por lo tanto, una localización compartida ni una gestión unificada de sus diferentes componentes, ya que cada uno de ellos es administrado por la organización especializada sectorialmente en el tipo de prestación. El control del cumplimiento de las condicionalidades es realizado por la agencia a cargo de la transferencia del recurso sobre la base de la documentación expedida por los diferentes efectores y presentada por el beneficiario.

Existen ejemplos múltiples de programas de transferencia de recursos en la forma de subsidios de ingresos que fueron enriquecidos en sus contenidos. Esos programas fueron utilizados en forma generalizada en el marco de programas de reestructuración económica como medios para aliviar la situación de los sectores sociales que soportaron el mayor peso de la misma. Superadas las etapas más graves de esos períodos, se los perfeccionó de manera de vincularlos a otras prestaciones que, además de sus propósitos asistenciales, permitiesen construir o preservar capital humano. De esta manera, los aportes inmediatos para la subsistencia fueron complementados con prestaciones en materia de educación, capacitación y salud. En estos casos, los subsidios son acompañados de la exigencia de certificación del cumplimiento de vacunaciones para los niños, de escolaridad o de actividades de capacitación laboral. Un programa que siguió esta evolución es el Jefas y Jefes de Hogar de Argentina, migrando sus beneficiarios al Plan Familias. En Brasil se dio un proceso semejante.

2.3.4. Programas compartidos con provisión conjunta

Estos programas aprovechan la concurrencia del beneficiario a algún lugar de entrega de servicios para que éste acceda a prestaciones de diversos programas. Difieren con respecto a la integración por localización compartida en que en este caso existe una coordinación programática. Las prestaciones mantienen cierta independencia por su carácter específico. Por ello, puede ejecutarse uno de los componentes sin que necesariamente se ejecuten los restantes, lo que exige una supervisión superior y mecanismos de seguimiento y evaluación claramente estructurados.

En estos programas no suele disponerse de diagnósticos personalizados de los beneficiarios, ni hay un tratamiento específico para cada uno de ellos. La coordinación se alcanza a través de la elaboración de programas formales. Cada efector, aun manteniendo su autonomía, debe ajustar su acción a esos programas operativos. Requiere, por lo tanto, una labor de construcción de una visión compartida y una clara apreciación de las complementariedades de los aportes de los diferentes efectores. Esa integración se refuerza a través del ajuste mutuo, facilitado por la coincidencia de ámbitos para el suministro de prestaciones y servicios diferenciados en el marco de mandatos y de rutinas de operación que

regulan las contribuciones de los responsables de cada componente de aquel conjunto.

Un ejemplo de esta integración es la que se da en las escuelas que, además de suministrar los servicios clásicos educativos, sirven como efectores de programas nutricionales o como ámbitos para ciertos servicios sanitarios elementales (vacunación). La conducción de la escuela recibe, en este caso, los insumos y las directivas para la ejecución del programa nutricional. Las actividades que demande son incorporadas a los programas diarios de operación.

Otro ejemplo son los centros de salud que brindan servicios sanitarios y que contribuyen al desarrollo de la organización comunitaria. Si bien este desarrollo puede ser una condición para el mejor desempeño de las actividades de salud, convierte al centro de atención primaria en el ámbito de otras actividades incorporadas a su programación operativa.

2.3.5. Programas de provisión realizada por equipos integrados

El grado de mayor integración y complejidad se alcanza cuando las prestaciones y servicios, diversos en cuanto a su naturaleza y alcance, son realizadas por un equipo de profesionales y técnicos (interdisciplinario e interinstitucional) para el tratamiento de una problemática específica, con independencia de sus pertenencias organizacionales. Por cierto, requieren una localización compartida, aun cuando esto no constituye una condición necesaria.

En esta modalidad de integración, estos profesionales y técnicos mantienen la relación funcional con sus instituciones de origen, las que determinan los criterios básicos, las normas y los procedimientos generales conforme a sus competencias. El suministro efectivo se realiza bajo una coordinación de equipo. Las tareas responden a un programa de trabajo elaborado atendiendo los requerimientos particulares del caso abordado. Es decir, la coordinación se asegura a través de una organización de tipo matricial. La implantación de modalidades tipo "case management" asume este formato.

3. Comparación de los modelos de integración

El cuadro siguiente presenta los distintos tipos de integración de servicios. Con el propósito de sintetizar su comparación, se utilizan las siguientes dimensiones:

- Funciones de la unidad central del programa o programas

- Esta unidad central tiene en todos los casos capacidades para la definición de las normas y para su interpretación.

- Define los criterios y lineamientos operativos para la gestión de los servicios
 - Hace el seguimiento y realiza la evaluación de proceso
 - Realiza la gestión de recursos del programa conforme al diseño y a las apropiaciones aprobados
 - Está a cargo de la supervisión funcional de las tareas ejecutadas a nivel de efectores
- ***Funciones de las unidades del nivel operativo que constituyen los efectores del programa o de los programas***
- Las unidades operativas constituyen la interfase entre el programa y sus destinatarios
 - Ejecutan las operaciones propias del programa, conforme a los criterios, lineamientos y procedimientos definidos por el nivel central
 - Utilizan los recursos puestos a su disposición para la ejecución de las actividades a su cargo
- ***Relaciones entre instituciones y niveles***
- Estas relaciones se corresponden con las funciones señaladas para el ámbito central y las unidades operativas
 - Esas relaciones son normativas, de supervisión, de seguimiento y de evaluación
 - Estas relaciones difieren según el tipo de integración de servicios.
 - En algunos casos, están gobernadas por rutinas y procedimientos, con escasa o nula capacidad decisoria de parte del operador
 - En otros, el operador recibe lineamientos para la acción y ejerce su capacidad de decisión para responder a las demandas situacionales y a las contingencias.
- ***Mecanismos de coordinación***
- Este es el aspecto crítico de la integración

- La coordinación admite distintas posibilidades. Puede realizarse a través de diferentes medios (ver III.2.2.):
 - la jerarquía
 - las rutinas y los procedimientos
 - la interacción y el ajuste mutuo
 - la convergencia de los programas independientes de cada uno de los operadores a ser coordinados
 - la definición de programas que contemplen y regulen los aportes de los distintos operadores.

- ***Requerimientos en materia de diagnósticos comprensivos de individuos, familias o comunidades***
 - Los programas pueden diferir en cuanto a la necesidad de contar con un diagnóstico comprensivo de la situación.
 - En algunos programas, ese diagnóstico no es necesario. Basta acreditar la pertenencia a una categoría de beneficiarios definida por el programa para acceder a las prestaciones o servicios.
 - En otros casos, cuando se pretende incidir sobre la totalidad de problemáticas de un individuo, familia o comunidad, o sobre las más significativas, se formula un diagnóstico que identifica los tratamientos o intervenciones necesarios y que orientará la labor de los diferentes efectores.

