

LA DESIGUALDAD SIGUE SIENDO UN PROBLEMA CENTRAL EN NUESTRA SOCIEDAD. LA COORDINACIÓN ENTRE LOS DIVERSOS ORGANISMOS ESTATALES EJECUTORES DE PROGRAMAS Y POLÍTICAS CON IMPACTOS EN LA CALIDAD DE VIDA DE LA POBLACIÓN ES EL CAMINO A SEGUIR. EL DESAFÍO, LOGRAR UNA CONCEPCIÓN SISTÉMICA DEL PROBLEMA PARA LA APLICACIÓN DE ACCIONES INTEGRALES.

# LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LA COORDINACIÓN INTRAESTATAL

## UNA MIRADA DESDE LA PROTECCIÓN SOCIAL

por **FABIÁN REPETTO**

*Director del Programa de Protección Social del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)*

**L**a situación social de América latina, ya en marcha la segunda década del siglo XXI y pese a los avances experimentados en muchos países en años recientes (la Argentina entre ellos), sigue marcada por **niveles importantes de desigualdad, lo cual torna la agenda social en una prioridad fundamental para el futuro.** Enfrentar problemas tan complejos como los vinculados con la desigualdad y sus vasos comunicantes con la pobreza en sus múltiples dimensiones, deja en claro la necesidad de intervenciones públicas integrales.



Es precisamente ese requerimiento de acciones estatales integrales lo que coloca en primer plano el tema de la **coordinación entre los diversos organismos ejecutores de programas y políticas con impactos en la calidad de vida de la población**. Esto es particularmente difícil en países como la Argentina, con una fuerte tendencia a sectorializar sus organismos y con un complejo sistema federal. En pocas palabras, la **coordinación** (en tanto medio para promover intervenciones integrales) no resuelve por sí misma los notables problemas de equidad que afectan a la región, pero sí es un requerimiento necesario para abordar con perspectiva de alto impacto algunas de las asignaturas pendientes más notorias en materia social.

Si bien los principales problemas sociales requieren de acciones coherentemente articuladas entre las políticas económicas y sociales, en tanto las primeras tienen una incidencia directa en el bienestar de la población (pensemos, por caso, en cuestiones de fiscalidad y regulación del mercado laboral), estas notas se concentrarán en los desafíos asociados con la necesidad de coordinar, en favor de la integralidad, las políticas sociales y sus expresiones en términos de servicios y programas.

## La integralidad como objetivo y la coordinación como medio: la importancia de la política

Roberto Martínez Nogueira ha hecho importantes aportes al concepto de integración, del cual se derivan enseñanzas para encuadrar analíticamente la integralidad. En políticas sociales, responde a la aspiración de que prestaciones y servicios que la conforman estén centradas en las diversas necesidades y derechos vulnerados de personas, familias o comunidades. Para ello, la integralidad requiere poner el acento en la entrega de las acciones del Estado de un modo muy atento a lo específico y situacional, respondiendo no solamente a las demandas sociales insatisfechas de la población, sino también a las carencias, restricciones y debilidades institucionales que pueden registrarse en las organizaciones públicas involucradas en todos los niveles de gobierno.

La integralidad, en síntesis, procura dar a las políticas sociales una mayor coherencia e impacto, a través de su convergencia, privilegia la perspectiva del receptor y atiende de modo específico a las características del territorio en el que se realizan las intervenciones.

No hay una única modalidad de integralidad de las intervenciones, más allá de que prioricen el diseño integrado o la implementación integrada. Esto implica que no será posible establecer modalidades de coordinación que sean homogéneas y aplicables a todo contexto. Lo que sí se requiere, seguro y a efectos de lograr que el ejercicio de la función de coordinación supere la mera preocupación por construir “estructuras de coordinación”, es contar con refinados (léase apropiados) diagnósticos sociales, institucionales y territoriales que integren miradas, experiencias y saberes.

Tomando en consideración las necesidades y/o derechos vulnerados de la población, un mecanismo usual donde la coordinación se pone en acto para generar la integralidad es a través del uso de la información, por ejemplo, vía la “ventanilla única”. Una segunda opción, que ha sido dada en llamar “**integralidad interorganizacional**”, implica un proceso de confluencia donde cada organismo con responsabilidad en la política social preserva tanto sus competencias como sus responsabilidades. Como tercera posibilidad, la denominada “**integralidad programática**” requiere dar un paso más en tanto se necesitan objetivos compartidos y formulación conjunta de las intervenciones multisectoriales. Una opción adicional, con fuerte énfasis en la fase de implementación (y por ende complementaria de las otras opciones) está asociada con la “**integralidad operacional**”, que implica un alto nivel de coordinación entre los equipos responsables de llevar adelante las acciones en el territorio, más allá del nivel de gobierno al que pertenezcan los funcionarios involucrados.

