

**SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SEDESOL)
CENTRO HONDUREÑO PARA EL ESTUDIO DE POLÍTICAS DE
ESTADO EN EL SECTOR SOCIAL (CHEPES)**

**III Jornada del Curso Estándar sobre Desarrollo Social y
Protección Social**

Módulo 10

La relevancia de la coordinación intersectorial (horizontal y vertical)

Fabián Repetto

TEMAS QUE ABORDAMOS:

- ¿Por qué se requieren coordinar las políticas sociales?
- ¿Qué implica la coordinación pro-integralidad?
- Lecciones aprendidas de la experiencia de América Latina.
- Instancias, mecanismos y herramientas para intentar la coordinación.

¿POR QUE SE REQUIEREN COORDINAR LAS POLITICAS SOCIALES?

EL CARÁCTER BIFRONTE DE LA INTEGRALIDAD: LA COORDINACIÓN COMO MEDIO

Muchas políticas públicas (¡no todas!) requieren de un complejo abordaje integral, en dos planos:

- en la definición de los problemas a enfrentar; y
- en las intervenciones a coordinar.

ACERCA DE LA INTEGRALIDAD DE LOS PROBLEMAS PÚBLICOS: MÁS ALLÁ DE LO SECTORIAL

Componentes de la “cuestión social” a enfrentar (a modo de ejemplo...):

- infraestructura urbana (déficit de agua potable).
- vivienda (precariedad de las mismas).
- ingresos y mercado laboral (altos niveles de informalidad con bajos ingresos).
- educación (tasas crecientes de deserción escolar).
- salud (mortalidad infantil).
- seguridad (violencia física contra las personas).

¿La sumatoria de estos problemas “sectoriales” constituye una visión integral de la problemática social a enfrentar?

VOLVER LA MIRADA A LAS RELACIONES CAUSALES

- La clave está en definir **las relaciones causales** entre los componentes de la problemática social a enfrentar.
- ¿Cómo transitar desde la sumatoria de problemas sectoriales a una problemática integral?...la centralidad del acuerdo político-técnico (y del vínculo planificación-presupuesto) en cuanto a los objetivos y las metas de la intervención.

RETOS DERIVADOS DE LA FRAGMENTACIÓN

- Los complejos problemas sociales son entendidos de manera fragmentada, prestándose poca atención a su integralidad (medio ambiente, procesos familiares, territorio, persona).
- La evolución institucional genera organizaciones especializadas en determinadas dimensiones de los problemas a resolver.
- En este contexto, la coordinación es vista como una amenaza por organizaciones auto-referidas (exige compartir metas, procesos y recursos).

LOS DESAFÍOS DE LA INTERDEPENDENCIA ENTRE DIVERSAS ORGANIZACIONES

La especialización organizacional genera la necesidad de integración: aunque cada actor, grupo u organización mantiene un propio espacio de acción, hay **interdependencia** porque comparten un entorno de trabajo (por ejemplo, EL TERRITORIO).

- Actúan sobre la misma realidad (aunque diseccionada en varias dimensiones, es una sola realidad integral: la “cuestión social”)
- ¿Intercambian recursos?
- ¿Comparten responsabilidades sobre resultados acordados?

¿Existen diferencias fundamentales para avanzar en la integralidad en un entorno urbano y un entorno rural?

LA HETEROGENEIDAD DE LOS PROGRAMAS SOCIALES

Los programas sociales varían según la naturaleza de las tareas y la interacción con los destinatarios (Martínez Nogueira, 2006).

	Homogeneidad de la tarea	Heterogeneidad de la tarea
<i>Interacción nula o baja</i>	Transferencias de bienes y recursos	Prestaciones asistenciales y de emergencia
<i>Interacción media o alta</i>	Servicios sociales profesionales	Servicios “humanos”, de desarrollo de capacidades e inserción social

SE NECESITA UN NUEVO TIPO DE GESTIÓN SOCIAL

Para enfrentar la complejidad actual de la “cuestión social” y de las políticas destinadas a enfrentar sus problemas fundamentales, se requieren un conjunto de acciones intersectorialmente coordinadas, que vayan más allá de una simple agregación de intervenciones particulares de cada sector o nivel de gobierno.

¿QUÉ IMPLICA LA COORDINACION PRO-INTEGRALIDAD?

¿POR QUÉ ES TAN DIFÍCIL SI TODOS ESTAMOS DE ACUERDO? (Brugué, 2010)

- Implica un cambio de cultura y mentalidad organizativa.
- Implica la creación de comunidades de sentido, que se refieren a visiones y objetivos compartidos, así como resultados esperados.
- Es un cambio de paradigma desde el “cada uno a lo suyo” a “entre todos, lo haremos”.

