



INSTITUCIONALIDAD SOCIAL Y REFORMAS RECIENTES EN EL ECUADOR: ¿POR QUÉ, QUÉ Y CÓMO COORDINAR?

Jeannette Sánchez

Directora de la División de
Recursos Naturales de CEPAL

28-01-2021

CONTENIDO

1. Los problemas multicausales y multidimensionales: ¿por qué coordinar lo social?
2. La compleja trama institucional: ¿qué coordinar?
3. La mirada del cóndor y la mirada del colibrí: ¿cómo coordinar?
4. Reflexiones finales

1. ¿POR QUÉ COORDINAR?: LOS PROBLEMAS MULTIDIMENSIONALES

- Se requiere coordinar la política social porque los problemas públicos que debe enfrentar un gobierno son multicausales y multidimensionales (como pobreza, desnutrición, desigualdades).
- Según la RAE: el verbo coordinar tiene dos acepciones:
 - Unir dos o más cosas de manera que formen una unidad o un conjunto armonioso.
 - Dirigir y concertar varios elementos.
- Por tanto, se demanda la coordinación de varios tipos y niveles: la dirección y concertación de varios actores públicos y privados, la conformación de un conjunto armonioso de decisiones y acciones públicas en distintos niveles de gobierno, aunque no libre de conflictos y tensiones.
- Necesitamos pensar integralmente e intergeneracionalmente para actuar sectorialmente y por grupos etarios.

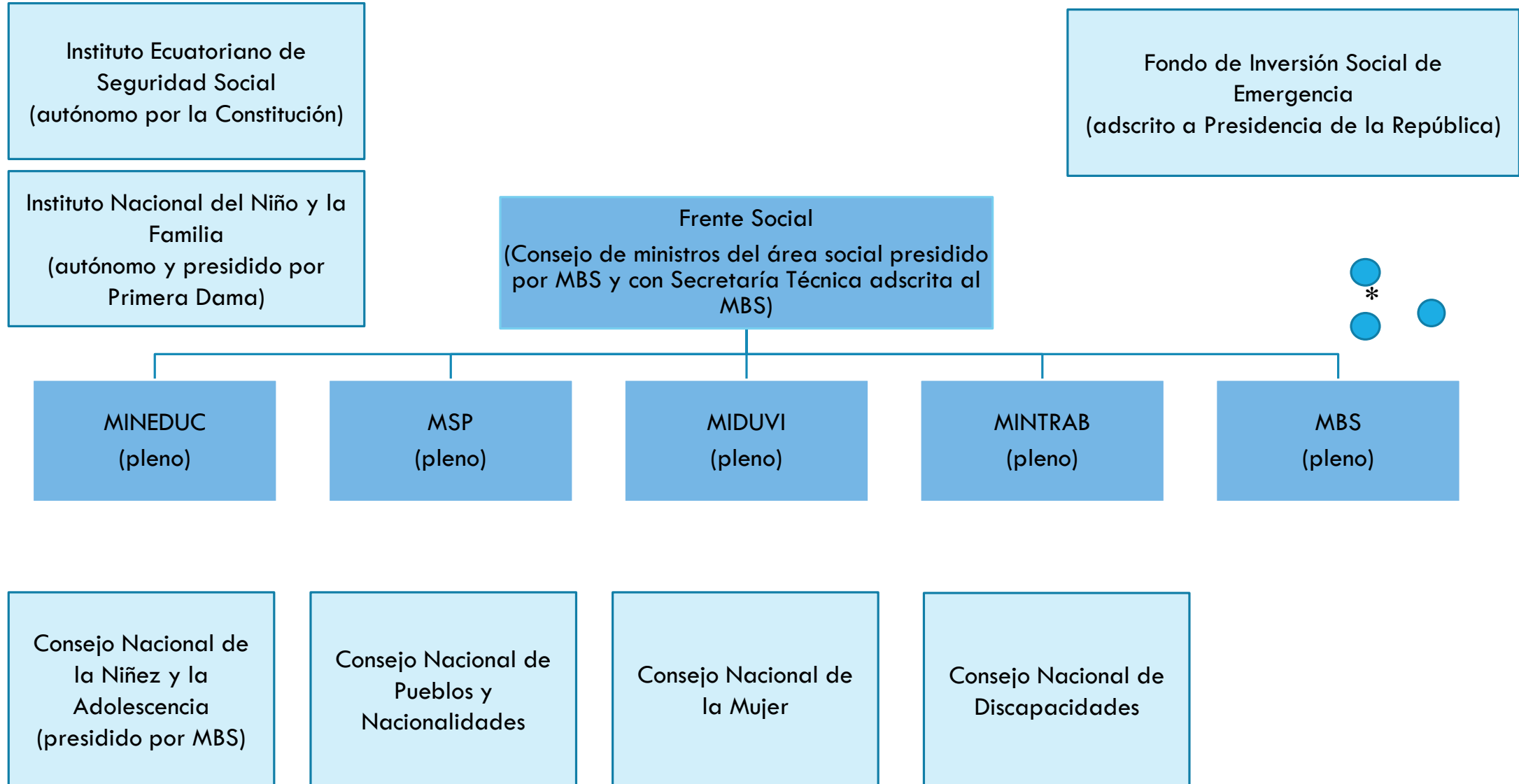
2. ¿QUÉ COORDINAR?: LA COMPLEJA TRAMA INSTITUCIONAL