- ***Ámbitos de tratamiento o intervención a nivel operativo***
 - Aquí se hace referencia a los responsables de la prestación del servicio, sus inserción institucional y localización:
 - La producción puede realizarse en un ámbito central con entrega local
 - La entrega puede ser hecha en ámbitos organizacionales con especialización en ciertos tipos de tratamientos o intervenciones en el marco de sus programas específicos
 - La entrega puede realizarse en esos ámbitos organizacionales pero en el marco de un mismo programa
 - La entrega se realiza en un ámbito al que confluyen los profesionales y técnicos con distintas pertenencias organizacionales pero que realizan actividades en el marco de un programa único.

Cuadro 6

Los sistemas de integración de servicios: Atributos diferenciales

Sistema de integración	Entidad central	Unidades de base	Relaciones entre organizaciones y niveles	Coordinación	Diagnostico de situación	Tratamiento situacional
Registro del universo normativo de receptores	Concentra información y elabora el padrón según disposiciones legales y mandato del programa	Reciben el padrón de la entidad central	Reglas establecidas y compromisos	A través de la definición de criterios, procedimientos y rutinas	Identificación del beneficiario conforme a su correspondencia con los requisitos legales (programas categoriales)	Independiente de la entrega. La entrega se realiza en los centros habilitados para ello o por medio de los procedimientos definidos y en el marco del padrón
Registro del universo efectivo de receptores	Consolida la información recogida por las unidades de base Normaliza, verifica y controla	Elaboran la información sobre receptores y la elevan a niveles superiores	Reglas establecidas y compromisos	A través de la definición de criterios, procedimientos y rutinas	Registro de aquellos que efectivamente reciben la prestación y verificación de su correspondencia con el universo normativo	Independiente de la entrega. La entrega se realiza en los centros habilitados para ello.
Centro de información	Suministra la información básica y los protocolos para su entrega	Atienden los requerimientos de información de los usuarios. Difunden la información	Normas y procedimientos compartidos. Programas de difusión de la información	A través de la definición de criterios, procedimientos y rutinas	No realiza diagnósticos. Los diagnósticos son realizados en los ámbitos con capacidades para ello	Independiente de la entrega. Tratamiento en los ámbitos con capacidad para ello
Ventanilla única de recepción de demandas	Define los criterios y hace el seguimiento	Recibe las demandas e informa sobre programas y ámbitos de satisfacción	Monitoreo, sistemas de información y evaluaciones periódicas.	Establecimiento de criterios, procedimientos y rutinas. Coordinación por interacción con prestadores	Diagnósticos realizados en los ámbitos con capacidades para ello	Tratamiento en los ámbitos con capacidad para ello
Ventanilla de detección, recepción y referencia	Define los criterios y hace el seguimiento	Detecta necesidades, recibe demandas y las referencia a los ámbitos	Normas y procedimientos. Monitoreo. Sistemas de información y	Establecimiento de criterios, procedimientos y rutinas. Coordinación por	Diagnostico preliminar o definitivo realizado en la localización de la ventanilla	Tratamiento en los ámbitos con capacidad para ello

		especializados. Hace el seguimiento de los casos	evaluaciones periódicas	programas, rutinas e interacción con agencias de derivación		
Localización compartida	Cada prestador mantiene sus relaciones jerárquicas sin delegación de capacidades	Cada unidad operativa mantiene su relación jerárquica compartiendo espacio con otras unidades operativas	Relaciones vinculadas al espacio compartido.	Coordinación por interacción y ajuste mutuo. Puede haber programaciones conjuntas para aprovechar instalaciones comunes y facilitar el acceso de los beneficiarios	Realizado por cada unidad operativa en el marco de su capacidad de decisión y atención	Realizado por cada unidad operativa en el marco de su capacidad de decisión y atención
Programas de coordinación local	Se crea una agencia para la coordinación a nivel local de programas de diferentes niveles jurisdiccionales	Persisten los efectores sectoriales pero coordinados por la agencia	Programación por la agencia con participación en la aprobación de proyectos	Lo anterior, con recursos para fortalecer capacidades	Realizada por cada unidad pero consolidado en el proceso de programación de la agencia	Por cada efector conforme a sus protocolos y rutinas en el marco de la coordinación interorganizacional
Programas compartidos con provisión condicionada	Define y conduce el programa. A nivel superior, una instancia que verifica el cumplimiento de las condicionalidades	Ejecuta la parte correspondiente del programa	Cada UO actúa conforme a las tareas asignadas. Puede requerir comprobaciones del cumplimiento de condicionalidades Monitoreo, sistemas de información y evaluaciones periódicas	Mecanismos formales de Coordinación. Información sobre el cumplimiento de las condicionalidades	Realizado por cada unidad operativa en el marco de su capacidad de decisión y atención	Realizado por cada unidad operativa en el marco de su capacidad de decisión y atención
Programas con provisión conjunta	Definen y conducen el programa. Se establece un mecanismo que asegure la convergencia de	Combina el suministro de los servicios. Requiere programación de los aportes y coordinación a	Cada organización moviliza sus recursos y capacidades para el suministro de las prestaciones o	Provisión conforme a programaciones operativas hechas al nivel de la UO	Realizado por la UO con el aporte de recursos de las organizaciones participantes en el arreglo	Realizado por la UO con el aporte de recursos de las organizaciones participantes en el arreglo

	contribuciones a nivel operativo.	nivel de campo.	servicios.			
Programas por equipos integrados	Mecanismo jerárquico con participación de las autoridades de las organizaciones involucradas. Define políticas y reglas de operación	Constitución a nivel operativo de un mecanismo para la constitución y conducción de equipos interorganizacionales pero que operan con una sola autoridad a nivel de intervención	Acuerdos de las conducciones institucionales. Fusión a nivel operacional	Provisión conforme a programaciones, interacciones y ajuste mutuo.	Realizado por el equipo integrado	Realizado por el equipo integrado

V. LA IMPLEMENTACION

En este capítulo se tratan distintos aspectos que deben ser considerados para avanzar en el proceso de integración de los servicios sociales.

1. El análisis de viabilidad de la integración

La determinación de los servicios a integrar supone un análisis de factores diversos. Ellos se refieren a cuatro planos de la integración: sustantiva, institucional, organizativa, programática, normativa y operativa. El cuadro siguiente presenta las dimensiones que deben ser consideradas para el análisis de viabilidad de la integración.

Cuadro 7
Dimensiones del análisis de viabilidad

Aspectos sustantivos
Definición de los servicios a suministrar
Identificación de los aportes a los ciudadanos
Construcción de perspectivas compartidas
Aspectos institucionales
Evaluación de la viabilidad institucional
Colaboración interorganizacional
Colaboración con las agencias de financiamiento
Existencia de redes de proveedores de servicios
Aspectos organizativos
Evaluación de diseños alternativos
Involucramiento de actores sociales
Generación de mecanismos para el aprendizaje
Aspectos programáticos
Sistema de planificación
Construcción de protocolos, rutinas y estándares
Asignaciones presupuestarias
Revisión de los sistemas de monitoreo y evaluación
Aspectos normativos
Revisión normativa
Mecanismos de rendición de cuentas
Regulación de la flexibilización y de la delegación
Aspectos operativos
Localización y logística
Procesos de trabajo y cultura organizacional
Entrenamiento de los agentes
Información y comunicación

1.1. Dimensiones sustantivas

Definición de los servicios a suministrar

Se refiere a los servicios que efectivamente se incorporarán al proceso de integración.