Pero justamente esta búsqueda de la integralidad de las políticas sociales como expresión de la formulación e implementación de acciones multisectoriales se ve afectada por diversos factores. A modo de ejemplo y siguiendo una vez más a Martínez Nogueira: a) la fragmentación de las intervenciones



(proyectos, programas, políticas, planes); b) los problemas propios de la implementación sectorial, incluyendo las debilidades institucionales en lo referido a las relaciones entre niveles de gobierno; c) los modelos organizacionales inadecuados (falta de programación estratégica, debilidades en materia de diagnósticos sociales e institucionales, seguimiento y evaluación, etc.), y d) la escasa cultura de participación social, en particular en el nivel local.

Dado el anunciado papel crítico que tiene la coordinación para avanzar en el deseable resultado de la integralidad (que obviamente no se requiere en todos los temas ni en todos aspectos de la gestión pública moderna), es necesario analizar un aspecto específico de los procesos de coordinación: su dimensión política. Esta elección analítica no significa negar la importancia

de la gestión técnica de la coordinación, toda vez que constituye una condición necesaria (mas no suficiente) para que objetivos de políticas, combinación de voluntades, recursos y esfuerzos de múltiples actores y organizaciones, y resultados en términos de impactos, se articulen positivamente. Esto implica, en pocas palabras, cuestiones como relaciones de poder entre sectores con intereses e ideologías en conflicto, grupos con dotaciones de recursos diferenciales, brechas entre el discurso público pro-coordinación e incentivos perversos que inciden en la voluntad de los protagonistas para no establecer –y cumplir– acuerdos, y estructuras de oportunidades para desarrollar estrategias más o menos colaborativas, entre otras.

Se interpreta aquí por “coordinar” el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recur-

*La coordinación (en tanto medio para promover intervenciones integrales) no resuelve por sí misma los notables problemas de equidad que afectan a la región, pero sí es un requerimiento necesario para abordar con perspectiva de alto impacto algunas de las asignaturas pendientes más notorias en materia social.*



tos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se va construyendo (o redefiniendo en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego formales e informales a través de las cuales los actores participantes encuentran algún tipo de incentivo para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí. El mencionado proceso generará realmente una coordinación que fomente integralidad cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad (con su consiguiente sistema de premios y castigos), en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales. A este tipo de coordinación se la ha denominado oportunamente, con una valoración positiva, “coordinación prointegralidad”. Subyace, por ende, la idea de que la coordinación no es un fin en sí mismo, y existe el peligro de que una coordinación ejercida en casos en los que sea innecesario pueda derivar en un desempeño negativo de las instancias de gestión pública involucradas en el proceso.

Tal como indica Leonardo Garnier, es evidente que para orientar los esfuerzos de coordinación política de actores en conflicto en una problemática tan compleja y sensible como la social, se requiere como requisito fundamental (mas no exclusivo) el definir prioridades. Lograr esto sirve como principio ordenador a los procesos de toma de decisiones estratégicas, así como para elaborar y aplicar políticas públicas (tanto en el interior de las organizaciones involucradas como entre ellas), lo cual conduce a reconocer que las formas a través de las cuales se puede arribar a una positiva coordinación pueden expresar tanto rasgos de jerarquía vertical como de prácticas horizontales. Para que la coordinación funcione es indispensable, entonces, que los distintos sectores no se vean a sí mismos como partes aisladas sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno de una materia o problema en común. Según explica Koldo Echebarría, la necesidad de coordinación surge de la interdependencia, del hecho de que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo. Esto ocurre por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población), porque intercambien recursos (coordinación con proveedores o clientes) o porque comparten objetivos generales (de la organización o del sistema de orga-

*La integralidad, en síntesis, procura dar a las políticas sociales una mayor coherencia e impacto, a través de su convergencia, privilegia la perspectiva del receptor y atiende de modo específico a las características del territorio en el que se realizan las intervenciones.*



nizaciones al que pertenecen).