- Coordinación de política social y política económica (financiamiento, calidad y sostenibilidad del gasto social, estrategias productivas inclusivas y empleo).
- Coordinación intersectorial de la política social (MIES, MSP, MINEDUC, SENESCYT, MINTRAB).
- Coordinación por ciclo de vida y según grupos de atención prioritaria (ministerios sectoriales y Consejos Nacionales de la Igualdad: intergeneracional, de género, pueblos y nacionalidades, discapacidades, movilidad humana).
- Coordinación multinivel y territorial: diferentes niveles de gobierno (gobierno central y los GAD), organizaciones de la sociedad civil y comunidades.
- Coordinación de protección social no contributiva y contributiva (MIES, IESS).
- Coordinación de programas al interior de los ministerios encargados de la protección social.

3. ¿CÓMO COORDINAR?: LA MIRADA DEL CÓNDOR Y LA MIRADA DEL COLIBRÍ

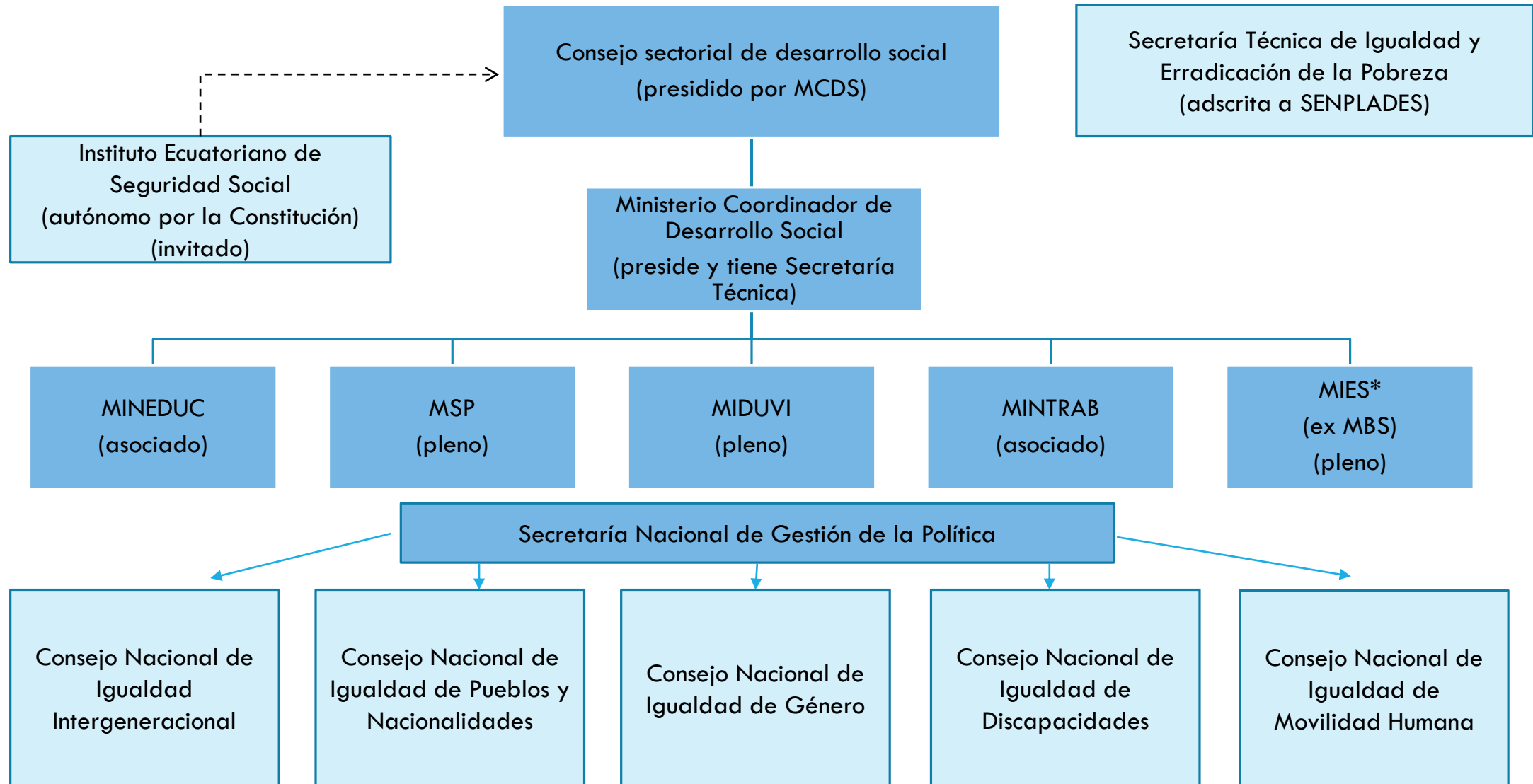
- Ministerios sectoriales tienden a “ver el árbol y no el bosque” (“mirada del colibrí”), mientras que las entidades coordinadoras tienen la ventaja de su perspectiva más amplia que les permite “mirar el bosque” e identificar posibilidades de articulación (“mirada del cóndor”).
- La relación entre entidades coordinadoras y ministerios sectoriales no está libre de tensiones. Se genera una relación de “amor y odio”. A veces se “aman” cuando hay sinergias en el trabajo conjunto y a veces se “odian” cuando entidades sectoriales creen que los coordinadores invaden su ámbito o cuando estos últimos ejercen algún tipo de control (ej. avales de proyectos y presupuesto).
- En la última década, Ecuador tuvo tres modelos de coordinación diferentes con continuidades e innovaciones institucionales: previo a 2007, 2007-2016 y 2017.

