

EXPERIENCIAS COMPARADAS DE COORDINACIÓN DE POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA: APRENDIZAJES PARA EL CASO ARGENTINO¹

Fabián Repetto

INTRODUCCION

La política social latinoamericana ha experimentado cambios significativos en el último cuarto de siglo. No sólo se ha puesto en entredicho su alcance y contenido, algo evidente sobre todo en los momentos de reformas estructurales por el que atravesó la región en la década de los '90, sino también han mutado (con especificidades según los países) sus modos de organización, la división de responsabilidades, las prácticas de intervención. Un aspecto crítico al respecto se vincula con que dichos cambios no siempre acompañaron favorable y positivamente las mutaciones que experimentó también la estructura social de la región.

Observado el asunto desde la perspectiva de la situación social y cómo enfrentarla, el nuevo escenario de la región colocó en evidencia una vez más la multidimensionalidad de los problemas sociales, cuyas causalidades interrelacionadas no parecen posibles de ser enfrentadas exclusivamente con intervenciones de carácter sectorial. A su vez, este reconocimiento ha comenzado a asociarse también con la idea de que afrontar estas problemáticas requiere ir más allá de acciones centradas en el individuo, para dar lugar a una concepción que coloca el énfasis en dos tipos de abordajes potencialmente complementarios: la familia y el territorio.

Ubicando a las políticas sociales en el entramado más amplio de la institucionalidad social, cabe señalar que del conjunto de cuestiones institucionales relevantes, en el sentido que afecta el peso relativo de los actores involucrados y transforma las reglas de juego formales e informales que enmarcan a la política social y sus expresiones en servicios, políticas y programas concretos, aquí se habrá de colocar el acento en dos de ellas: la descentralización y la intersectorialidad. La emergencia de ambos conceptos en

¹ Este trabajo representa una versión revisada de un documento previo publicado en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Buenos Aires, 2010.

la historia reciente de la institucionalidad y la política social no aconteció al mismo tiempo.

Podría afirmarse que la descentralización cobró fuerza en América Latina, región tradicionalmente centralista, a partir de tres impulsos basados en motivos diversos, en tres décadas diferentes (secuencia que encuentra obvios matices en cada caso nacional): en los `70, bajo gobiernos militares, como un modo de intentar diluir los focos neurálgicos de conflictividad social, o al menos alejarlos de los centros de poder económico y político; en los `80, en los inicios de la transición democrática, bajo la expectativa de que permitiría sentar las bases de una democracia desde lo local y la participación social; finalmente, en los `90, guiada en lo fundamental por las urgencias fiscales de gobiernos nacionales preocupados casi exclusivamente por el ajuste estructural y la apertura de los mercados.

Por otro lado, si bien el problema de la ausencia de sinergias y complementariedades entre los diversos sectores responsables de las políticas públicas (y en particular de las políticas sociales) tenía importantes antecedentes, la preocupación por la intersectorialidad emerge más recientemente, cerca de mediados de la década del `90. Y surge primordialmente como una preocupación de “racionalidad administrativa-fiscal” resultante de la errática y caótica expansión de programas focalizados en la pobreza, fenómeno que había sido en los años previos la señal de identidad de una política social neoliberal que estaba quedando limitada, casi como sinónimo, al combate a la pobreza. Sólo más recientemente, pero aún de modo incipiente, comienza a cobrar fuerza el argumento de que la intersectorialidad es necesaria no sólo por razones de eficiencia, sino también porque las características de los problemas sociales se manifiestan cada vez más complejos e interrelacionados.

Sea en términos de los retos derivados de la descentralización y las consiguientes relaciones intergubernamentales, sea de la tensión sectorialidad-intersectorialidad, lo cierto es que en materia de política social una cuestión crítica cuando se habla de coordinación refiere al alcance de la misma, es decir, qué tanto de lo que suele denominarse “política social” es efectivamente materia de esfuerzos de coordinación. Esto implica, a su vez, una cuestión de carácter más general de las políticas públicas de un país, en tanto implica preguntarse por el grado de coherencia que tiene esa política

social (o “porción” de la misma) coordinable respecto a: i) el conjunto de intervenciones estatales; e ii) a lo que podría vislumbrarse como algo similar a “un proyecto de país”.

De acuerdo a lo antedicho, asistimos a la combinación de diversos reconocimientos: a) los problemas que afectan a la población no responden a una única causa o carencia/necesidad, sino que se trata de problemas multidimensionales; b) se requieren abordajes que superen la atención individual, para pasar a intervenciones que centren su atención no sólo en la familia como un todo (incluyendo las implicancias asociadas a las propias mutaciones del concepto “familia”), sino en el ámbito territorial en el cual viven los grupos sociales con problemas de bienestar y desarrollo social; c) la descentralización experimentada en gran parte de la región, y en particular en sus sectores y servicios sociales, conduce a repensar las relaciones intergubernamentales; y d) los marcados límites que tienen las acciones de un Estado que interviene en lo social a través de su organización sectorial requiere cambios de modo tal de generar sinergias entre sus ministerios, políticas y programas sociales; y e) cuando se habla de coordinación de política social debe observarse atentamente el alcance de lo que se coordina, tanto dentro del propio campo de la política social como en lo más general de las intervenciones de política pública.

Esta multiplicidad de reconocimientos se asocia a los denominados “efectos transversales de la institucionalidad social sobre la gestión social” (Repetto, 2009). Se afirma allí: “Respecto a los “efectos transversales”, es indudable que serán diferentes los retos de gestión social si se trata de una decisión propiamente sectorial (por ejemplo, la definición del perfil epidemiológico de una población o el cambio de la curricula escolar) que de cuestiones que afectan a varios sectores del Estado (por ejemplo, la gestión de un programa de transferencias condicionadas, que requiere no sólo de la transferencia monetaria y el control de quien la recibe desde el lado de la demanda, sino también de prestaciones de salud, educación y otros aspectos, más asociada a la oferta de servicios cuya responsabilidad no recae en la misma organización responsable del mencionado programa). En estos últimos casos, importan tanto las normas escritas que dan las pautas para la coordinación, como las prácticas no escritas que facilitan u obstaculizan una gestión intersectorial. Otro ejemplo donde la institucionalidad social genera efectos transversales sobre la gestión social es cuando el contenido concreto a gestionar (un servicio, una política, un programa) implica la intervención de diversas

jurisdicciones estatales, por ejemplo el nivel central, el subnacional (provincias, departamentos o cómo se denomine en cada caso) y/o el municipal, lo cual remite tanto a interpretar el alcance de las normas formales vigentes para regular estas relaciones, como al tipo de prácticas de cultura política que afectan dichos vínculos”.

Aquellos reconocimientos y estos efectos transversales llevan a plantear que uno de los mayores retos que enfrenta la institucionalidad social latinoamericana es avanzar hacia decisiones, diseños e implementaciones de sistemas de política social más integrales, capaces de hacer frente tanto al crítico escenario social como a los desafíos que afectan a las intervenciones destinadas a enfrentarlo. Lo que sí resulta evidente es que esos sistemas integrales de política social (y su vínculo con el conjunto de políticas públicas del país) habrán de ser muy diferentes país por país, no sólo en razones de grados diversos de desarrollo socio-económico, sino también por diversidades en los escenarios político-institucionales.

Es en este punto del planteo, relacionado con las necesidades de avanzar hacia sistemas integrales de políticas sociales, que cobra sentido resaltar la importancia de la coordinación (sea ésta acotada o bien amplia dentro del conjunto de esas políticas sociales). Esta emerge como un medio fundamental, seguramente no el único, para conformar abordajes, prácticas de gestión y movilización de recursos capaces de dar cuerpo a intervenciones más integrales en la política social latinoamericana. Y lo que el trabajo se propone es presentar conceptos y experiencias prácticas que sustenten esta línea argumental.

Se apunta, también, a extraer lecciones aprendidas útiles para el caso argentino, donde la reciente experiencia de Asignación Universal por Hijos refleja importantes avances (y retos) de coordinación entre sectores sociales del Estado nacional, a la par que muestra la escasa incidencia que ha tenido en su diseño e implementación un mecanismo creado especialmente para coordinar, tal el caso del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.

El documento se desarrolla en cuatro secciones además de esta introducción. En la primera se presentan aspectos generales de la situación social de la región a efectos de sustentar la complejidad y heterogeneidad de la “cuestión social”, a la vez que se pasa

revista a qué ha acontecido (también en términos panorámicos) con las políticas sociales en el último cuarto de siglo. En la segunda el énfasis se coloca en presentar elementos analíticos para revisar las distintas concepciones de políticas sociales, los cambios en la institucionalidad estatal que afectan a dicho campo de gestión pública, los elementos críticos de un sistema integral y, con particular énfasis, cuestiones críticas de la coordinación. En la tercera se presentan algunas experiencias latinoamericanas de coordinación de políticas sociales, como ejemplos posibles que ayuden a entender alcances y diseños institucionales diferentes. Finalmente, en las conclusiones se esbozan aprendizajes en dos planos, destinados ambos a sugerir líneas de investigación futura: por un lado, aquellos relacionados con el enfoque conceptual propuesto; por el otro, aquellos derivados de las experiencias nacionales presentadas.

1) BREVE MIRADA SOBRE EL ESCENARIO SOCIAL LATINOAMERICANO Y LAS POLÍTICAS SOCIALES DESTINADAS A ENFRENTARLO

Una rápida mirada a aspectos fundamentales de la “cuestión social latinoamericana”, sólo a efectos de enmarcar la complejidad y diversidad de la problemática a la cual se debe enfrentar la política social en cada uno de los países de la región. Lo que muestra esta perspectiva general sobre los problemas sociales es que los mismos no se limitan a una única dimensión (pongamos por caso “el ingreso”) sino que presenten múltiples aristas, que responden a causas diversas y que generan variadas consecuencias.

En términos de pobreza, los datos indican que en 2007 un 34,1% de la población se encontraba en dicha situación, mientras que la extrema pobreza o indigencia abarcaba a un 12,6% de la población. Así, el total de pobres alcanzaba los 184 millones de personas, de las cuales 68 millones eran indigentes. Sin embargo, gracias a que en el quinquenio pasado (2003-2007) se registró el mayor crecimiento del PIB por habitante desde los años setenta en América Latina, superando el 3% anual, los niveles de pobreza mostraron una tendencia descendente desde el año 2002, al menos hasta el 2007 (CEPAL, 2008).