Una clave para hacer cumplir los acuerdos políticos a los que se pueda arribar en los espacios de coordinación (incluyendo los reconocimientos mutuos entre los involucrados y la fijación de prioridades) es tener parámetros claros sobre los aspectos sustantivos respecto de los cuales los actores deciden ponerse de acuerdo. En esta búsqueda de resultados, según Garnier, son vitales tanto los **instrumentos y procesos de evaluación como la capacidad de generar, a partir de ellos, sistemas de incentivos que infundan una dinámica que consolide la búsqueda de la coordinación de esfuerzos**, por ejemplo en materia social.

Para ser solucionados o al menos enfrentados con cierto éxito, los problemas de coordinación en el ámbito de las políticas públicas requieren algo más que exclusivamente la sinergia de voluntades, intereses y recursos de los actores involucrados (lo cual sí constituye una condición necesaria). También se necesita una cierta **arquitectura institucional** que no se limite a la creación de estructuras formales de coordinación (Gabinetes Sociales, Mesas Interinstitucionales, etc.), sino que además de estructura, combine virtuosamente procesos e incentivos para aquellos actores.

Una clave interpretativa para entender la dimensión política de la coordinación intraestatal es preguntarse qué está en juego cuando se hace referencia a ella o, de otro modo, preguntarse qué intereses e ideologías compiten por la fijación de prioridades de la agenda gubernamental en aquellos temas que requieren abordajes integrales y, por ende, del ejercicio de la coordinación. En situaciones de restricciones como las que permanentemente afectan el accionar estatal, la lucha distributiva en el interior de un gobierno adquiere una importancia singular. Por ejemplo, privilegiar algunos asuntos transversales de la agenda social podría ser visualizado por algunos funcionarios políticos y equipos técnicos de áreas clave del accionar estatal como un potencial debilitamiento de sus agendas sectoriales específicas, lo cual obviamente generará conflictos muy fuertes. Gestionar políticamente estos conflictos coloca en primer plano la importancia de las reglas de decisión interna, el eventual liderazgo de quien debe coordinar a eventuales pares y el modo en que cada involucrado busca conformar coaliciones de apoyo "externas" a los ámbitos de coordinación, buscando apoyos críticos en otros actores del sistema político, el mercado, la sociedad civil o el escenario internacional.

## Repensar desafíos en el caso argentino

La Argentina ha explorado, en los últimos 20 años, diversos caminos para fomentar la coordinación de sus políticas sociales. Entre los noventa e inicios del nuevo siglo, con una visión acotada a la multiplicidad de pequeños programas focalizados en la pobreza. Desde tiempos recientes, y en el marco de una recuperación de la presencia estatal ante los retos sociales, con una perspectiva que intenta ser superadora de aquella, sin por ello lograr todavía resultados concretos en términos de integralidad.

A partir de 2003, las políticas sociales expresaron respuestas relevantes y pertinentes a problemas sociales y asignaturas pendientes que se venían gestando en la estructura social argentina desde mediados de los años setenta. Esto se expresó en diversos hitos de carácter sectorial, entre los que vale destacar la ley de financiamiento educativo –que llevó a una meta (ya cumplida) del 6% del Producto Interno Bruto (PIB) destinado a este campo estratégico de acción estatal–; la muy importante expansión de la cobertura previsional, sostenida en lo fundamental por una amplia y generosa moratoria que permitió incorporar a más de dos millones de nuevos jubilados y pen-

*Tomando en consideración las necesidades y/o derechos vulnerados de la población, un mecanismo usual donde la coordinación se pone en acto para generar la integralidad es a través del uso de la información, por ejemplo, vía la "ventanilla única".*

sionados; la puesta en marcha de programas masivos de salud pública, donde se destacó en un inicio el Remediar (destinado a proveer medicamentos gratuitos a las personas en situación de vulnerabilidad), y también el plan Nacer, que permitió bajo apropiadas modalidades de gestión una mayor atención a los niños en situación de pobreza; y finalmente, en este punteo introductorio, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, masiva intervención que ayudó a mejorar los ingresos de aquellos hogares con hijos cuyos padres estuviesen en situación de desempleo, informalidad o precariedad laboral.