3. MODELO DE COORDINACIÓN PREVIO AL 2007



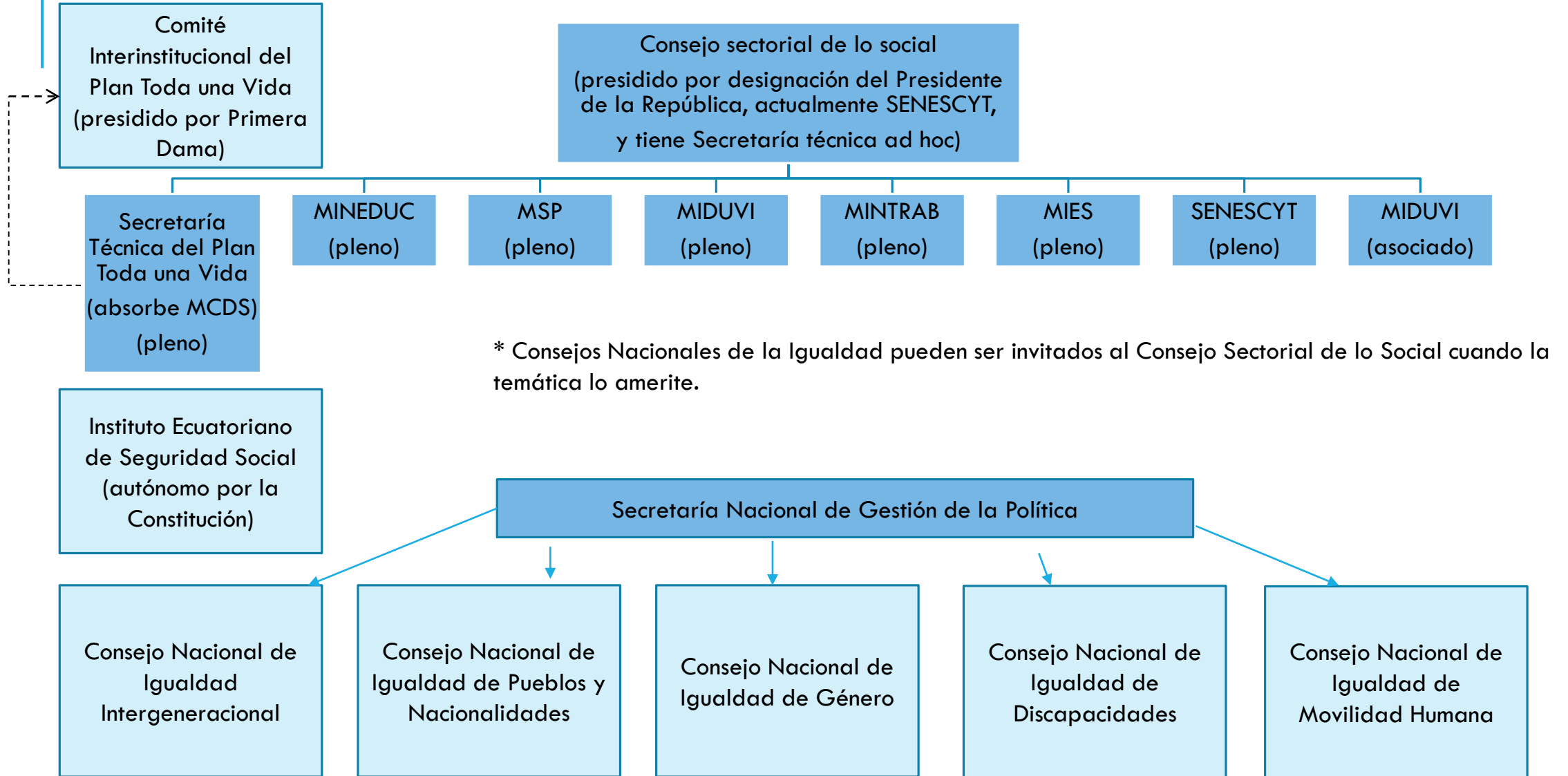
* Dispersión de programas sociales satélite, fuera de los Ministerios

3. MODELO DE COORDINACIÓN A 2007/2016



* El MIES incorporó varias instituciones y programas dispersos: INFA, ORI, FODI, PROLOCAL, PPS

3. MODELO DE COORDINACIÓN AL 2017



3. ¿CÓMO COORDINAR? LA EXPERIENCIA DEL CONSEJO Y EL MINISTERIO COORDINADOR DE DESARROLLO SOCIAL

Mecanismos de coordinación de lo social:

- A nivel político:
 - Sesiones del Consejo Sectorial de Desarrollo Social conformado por ministros del área. Toma de decisiones de política pública y lo resuelto es vinculante para las partes.
 - Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social: cartera sin portafolio de programas sociales (no compete); capacidad de impulsar reformas y programas sociales; capacidad de veto; seguimiento de gestión y monitoreo de la política.
- A nivel de la planificación:
 - Agenda Social
 - Estrategias intersectoriales (ej. Infancia Plena, Acción Nutrición)
- A nivel de análisis e investigación:
 - Realiza estudios de interés para el sector social, levanta alertas sobre desempeño social e impactos de las políticas.
 - Asiste y fortalece técnicamente a los Ministerios sectoriales.
 - Plantea reformas institucionales o legales de ser necesario en coordinación con las instituciones y actores pertinentes.
 - Realiza proyectos sociales piloto temporales.

3. ¿CÓMO COORDINAR? LA EXPERIENCIA DEL CONSEJO Y EL MINISTERIO COORDINACIÓN DE DESARROLLO SOCIAL

Mecanismos de coordinación de lo social:

- A nivel de la información:
 - Registro Social (RS)
 - Registro interconectado de programas sociales (RIPS)
 - Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE)
- A nivel presupuestario y de proyectos:
 - Aprobación de la proforma presupuestaria del sector
 - Aval de proyectos de inversión