En cuanto al desempleo, el mismo ha seguido siendo elevado en consonancia con la tendencia creciente desde el momento de las reformas estructurales. Hacia 2006

superaba por 2,4 puntos porcentuales el nivel de 1990. A pesar de las mejoras producidas desde el año 2002 en la gran mayoría de las áreas urbanas de los países de la región, persisten aún fuertes inequidades, que se expresan en mayores tasas de desempleo entre los pobres, las mujeres y los jóvenes. Al mismo tiempo la precariedad en los mercados de trabajo está altamente correlacionada con el empleo en sectores de baja productividad, que es por lo general de mala calidad y se caracteriza por la inestabilidad laboral, las bajas remuneraciones y la falta de acceso a la seguridad social, lo que se denomina informalidad laboral. En las áreas urbanas de América Latina, en 2006 el porcentaje de trabajadores informales era de un 44,9% (CEPAL, 2008).

Si la pobreza mostró una evolución favorable hasta tiempos recientes y el desempleo y precariedad laboral resultan asuntos de importancia crítica, sin duda un problema más serio y de complejidad superior, lo constituye el de la desigualdad. Según el último Panorama Social de la CEPAL (2008), América Latina sigue siendo la región más desigual del mundo, en la cual persiste una notable disparidad distributiva. El ingreso medio por persona de los hogares ubicados en el décimo decil supera cerca de 17 veces al del 40% de los hogares más pobres. Más allá de ahondar en cifras que complementen este dato, lo importante es remarcar que la desigualdad constituye, en síntesis, el problema más crucial de la estructura social latinoamericana.

Asimismo, en los últimos años una serie de problemas sociales han ido cobrando renovando protagonismo en toda América Latina, etapa en la cual las tendencias de desigualdad no cambiaron en términos significativos. Se trata de cuestiones que, de una u otra manera y aún siendo de larga data en ciertos casos, parecen estar resignificándose según los avances o retrocesos en el desarrollo socio-económico y político, dando forma a un nuevo escenario social en la región en general y en cada país en particular. Al respecto, Hardy (2004) resaltó oportunamente algunos muy significativos:

- 1) En primer lugar, la coexistencia de una pobreza tradicional con una nueva pobreza asociada al trabajo y a las inequidades distributivas, en la cual esta última está asociada a población con mayores niveles de escolaridad e históricas mejores condiciones de vida pero que en los últimos años han visto condicionado su bienestar por la dinámica excluyente del mercado de trabajo, los bajos ingresos, la regresividad distributiva y la desprotección en las condiciones laborales;

2) En segundo término, la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo no ha estado acompañada de una ruptura significativa en los patrones socio-culturales de discriminación de género, lo cual se refleja de modo significativo en la menor remuneración recibida por las mujeres a igual trabajo que los hombres, lo que afecta fuertemente la creciente tendencia de que sean las mujeres las jefas de hogar o el primer sostén económico de los mismos;

3) Como tercer fenómeno a destacar, cabe señalar el envejecimiento de las sociedades, lo cual se asocia en la región a las carencias en la cobertura de salud cuando se trata de enfermedades catastróficas de los adultos mayores y a la baja cobertura de la seguridad social, fenómenos ambos que están resignificando de modo acelerado (en algunos países más que en otros, por supuesto) el rol de la familia y la comunidad en los patrones básicos de bienestar individual y colectivo;

4) En cuarto lugar, el impacto que genera la masificación de las comunicaciones sobre los modelos aspiracionales de la población (en particular la juventud) resignifica el sentido de “necesidades” y aumenta la brecha entre lo que se aspira como patrón cultural para ser parte de la sociedad y la posibilidad real de acceder a ciertos bienes y servicios, a la par que fenómenos como la brecha digital segmentan aún más las sociedades de la región;

5) Un quinto fenómeno se asocia a los problemas sociales emergentes de la urbanización caótica y por lo general no planificada, que afecta las relaciones interpersonales, expande la demanda de servicios públicos y promueve sensaciones colectivas de inseguridad, fenómenos todos asociados de una u otra manera a la explosión de los niveles de violencia pública y privada; y

6) Finalmente, debe destacarse como otra problemática que afecta el futuro de la política social el tema de las migraciones, ya no sólo internas en un país sino hacia nuevos mercados en los países desarrollados, fenómeno que si bien tiene el efecto momentáneo de aumentar los recursos internos de los países expulsores vía las remesas, a largo plazo produce importantes pérdidas en términos de capital humano para el país que perdió esa población.

En este contexto de temáticas críticas que se van sumando al modo más tradicional de revisar e interpretar los problemas sociales regionales, el tema de la exclusión resulta más elusivo que el de desigualdad, pero igualmente algunas aproximaciones ayudan a entender de qué se está hablando cuando se hace referencia a dicho fenómeno en estos tiempos latinoamericanos. Minujin (1998) remarcó oportunamente dos dimensiones de la exclusión: por un lado, la de carácter socio-económica, asociada al problema del asalariamiento; por el otro, la de carácter socio-cultural, vinculada a la desincorporación de las redes institucionales y de los planes de acción de las personas como sujetos activos y dueños de sus propias vidas. Por su lado, Sojo remarca la necesidad de no confundir “la naturaleza unidimensional y cuantitativa de la ponderación de condiciones de pobreza (que se refiere a privaciones derivadas de la insuficiencia de ingresos o de acceso a la satisfacción de necesidades básicas) con la cuestión heterogénea, multidimensional y cualitativa a la que alude la noción de exclusión social (2008:143).

Otras voces han resaltado los avances conceptuales sobre la exclusión, en particular por su potencial para ser operacionalizado, destacando las siguientes cuatro características:

“La primera es el hecho de que algunos grupos son excluidos, a través de formas no económicas, del acceso a los bienes básicos y a los servicios que determinan el capital humano (...). La segunda característica es el acceso desigual a los mercados de trabajo y a los mecanismos de protección social de las instituciones tanto formales como informales. Aún para las personas con similares niveles de capital humano y calificación parece haber un importante elemento de discriminación que debemos considerar como parte de lo que uno definiría como exclusión social, más allá de consideraciones puramente económicas. La tercera característica se refiere a la exclusión de los mecanismos participativos, mecanismos que por medio de la participación de diversos grupos sociales afectan el diseño, la implementación y la evaluación de programas y proyectos del sector público. Finalmente, la cuarta, y la más general de las características, es la exclusión en el sentido del desigual acceso en la práctica al ejercicio completo y protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la negación de derechos humanos básicos” (Perry, 2000:10).

Como perspectiva complementaria es importante reconocer las transformaciones en la estructura familiar en la región, en tanto lo que acontezca en dicho ámbito afecta el bienestar de sus miembros más allá de lo que suceda en el mercado laboral o con las

políticas públicas (en particular sociales). Al respecto, Martínez Franzoni da cuenta de la tendencia latinoamericana hacia familias más diversas y proveedoras pero no más cuidadoras, e indica: “Producto de diferencias importantes entre países en su organización, las familias despliegan diversas estrategias para generar ingresos y simultáneamente lidiar con el trabajo no remunerado” (2008: 69)².

Esta somera e incompleta aproximación al escenario social de América Latina muestra la permanencia de problemas históricos y asociados a causas estructurales, a la vez que la emergencia de nuevos desafíos propios de los cambios económicos, sociales y demográficos de tiempos recientes. Ahora bien, ¿qué ha acontecido con la política social, en tanto decisiones y acciones destinadas precisamente a afrontar la “cuestión social”, en el último cuarto de siglo?

Las reformas de los años '80 y '90 ayudaron a conformar un escenario de política pública en el cual, en situaciones de crecimiento económico relativamente alto, se registraron tendencias a la diferenciación de las condiciones de vida que derivaron en fuertes aumentos de las ya indicadas desigualdades. Al mismo tiempo, en situaciones de recesión o de crecimiento económico restringido a pocos sectores (circunstancias que la vulnerabilidad externa convierte en latentes), esto se traduce en un fuerte empeoramiento de las condiciones de vida de los sectores más precariamente ligados a los mecanismos de mercado y a la protección social.

El modelo de política social que se ha ido conformando en los últimos años en América Latina no logró afectar esta situación de manera lo suficientemente sustantiva, aún con marcadas diferencias entre países que han seguido algunos caminos más o menos alternativos. No sorprende entonces que una gran parte de los imperativos de las reformas de las mencionadas décadas se encuentren, pues, en discusión.

Cabe destacar tres elementos clave de las reformas de política social de las últimas décadas: la *desestatización*, la *descentralización* y la *focalización*. La *desestatización*

² Esta cuestión es sin duda más general y no afecta sólo a América Latina. Esping-Andersen (2000) revisa su clásica tipología de regímenes de bienestar e re-introduce con fuerza la importancia de los cambios en el vínculo entre familia y bienestar.

implicó la transferencia parcial o total de responsabilidades del Estado a actores privados (empresas y organizaciones no gubernamentales y comunitarias); la *descentralización* produjo una reorganización de los servicios públicos y sociales que favorece el crecimiento de la responsabilidad relativa de los Estados subnacionales; y la *focalización*, por último, implicó un cambio de objetivo de la política social, del ciudadano como receptor por derecho, al grupo o zona de riesgo como receptor estratégico (Andrenacci y Repetto, 2006).

La desestatización conllevó una pérdida sistémica de la capacidad estatal para regular a los actores del mercado, a la vez que, tal lo esbozado, implicó el creciente activismo de estos (y de las organizaciones no gubernamentales) como protagonistas de muchos ámbitos de las políticas sociales. En lo referido al interior del aparato estatal central, se acentuaron las asimetrías a favor de los ministerios de Economía (ó Hacienda ó Finanzas, según nomenclatura de cada país), a la vez que creció la puja distributiva entre los ministerios sociales, tanto los clásicos como Educación y Salud, como los renovados del área de Trabajo o los nuevos de Desarrollo Social). Entre las diversas expresiones de capacidades que fueron perdiendo los Estados centrales, sobresale lo referido a sus capacidades de planeación de mediano/largo plazo, lo que conllevó un deterioro más o menos directo de las capacidades de coordinación de las políticas públicas estratégicas, aún cuando la cuestión como tal fue ganando paulatino protagonismo en los discursos de la nueva gerencia pública.