Se sabe que un sistema es más que la suma de las partes. Y, en ese sentido, estos avances que la política social argentina ha venido desarrollando con énfasis desde 2003 en adelante (ya con gérmenes importantes desde 2002) han carecido de una concepción sistémica que hiciera frente, al mismo tiempo, a los desafíos de intersectorialidad y de relaciones entre niveles de gobierno. Por ello, buenas políticas y buenos programas no parecen estar alcanzando en el caso argentino todo su potencial de sinergia. Entre otras razones, **no hay integralidad de las intervenciones en tanto no se ha avanzado lo suficiente en una concepción integral de cuáles son los nudos críticos (y estructurales) de la "cuestión social de la Argentina federal"**. Es justamente en ese camino incompleto donde adquiere particular importancia la dimensión política de la política social (expresado entre otros aspectos en materia de coordinación), porque el país tiene por delante el reto de traducir el liderazgo político que jerarquizó recientemente la agenda social en un liderazgo de largo plazo con visión sistémica y estratégica.

En este contexto, es posible identificar dos aspectos cruciales que es necesario atender en el arduo camino de la coordinación pro-integralidad. Por un lado, **es necesario fortalecer una instancia que asegure la dirección estratégica y el enfoque integral**. El espacio previsto para la coordinación de la política social argentina en el nivel central de gobierno, el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales que reemplazó sólo nominalmente al anterior Gabinete Social, ha tenido en años recientes un pobre desempeño, no solamente en la función de coordinar a un conjunto amplio de ministerios relacionados con las intervenciones sociales (incluyendo al Ministerio de Economía), sino y esencialmente en lo que podríamos denominar "función de gobierno" de la política social, es decir, el ejercicio del rumbo estratégico del conjunto de las organizaciones estatales involucradas, más allá de las agendas sectoriales.



*Para que la coordinación funcione es indispensable, entonces, que los distintos sectores no se vean a sí mismos como partes aisladas sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno de una materia o problema en común.*

Esta situación no puede ser explicada por la falta de ministros con experticia en sus respectivas áreas, ya que en diversos casos hubo máximas autoridades con probados saberes sectoriales. Desde su liderazgo, sin embargo, carecieron de una concepción estratégica orientada a construir una nueva matriz de materia social capaz de aprovechar poder político, solvencia técnica y recursos fiscales para dar coherencia sistémica a un importante conjunto de reformas que, importantes en sí mismas desde la lógica sectorial, no tuvieron en el Consejo un ámbito de definición política que permitiese promover las evidentes sinergias intersectoriales que muchas de ellas tenían desde su propio diseño y razón de ser. Estas carencias del Consejo no fueron suplidas a la fecha por la Jefatura de Gabinete de Ministros, que según mandato constitucional tendría que ejercer un activo rol articulador entre diversos ministerios que compartan una problemática particular de interdependencia (en este caso, “lo social”).

Por otro lado, **es necesario hacer frente a las heterogéneas situaciones sectoriales entre niveles de gobierno.** Este aspecto conduce a resaltar las asignaturas pendientes en términos de definiciones más precisas (no sólo desde las

normas formales) respecto del quién hace qué en cada nivel de gobierno en los respectivos sectores que conforman la política social. Si bien en la década de los noventa la descentralización de la educación y la salud (entre otras áreas) dio creciente protagonismo a los Consejos Federales sectoriales, que en ambos casos se fortaleció en tiempos recientes, ese tipo de ámbitos tiene todavía retos por afrontar en otros sectores. El más evidente es el referido a los temas de desarrollo social más allá del avance en relaciones intergubernamentales específicos a diversos grupos vulnerables (niñez, discapacidad, etc.).

A esta complejidad en el vínculo entre la Nación y las provincias –que se combina con los cambiantes vínculos coyunturales del Poder Ejecutivo Nacional con los gobernadores de turno– se suma la muy desigual capacidad de gestión técnica y margen fiscal de los que disponen cada una de las jurisdicciones subnacionales. En muchos casos, esto lleva a la imposibilidad de adecuar la oferta nacional a las realidades y necesidades del propio territorio. Un capítulo aparte constituyen los más de 2.000 municipios que existen en el país, donde finalmente “aterrian” un número importante de programas sociales con foco en situaciones de pobreza y vulnerabilidad. Sus diferencias en términos de fortalezas organizacionales y competencias de sus recursos humanos para fomentar adaptaciones de esas políticas y programas (en general nacionales y a veces provinciales), tiene grandes implicancias en los resultados de las intervenciones a nivel local, y se destaca una ausencia importante en términos de estrategias masivas de fortalecimiento institucional centradas precisamente en fortalecer las capacidades de gestión municipal en materia social.