La definición de los servicios a suministrar en forma integrada no debe confundirse con la simple agregación o acumulación de servicios ya suministrados. Estos servicios deben, por lo tanto, tener afinidades, complementariedades y sinergias de manera que la integración “agregue valor” a las prestaciones aisladas. Una condición es la convergencia sustantiva de los aportes de los diversos servicios a la satisfacción de necesidades sociales efectivamente integrables o agregables.

Para que exista una efectiva integración es preciso una reformulación de los diferentes servicios de manera de manera de transformar procedimientos, asignaciones de responsabilidades y prestaciones y servicios.

En los casos de mayor complejidad, estas acciones pasan a ser componentes de una atención abarcativa de necesidades y problemáticas de individuos, familias o comunidades.

Además, la integración constituye un nuevo posicionamiento de las agencias prestadoras del servicio con respecto a los destinatarios, receptores o beneficiarios. Por consiguiente, esta redefinición es una readecuación conceptual, metodológica y operacional de los agentes que participan en la entrega.

Identificación de los aportes a los ciudadanos

Se refiere a las contribuciones que la integración puede realizar a la población a la que se dirigen los servicios. En este caso, se trata del “valor agregado” desde la perspectiva de los beneficiarios y receptores. Se expresa en la facilidad de acceso, la consideración más satisfactoria de necesidades o demandas diversas, la posibilidad de un seguimiento más estrecho de las situaciones personales y familiares y en una mejor evaluación de los aportes de cada intervención.

Construcción de perspectivas compartidas

No se trata sólo de definir las prestaciones o servicios a integrar, ya que la posibilidad efectiva de la integración depende de perspectivas compartidas elaboradas en común entre las organizaciones o miembros de los equipos que participan en la integración. Por consiguiente, un aspecto a evaluar es esta dimensión social. En caso de obstáculos para alcanzar comprensiones compartidas – por razones profesionales, corporativas o personales – la integración puede fracasar o limitarse a acciones paralelas sin apoyo mutuo

1.2. Dimensiones institucionales

Evaluación de la viabilidad institucional

La integración tiene como condición la disponibilidad de capacidades suficientes en la prestación de los servicios. Además, estas capacidades deben ser balanceadas con respecto a los distintos componentes de la acción integrada. Si ese equilibrio no está presente, las prestaciones más exigentes en materia de capacidades pueden quedar comprometidas en su impacto por deficiencias en la gestión de los otros componentes de la integración.

Colaboración interorganizacional

La integración supone la superación inercias institucionales, el abandono de egoísmos organizacionales y la revisión de los mecanismos para la programación, el seguimiento y la evaluación. La convergencia también requiere la reformulación o complejización de las relaciones jerárquicas y de coordinación.

Colaboración con las agencias de financiamiento

Muchos de las acciones que se desarrollan a nivel local tienen financiamiento de los niveles de gobierno provincial o nacional, o son ejecutadas directamente por organizaciones que pertenecen a estas jurisdicciones. Las experiencias de otros países muestran que en estos casos el nivel subordinado debe garantizar: a) la atención a la población definida como objetivo por los programas, b) la información suficiente para el seguimiento y la evaluación al nivel superior, c) la disponibilidad de indicadores que permitan el seguimiento y la evaluación del desempeño. En el análisis de viabilidad, estas cuestiones deben ser anticipadas.

Existencia de redes de proveedores de servicios

La integración supone la existencia de una red de proveedores de prestaciones y servicios. Son estos proveedores los que deben operar conforme a los requerimientos de acciones dirigidas a la atención no segmentada de necesidades sociales. Es decir, cualquiera sea el arreglo que se adopte, la atención integral no deja de lado las contribuciones que deben realizar especialistas en temáticas diversas. Por consiguiente, una primera tarea en la integración es identificar las especialidades requeridas y aquellos ámbitos, técnicos o profesionales a ser integrados¹⁷.

¹⁷ En la experiencia británica, se han establecido las denominadas *Managed local networks*. Estas se definen como grupos de profesionales y organizaciones que trabajan de manera coordinada en distintos niveles de servicios de salud. Su propósito es brindar servicios locales de manera comprensiva e integrada para mujeres embarazadas, niños y jóvenes involucrando agencias educativas, de salud y asistenciales. Generalmente incluyen atención primaria, servicios de maternidad y pediátricos, visitadores comunitarios, cuidado personal y familiar, capacitación y educación, etc.

Estas especialidades deben converger en lo referido a los objetivos y modalidades de la entrega de las prestaciones y servicios. Esa convergencia, como se ha señalado, puede alcanzarse a través de redes para la colaboración y derivación, acuerdos entre organizaciones, contrataciones efectuadas por el responsable del manejo del centro de atención integrada, etc.

Esa colaboración puede alcanzarse, en las posibilidades más exigentes y de internalización de capacidades para el suministro de prestaciones y servicios integrados, a través de las fusiones de unidades organizacionales o del diseño de matrices interorganizacionales.

1.3. Dimensiones organizacionales

Evaluación de diseños alternativos

Como se ha señalado, los diseños organizacionales dependen del tipo de integración. En el capítulo anterior se presentó una tipología de mecanismos para la integración de servicios. Algunos de ellos no requieren un diseño específico, como es el caso de los sistemas de información y las ventanillas de recepción y derivación.

Las otras posibilidades pueden dar lugar a rediseños más ambiciosos. Por ejemplo:

- Puede concebirse una agencia para la intermediación. Esta agencia (delegación, oficina) sirve como articuladora de las prestaciones de agencias específicas (ventanilla para la atención y derivación de demandas). Esta agencia constituye la interfase entre el prestador especializado y el receptor. Las modalidades que puede asumir son múltiples, desde la constitución de un nuevo mecanismo (la delegación u oficina mencionada) o la asignación de esa función a alguna existente (un servicio de salud, una escuela, una dependencia vecinal del gobierno local, etc.).
- Puede asignarse la responsabilidad de la prestación del servicio integrado a una nueva organización (programas ejecutados por equipos multidisciplinarios y multiorganizacionales). Esta solución, por cierto, es más difícil pues requiere la reconfiguración de los cuadros organizacionales y modos de operar de las agencias públicas a las que pertenecer los integrantes de los equipos multiorganizacionales.
- Es concebible la constitución de una nueva agencia (agencia de servicio social-territorial) responsable de brindar con personal propio las prestaciones y servicios necesarios, con transferencia de funciones de otras organizaciones. Esta agencia de mandato territorial e intersectorial se corresponde con políticas o programas dirigidos a la atención privilegiada a poblaciones o áreas. Esta nueva agencia puede coexistir con otros mecanismos que operan conforme a los modos convencionales. Este caso constituiría una “servicio local” de atención

primaria de las necesidades y demandas de familias y comunidades que debería resolver en su interior los problemas de fractura y segmentación derivados de las especializaciones profesionales.