Respecto a la descentralización, sus principales efectos en materia de políticas sociales se vinculan a la reformulación del papel a ocupar por cada nivel de gobierno, con un creciente protagonismo del nivel subnacional en algunos de los países de organización federal (tales los casos de México y Argentina, en menor medida Brasil), así como mayor papel de los municipios (como quedó en evidencia en Colombia y Chile, y también en Brasil, por citar sólo tres ejemplos). Esto conllevó un aumento de los actores involucrados, potenciando por ende las pujas distributivas y los intereses políticos propios de la dinámica del juego democrático, a la vez que no abundaron los esfuerzos por generar diseños institucionales de calidad que regulasen, desde un prisma de relaciones intergubernamentales, estas novedosas interacciones en áreas de por sí tan complejas como la educación, la salud, la vivienda o el desarrollo social.

En relación a la focalización, la misma se expresó de modo emblemático en múltiples programas contra la pobreza, llevados adelante no sólo desde los flamantes ministerios de desarrollo social (o equivalentes) sino también desde los ministerios sociales más tradicionales e, incluso, desde la propia Presidencia (como fue el caso pionero de los Fondos Sociales). Los aspectos críticos son múltiples en este caso, pero resultan notorios dos en particular: a) la segmentación, bajo ciertos fundamentalismos tecnicistas, de la “cuestión social” que afecta a individuos, familias y territorios; y b) la dispersión de esfuerzos y atomización de miradas entre los muchos organismos con algún grado de responsabilidad directa en este tipo de intervenciones por programas.

En el marco de estas transformaciones de la institucionalidad social y aún con la supervivencia de algunas intervenciones universales y de seguridad social, la tendencia dominante que recorrió la región hasta los años '90 (casi sin oposiciones capaces de revertir la direccionalidad de dichas intervenciones y que profundizaban los rasgos negativos de la situación social), pareció estar asociada a la conformación de lo que Pérez Baltodano (1997) dio en llamar “política social como alternativa a la ciudadanía”, entendida ésta como aquel tipo de intervención estatal en materia social que se formula e implementa en ausencia de derechos sociales. En una historia reciente dónde la tendencia de las políticas sociales latinoamericanas no ha sido neutral respecto a la cristalización de “ciudadanías duales” (Fleury, 2000) y “ciudadanías asistidas” (Bustelo, 2000), resulta pertinente remarcar los límites que las mutaciones de las políticas sociales tuvieron respecto a su declarado objetivo de mejorar el escenario social latinoamericano. La nueva estructura de riesgos sociales a los que se están enfrentando las sociedades latinoamericanas (con sus especificidades según países y sub-regiones) no está siendo apropiadamente atendida por los sistemas de política y protección social (Filgueira, 2007).

El resultado global del proceso de reforma de la política social latinoamericana implicó una fragmentación de derechos sociales, desde una perspectiva nunca del todo alcanzada en la región de “ciudadanía plena” (basada en el derecho a un mínimo de condiciones de vida socialmente aceptables por título de ciudadano) hacia una perspectiva en la cual ciertos sectores con carencias tenían “titularidades coyunturales”

sobre servicios, las cuales estaban condicionadas a la continuidad de dichas carencias (Andrenacci y Repetto, 2006). El conjunto de mutaciones de las políticas sociales se expresaron, por ejemplo, en que pasaron a ser materia de decisión individual numerosos asuntos que previamente (y en algunos países más que en otros) venían de la mano de la inserción laboral del trabajador: el sistema de aseguramiento y previsión, la salud, la administración de los tiempos de trabajo y ocio, el acceso a la vivienda y otros beneficios.

Desde finales de los '90 la política social apuntó a reforzar el capital humano fortaleciendo una mayor demanda por educación y salud, ofreciendo mecanismos compensatorios para aquellos que quedasen fuera del mercado (Serrano, 2005). Los programas de transferencias condicionadas (PTCs), creados a lo largo y a lo ancho de América Latina y que reconoce sus principales experiencias en el *Bolsa Familia* (Brasil) y el *Oportunidades* (México) (y en otra escala ejemplos como el de *Chile Solidario* y el cada vez más masivo *Familias en Acción* en Colombia), los que se han propuesto enfrentar algunos de los principales déficit de la política social de la región, por lo menos en materia de atención a los sectores en situación de pobreza. La escala masiva de los mismos y sus avances en términos de colocar el énfasis en intentar disminuir la reproducción intergeneracional de la pobreza, constituyen dos elementos destacados de este tipo de experiencia, cada vez más visible y reconocidas.

En el último lustro, en el marco de un rápido agotamiento de algunos principios asociados al llamado “Consenso de Washington”, fue retomando fuerza la idea de recuperar un rol activo del Estado en general, y en la política social en particular. Ayudó a ello la llegada al gobierno de líderes asociados de un modo u otro al espacio político-ideológico de centro-izquierda. Este movimiento del péndulo no implicó, necesariamente, resultados espectaculares e impactos inmediatos en cuanto a enfrentar problemas tan estructurales como la desigualdad o tan complejos de abordar como la exclusión.

El presente escenario, que combina una revitalización del rol activo del Estado para enfrentar los problemas sociales y la permanencia de múltiples asignaturas pendientes, expresa entonces la necesidad de seguir avanzando en una mejor política social latinoamericana. Y entre las alternativas para avanzar en esa dirección se encuentra el

reto de construir sistemas integrales de políticas sociales, acordes al tipo de problemática que cada país debe enfrentar en términos de sus respectivas estructuras sociales. La siguiente sección brinda elementos analíticos para entender el mencionado desafío.

2) NOTAS CONCEPTUALES SOBRE LA COORDINACION Y LA INTEGRALIDAD DE POLITICAS SOCIALES

¿Qué se entiende por políticas sociales?

Lo primero que debe clarificarse desde el punto de vista conceptual se relaciona con los posibles alcances de las políticas sociales, de cuyas mutaciones recientes acaba de hablarse. Estas constituyen un subconjunto de las políticas públicas y no tiene un límite preciso, como bien lo expresa Titmuss. Primero cuando señala, siguiendo la obra de Marshall: "El término política social no es una expresión técnica con significado exacto (...), se utiliza para hacer referencia a la política de los gobiernos respecto a aquellas actuaciones que tienen impacto directo en el bienestar de los ciudadanos a través de proporcionarles servicios o ingresos. Por lo tanto, la parte más importante está formada por la seguridad social, la asistencia pública (o nacional), los servicios sanitarios y de bienestar, la política de vivienda" (1981, 37). Luego, va más allá en su ligazón con otras áreas de acción pública y la considera como un sistema redistribuidor de ingresos, por lo cual incorpora aspectos tales como la política fiscal, la política de empleo e ingresos, así como la administración de los sectores sociales (cfr. Bustelo y Minujin, 1997).

Un aspecto fundamental a reconocer es que se trata de un campo en permanente construcción y/o reconfiguración. Las relaciones de fuerza, las cosmovisiones ideológicas, los avances tecnológicos y los renovados saberes disciplinarios son cuatro aspectos que, combinados, ayudan a entender los cambios que históricamente transforman el alcance y contenido de la política social. Como la otra cara de una misma moneda, también ayuda a entender dichas transformaciones lo que acontece propiamente en la estructura social, las mutaciones en sus estructuras de riesgos y vulnerabilidades, la aparición de nuevos problemas o la reformulación de viejas cuestiones irresueltas o resueltas sólo de modo parcial.

Con base en la tipología de regímenes de bienestar propuesta por Esping-Andersen (1993), la literatura especializada ha definido tres áreas fundamentales de política social, cuya dinámica impacta en forma directa sobre los problemas y necesidades de determinados sectores de la sociedad: en primer término, aquellas de cobertura universal; en segundo lugar, las asociadas a la seguridad social; finalmente, las destinadas a enfrentar la pobreza.

El conjunto de acciones públicas definidas como *políticas sociales universales* se expresa paradigmáticamente en los sectores de educación (sobre todo en los niveles básicos) y salud (en especial, de atención primaria). Aun cuando el origen de las mismas puede hallarse en las etapas iniciales del capitalismo (o vinculado a la consolidación de algunos Estados nacionales en el caso de América Latina de finales del siglo XIX), su extensión en términos amplios y beneficios relativamente homogéneos brindados en forma centralizada y financiada por los recursos públicos del fisco, recién se produce a partir de la segunda posguerra. Resultó, así, la expresión cabal de los nuevos derechos sociales. Este tipo de políticas "pretende cubrir a toda la población contra las contingencias sociales, independientemente de la actividad que realice el ciudadano y de su capacidad contraprestadora" (Lo Vuolo, 1990:39).

Las *políticas de la seguridad social* limitan por lo general su cobertura a individuos (y su grupo familiar) que integrasen la fuerza laboral formalmente organizada, a la par que se financian en forma tripartita entre asegurados, empleadores y el Estado. Al decir de Lo Vuolo: "Los beneficios que otorga están, al menos parcialmente, vinculados con los aportes (ya sea en forma directa o indirectamente utilizando a los salarios como base común de cálculo). Se organiza en diferentes programas (usualmente separados), cada uno de los cuales se identifica con una particular "contingencia" o "riesgo" social que motiva la cobertura" (1990:39).

En lo que refiere a las *políticas frente a la pobreza*, y aún cuando su génesis se remonta a los orígenes mismos del Estado, el lugar que ha ocupado históricamente en el conjunto de acciones públicas permite descubrir un recorrido singular. Mientras en gran parte de los países con mayores niveles de industrialización fue desapareciendo como tal, más allá de acciones aisladas, (con la notoria excepción de Estados Unidos y otros países anglosajones), en ámbitos como América Latina tuvo una triple manifestación histórica: la

beneficencia, la asistencia pública y las más recientes modalidades de programas focalizados.

Un modo algo diferente pero en general complementario de interpretar analíticamente las políticas sociales es introduciendo el concepto de protección social. En este momento histórico, una de las novedades más sugerentes en el campo de la política social es que las recientes acciones (dispersas, atomizadas y muchas veces irrelevantes) destinadas a enfrentar la pobreza comienzan a dar paso a enfoques más amplios, relacionados con lo que ha dado en llamarse la “protección social”. Esto se da en un marco donde los gobiernos latinoamericanos, los organismos multilaterales, la comunidad académica y las organizaciones sociales, entre otros actores relevantes, comienzan a avanzar hacia dos nuevos consensos, aún incipientes: por un lado, se empieza a reconocer que la política social es bastante más que acciones dirigidas exclusivamente a la población en situación de pobreza; por el otro lado, se va tomando mayor conciencia de que, en tanto una de las claves fundamentales para mejorar la situación social está relacionado con lo que acontezca con el mercado de trabajo, es importante incorporar esta dimensión como parte relevante de las preocupaciones estatales en lo social. Justamente la protección social emerge con fuerza en el cruce de ambos consensos en construcción.