RAZONES QUE EXPLICAN LA NECESIDAD DE COORDINACIÓN PRO-INTEGRALIDAD

- Ausencia de resultados estratégicos compartidos (peligro de “programitis”). La suma de muchos programas no hace a una política.
- Incoherencia entre mandatos y acciones sectoriales.
- Despilfarro de recursos.
- Atomización de intervenciones particularistas.
- Límites de las respuestas unilaterales/sectoriales para enfrentar problemas complejos.

LO QUE NO ES COORDINACIÓN PRO-INTEGRALIDAD

- La simple superposición o acumulación de acciones no es suficiente. Una “respuesta conjunta” es diferente a un “conjunto de respuestas”.
- No se trata de juntar lo que se hace por separado, sino de hacer algo nuevo de forma compartida.

(Brugué, 2010)

EL QUÉ Y EL CUÁNDO DE LA COORDINACIÓN

Recursos a coordinar:

- Información
- Organización
- Presupuesto
- Autoridad

Momentos posibles del proceso en los cuales coordinar:

- ¿Para definir y caracterizar el problema?
- ¿Para priorizar y decidir entre alternativas posibles?
- ¿Para diseñar los detalles institucionales y operativos de la intervención?
- ¿Para implementar el curso de acción decidido?
- ¿Para monitorear y evaluar la intervención, de modo tal de mejorar el desempeño de la misma?

EL APOORTE DE LA COORDINACIÓN A INTEGRALIDAD DE LAS POLITICAS SOCIALES

- La integralidad responde a la aspiración de que prestaciones y servicios estén centradas en las necesidades (¡y derechos vulnerados!) de personas, familias o comunidades.
- 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.
- Procura darle a las intervenciones sociales una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las mismas, privilegiando la perspectiva del receptor.

TRES CUESTIONES CRÍTICAS QUE AFECTAN LA INTEGRALIDAD DE LA POLÍTICA SOCIAL

- ↳ La fragmentación de las intervenciones (proyectos, programas, políticas, planes).
- ↳ Los problemas propios de la implementación sectorial.
- ↳ Los modelos organizacionales inadecuados (falta de programación estratégica, debilidades en materia de seguimiento y evaluación, etc.).

ATRIBUTOS QUE SE REQUIEREN PARA AVANZAR EN LA INTEGRALIDAD

- Atención a la heterogeneidad de situaciones a nivel individual, familiar, comunitario. Central la importancia de un buen diagnóstico a escala del territorio.
- Resultados esperados compartidos por todos los operadores.
- Marcos analíticos y operacionales multidimensionales y multidisciplinarios.
- Ámbitos físicos para viabilizar la integralidad.
- Apropriadas relaciones entre los diversos niveles de gobierno.
- **Rectoría clara, con respaldo político, presupuestario y técnico.**

¿QUÉ IMPLICA LA FUNCIÓN DE RECTORÍA?

- Fijar los resultados esperados por la política pública en cuestión;
- Definir las prioridades y las estrategias de intervención;
- Asignar responsabilidades y funciones a las áreas y organismos involucrados;
- Incidir en la distribución de los recursos necesarios para el cumplimiento de las actividades ligadas al cumplimiento de responsabilidades y funciones asignadas;
- Monitorear el avance de las actividades, cumplimiento de la metodología de intervención y alcance de metas en tiempo y forma;
- Sistematizar la información pertinente y evaluar la marcha de la implementación de la política pública;
- Redefinir la política pública (sus alcances, resultados esperados y metodología de intervención) en función de la evidencia generada (por ejemplo, vía evaluaciones).

LECCIONES APRENDIDAS DE LA EXPERIENCIA EN AMÉRICA LATINA

(1) LA COORDINACIÓN COMO MEDIO, LA INTEGRALIDAD COMO FIN

Debe evitarse la tentación de coordinar todo y todo el tiempo.

La coordinación es costosa en múltiples sentidos, por lo que sólo debe intentarse avanzar en ella cuando se requiere para lograr la integralidad ante problemáticas que no sean resolubles desde “el saber hacer” sectorial.

(2) LA DIFÍCIL CONJUNCIÓN DE TÉCNICA Y POLÍTICA

La importancia de dotar a los mecanismos y ámbitos de coordinación de una apropiada confluencia de solidez técnica y autoridad política, en tanto una sin la otra quedan limitadas a simples “condiciones necesarias”, más no “condiciones suficientes”.