Involucramiento de actores sociales

El servicio integrado debe tener impacto visible y apreciado por la comunidad. Ello implica una tarea regular de contacto y participación con diferentes públicos de la comunidad. Estos públicos – organizaciones sociales y territoriales, escuelas, clubes deportivos, iglesias – pueden servir como generadores y canalizadores de demandas, a la vez que tienen la capacidad de difundir visiones y significaciones sobre la naturaleza y eventuales contribuciones de los arreglos de integración.

Generación de mecanismos para el aprendizaje:

Un elemento central en el aprovechamiento y perfeccionamiento de la integración de servicios sociales es la acumulación y contrastación de experiencias. Estas consisten en las estrategias utilizadas para atender situaciones diferenciales, en los procesos y productos y en los impactos obtenidos. El monitoreo, entendido como la evaluación de procesos, y la evaluación de impactos, son los medios para identificar, sistematizar y difundir ese aprendizaje.

Existe un antecedente interesante que ilustra la importancia del aprendizaje. En Gran Bretaña se crearon en el año 2000 los Learning and Skill Councils, con participación local y status legal acordado, que a la vez ilustra la necesaria articulación con otras dimensiones de la conducción de los servicios: los requerimientos de información y de capacidades técnicas dificultaron su funcionamiento, a la vez que su escasa capacidad para adoptar decisiones correctivas hicieron que sus capacidades para el seguimiento y la evaluación fueran reducidas.

1.4. Dimensiones programáticas

Sistemas de planificación y programación

Esta planificación se refiere a dos niveles: el político de diseño de la integración (objetivos, alcances, componentes, localizaciones, usuarios) y el de gestión operacional al que se hace referencia más abajo. En ambos se debe partir de una reconceptualización de los problemas que afectan a individuos, familias y/o comunidades, de la identificación de los medios más idóneos para superarlos y de los instrumentos y acciones para ello.

En el plano político, una primera instancia de integración programática puede darse en el nivel más elevado de gobierno, definiendo las directrices de los programas, fijando las metas a alcanzar y confiando recursos y capacidades para su ejecución. No obstante, debe señalarse que los acuerdos a este nivel son condiciones necesarias pero no suficientes para que las orientaciones políticas se traduzcan en impactos coherentes con las aspiraciones que las respaldan.

La programación de los servicios y de su integración exige, por lo tanto, la existencia de mecanismos de coordinación operativa que involucre a todos los comprometidos con la implementación. Por consiguiente, esta planificación, por fuerza, debe tener aportes interorganizacionales y multidisciplinarios y traducirse en planes de tareas con recursos y responsabilidades asignadas.

El proceso para esta programación debe procurar identificar los supuestos y “teorías de acción” que subyacen a las distintas intervenciones de manera de evitar la existencia de soluciones divergentes para problemas similares.

Construcción de protocolos, rutinas y estándares

En los casos de aportes interorganizacionales, es preciso desarrollar no sólo acuerdos sobre los objetivos y las tareas a realizar, sino que también es necesario definir protocolos, rutinas, procedimientos y estándares. Estos son fundamentales para la supervisión y el seguimiento de las actividades y contribuciones y para la medición del desempeño, así como facilitadores de las tareas de evaluación de productos, resultados e impactos.

Asignaciones presupuestarias

Deben estimarse los recursos que deben reorientarse o los nuevos recursos necesarios para la integración a nivel de cada organización participante (en el caso de que se trate de organizaciones que mantienen su autonomía operativa).

En los casos de integración en una nueva agencia (delegación, oficina) o cuando se constituye una unidad operativa con recursos derivados de los organismos sectoriales (independientemente del origen jurisdiccional de los mismos), se deben establecer los acuerdos para la transferencia de los recursos que serán afectados a la prestación integrada de servicios. Es decir, se consolidan recursos de diverso origen institucional para el logro de objetivos compartidos. Ello puede producirse de diversas maneras:

- La modalidad más ambiciosa consiste en establecer un presupuesto para cada efector de servicios integrados. Ese presupuesto se integraría a su vez con asignaciones específicas de cada Ministerio o Secretaría con competencia sobre los aspectos y prestaciones integrables, con manejo directo por parte del responsable del efector. Esta ha sido una práctica utilizada en la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Gobierno de Chile para el financiamiento de las acciones de mesas de desarrollo local en áreas prioritarias.
- Una fórmula más sencilla consiste en no realizar asignaciones presupuestarias específicas, sino integrar operativamente los servicios. Esto supone un grado elevado de delegación de capacidades decisorias al nivel de campo. El riesgo que se genera en este caso es que la separación de los recursos podría jugar negativamente sobre la efectiva integración de los servicios.

Revisión de los sistemas de monitoreo y evaluación

La puesta en marcha de servicios integrados exige generar mecanismos para el intercambio sistemático de información, para la identificación de prácticas exitosas y para la comprensión de los factores intervinientes y para el perfeccionamiento constante de la acción y su replicación en otros ámbitos socio-territoriales. Esto, a la vez, supone modificar las prácticas de seguimiento y evaluación por programas.

Por cierto, la integración de los servicios sociales puede preservar la estructura de los programas específicos, pero altera la ejecución. El monitoreo, por consiguiente, debe centrarse en la totalidad de la acción, incorporando la dimensión vinculada a la complementación de aportes diferenciales y, muy centralmente, la relación con la población beneficiaria.

1.5. Dimensiones normativas

Revisión normativa

Debe definirse la delimitación de las responsabilidades entre las organizaciones incorporadas al régimen de integración de servicios (conducción, coordinación, supervisión, etc.).

Como consecuencia, es posible que la revisión normativa deba alcanzar a las regulaciones internas de las organizaciones sectoriales especializadas para reasignar responsabilidades y redefinir capacidades para el control y la supervisión.

De igual manera, es preciso definir las reglas del juego para la asignación y utilización de recursos, tanto de personal como equipos e insumos necesarios para el suministro de las prestaciones o servicios.

Mecanismos de rendición de cuentas

La integración debe estar respaldada por normas para la adecuada identificación de las contribuciones de las organizaciones, profesionales, técnicos y demás personal intervinientes (cuando ese es el caso de integración de aportes interorganizacionales) de manera de permitir la adecuada rendición de cuentas y la atribución efectiva de de productos, resultados e impactos.

Regulación de la flexibilización y la delegación

La integración tiene como exigencia la flexibilización de las normas operativas de manera de poder enfrentar la especificidad de las situaciones. Pero esta flexibilidad no puede ser tal que impida la determinación de contribuciones y la asignación de responsabilidades. Por la misma razón la integración implica avanzar en procesos de desconcentración y/o descentralización, los que deben ser diseñados, normados e implementados atendiendo a las capacidades eventualmente disponibles.

1.5. Dimensiones operativas

Localización y logística

La localización de los servicios tiene una gran importancia para viabilizar la integración. Por ejemplo, la integración de los servicios en ámbitos como una escuela o un centro de salud puede determinar el predominio de una de las perspectivas en la definición del problema y en los instrumentos y técnicas a utilizar.

Esta localización debe tener en cuenta, además, la distribución poblacional, las redes de transporte y los costos de desplazamiento. Su ubicación debe facilitar el acceso de la población a la vez que permitir la disposición de personal, equipamiento y suministros adecuados.