Dicho de otro modo, la protección social (al ir más allá de la reciente historia de lucha frente a la pobreza y aún con problemas evidentes sobre su alcance práctico) engloba un conjunto de aspectos críticos anteriormente dispersos en el debate de política pública en materia social: el capital humano, los riesgos individuales y colectivos, la reproducción intergeneracional de los problemas y necesidades sociales, el vínculo entre lo económico y lo social, etc. Y lo hace, al menos en el plano conceptual, enfatizando una perspectiva de derechos (y responsabilidades), aspecto novedoso cuando se trata de políticas públicas relacionadas con población con bajo nivel de organización e incidencia política y social. Así planteado el horizonte de retos y desafíos de la protección social, es evidente que la misma emerge como un complemento apropiado de otras áreas de la política social, por ejemplo la salud y la educación, a la vez que establece “vasos comunicantes” con otras áreas estratégicas de gestión pública.

Las aproximaciones previas implican que el alcance de la política social no constituye un dato ya dado y homogéneo para cualquier tiempo y lugar. Por el contrario, que define cada Estado en cada país respecto a sus contenidos y componentes (y por ende sus potenciales impactos) variará dinámicamente en función de aspectos tan diversos como el grado relativo de desarrollo económico y social, las características y actores del sistema político, el lugar del país en el escenario internacional, etc. Por ende, según el sistema de política social que cada país conforme en un cierto momento de su historia serán los retos de coordinación destinados a promover un sistema integral.

Aquí se hacen presentes dos supuestos: por un lado, que cuanto más extenso y complejo es el conjunto de intervenciones que un Estado decide llevar adelante como política social (incorporando servicios e instituciones con fuertes componentes meritocráticos y universales), más difícil será avanzar en coordinaciones pro-integralidad dado el peso e intereses de los actores que en dichos campos se conforman; por el otro, que las posibilidades de avanzar hacia mejores coordinaciones pro-integralidad estará fuertemente asociado a contar con coaliciones socio-políticas progresista con fuerte interés en materia social, y con aparatos técnico-burocráticos con capacidad de adoptar comportamientos y prácticas flexibles de gestión pública. Ambos supuestos se entrelazan, además, con renovadas cuestiones que hacen al accionar estatal, aspecto a abordar a continuación.

Los nuevos retos del Estado y su impacto en las políticas sociales

Las últimas décadas han dejado al descubierto la necesidad de promover transformaciones importantes en los Estados latinoamericanos. Y si los años de auge neoliberal plasmaron la propia visión de la coalición dominante por entonces respecto a esta necesidad en una retracción estatal amparada en la crisis fiscal y la deslegitimidad del aparato administrativo público, los años recientes han comenzado a mover el péndulo en otra dirección. Gobiernos más abiertos a reconocer la importancia de aumentar capacidades estatales tienen por delante la tarea de promover mejores relaciones intergubernamentales (cuestión esencialmente crítico en aquellos países con organización federal) así como virtuosas intervenciones intersectoriales. Ambos desafíos resultan particularmente relevantes en materia de políticas sociales.

En cuanto a las relaciones intergubernamentales, las mismas potencian su relevancia en tanto se ha avanzado mucho en los procesos descentralizadores. Filmus (1998) diferenció oportunamente entre cuatro lógicas que han predominado al momento de avanzar en reformas institucionales de descentralización³: a) Lógicas fiscalistas: Se enfatiza la necesidad de ahorro del gasto público; b) Lógicas tecnocráticas: Se propone controlar y hacer más eficiente el proceso de toma de decisiones e implementación; c) Lógicas de mejora de la calidad: Se busca adaptar las acciones públicas a las realidades subnacionales, regionales y locales; y d) Lógica democrática-participativa: Se propone, vía más poder local, comprometer a la comunidad para que asuma un mayor compromiso y control sobre los procesos públicos.

Para el caso de cómo se decide, diseña y gestiona la política social (incluyendo su evaluación) en el marco de la descentralización, es importante determinar, tomando en cuenta las reglas formales e informales de la institucionalidad social: a) si la capacidad de decisión está distribuida entre autoridades de distinta escala territorial; b) qué atribuciones le cabe a cada autoridad; c) qué mecanismos existen para coordinar la actividad entre autoridades de distinta jurisdicción; y d) en qué medida las diferencias entre jurisdicciones coinciden con diferencias reales en el entorno social y la eficacia de los sistemas de acción social subnacionales y si existen mecanismos para compensar esas diferencias (Acuña y Repetto, 2009).

Sintetizando lo acontecido con la descentralización en materia social, Fizbein afirmó: “Durante las dos décadas pasadas, la mayoría de los países de la región atravesó por un proceso de descentralización de las responsabilidades de prestación de servicios. Prácticamente todos los países han emprendido alguna forma de descentralización de su sistema de enseñanza primaria y secundaria, lo que implicó la transferencia de los poderes de decisión a actores externos a la estructura burocrática de los ministerios de educación. En muchos países, el sector del agua cambió de un único proveedor nacional controlado por el gobierno central, a una estructura sumamente descentralizada donde el servicio se delega a cientos de servicios públicos municipales nuevos. Además, los gobiernos locales y regionales asumieron cada vez más responsabilidades sobre los

³ Estas pueden ser leídas en términos de objetivos fundamentales que son comunes a diversos campos de gestión pública aún cuando su formulación original se refiriese al caso del sector educativo.

establecimientos y programas de salud pública y también se llevó a cabo un proceso descentralizador en el sector transporte, donde se produjo un aumento gradual de la participación de municipios y gobiernos regionales en la gestión de caminos secundarios y terciarios. Con el tiempo, algunos países también han delegado responsabilidades en cuanto a programas de ayuda social a los gobiernos subnacionales” (2005:23).

Serrano y Fernández difieren parcialmente con Fiszbein respecto a los programas frente a la pobreza, sobre todo en tiempos recientes donde han emergido con fuerza los ya mencionados programas de transferencias condicionadas. Afirman: “El discurso sobre la reforma y modernización del Estado en América Latina menciona entre sus pilares la descentralización de la política social y el fortalecimiento de los niveles descentralizados para la gestión de lo social, siendo el mayor ejemplo de estos procesos la descentralización de las políticas sectoriales de educación y salud. Pero la materia sobre la cual se generan traspasos, en el caso social, es diversa. Por un lado, se encuentran las conocidas y grandes políticas sectoriales, pero por otro, una vasta gama de acciones que opera con lógica de programas. Estas distinciones permiten comprender por qué existen grandes diferencias entre la descentralización que se produce de los servicios de educación y salud y la descentralización de las políticas de superación de la pobreza, las que no forman parte explícita de la agenda descentralizadora en los distintos países, aunque su ejecución es innegablemente de ámbito local” (2005:1).

Es importante reconocer que la descentralización implica nuevas y mayores complejidades para la gestión estatal. En ese sentido, es pertinente colocar el acento en los distintos tipos de relaciones intergubernamentales que derivan de la descentralización. Al respecto, Jordana (2001) presenta una sugerente clasificación de posibles diseños institucionales de dichas relaciones entre niveles de gobierno. Refiere, por un lado, a la idea de “monopolio institucional”, en el cual el gobierno central maneja de modo exclusivo determinadas áreas. Por otra parte, denomina “monopolio institucional distribuido” al manejo de determinadas áreas de forma exclusiva por parte de los gobiernos subnacionales. Finalmente, habla de “pluralismo institucional” cuando se trata de áreas donde distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades. El mismo autor señala: “Actualmente, en la mayor parte de los países se encuentran en buena parte mezcladas las tres modalidades mencionadas, con mayor o menor presencia

de una u otra, según su estructura política y administrativa, su tradición centralista y los avances realizados en las últimas décadas en materia de descentralización. Además, en cada ámbito sectorial de políticas públicas pueden surgir configuraciones relativamente distintas” (*Ibidem*:29).

El otro asunto crítico a abordar aquí refiere a los marcados límites que tiene el Estado para afrontar de un modo sectorial (con tendencia a actuar en términos de “compartimentos estancos”) problemas que requieren fuertes interrelaciones, enfoques e intervenciones comunes. Esto conduce a la cuestión de la intersectorialidad. Al respecto, Serra propone una aproximación que resulta sugerente como punto de partida: “La transversalidad es, al mismo tiempo, un concepto y un instrumento organizativo cuya función es aportar capacidades de actuación a las organizaciones en relación con algunos temas para los que la organización clásica resulta inadecuada. En este sentido, responde tanto a necesidades de diseño de la organización como a necesidades de gestión. La transversalidad intenta dar respuestas organizativas a la necesidad de incorporar temas, visiones, enfoques, problemas públicos, objetivos, etc., y a las tareas de la organización que no encajan en una sola de las estructuras organizativas verticales. Asimismo, intenta que esas estructuras verticales compartan sinérgicamente la consecución de un objetivo común, que no es específico a cada una de ellas” (2005:3).

La intersectorialidad conlleva claramente aspectos políticos y técnicos. En un sugerente estudio sobre la temática, Cunill Grau (2005) da cuenta de dos premisas que encuadran desde esta óptica el debate sobre intersectorialidad: 1) la integración entre sectores posibilita la búsqueda de soluciones integrales. Esta premisa le asigna un fundamento expresamente político a la intersectorialidad y se traduce en la asunción de que todas las políticas públicas que persigan soluciones integrales, tales como la modificación de la calidad de vida de la población, deben ser planificadas y ejecutadas intersectorialmente; y 2) la integración entre sectores permite que las diferencias entre ellos puedan ser usadas productivamente para resolver problemas sociales. Esta premisa remite a un fundamento técnico de la intersectorialidad consistente con la idea de que crea mejores soluciones (que la sectorialidad) porque permite compartir los recursos que son propios de cada sector.

La política social no resulta materia exclusiva del Estado nacional, como ya se observó al atender a las reformas descentralizadoras y sus impactos en las relaciones intergubernamentales. Por ende, en países con dos o tres niveles de gobierno, sea el caso de países unitarios o federales (y sus matices), pueden existir diferentes organizaciones públicas que a un mismo nivel de gobierno gestionen la política social, dando lugar por ende a relaciones de intersectorialidad (horizontales). Indicado esto, aquí se enfatizará el análisis en las interacciones entre sectores del Estado nacional, aún cuando muchos de sus aspectos críticos también sean comunes a la gestión intersectorial horizontal en un gobierno subnacional y/o local.