¿Cómo evitar el permanente rol de arbitraje de la máxima autoridad del Poder Ejecutivo?

(3) SE NECESITA DE SÓLIDOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER GENERAL

Para lograr la coordinación efectiva, se necesitan al menos los siguientes instrumentos:

- planificaciones intersectoriales;
- presupuestos con partidas específicas de carácter intersectorial;
- sistemas integrados de información social; y
- sistemas de seguimiento y evaluación orientados a políticas y sistemas, no sólo a programas.

(4) EL PAPEL DE LOS RESULTADOS ESPERADOS

La importancia de contar con resultados esperados claros y cuantificables en un tiempo aceptable políticamente, que den un sentido sostenible a los esfuerzos de coordinación, ordenando las prioridades y estableciendo quien hace qué.

(5) LA IMPORTANCIA DE LA FACTIBILIDAD

Resulta fundamental plantear una coordinación de la política social cuyos alcances sean consistentes con las condiciones (y restricciones) fiscales, organizacionales y político-institucionales propias de esa realidad (nacional, provincial, municipal).

(6) ¿COORDINAR UN SISTEMA O IMPLEMENTAR UN PROGRAMA?

La importancia de diseños institucionales y capacidades institucionales que permitan combinar ambas funciones de modo exitoso, en sintonía con la función de gobierno de la política social.

¿Cumplen ese rol la nueva generación de Ministerios/Secretarías de Desarrollo Social?

(7) EL PAPEL DE LA AUTORIDAD PRESUPUESTARIA

Para la coordinación de la política social es fundamental contar con el respaldo de quien administra el presupuesto, en tanto su compromiso constituye un elemento político de singular relevancia para promover acción colectiva entre organismos sectoriales con intereses en conflicto y responsabilidades específicas.

(8) LA NECESIDAD DE UNA INSTITUCIONALIDAD SOCIAL PRO-INTEGRALIDAD

Son escasos los incentivos para cooperar hacia abordajes integrales.

Esto implica la necesidad de invertir capital político en la construcción de marcos institucionales (formales e informales) propicios para que los diversos actores involucrados se vean forzados a coordinar sus recursos críticos: información, organización, presupuesto, autoridad.

(9) LA FUNCIÓN DE RECTORÍA: ¿QUIÉN LA EJERCE?

No alcanza con la coordinación para llegar a la integralidad de las intervenciones, sino que es necesario que se ejerza, al mismo tiempo, la función de gobierno/ rectoría.

Es decir, que determinado actor marque el rumbo estratégico en la cuestión a enfrentar y tenga la última palabra en caso de parálisis ante posiciones encontradas o por responsabilidades difusas.

(10) EL RECURSO HUMANO COMO FACTOR CRÍTICO A FORTALECER

Las cuestiones sociales que requieren abordajes integrales necesitan personal técnico altamente sofisticado e innovador.

Implica transitar desde el saber especializado a un saber que, sin perder la experticia de cada sector, debe sumar conocimientos y herramientas de gestión más transversales, no propios de una disciplina o área en particular.

INSTANCIAS, MECANISMOS Y HERRAMIENTAS PARA INTENTAR LA COORDINACIÓN

INSTANCIAS DE COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL

- **Gabinetes sociales:** tanto para la coordinación de las políticas sociales en general como de una instancia específica para asignar rectorías temáticas por grupos etarios.
- **Coordinación con organizaciones de la sociedad civil:**
 - Ámbitos para el intercambio de información
 - Ámbitos de opinión – consulta
 - Ámbitos de colaboración – involucramiento
 - Ámbitos de decisión – empoderamiento
- **Gerencia de redes**

MECANISMOS DE COORDINACIÓN

Las organizaciones conjugan su trabajo especializado a través de diferentes mecanismos:

- adaptación mutua.
- supervisión directa.
- estandarización del proceso de trabajo.
- estandarización de los resultados.
- estandarización de los conocimientos y las habilidades o destrezas.
- estandarización de las normas.

HABILIDADES PERSONALES Y GRUPALES PARA LA COORDINACIÓN

Herramientas informales:

- liderazgo.
- negociación.
- trabajo en equipo.

Las herramientas informales apuntan al desarrollo de capacidades actitudinales que no decantan en recursos tangibles, ni se plasman fácilmente en normas escritas, pero cuyo fortalecimiento y despliegue favorece la coordinación.

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

La coordinación es un recurso estratégico que ayuda a coordinar tanto la definición del problema como las 3P que se llevan adelante para resolverlo.