Es preciso también contar con la disponibilidad o, si fuese necesario, la construcción de una red para los suministros operativos. El servicio integrado se sustenta en una planificación compleja de insumos y logística que los servicios tradicionales.

Procesos de trabajo y cultura organizacional

Los equipos de trabajo tienen que contar con capacidades y predisposiciones para el trabajo inter y multidisciplinario. Por consiguiente, estos equipos deben combinar la especialización de aportes con la integración grupal. Este requerimiento tiene consecuencias sobre las políticas de recursos humanos, pues los diferenciales en status y en remuneración pueden provocar tensiones que deben ser anticipadas y remediadas.

Las orientaciones del proceso formativo de cada una de estas profesiones, las culturas que desarrollan y el grado de generalidad de los conocimientos adquiridos hacen que la comprensión compartida de los casos a tratar pueda ser problemática. A su vez, la diferente apreciación social existente con respecto a médicos, personal paramédico, maestros, trabajadores sociales, etc., puede afectar la labor del equipo. Por consiguiente, una condición de efectividad es la construcción de una cultura compartida entre los miembros de los equipos operativos.

Entrenamiento de los agentes

El entrenamiento de los agentes que forman parte de los equipos constituidos para los servicios integrados es otra condición de efectividad. Ese entrenamiento, para los casos de integración más complejos, debe tener como componentes centrales, aun cuando no exclusivos, los siguientes:

- Un diagnóstico social compartido
- Una explicitación del sentido de la acción integrada y de sus contribuciones a la problemática global de la población a la que esos servicios se dirigen,

- Una adecuada comprensión de las contribuciones particulares de cada integrante del equipo
- La construcción de una identidad grupal reconocible por las distintas organizaciones públicas sectoriales que puedan estar involucradas en la prestación de los servicios y por la comunidad.

Este entrenamiento también debe alcanzar al personal de apoyo, supervisión o dirección de aquellos que participan directamente en la entrega.

Información y comunicación

La integración tiene exigencias elevadas en material de información y comunicación. Estas dimensiones se refieren a la información suministrada a y por las agencias involucradas (sus niveles de conducción, supervisión y operativos) y a las comunicaciones a la población. La condición de ambas es asegurar la relevancia, pertinencia, oportunidad y consistencia de los mensajes, tanto a o entre los operadores como para la población.

La comunicación confiable sobre el carácter, atributos y modalidades de los servicios, de los procedimientos a seguir para acceder a ellos, de los modos a través de los cuales los receptores o beneficiarios se encuentran e interactúan con distintos agentes de implementación, son elementos que han sido identificados como críticos para la efectividad de la integración.

Seguimiento del desempeño

La sostenibilidad de la implementación no depende exclusivamente de los logros alcanzados. Las inercias institucionales, las resistencias profesionales y las tensiones organizacionales son elementos que pueden plantear obstáculos para la consolidación de los procesos y para su efectividad. Un factor fundamental es el involucramiento pleno de las autoridades políticas y el apoyo de la comunidad. La literatura, en ese sentido, señala que muchos de los problemas que aquejan la sostenibilidad de la integración de programas y acciones tienen su origen en la defensa de posiciones establecidas y acceso a fuentes de poder, ya sea en los ámbitos políticos como profesionales y comunitarios (Sandfort, 2004).

La efectividad de la integración de servicios depende en primera y última instancia de los profesionales y técnicos en contacto directo con la población. Las tecnologías utilizadas en los servicios sociales tienen características y requerimientos que entran en conflicto con los atributos y procedimientos de las organizaciones burocráticas. Para realizar sus tareas, los operadores deben interactuar con los receptores o usuarios, los que constituyen el "material" a procesar. Los productos son, en muchos casos, elusivos y su calidad depende de la apreciación de los participantes en mayor medida que de estándares fijados. La autoestima, la sensación de adquisición de nuevas capacidades para enfrentar desafíos y riesgos, el grado de satisfacción de las expectativas, etc., son variables que sólo pueden ser medidas a través de estas apreciaciones.

Una dificultad adicional consiste en cómo se determinan contribuciones y responsabilidades. En algunas de sus versiones, la integración de servicios requiere contribuciones de diversas organizaciones y especialidades, cada una con aportes específicos pero con impactos no separables en componentes. Un problema central es como hacer el seguimiento de estas contribuciones, tanto por propósitos de evaluación como de aprendizaje.

Otro aspecto de particular importancia se refiere a la responsabilidad fiscal cuando se movilizan recursos de diversas organizaciones. En este sentido, la integración, tal como se ha anticipado, requiere revisiones en los procedimientos convencionales de formulación presupuestaria y de asignación de recursos..

2. El proceso de implementación

La integración de servicios no puede ser alcanzada por un diseño o un imperativo legal. Requiere un proceso complejo de reorientación institucional, normativa, organizacional y en los comportamientos. Ese proceso es largo y difícil. La integración debe, por consiguiente, ser visualizada como una aspiración a alcanzar a través de estrategias que atiendan a distintas dimensiones de viabilidad y a la progresividad en la implementación.

Las investigaciones realizadas sobre los procesos de integración señalan algunos temas de extrema importancia y que refuerzan la necesidad de satisfacción de las condiciones anteriores (Corbet and Noyes, 2004). El cuadro siguiente sintetiza esos temas.

Cuadro 8
Condiciones de la implementación

El proceso de implementación
Progresividad
Énfasis en el nivel operativo
Disponibilidad de recursos
Liderazgo
Sostenibilidad

2.1. Progresividad

La integración de servicios es el resultado de una decisión de gobierno y a la vez un proceso a ser transitado por un sendero lleno de obstáculos, inconvenientes e incertidumbres. Esos procesos son progresivos. Los cambios en los programas, las adecuaciones organizacionales y en los procesos de trabajo y los nuevos comportamientos llevan tiempo y exigen legitimidad social y compromiso de los actores involucrados.

Como se anticipó en la sección referida al análisis de viabilidad, éste debe incorporar la determinación de la factibilidad política, organizacional, técnica y presupuestaria de los arreglos que se formulen, su legitimidad social y la disponibilidad efectiva de recursos, infraestructura y capacidades.

Esa progresividad aconseja cautela en la instalación de servicios de alta integración (ver la tipología presentada). Puede plantearse la conveniencia de consolidar las etapas primarias de la integración de manera de avanzar hacia tareas más complejas y requerimientos organizacionales más severos.

Una estrategia de implementación podría consistir, entonces, en instalar ventanillas únicas en una localización compartida, con derivación y presencia de los principales efectores de los servicios a integrar. Luego podría avanzarse en la conformación de equipos, en el tratamiento a partir de diagnósticos y el seguimiento a nivel individual, familiar y comunitario.

Debe tenerse en cuenta, además, que la integración de servicios con semejantes requerimientos tecnológicos (ej. programas que suministran beneficios o transfieren recursos con condicionalidades) son más fáciles de integrar que aquellos que requieren atravesar fronteras profesionales, como es el caso de la integración de los servicios tradicionales de educación y salud.