 - Monitoreo de la gestión y ejecución presupuestaria, reasignación de recursos entre entidades que conforman el Consejo.

4. REFLEXIONES FINALES: EL GRAN DESAFÍO DE CONSTRUIR Y GESTIONAR UN SISTEMA INTEGRAL DE PROTECCIÓN SOCIAL

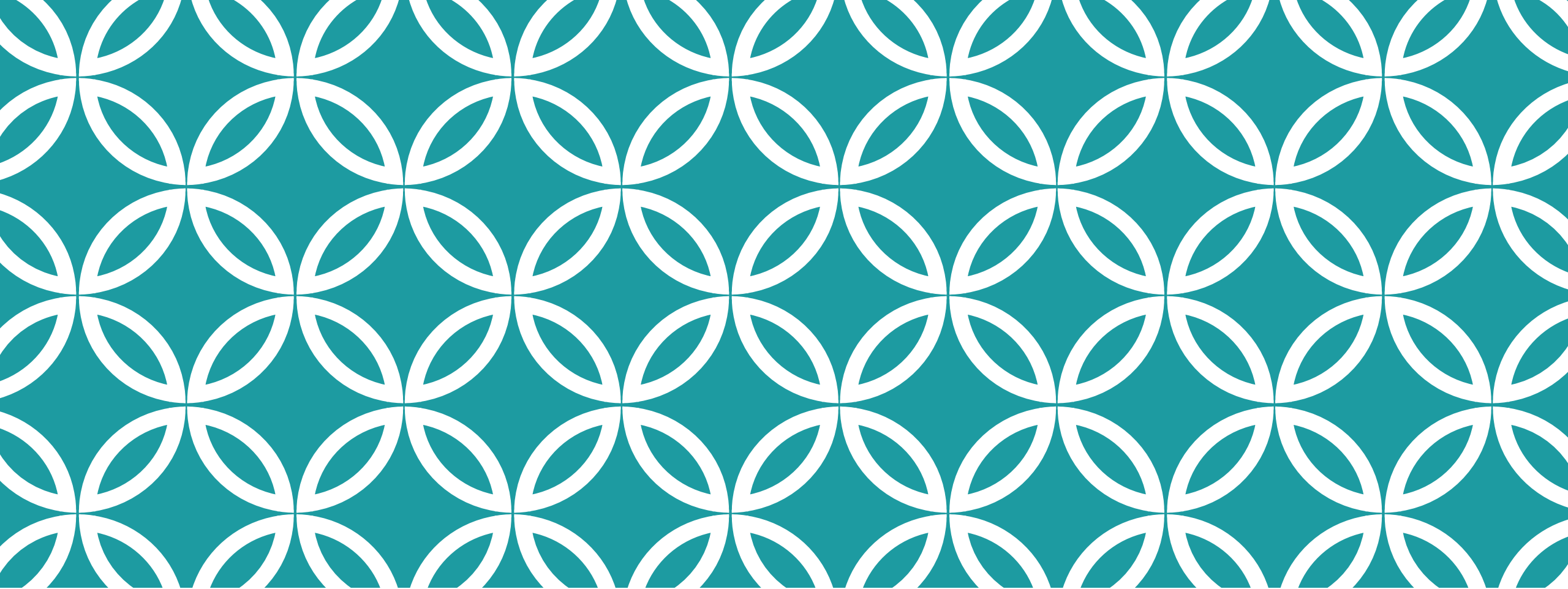
- No hay normativa sobre un sistema integral de protección social. Parte contributiva cuenta con Ley de Seguridad Social de 2001 y varias reformas posteriores. Parte no contributiva se norma mediante Decretos Ejecutivos y Acuerdos Ministeriales.
- Hubo avances institucionales de coordinación pero no se llegó a configurar un sistema integrado de protección social, en particular falta coordinación con protección social contributiva.
- Los mecanismos de coordinación de la política social funcionaron a nivel nacional, pero tuvieron dificultades en lo local: las estrategias intersectoriales no lograron consolidar un modelo de gestión efectivo en el territorio.
- El Código Orgánico de Ordenamiento Territorial y Gobiernos Autónomos Descentralizados y la Ley de Consejos Nacionales de Igualdad cambiaron la institucionalidad de protección de la niñez y el foco pasa de la niñez al ciclo de vida, creando una tensión entre lo intergeneracional y la especificidad de la niñez.
- Faltó continuidad de políticas en algunas áreas como la Estrategia Acción Nutrición y una mayor relación con gobiernos locales y comunidades.