Debe tenerse presente que el tipo de intersectorialidad que aquí se propone analizar, concentrado en lo que sucede con las intervenciones sociales del Poder Ejecutivo de la estructura estatal central, implica colocar la atención en la dinámica que acontece al interior de dicha instancia. Allí, más allá de los discursos públicos que resaltan la coherencia de enfoques, perspectivas y estrategias de un gobierno (al fin de cuentas un conjunto de mujeres y hombres con responsabilidad de administrar el Estado durante un cierto período de tiempo), muchas veces suceden otras cosas. Y es que en la práctica lo que predomina es la multiplicidad y entrelazamiento de interacciones entre actores con intereses e ideologías diversas, donde las dotaciones de recursos, las expectativas personales o grupales, las relaciones informales y los marcos normativos, hacen muy compleja la conformación de coaliciones para generar avances en la intersectorialidad, coaliciones que sean sólidas y que actúen con un horizonte de largo plazo, es decir, que vayan más allá de acuerdos tácticos coyunturales.

Veiga y Bronzo destacan tres patrones a través de los cuales podría pensarse la intersectorialidad de la política social: “1) la política es diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial; hay una estrecha y constante colaboración a lo largo de todo el ciclo de la política; 2) la política es formulada intersectorialmente, pero es ejecutada de manera sectorial, siguiendo algún nivel de coordinación: cada sector ejecuta parte de la política concebida intersectorialmente; y 3) la política establece objetivos y metas consistentes entre sectores. Las metas generales son desdobladas en políticas consistentes, pero formuladas y ejecutadas de manera sectorial y autónoma” (2005:10). Al decir de Prates Junqueira (2004), la calidad de vida demanda una visión integrada de los problemas sociales y la acción intersectorial surge

como una nueva posibilidad para resolver esos problemas que inciden sobre una población que ocupa un determinado territorio. Es una visión importante, señala el autor, porque aporta una visión integrada de los problemas sociales y de sus soluciones.

En síntesis, las consecuencias de la descentralización y los límites de las intervenciones sectoriales afectan fuertemente el rol del Estado. Sabido es que el Estado (en este caso, enfatizando los Poderes Ejecutivos), en tanto expresión materializada de una relación social enmarcada históricamente, es heterogéneo a su interior. Y tal diferenciación se expresa de modo muy clara en las pujas y diferencias de criterios en los organismos que a su interior tienen la responsabilidad de afrontar los problemas sociales. Otro tanto sucede en los espacios que al interior del aparato estatal se crean con el declarado objetivo de articular organismos con responsabilidad en materia social, sea en términos de relaciones intergubernamentales, sea en lo referido a las cuestiones de intersectorialidad.

Una clave interpretativa para entender la complejidad que afecta al Estado cuando el propósito es avanzar vía la coordinación en la construcción de sistemas integrales de gestión pública, por ejemplo en materia social, es preguntarse: ¿qué está en juego?, o de otro modo, ¿qué intereses e ideologías compiten por la fijación de prioridades de la agenda gubernamental? En situaciones de restricciones como las que permanentemente afectan el accionar estatal, la lucha distributiva adquiere una importancia singular. A modo de ejemplo, privilegiar una agenda centrada en un sector social en particular podría ser visualizado, por algunos organismos (y sus funcionarios políticos) de otras áreas claves de la política social, como un potencial debilitamiento de sus agendas específicas, lo cual obviamente generará conflictos muy fuertes. Lo mismo habría de suceder cuando la definición de un liderazgo en la tarea de avanzar en sistemas integrales redundase en pérdida de influencia y poder político por parte de los otros actores involucrados. A esto se suma los propios retos que cada organización tiene a su interior⁴.

⁴ Es evidente que cada actor por sí mismo, en su dimensión organizacional, tiene problemas internos de coordinación. Sea entre direcciones de un ministerio, departamentos de una empresa o áreas de trabajo en una organización de la sociedad civil, el logro de acciones colectivas suele ser difícil de cumplir. En esos casos, de búsqueda de coordinación dentro de una organización específica, la forma más usual de resolver los problemas de coordinación (o al menos intentar resolverlos) suele ser el uso de la jerarquía (Martínez Nogueira, 2005).

Coordinar, como lo veremos con más detalle adelante, constituye a la vez un proceso técnico y político. Los mejores instrumentos burocrático-administrativos pocos resultados generarán si falta una direccionalidad política estratégica. A su vez, cualquier “hoja de ruta de prioridades” que pueda establecerse desde los ámbitos de decisión del sistema político y la alta dirección estatal habrá de quedarse a mitad de camino de no contar con funcionarios bien entrenados, motivados y con recursos cognitivos y tecnológicos suficientes como para plasmar en la práctica esos rumbos políticos fijados como parte del juego político democrático.

Es precisamente la dificultad de lograr esta conjunción virtuosa entre lo técnico y lo político uno de los elementos que explican los problemas de coordinación que afectan a las políticas sociales en cualquier tiempo y lugar pero más aún en contextos de baja calidad institucional. Muchas veces los bienvenidos recambios de gobierno fruto de la dinámica democrática afectan la posibilidad de consolidar burocracias meritocráticas capaces de sentar las bases administrativas de políticas de largo plazo. Complementario a lo anterior, la fragilidad que suele existir en materia de institucionalidad política afecta la construcción de consensos amplios a favor de estrategias de sistemas integrales, en tanto suele ser importante el grado de volatilidad de las políticas, y más aún de los programas y proyectos.

Por ende, lo que la nueva etapa histórica de América Latina reclama no sólo es fortalecer la capacidad estatal en general, sino la capacidad de coordinación en particular. En ese sentido, es apropiado recordar que los ámbitos destinados a promover coordinación pro-integralidad se caracterizan, por definición y tal lo indicado, por nuclear a numerosos agentes, lo cual torna muy compleja la negociación de los acuerdos. En esta línea, Shepsle se refiere a la discrecionalidad *ex post*, en tanto en ámbitos complejos (y el campo de las políticas sociales sin duda lo es) resulta casi imposible eliminar dicha discrecionalidad “ya sea porque es inútil pretender prever cada margen de posibilidad (con lo cual los acuerdos resultan contratos inevitablemente incompletos, en el mejor de los casos) o debido a que existen dificultades para supervisar su cumplimiento. Por una o por otra razón, cuando se anticipa el ejercicio de la discrecionalidad, los acuerdos pueden fracasar desde su concepción” (2003:286). Un complemento analítico adicional al respecto lo representa el aporte de North (1998) cuando éste referencia, bajo el concepto de “costos de transacción”, la dificultad de lograr la materialización de los

pagos en procesos políticos donde prima la interacción estratégica, no necesariamente cooperativa. Esto, bajo el supuesto de que la información es costosa, los actores usan modelos subjetivos para explicar su entorno y los acuerdos se cumplen imperfectamente debido a la dificultad de controlar lo que sucederá en futuras interacciones.

Coordinación: camino hacia la integralidad

Planteados los nuevos retos de la gestión estatal en términos de relaciones intergubernamentales e intersectorialidad, emerge con fuerza el argumento acerca de la necesidad de la coordinación, como camino para afrontar dichos desafíos. Aquí se avanzará en la idea de que si bien la coordinación es importante, lo es (fundamentalmente) en tanto medio para avanzar en la conformación y gestión de un sistema integral, por ejemplo en materia de política social.

Es posible sugerir, a estas alturas, una definición (que sin duda deja fuera múltiples aristas de la problemática) de *coordinación pro-integralidad*. Aquí se entenderá por ésta al “...proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de la gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo [...] un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de las cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar. El mencionado proceso generará realmente una coordinación pro-integralidad cuando derive en: a) la fijación de prioridades compartidas; b) la asignación acordada de responsabilidad al momento de diseñar las intervenciones; c) la decisión “suma-positiva” de qué hacer y cuántos recursos movilizar; y d) una implementación con acciones complementarias de múltiples actores, que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los diversos responsables de las políticas y programas sociales” (cfr. Repetto, 2005). Lo que complementa este enfoque es entender que la coordinación es una función estatal, que requiere ser cumplida para avanzar en la integralidad más allá del tipo de diseño institucional que la operacionalice y actor o conjunto de actores que la lideren (Acuña y Repetto, 2006).

Los aspectos subrayados apuntan a resaltar el carácter complejo de una coordinación que promueva la integralidad, en tanto son diversos los involucrados que intervienen en

todo el ciclo de política pública. Esto significa, entonces, que la coordinación pro-integralidad no puede limitarse a alguna fase en particular, toda vez que semejante reto requiere darle coherencia sistémica tanto a la decisión como al diseño y la implementación (y reflejarse al momento de evaluar las acciones emprendidas).

Indicado lo anterior en tanto perspectiva conceptual, conviene ahora explorar por qué se requiere coordinación, en particular del tipo aquí indicado. Entre otras razones, porque “...no es de extrañar que haya incoherencia entre algunos objetivos sectoriales, que se observe falta de comunicación y diálogo y, por consiguiente, descoordinación de acciones y actividades entre las diversas autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas correspondientes: transversalmente (entre áreas funcionales), verticalmente (entre los niveles de gobierno central, estatal y municipal), y longitudinalmente (entre diversos horizontes temporales)” (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005:67). Complementario a este enfoque, resalta los aportes de Martínez Nogueira (2005) y Serrano (2003), cuando remarcan algunos problemas fundamentales de la gestión pública, claramente presentes en el ámbito de lo social y cuyas manifestaciones problemáticas reclaman coordinación pro-integralidad: complejidad de ámbitos y niveles, excesiva diferenciación estructural, sectorialización inadecuada, fracturas y segmentaciones organizacionales, la presencia de nuevos actores, la predominancia de modelos de gestión de baja interdependencia e interacción⁵.

Ramírez y Peñalosa agregan fundamentos a la necesidad de coordinación, al afirmar: “...si las políticas no son el resultado de un consenso entre los actores involucrados, si no hay acuerdos sobre el “qué” y el “cómo”, sin un convencimiento acerca de los beneficios esperados, sin sinergias o incentivos y castigos a la ejecución, las políticas corren el gran riesgo de quedarse en iniciativas” (2006: 2). Asimismo, la coordinación también permite reducir incertidumbre a la interacción entre los involucrados, a la vez que ayuda a integrar aportes especializados (Cortázar, 2003).

⁵ En particular Serrano (2003) resalta cuestiones similares que potencian la necesidad de la coordinación, a la vez que afectan el logro de la misma: cada actor o agencia busca preservar su autonomía e independencia, las rutinas organizacionales son difíciles de sincronizar, los objetivos, misiones y expectativas de los involucrados son diferentes.