2.2. Énfasis en el nivel operativo

La integración de servicios tiene por protagonistas esenciales a los niveles operativos. Por ello, se requiere una muy elevada descentralización en la ejecución de los programas.

Esta es la razón por la que los gobiernos locales constituyen los ámbitos estratégicos para avanzar en el proceso de integración. Para ello, estos gobiernos deben estar dotados de capacidades técnicas y operacionales. En consecuencia, es recomendable diseñar acciones de fortalecimiento y de asistencia técnica. para asegurar el éxito y consolidar las experiencias.

Como se anticipó reiteradamente, los servicios integrados tienen exigencias elevadas en materia de programación y de operación. Ello supone la necesidad de redefinir atribuciones y competencias, avanzando en materia de descentralización, desconcentración y delegación, ya que las prácticas establecidas localizan a la programación de actividades en los niveles centrales con reducida delegación y escasas posibilidades para la adecuación por el nivel operativo para dar respuesta a las situaciones particulares enfrentadas..

2.3. Disponibilidad de recursos

La puesta en marcha de la integración insume recursos adicionales a los destinados para su operación corriente. Esos recursos son recuperables por medio de los ahorros subsiguientes. Adecuación de infraestructuras, relocalización física,

costos por reasignación de personal, etc. tienen consecuencias presupuestarias que deben ser anticipadas.

Estas exigencias de recursos constituyen otro argumento a favor de las estrategias de implantación progresivas. Dadas las restricciones generalizadas, es aconsejable comenzar el proceso de integración con aquellas modalidades que no exigen grandes inversiones en materia de infraestructura o equipamiento, modificando procedimientos y facilitando la atención a los usuarios (horarios comunes a las dependencias gubernamentales, servicios de información distribuidos geográficamente, relocalización de actividades en ámbitos con capacidad para ello, etc.)

2.4. Liderazgo

Las experiencias de éxito muestran que el liderazgo es un factor crítico, en particular para la construcción de una clara visión del servicio y de las contribuciones al logro de la misión por cada uno de los participantes.

En los gobiernos locales, la integración se promueve y facilita cuando forma parte de políticas de gobierno dirigidas a la descentralización y a la participación social. Las experiencias en curso más promisorias son aquellas en las que la gestión municipal se desconcentra en agencias o centros comunitarios, establecidos en áreas relativamente homogéneas y con identidad barrial, con mecanismos de participación en diferentes frentes (identificación de necesidades y prioridades, presupuesto participativo, control de gestión, etc.).

En las condiciones señaladas, la integración gana legitimidad y apoyo social, siendo visualizada no sólo como un facilitador de la producción de servicios, sino también como manifestación de sensibilidad hacia las necesidades sociales y de una creciente atención a la ciudadanía. Este punto es una reafirmación de lo ya señalado: las estrategias de implementación deben ser multiactorales, incluyendo diferentes organizaciones y perspectivas. Puesto en otros términos, es una ilustración del carácter no sólo técnico sino centralmente político de la implementación.

2.5. Sostenibilidad

La sostenibilidad de las iniciativas es un objetivo a alcanzar. Es el producto de una adecuada puesta en marcha y ejecución y depende de la capacidad para conducir el proceso superando las fuerzas centrífugas asociadas a las inercias institucionales y profesionales y a las resistencias políticas.

Por consiguiente, la sostenibilidad es producto de un proceso. La progresividad implica la posibilidad de aprendizaje y de superación de problemas a medida que estos se presentan, con soluciones incrementales y de fácil implementación. Esta estrategia permite cristalizar nuevos comportamientos, poner a prueba los procedimientos y ganar legitimidad social.

La participación social es otro medio de asegurar la legitimidad. De igual manera, la articulación de la integración de servicios con nuevos estilos de gestión pública a nivel local es otro modo de avanzar en la consolidación de esta sostenibilidad.

3. La agenda para la puesta en marcha

En esta sección se presenta un listado de tareas para la puesta en marcha de la implementación. La clasificación y el ordenamiento de estas tareas no reflejan la secuencia en que éstas deben ser realizadas. El listado sólo constituye una enumeración de aspectos que deben ser considerados por el tomador de decisiones o requerimientos a ser satisfechos para disminuir la incidencia de obstáculos o la ocurrencia de eventos que pueden desviar la implementación del curso deseado.

Información

- Disponer de un perfil de la población, con mapas sobre su distribución, problemáticas críticas y localización de servicios (escuelas, centros de salud, estaciones policiales, organizaciones barriales, dependencias públicas, etc.).
- Recolectar información sobre las necesidades existentes y los modos de resolución (situación ocupacional, condición del hábitat, sanitaria y de saneamiento, escolaridad, centros de capacitación, lugares para la recreación y el esparcimiento, organización social, etc.)
- Identificar las relaciones entre situación, contexto y necesidades y evaluar la forma como se expresan las demandas de la población
- Relevar los servicios suministrados por las organizaciones públicas (nacionales, provinciales, municipales) y otras entidades sociales o comunitarias.
- Identificar, analizar o realizar estudios de apreciación y evaluación de las experiencias de integración de servicio en curso, en particular a nivel municipal
- Identificar las redes sociales existentes y las organizaciones o actores sociales cuya participación interesa y que debería promoverse

Análisis y diseño

- Realizar el análisis de viabilidad a que se hace referencia en este capítulo.
- Contar con análisis de los principales involucrados (análisis de actores), sus orientaciones con respecto a la integración de servicios y los recursos que pueden movilizar.

- Identificar alternativas y evaluarlas para definir el modelo a adoptar (servicios y prestaciones, localización, modo de funcionamiento). Se refiere a las modalidades presentadas en la tipología de servicios expuesta.
- Someter a prueba el modelo de integración en ámbitos seleccionados por su receptividad y potencial,
- Desarrollar instrumentos para la programación y la gestión de servicios integrados.
- Diseñar sistemas de información y bases de datos que faciliten la identificación y evaluación de necesidades, la programación conforme a prioridades, el inventario de recursos a ser movilizados en cada comunidad, el monitoreo del desempeño y la evaluación de proceso
- Diseñar sistemas de información para el seguimiento de la participación social
- Desarrollar mecanismos e instrumentos para la supervisión de las experiencias por parte de las autoridades de gobierno y sectoriales
- Evaluar el impacto de la integración sobre la efectividad y eficiencia de las políticas y programas.

Programación

- Definir y programar:
 - los servicios y prestaciones a integrar
 - las organizaciones o actores sociales que participarán en la iniciativa
 - las redes de instituciones y profesionales operando en el área que pueden aportar a la integración
 - las contribuciones de esas organizaciones y actores
 - los acuerdos y convenios necesarios para la integración
 - los mecanismos para la movilización y administración de recursos y su rendición de cuentas
 - las etapas para la revisión normativa, la definición de las modalidades de trabajo, la fijación de estándares, el diseño de protocolos y procedimientos
 - los esquemas de participación social de las organizaciones de base (participación institucional)
 - el asiento organizacional de los servicios integrados
 - la identificación de los requerimientos de personal y de las capacidades necesarias en los niveles de conducción, supervisión y operativos.