- Registro Único de Beneficiarios (RUB).
- Sistemas Integrados de Información Social (SIIS).

HERRAMIENTAS DE GESTIÓN OPERATIVA

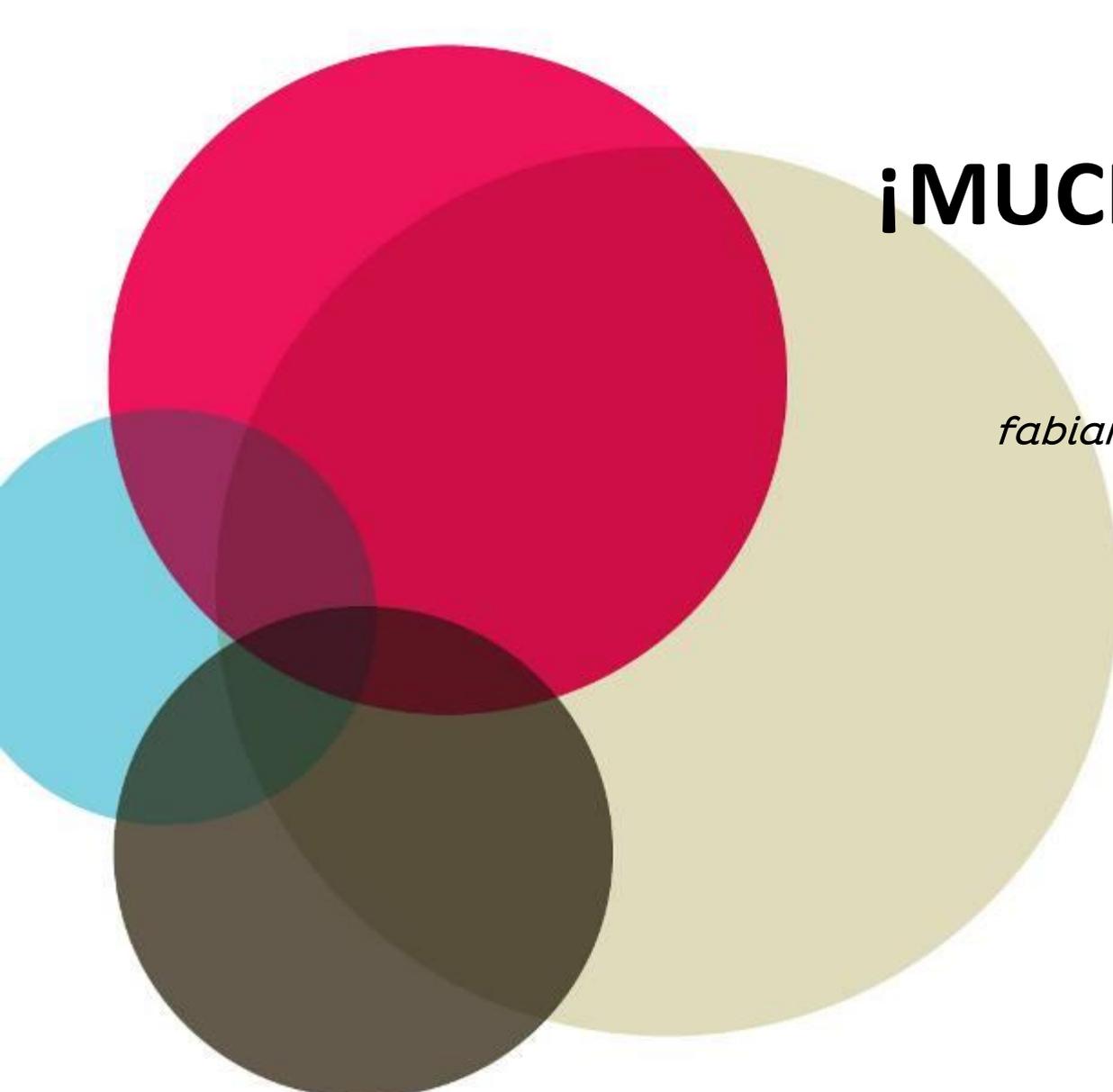
Ayudan a robustecer la gestión técnica y operativa.

Los gobiernos locales pueden apelar a ellas para avanzar hacia la coordinación de políticas.

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

También, herramientas ya vistas en la Unidad 3:

- Mapa de actores.
- Árbol de problemas.



¡MUCHAS GRACIAS!

Fabián Repetto

fabian.Repetto@gmail.com