La coordinación es reconocida como un mecanismo de gestión pública que permite reducir contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales. Por tanto, y tomando como primera referencia lo que sucede en la gestión estatal de las políticas públicas, la coordinación permitiría alcanzar los siguientes objetivos: a) evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; b) reducir las inconsistencias de las políticas; c) asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; d) atenuar el conflicto político y burocrático; y e) promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas (Peters, 1998).

Puede afirmarse, en consecuencia, que la coordinación (cuando realmente se requiere y no en tanto “moda a seguir”) se constituye en un medio privilegiado para lograr sumar esfuerzos orientados al logro de objetivos estratégicos. Ante problemas públicos complejos, con múltiples aristas y diversidad de aspectos involucrados en sus orígenes y su desarrollo, una intervención coordinada puede ayudar a afrontar, al mismo tiempo y con acciones tanto especializadas como transversales, las diversas dimensiones que requieren atención. El logro de la coordinación pro-integralidad implica, en suma, una articulación virtuosa entre integración, coherencia y gestión (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005:69).

Para alcanzar dicha articulación, la coordinación debe apuntar también a la creación de sinergias (asociación y colaboración) de distintos tipos para el logro de objetivos específicos. Distinguimos cuatro tipos de sinergias, a saber: i) *cognitivas*, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes; ii) *de procesos y actividades*, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes; iii) *de recursos*, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel del presupuesto y de competencias en juego; y iv) *de autoridad*, pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales. Adicionalmente, y cuando lo logra, la sinergia que la coordinación promueve es también *de carácter cultural* en la medida en que la acción concertada entre los diversos actores y sectores que participan en la política social se hacen más cercanos a las diversas culturas de las partes involucradas, promoviendo el intercambio de saberes entre los distintos miembros que participan. Indiscutiblemente que este proceso sinérgico no está exento de luchas de poder, resistencias al cambio en la cultura

organizacional y obstáculos a nuevas prácticas de acción intersectorial (Licha, Molina y Repetto, 2008)⁶.

Para que la coordinación entre múltiples actores funcione, es indispensable entonces que los distintos involucrados no se vean a sí mismos como partes aisladas sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática en común. Al decir de Echebarría: “La necesidad de coordinación surge de la interdependencia, del hecho 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 organizaciones al que pertenecen)” (2001: 8-9).

Es evidente que para orientar los esfuerzos de coordinación de actores en conflicto en una problemática tan compleja y sensible como la social, se requiere como requisito fundamental más no exclusivo el definir prioridades (Garnier, 2000). Lograr esto sirve de principio ordenador a los procesos de toma de decisiones políticas, así como a la elaboración y aplicación de políticas públicas (tanto al interior de las organizaciones involucradas como entre ellas).

Pero, claro está, “...debido a su naturaleza parcial y limitada, el compromiso de coordinación generalmente no implica una asignación objetiva de los respectivos papeles, y los costos de las acciones habitualmente no se comparten de manera totalmente transparente. Parece muy probable que surjan conflictos y que, como sucede en general, ciertos actores sociales o políticos traten de obtener provecho del acuerdo para maximizar sus beneficios individuales” (Ghymers, 2005:26-27). Por eso, cuando se trata de la coordinación inter-organizacional donde no necesariamente priman relaciones de jerarquía, los énfasis se desplazan a atender cuestiones como la búsqueda de acuerdos, la negociación, el ajuste mutuo, la interacción (Martínez Nogueira, 2005).

⁶ Afirma Carvallo, mirando una experiencia nacional de la cual fue protagonista: “Comunicar, informar, vencer la desconfianza interorganizacional, constituye un paso importante, al cual, en general, las instancias como el Gabinete Sectorial Social, aportan un valor intangible, difícilmente calculable, pero real. Contribuir a romper con la inercia de lo cotidiano y crear un espacio para la reflexión gerencial, aunque no sea una posibilidad totalmente aprovechada, son otros resultados del Gabinete como instancia de coordinación” (1998:14).

Una clave para hacer cumplir los acuerdos 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 a los cuales los actores deciden ponerse de acuerdo. En esta búsqueda de resultados 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 (Garnier, 2000). Esta necesidad de promover incentivos conduce de lleno a la necesidad de fortalecer un cierto tipo de institucionalidad (normas formales e informales) que genere el interés de los involucrados en desarrollar acciones de coordinación pro-integralidad⁷.

Lo anterior remite a la compleja cuestión del poder y su vínculo con los procesos políticos relacionados con la coordinación⁸. Una perspectiva sostiene que coordinar no suele ser, por lo general, un proceso de interacción donde todos los involucrados ganan, sino un proceso de búsqueda de nuevos equilibrios donde los resultados tienden a ser de “suma cero”: lo que gana quien lidera la coordinación suelen perderlo quienes deben ceder los bienes y/o servicios a ser coordinados y que previamente estaban bajo sus responsabilidades sectoriales. Lo señala claro Carvallo, cuando dice: “No puede olvidarse, al abordar casi cualquier campo de decisión gerencial, que rara vez caben los modelos idílicos y ello ocurre, muy especialmente, en el caso de coordinación institucional: ésta implica, generalmente, una agrupación de intereses diferenciados, una reunión de culturas organizacionales particulares, que tienden tradicionalmente a privilegiar los asuntos que se perciben como “propios”. Ello conduce a la creación de fronteras entre organismos, cada uno de los cuales puede tener buenos motivos para defender con vigor su territorio, su “feudo”. El “otro” es imaginado como un rival potencial y este prejuicio comienza a bloquear la posibilidad de cooperación” (1998:8).

⁷ Al referirse a la temática, Axelrod señala: “Una norma existe en una determinada situación social en la medida en que los individuos actúan usualmente de una cierta manera y frecuentemente son castigados cuando se ve que no actúan de esa manera” (2004:66).

⁸ Se trata, obviamente, de un aspecto intimamente relacionado con el debate ya planteado entre “coordinación jerárquica” y “coordinación transversal u horizontal”.

Otra perspectiva se posiciona casi en el vértice opuesto: “La coordinación para la ejecución de políticas no puede ser impuesta, debe ser una resultante de la fuerza de voluntades, o mejor, surgir de la necesidad de un fin u objetivo común” (Ramírez y Peñaloza, 2007:51). Resaltando la perspectiva de acción voluntaria de los actores involucrados en los procesos de coordinación, Cabrero Mendoza remarca que si la misma fuese una función impuesta a la dinámica organizacional, los costos para alcanzar coordinación serán muy altos, así como frágiles sus resultados. Por el contrario, sostiene el autor, “si la coordinación se adopta en parte por interés de los participantes, por convicción, y por los beneficios que esta generará, es evidente que será menos costosa como prerequisite y más sólida como elemento regulador de la acción organizada” (2006:4). Su perspectiva de la coordinación como “corrector de imperfecciones” de la jerarquía organizacional es sin duda un abordaje pertinente, en tanto le otorga al proceso la cualidad de ajustes permanentes.

Las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de ámbitos que buscan promover coordinación, sea para intercambiar información con el fin de identificar problemas y potenciales soluciones, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada entre estos marque el tono y contenido del proceso: quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba (Repetto, 2000). La interacción entre los individuos y/o grupos interesados en una temática pública determinada se da dentro de un cierto marco de reglas de juego, razón por la cual remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a estos a crear recursos políticos (Scharpf, 1997): qué se discute y qué se acepta como dado o inmutable, cuáles son los compromisos, procedimientos, premios y castigos. Al decir de Subirats y Gomà (1999), las instituciones estructuran el juego estratégico que se genera alrededor de las diversas problemáticas públicas, pero no son el juego mismo.

Un aspecto crítico en términos de la coordinación se relaciona a qué se va a coordinar. Los alcances de la coordinación serán muy diferentes si lo que se propone coordinar es, por ejemplo, alguna de las siguientes cuatro alternativas (o una combinación de las

mismas): a) el flujo de información; b) los instrumentos y mecanismos de gestión administrativa; c) el presupuesto; y d) la autoridad para tomar decisiones fundamentales.

Estas alternativas de qué se va a coordinar implica que el ejercicio de la autoridad implica un aspecto sustantivo de estos procesos y que se complejiza su práctica cuando es más lo que está en juego. A esta aproximación también suma Echebarría, al señalar la importancia de combinar "...la coordinación jerárquica y no jerárquica (dependiendo de que el actor que crea o utiliza la regla de decisión se sitúe por encima de los actores coordinados o sean los propios actores los que lo hagan), así como la coordinación intraorganizativa (en la que la jerarquía es un recurso disponible) e interorganizativa (donde no es posible la solución jerárquica" (2001: 8).

Como una mirada alternativa pero no necesariamente contrapuesta a la idea del ejercicio voluntario de la coordinación, Cunill Grau (2005) resalta la importancia que tiene contar con un "nodo articulador" cuando lo que existen son múltiples actores (de diversos sectores y niveles de gobierno) implicados en atender una problemática en la cual ellos se encuentran en común involucrados.

Puede afirmarse, a su vez, que existe una amplia gama de grados de coordinación, estrechamente relacionados entre sí, pero que definen niveles específicos en una escala que avanza de un nivel mínimo a otro máximo y que se alcanzan de manera variada según el caso, incluyendo desde comunicación entre actores, pasando por consultas, negociaciones y consensos, hasta llegar a estrategias nacionales consensuadas⁹. En la Tabla 1 se presenta una escala de niveles que aunque integrados entre sí, pueden ser asumidos con relativa autonomía unos respecto de los otros, sin que necesariamente figuren todos ellos en un mismo proceso¹⁰. Según el nivel que se alcance en dicha escala, el ejercicio de la coordinación tendrá un carácter más o menos amplio, con sesgos minimalista o maximalista.

⁹ Una posibilidad alternativa es que se presenta al respecto es que exista lo que Peters (1998) dio en llamar "coordinación negativa", entendiéndolo por tal a la ausencia de coordinación y al trabajo especializado y diferenciado sin yuxtaposiciones. En este escenario, las organizaciones estatales gestionan en forma independiente entre sí, sin que haya ningún tipo de intersección. En ese sentido, estas organizaciones casi no invierten recursos (materiales, simbólicos, políticos) para relacionarse mutuamente.

¹⁰ Esta escala se analiza con mayor detalle en Licha, Molina y Repetto (2008).