4. Un modelo de integración

A continuación se presenta un modelo simple de proceso de integración. Su propósito es servir de ilustración y elemento de referencia para las deliberaciones en torno a la implantación del mismo.

En anexo se incluyen instrumentos para el trabajo de cambio para la estimación de la viabilidad de la integración. La razón es que todo proceso de integración debe estar precedido de estudios y análisis para asegurar la efectividad, la legitimación y la consolidación de los arreglos.

Cuadro 9

Atributos y característica de un modelo simple de integración para la puesta en marcha de la instalación progresiva

- Localización definida y compartida.
 - o Se dispone de un local que permita articular prestaciones y servicios. Podría anticiparse que los centros de salud constituyen una base adecuada para esa localización
 - o En el caso de que los Municipios dispongan de unidades desconcentradas para la gestión de asuntos propios de la gestión del gobierno local, éstos podrían servir como ámbitos para la integración informativa y multiorganizacional.
- Definición de las prestaciones y servicios a integrar
 - o Se define el tipo de integración (informativa, multiorganizacional, programática, operativa)
 - o Se integra la ejecución de las acciones de programas nacionales, provinciales y locales dirigidos a la misma población
 - Servicios de salud
 - Desarrollo de infraestructura sanitaria
 - Asistencia a la comunidad y su organización
 - Formación de agentes comunitarios
 - Entrega de recursos provenientes de programas con transferencias.
 - o Se celebran acuerdos y convenios con organizaciones públicas nacionales, provinciales y municipales
 - o Se establecen relaciones (formales o informales) con las organizaciones de la comunidad
- Construcción de un banco de datos sobre individuos, familias y comunidades
 - o Construcción de legajos únicos
- Elaboración de normas para el funcionamiento
 - o Liderazgo y conducción
 - o Coordinación operativa
- Arreglos administrativos
 - o Presupuesto
 - o Distribución de aportes entre los participantes
 - o Recursos asignados (físicos, humanos, etc.)

ANEXO
INSTRUMENTO DE ANÁLISIS PARA LA
INTEGRACION DE SERVICIOS

En este anexo se presenta un instrumento para el relevamiento de experiencias de integración de servicios. Este instrumento deberá adaptarse a las condiciones particulares en que se proyecten o desarrollen esas experiencias.

El instrumento tiene el formato de una guía para recolección de la información básica. Esa guía es abierta y puede ser utilizada para la realización de entrevistas o talleres.

La guía comprende:

- caracterización del ámbito socio – territorial
- prestaciones y servicios existentes
- Análisis de arreglos de integración
- Análisis de viabilidad

Estas guías retoman y, en algunos casos expanden, las dimensiones a que se hizo referencia en el capítulo 5.

1. Situación contextual

Tiene por propósito alcanzar una caracterización del área, identificando las principales problemáticas

Caracterización del ámbito socio-territorial

- Población
 - o Población abarcada
 - o Composición etarea
 - o Núcleos familiares
- Localización de la población
 - o Barrios
 - o Antigüedad del poblamiento y su consolidación
 - o Densidad
 - o Distancia con respecto a las cabeceras municipales y centros cívicos y comerciales
- Condiciones de vida
 - o Atributos del hábitat
 - Infraestructura física
 - Condiciones de las viviendas
 - Acceso a servicios (agua, saneamiento, gas, etc)
 - o Ingreso y empleo
 - o Indicadores sociales: educación, salud, situaciones de riesgo
- Inserción institucional
 - o Presencia de distintos niveles de gobierno en la zona (locales, servicios)
 - o Organización social
 - Organizaciones sociales existentes
 - Redes organizacionales
 - Asociatividad no formalizada
 - o Mecanismos formales de participación existente
 - o Redes políticas y de influencia más relevantes

2. Relevamiento de prestaciones y servicios

Tiene por propósito inventariar la situación existente en materia de prestaciones y servicios a disposición de la comunidad.

Prestaciones y servicios existentes

- Programas y proyectos instalados en el área
- Prestaciones y servicios
 - Naturaleza de las prestaciones y servicios
 - Transferencias de recursos
 - Programas con provisión condicionada
 - Prestaciones y servicios por demanda
 - Otros
 - Caracterización de esas prestaciones y servicios
 - Destinatarios
 - Cobertura efectiva
 - Formas de acceso
 - Localización de la provisión
 - Proveedores
 - Del gobierno municipal
 - Del gobierno provincial
 - Del gobierno nacional
 - De organizaciones sociales y privados

3. Situación existente en materia de integración

Procura identificar el estado actual de relacionamiento y eventual integración entre prestaciones y servicios

Análisis de los arreglos de integración

- Relaciones entre los proveedores de servicios
 - o Integración informativa
 - Flujos de información entre efectores
 - Contenidos
 - Frecuencia
 - Actores involucrados
 - o Integración interorganizacional
 - Naturaleza y características
 - Materias
 - Ámbitos
 - Actores
 - Consecuencias
 - Sobre la prestación de servicios
 - Sobre los receptores
 - Sobre el uso de recursos
 - o Coordinación programática
 - Modalidades de coordinación
 - En la formulación
 - Durante la ejecución
 - Planes de trabajo conjuntos
 - Elaboración
 - Seguimiento
 - Involucramiento de diferentes efectores
 - o Coordinación operativa
 - Naturaleza y características
 - Liderazgo
 - Integración de los equipos
 - Contribuciones de los equipos
 - Coordinación de los procesos de trabajo

-

4. Análisis de viabilidad de la integración de servicios

Este instrumento orienta la captación de información para evaluar la viabilidad técnica, política, institucional, presupuestaria y operativa de la integración.

Análisis de la viabilidad

- Posibilidad de convergencia de las prestaciones y servicios para satisfacer necesidades individuales, familiares y comunitarias
 - o Complementariedad de las prestaciones y servicios
 - Desde la perspectiva de los receptores
 - Desde la perspectiva de los prestadores / efectores
 - o Afinidad de tratamientos e intervenciones
 - o Requerimientos compartidos
 - Localización
 - Equipamiento
 - Infraestructura
 - Información
 - Acceso de los destinatarios
 - o Recursos técnicos y profesionales disponibles
 - Localización
 - Equipamiento
 - Infraestructura
 - Información
 - Acceso de los destinatarios
 - o Identificación de las contribuciones
 - Dimensiones de las contribuciones
 - Indicadores
 - Criterios de evaluación
 - Mecanismos de “rendición de cuentas”
- Requerimientos políticos y de legitimidad social
 - Compromiso de las políticas de los distintos niveles de gobierno
 - Iniciativa y compromiso de las autoridades locales
 - Iniciativa y compromiso de los profesionales y técnicos involucrados
 - Demandas sociales
 - Actores
 - Formas de canalización
 - Contenidos
 - Expectativas de los actores relevantes (stakeholders)
- Requerimientos organizacionales
 - Mecanismos de coordinación / integración viables
 - Restricciones operantes (políticas, físicas, de recursos, de naturaleza programática, etc.)
 - Antecedentes válidos existentes