4. REFLEXIONES FINALES: EL GRAN DESAFÍO DE CONSTRUIR Y GESTIONAR UN SISTEMA INTEGRAL DE PROTECCIÓN SOCIAL

Nota de advertencia: Otras reflexiones específicas ameritan las instancias de coordinación dentro de los mismos sectores como por ejemplo: el sistema de educación desde la educación inicial hasta la educación superior y la formación continua, el sistema integral de salud (IESS-MSP), los temas de coordinación por grupo de población de atención prioritaria, por ciclo de vida, o por problemáticas particulares como la pobreza, la desigualdad, la violencia, la malnutrición, el trabajo, la EPS, que requieren además coordinaciones entre los distintos niveles de gobierno, y en territorio.

4. REFLEXIONES FINALES: ¿POR QUÉ, QUÉ Y CÓMO COORDINAR?

- ¿Por qué coordinar? y ¿qué coordinar?: la necesidad de coordinación es permanente mientras existan los problemas multicausales y multidimensionales y mientras exista un complejo entramado de diversas entidades sectoriales o especializadas en ciertas temáticas o grupos de población, distintos niveles de gobierno.
- El cómo coordinar es variable, dinámico, no hay receta universal, es un proceso incremental, por aproximaciones sucesivas, de aprendizaje institucional y metodológico; los arreglos institucionales de la coordinación de lo social se reforman continuamente y deben adecuarse al contexto político, institucional, económico, social y cultural de cada país.
- Algunas lecciones aprendidas: la coordinación debe aportar a la política social cualitativa y efectivamente, fortalecer las instituciones sectoriales, apuntar a los problemas multidimensionales, tener capacidad de impulsar la innovación, construir sinergia en las intervenciones plasmadas en territorios concretos, impulsar un uso óptimo del gasto social y su sostenibilidad, tener sentido de oportunidad. No debe competir, no debe encarecer, ni debe ralentizar los procesos.
- Finalmente, y considerando la naturaleza multicausal y multidimensional de los problemas sociales de lo que se trata en realidad es de coordinar una política socioeconómica y cultural



GRACIAS |