Tabla 1: Niveles de coordinación

Nivel	Tipo de acción	Resultados
I (básico)	Comunicación entre actores y entes	Delimitación y clarificación de roles y funciones
	Consulta a actores y entes	
II (intermedio básico)	Negociaciones para evitar divergencias entre actores y entes	Negociación
III (intermedio avanzado)	Construcción de consensos a nivel interorganizacional	Concertación entre actores y sectores
	Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interorganizacionales	
IV(avanzado)	Establecimiento de parámetros organizacionales	Alineación estratégica
	Definición de prioridades gubernamentales	
	Estrategia general de gobierno	

Fuente: Adaptado de OECD, PUMA (1996), citado en Peters (1998: 7).

Rodríguez Gustá (2008) retoma la propuesta de gradiente de coordinación esbozada por Peters (1998) y le agrega argumentos a la escala presentada. Respecto a la “coordinación positiva”, se indica que el primer requisito es el reconocimiento mutuo entre los actores, a partir del cual (sumado a la percepción de los mismos de que pueden ayudar a mejorar las intervenciones públicas) resulta posible avisorar modalidades de trabajo compartido. Se habrá de tratar de modalidades que no emergen por “generación espontánea” sino que expresan el resultado de acuerdos entre actores dispuestos a cooperar entre sí, comprometiendo el trabajo en común sólo hasta dentro de sus propios límites organizacionales.

Otro grado refiere a la “integración de políticas”, la cual implica que se van articulando ideas, procedimientos y estructuras del conjunto de los involucrados. En este sentido, la coordinación implica no sólo una articulación de carácter operativo al momento de implementar acciones concretas, sino, por sobre todo, la elaboración de acuerdos relacionados con las propias metas de las organizaciones. Es este un proceso donde predomina la negociación política entre las organizaciones involucradas, las cuales

deben realizar un trabajo conjunto con el objetivo de establecer si sus metas son, efectivamente, compatibles. A pesar de que la integración es normativamente deseable, esta tarea supone un acomodamiento previo de las metas de las organizaciones.

Finalmente, respecto a lo que Peters denominó la “estrategia de gobierno”, implica el tipo de coordinación más compleja, y se vincula a procesos conjuntos de elaboración de las políticas en el marco de plataformas compartidas acerca de cuestiones de carácter macro, tales como el desarrollo económico y social de un país. A diferencia de las otras dos, que pueden acotarse a un campo particular de gestión pública, por ejemplo las políticas sociales, ésta es más bien un marco general en el cual se inscribe lo que acontece en ámbitos específicos de la política pública.

Es precisamente en este último nivel (y en parte el de integración de políticas) donde más claramente se tienden puentes entre coordinación e integralidad. Es así que la coordinación, fuertemente procesual y con altos componentes técnicos, genera condiciones para generar mayor coherencia e integralidad, sea en un campo concreto de gestión pública (por ejemplo política social y sus variados alcances), sea en el conjunto de las políticas públicas. Por ende, vale situar ahora la discusión conceptual directamente en la cuestión de la integralidad.

La integralidad: ¿qué implica?

Lo que parece quedar en evidencia en este momento histórico de la región latinoamericana es que sus Estados requieren avances significativos para enfrentar los múltiples y multidimensionales problemas sociales que afectan a sus respectivas sociedades. La direccionalidad, contenido y dinámica de esos cambios habrá sin duda de variar país por país, no sólo porque sus estructuras de riesgos/vulnerabilidades, exclusiones y desigualdades son muy disímiles entre sí, sino por las propias posibilidades técnicas y político-institucionales (además de fiscales) en cada caso nacional.

En este sentido, un reto sustantivo en términos de gestión pública implica construir institucionalidad, herramientas operativas y culturas organizacionales capaces de plasmar lo que está de moda afirmar en el presente y cuyos contenidos suelen ser

fuertemente ambiguos o difusos: la necesidad de un enfoque integral, para el logro del cual la coordinación resulta un aspecto crítico¹¹.

Una primera aproximación de la integralidad se concentra y limita al interior de cada programa, constituyendo un aspecto crítico pero, seguramente incompleto, de un sistema (entendido como un todo que da sentido a las partes). Al respecto, algunos aportes indican que la gestión integral de un programa social implica: a) un proceso permanente en tanto la gestión es el desarrollo completo de toda la vida del programa social, desde el momento en que se delimita el problema que le da origen hasta el momento de evaluación de los impactos que este programa haya generado en la población beneficiaria; b) el desarrollo y la relación continua entre los tres procesos de la gestión de un programa: la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones implementadas para transformar un problema social determinado; y c) se orienta a lograr resultados, pues la finalidad fundamental del programa social es solucionar o transformar, con eficiencia y calidad, los problemas específicos de las poblaciones del país; por lo tanto, la gestión es el proceso operativo que permite identificar, viabilizar, concretar y evaluar los resultados que transformen, efectivamente, estos problemas (SIEMPRO, 1999:10).

Una mirada más amplia de la integralidad, es decir que vaya más allá de lo que sucede al interior de un único programa social, la sugieren Cohen y Franco (2006) cuando llaman la atención sobre cuatro posibles alternativas de lo que sería un enfoque integral, alternativas que los autores no visualizan como excluyentes entre sí sino potencialmente complementarias. A saber: 1) Atender a la población destinataria como productora, consumidora y usuaria de servicios sociales del Estado; 2) Combinar medidas de mediano y largo plazo, con acciones inmediatas que atiendan la urgencia social, sin olvidar las acciones de promoción; 3) Enfrentar no sólo las manifestaciones (“consecuencias”) de la pobreza sino también sus causas; y 4) buscar sinergias entre sectores y programas.

¹¹ El tema de la integralidad ha sido y sigue siendo materia de continuos diálogos del autor con otros colegas de la región. Deseo agradecer en este aspecto particular los muy buenos aportes de Carlos Acuña, Nuria Cunill Grau y Carlos Sojo.

Construir un sistema integral de política social implica una tarea de mediano/largo plazo pero que requiere pasos iniciales firmes, coherentes, sostenibles y estratégicos respecto al rumbo deseado. Implica tener presente un norte que debe guiar las transformaciones de la institucionalidad social, así como la gestión cotidiana de cada programa social que de cuerpo a un ámbito concreto de política social. Significa, además, que deben combinarse integralidades al interior de cada programa con la integralidad del conjunto de este tipo de programas insertos en una política social más amplia (sea ésta sectorial o ya de carácter intersectorial).

Lo que resulta importante subrayar es que en política social puede haber coordinaciones pro-integralidad que tengan, al menos, tres alcances diferentes: a) *macro*: se coordina para integrar al conjunto de las políticas sociales; b) *meso*: lo que resulta coordinado a favor de la integralidad son subsistemas, como podría ser el caso de la protección social, o una combinación de sectores guiados por un mismo propósito (por ejemplo, aumentar el capital humano o la empleabilidad); y c) *micro*: lo que se coordinan y por ese medio se integran son diversas áreas sociales pero sólo alrededor de un programa de alcance significativo¹².

Indicado esto último, parecen ser tres las razones que, combinadas, ayudan a explicar la necesidad de diseñar y tornar operativo un sistema integral en esta materia: i) por un lado, el conjunto de problemas que se busca enfrentar; por otra parte, ii) el tipo de respuesta sustantiva que se busca dar a dichos problemas, tanto en su especificidad como en su interrelación; y finalmente, iii) por el/los abordaje/s que se decide/n instrumentar a efectos de materializar las respuestas seleccionadas. A continuación, se presenta una breve aclaración sobre cada una de estas razones.

i) En cuanto al *problema*, se requiere transitar hacia un sistema porque los principales problemas sociales que afectan a amplios sectores de la población son de carácter multidimensional, combinan carencias y necesidades tangibles e intangibles, expresan obstáculos y restricciones de muy diversa índole. No se trata, a modo de ejemplo, sólo de carencias de ingresos en el corto plazo o falta de activos educativos, de exposición

¹² En un trabajo muy sólido centrado en la intersectorialidad de las políticas sociales, Cunill Grau (2005) aborda esta misma cuestión diferenciando los casos donde dicha intersectorialidad se propugna para todas las políticas sociales de aquellos casos donde la misma se centra en algunas políticas sociales, en particular las relacionadas con la reducción de la pobreza.

crítica al deterioro del medio ambiente o falta de lazos comunitarios, sino, posiblemente, de una combinación de estos y otros problemas. En términos conceptuales más precisos, proponerse enfrentar no sólo la pobreza sino también otros problemas complejos como la vulnerabilidad, la exclusión o la desigualdad, conduce a la necesidad de una perspectiva amplia de gestión social. En esencia, remite a una mirada que abarque todas o al menos la mayoría de las aristas de dichos problemas, los cuales no sólo suelen combinarse entre sí, sino potenciarse en sus efectos negativos.

Para “romper” esos efectos negativos de la interrelación e interdependencia de los principales problemas sociales que afectan a la población, se requiere de: ii) *respuestas* amplias y coherentes respecto a quién hace qué, particularmente (pero no de modo exclusivo) en lo referido a las instituciones estatales. Son múltiples los sectores del Estado nacional (en términos de organizaciones) que participan habitualmente en el complejo campo de las políticas sociales, a la vez que es creciente el protagonismo de organizaciones estatales de otros niveles jurisdiccionales (subnacional y/o local) con algún grado de participación en la gestión de los programas sociales destinados a la población con mayores necesidades. Ambas dimensiones, la referida al interior del Estado nacional como aquella que vincula los diversos niveles jurisdiccionales, nos muestran que afrontar los retos de la intersectorialidad y las relaciones intergubernamentales es una condición necesaria, más no suficiente, para avanzar hacia la construcción de un sistema integral de política social, lo cual habrá de requerir de enormes y exitosos esfuerzos de coordinación pro-integralidad.

iii) La tercera de las razones que sustentan un tránsito desde acciones particulares a enfoques más amplios e integrales se asocia al tipo de *abordaje* (o *abordajes*) que el Estado decide instrumentar para enfrentar las múltiples dimensiones específicas y combinadas de pobreza, vulnerabilidad, exclusión y desigualdad. Dos son los abordajes que habitualmente se asocian a un sistema integral de programas sociales selectivos: por un lado, el relacionado con el ciclo de vida de los individuos, colocando a la familia en el centro de la perspectiva de intervención; por el otro, el que coloca el acento en el

territorio como base concreta donde la integralidad de las acciones públicas pueden pasar de la intención del diseño a la realidad de la implementación¹³.

Como un abordaje más amplio, cabe mencionar la importancia de un enfoque de derechos y construcción/fortalecimiento de la ciudadanía, en tanto norte normativo que de un sentido claramente democrático al sistema integral de política social. No se tratan, por supuesto, de abordajes necesariamente antagónicos entre sí, ya que no sólo el enfoque de derechos puede constituirse en un “paraguas” de los mecanismos y herramientas de gestión adoptados, sino que es posible imaginar sinergias evidentes entre el abordaje del ciclo de vida y el territorial.