- Requerimientos de conducción y gestión
 - o Conducción del proceso
 - Capacidad de acuerdo
 - Capacidad de colaboración
 - Arreglos interorganizacionales
 - Acuerdos entre jerarquías
 - Arreglos a nivel de centro o local de integración
 - o Autonomía y capacidad decisoria de los participantes
 - Relaciones jerárquicas y dependencia organizacional de los participantes
 - o Liderazgo que impulse el proceso
 - Liderazgos organizacionales
 - Jerarquía
 - Liderazgos técnicos
 - Demandas y liderazgos sociales
 - o Programación operativa
 - Grado de formalización
 - Seguimiento de la programación
 - Articulación entre diversas programaciones operativas
 - o Capacidades administrativas
 - Personal
 - Tecnologías administrativas
 - Sistemas y procedimientos
 - Localización de los servicios administrativos
 - Capacidad de gestión
- Requerimientos en materia de recursos
 - o Recursos presupuestarios requeridos
 - Fuentes
 - Montos
 - Afectación
 - o Recursos profesionales, técnicos y de apoyo
 - Disponibilidad
 - Capacidades
 - Convergencias y superposiciones
 - o Infraestructura y logística
 - En materia de localización o relocalización
 - En materia de espacio y su disposición
 - En materia de equipamiento
 - En materia de disponibilidad
 - Atención al público
 - Simultaneidad de prestaciones

BIBLIOGRAFÍA

Banco Mundial, **Servicios para los pobres**, Informe sobre el desarrollo mundial 2004, Banco Mundial y Alfaomega, Washington, 2003.

Caliste, Donald J., *Linking policy intention and policy implementation: the role of the organization in the integration of human services*, **Administration and Society**, 18, 263. 1986-

Care Services Improvement Partnerships, **The role of public health in supporting the development of integrated services**, Londres, 2007

Corbett, Thomas et. al. The challenge of institutional “milieu” to cross-systems integration **Focus** Vol. 24, No. 1, Fall 2005.

Corbett, Thomas and Noyes, Jennifer L. Service and systems integration: A collaborative project, **Focus**, Vol. 23:2, 2004.

-----, *The service integration agenda: Political, conceptual, and methodological challenges*, **Focus**, Vol. 22:3, 2003.

-----, *Cross-Systems Innovation: The Line-of-Sight Exercise, or Getting From Where You Are to Where You Want to Be*. **Focus**, Vol. 24.1, Fall 2005

-----, *Integrating Human Service Models: Assessing Implementation Fidelity Through the ‘Line of Sight’ Perspective*. Institute for Research on Poverty: University of Wisconsin-Madison, 2006.

Courtney, Mark, Schook, Kristin –Slack et.al., *TANF Families and the Child Protective System: Evidence from Illinois and Wisconsin*. **Focus**, Vol. 22: 3, 2003.

Cunill Grau, Nuria, **La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social**, Trabajo elaborado por encargo del Diálogo Regional de política del Banco Interamericano de Desarrollo, BID, versión preliminar, Abril 2005

Danziger, Sandra, Werner, Alan, and Corbett, Tom. *Learning from Integrated Service Models: The Research Challenge*. (Research proposal.) Institute for Research on Poverty-University of Wisconsin-Madison, 2005.

Department of Health, National Service Framework for Children, Young People and Maternity Services, **Shared Understanding of the Benefits of Managed Local Networks**, Londres, 2005

Essayag, E., *Participación social y comunitaria en la atención primaria de salud*, en Acuña. C. et al., eds., **Políticas Sociales y acción local**, Proyecto CLASPO Argentina, Buenos Aires, IDES, 2006.

Fauth, Rebecca y Mahdon, Michelle, **Improving social and health care services**, Social Care Institute for Excellence, November 2007

Fossett, James,, Gais, Thomas, and Thompson, Frank *New Systems of Social Programs? Local Implementation of Health Care, Food Stamps, and TANF Programs.* **Focus**, Vol. 22: 3, 2003

Greenberg,. Mark H, Parker, Emil and Frank, Abbey, *Integrating TANF and WIA Into a Single Workforce System: An Analysis of Legal Issues* , CLASP Publication No. 04-12, 2/12/2004.

Greenberg, Mark and Noyes, Jennifer L ., *Increasing State and Local Capacity for Cross-Systems Innovation: Assessing Flexibility and Opportunities under Current Law.* (CLASP Publication No. 05-14, 3/16/2005

-----., *The opportunities for service integration under current law*, **Focus**, Vol. 23:2, 2004.

-----, *Supporting Cross-Program Integration: Some Recommendations for Federal Policy and Practice.* (CLASP Publication No. 05-15, 3/16/2005).

OPS/OMS, **Municipios saludables: una opción de política pública**, Buenos Aires, No. 52, 2002.

Hall, C. et. al (eds), **Constructing Clienthood in Social Work and Human Services: Interaction, Identities and Practices**, Londres, Jessica Kingsley, 2003.

Hesefeld, Y. and Brock, Th., *Implementation of social policy revisited*, **Administration and Society**, 22, 451, 1991.

Integrated Care Network, **The role of public health in supporting the development of integrated services**, Londres, Care Services Improvement Program, Department of Health, 2007

Licha, Isabel y Molina, Carlos Gerardo, **Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar**, Serie de Documentos de Trabajo, Departamento de Integración y Programas Regionales, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, Marzo 2006.

Machinea, José Luis y Cruces, Guillermo, **Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos**, Santiago, CEPAL, Serie Informes y estudios especiales, No. 17, 2006

Martinez Nogueira, Roberto, *Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales*, en Cortázar Velarde, Juan Carlos, **Entre el diseño y la**

evaluación: el papel crucial de la implementación en los programas sociales, BID; Washington, 2006

----, **Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico**, Santiago, CEPAL, Serie de políticas sociales, 1998.

McLeod, Dinah and Tobo, Maurizia, **Prestación de Servicios Sociales mediante Proyectos de Base Comunitaria**, The World Bank, Human Development Network, Social Protection Discussion Papers, Agosto de 2001

Ministerio de Salud, Canadá, **Crossing sectors: experiences in intersectoral action, public policy and health**, Ottawa, 2007

Netting, F. Ellen et. al, **Social work macropractice**, NY, Longman, 1993.

Ragan, Mark, *Building comprehensive human service systems*, **Focus**, Vol. 22:3, 2003.

Ranghelli, Lisa ,Patel, Nisha and Greenberg, Mark, *A Means to an End: Integration of Welfare and Workforce Development Systems*, CLASP Publication No. 03-71a, 10/1/2003.

Sandfort, Jody, *Why is Human Services Integration so Difficult to Achieve?* **Focus**, , Vol. 23.2, 2004.

Salancik, Gerald R., *The effectiveness of ineffective social service systems*, en Stein, H. D. (ed), **Organization and human services: cross disciplinary perspectives**, Filadelfia, Temple University Press, 1981.

Zald, Mayer N. **Trends in policymaking and implementation in the welfare state**, en Stein, H. D. (ed), **Organization and human services: cross disciplinary perspectives**, Filadelfia, Temple University Press, 1981.