Problemas, respuestas y abordajes constituyen tres elementos a considerar cuando el reto técnico, político y presupuestario es transitar exitosamente hacia la conformación de un sistema integral de políticas social acorde a los principales desafíos sociales de cada país latinoamericano.

3) EXPERIENCIAS RECIENTES DE INTENTOS DE COORDINACIÓN PRO-INTEGRALIDAD DE POLÍTICAS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA: TRES ESCENARIOS

Dada la necesidad de organizar las piezas de la argumentación hasta aquí presentada, esta sección habrá de organizarse en función de una de las opciones posibles: el alcance de lo que se propone coordinar en materia de política social y sus implicancias en términos de sistemas integrales. Son tres los principales escenarios que se presentan: i) el conjunto de las políticas sociales (incluyendo los servicios sociales universales, la seguridad social contributiva y las diversas acciones programáticas frente a la pobreza), lo cual se asocia a lo que se llamó aquí un sistema integral macro; ii) en un subconjunto de intervenciones sociales, lo que podría llamarse la protección social (que requiere de intervenciones de muchos sectores y jurisdicciones en aspectos específicos de sus tareas y responsabilidades más generales), vinculado a lo que se denominó un sistema integral meso; iii) o, específicamente, en un programa de gran escala y alta visibilidad política (es el caso prototípico de los programas de transferencias condicionadas para atender

¹³ Engel Aduan (2005) y Martínez Nogueira (2007) aportan elementos importantes para comprender los alcances y las dimensiones de la integralidad de las políticas y los servicios sociales, adicionales a los aquí presentados.

situaciones de pobreza), relacionado a lo que se llamó en este trabajo un sistema integral micro.

Por ende, esa será la forma de presentar aquí algunas experiencias latinoamericanas que explícitamente promueven o dicen promover coordinación. Esto implicará, por una parte, atender al tipo de diseño institucional que cada caso nacional adopta para enmarcar la coordinación de las políticas sociales, aspecto que requiere no solamente estructuras organizacionales acordes sino también una cierta composición de actores; por la otra, y aunque más difícil de observar a través de una revisión de fuentes secundarias, se requerirá no perder de vista qué es lo que efectivamente se pone en juego en la coordinación, sea que ésta se limite al intercambio de información entre los involucrados o se traduzca en decisiones y presupuestos compartidos, por citar sólo los dos extremos de un amplio abanico de posibilidades. Siempre recordando, tal lo planteado, que la coordinación es por sobre todo una función crítica del Estado moderno en ambientes de marcado dinamismo y fuerte complejidad.

Antes de presentar los tres escenarios, una aclaración necesaria. Los mismos dan cuenta de situaciones donde explícitamente se busca o se ha conseguido la función de coordinación, por lo que no se abordan un número sin duda más amplio de situaciones en las cuales la coordinación no es buscada y donde lo que prima es fuertemente la sectorialidad y la división clara (aunque no siempre más eficiente) de tareas entre los niveles de gobierno. Podría afirmarse que estas situaciones, cuando resultan ordenadoras respecto a quien hace qué, pueden tener efectos positivos sobre el bienestar de los individuos, familias y comunidades podría ser positivo, reflejando intervenciones sectoriales y jurisdiccionales apropiadas¹⁴. Lo que seguramente no ocurriría en estos casos serían los efectos virtuosos que, al menos en teoría, tienen las intervenciones sistémicas, donde las mismas son más que la suma de las partes. En cambio, en los otros casos de “no coordinación” pero con malas intervenciones, estas sí representan tal vez el escenario más negativo posible, porque ni se aprovecha la riqueza de lo sistémico, ni la potencial bondad de la intervención específica del sector o nivel de gobierno. Dicho esto, ahora sí habrá de centrarse la atención en los tres escenarios sugeridos de coordinación pro-integralidad.

¹⁴ Barrios Suvelza (2006) hace una sólida defensa de la necesidad de diferenciar la coordinación de lo que él denomina “ordinación”, concepto que resalta la importancia de ordenar jerárquicamente las relaciones entre las organizaciones y jurisdicciones estatales.

Alcance amplio, sistema integral macro

Como ya fue esbozado, una primera posibilidad donde se pone en juego la coordinación es cuando la misma intenta articular el conjunto de la política social. Esto implica, entonces, que lo que se busca coordinar son tanto las políticas universales, como las vinculadas a la seguridad social contributiva y las acciones frente a la pobreza, incluyendo en ese conjunto a lo que podría entenderse como protección social. Lo que esto implica, en pocas palabras, es que los intentos de coordinación abarcan el conjunto de lo que en cada país se denomina el gasto social, el cual suele tener sus mayores volúmenes asignados a los servicios sociales declamados universales y, por sobre todo, a la seguridad social contributiva. Significa, también, que coordinar en este sentido amplio requiere involucrar a una heterogénea cantidad de ministerios y organismos estatales con historias, recursos, identidades y fuentes de poder muy diversos entre sí.

Este intento amplio de coordinación de la política social registra un importante antecedente respecto a los esfuerzos de los países latinoamericanos por avanzar en la materia. Una década atrás, aproximadamente y en el contexto de las reformas pro-mercado, cobró fuerza la idea de conformar una Autoridad Social que resultase contrapeso de la Autoridad Económica, instancia relacionada con los Ministerios de Economía, Hacienda o Finanzas (según cada nomenclatura nacional) que habían resultado por esa época los principales ganadores intra-estatales de las reformas estructurales en boga en la década del '90. Desde el plano conceptual, Franco (2000) le asignó oportunamente una serie de funciones a la Autoridad Social: priorizar, asignar recursos, controlar, evaluar y coordinar.

La forma en que se plasmó en esos años este intento fue, de modo dominante, la de los Gabinetes Sociales. La experiencia no resultó buena al menos en su “estado puro”. En Repetto (2005) se colocó el acento en una serie de razones de índole político (sin que eso implique olvidar los aspectos técnicos) que dificultaron una acción exitosa a favor de la coordinación pro-integralidad de parte de los Gabinetes Sociales en varios países de América Latina¹⁵. Destacan las siguientes razones: a) la ilusión en la preeminencia de reglas formales que creen “decretar” la articulación de voluntades, intereses y recursos de grupos y/o organizaciones en conflicto, sin que nada significativo suceda en la

¹⁵ Se revisaron en esa ocasión los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú.

práctica; b) el descuido de las reglas no escritas que regulan el conflicto político en general y “el juego de la coordinación” en particular; c) la desconfianza que los propios jugadores tienen sobre los componentes fundamentales de la institucionalidad social; d) la volatilidad de los intereses de las máximas autoridades involucradas, incapaces o desinteresados en general de sostener en el tiempo estrategias a favor de la coordinación en lo social; e) la importancia que tiene el modo en que se logran conformar los equipos de gobierno, en tanto coaliciones electorales suelen tener serios problemas al transformarse en coaliciones de gobierno, entre otras razones porque se acrecienta la desconfianza entre los miembros del gabinete que pertenecen a partidos o fracciones políticas distintas; f) finalmente, la debilidad que en términos de poder suelen tener quienes son nombrados para generar o promover la coordinación en materia social, entre otras razones porque las recientes reformas estatales han aumentado las asimetrías al interior del aparato de gestión pública.

Pese a este tipo de problemas, más algunos adicionales aquí no explorados, otras experiencias latinoamericanas parecen demostrar que es posible crear mecanismos institucionales que logren favorecer distintos grados de coordinación de amplios aspectos y actores de la política social, aún priorizando la atención en los sectores más necesitados. El caso reciente de **Uruguay** desde el inicio del gobierno de Tabaré Vázquez, combinando un Gabinete Social integrado por los ministros con un Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales con presencia de las segundas líneas ministeriales y sólida capacidad técnica, generó reglas y distribución de funciones apropiados para afrontar uno de los principales retos a los que debe enfrentarse un sistema de política social nacional: cómo transitar desde un conjunto de acciones destinadas a operar sobre una fuerte crisis y emergencia social en términos de pobreza, hacia un plan (el Plan de Equidad) destinado a reducir desigualdad a partir de un conjunto de reformas estructurales que involucrasen a múltiples y poderosos organismos estatales con larga tradición en el campo de lo social.

Se trata de un caso donde confluye una cultura política nacional que resalta la búsqueda de acuerdos con la confluencia de intereses de miembros de un equipo de gobierno que esperó largamente la oportunidad de dirigir los destinos del país en general y en materia social en particular. Esa combinación de un entorno promotor de consensos y la presencia coyuntural de individuos y equipos preparados técnicamente y con voluntad

política de acordar prioridades estratégicas con un “común denominador” del rumbo deseado de la política social generó condiciones apropiadas para que la coordinación avanzase hacia grados importantes en materia de decisión política y asignación presupuestaria, en tanto en la confluencia de dichos ámbitos (el Consejo y el Gabinete) se encontró un diseño institucional apropiado para procesar las tensiones político-presupuestarias y capitalizar los saberes técnicos requeridos para pasar de la decisión a la implementación. Resultó clave la presencia activa del Ministerio de Economía y Finanzas en ambas instancias, así como el conjunto de cometidos previsto para el Consejo, entre los cuales destaca el de “coordinar la planificación y la ejecución presupuestal del Gasto Público Social con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto”.

Otra experiencia, con mayor tradición y que se consolidó sin pasar necesariamente por las experiencias de los citados Gabinetes Sociales, lo representa el caso de **Colombia** con el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), ámbito que fue creado por Ley en 1958. Ésta es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión. A los efectos de revisar con mayor detalle su papel en la política social colombiana, la atención debe concentrarse en el CONPES Social, el cual constituye un espacio altamente prestigioso y con fuerte incidencia en la definición de prioridades en materia de política social. El CONPES Social lo dirige el Presidente de la República y lo componen los ministros de Hacienda, Protección Social, Educación, Agricultura, Transporte, Desarrollo, el Secretario General de la Presidencia y el Director del Departamento Nacional de Planeación.

Las grandes líneas de política social, por ende, no resultan en este caso de la sumatoria de prioridades sectoriales atomizadas, sino de un ejercicio de búsqueda de coherencia sistémica desde lo más alto del Poder Ejecutivo, en tanto el poder político presidencial se respalda precisamente en el poder técnico del mencionado Departamento Nacional de Planeación. Todos los actores de la política social, además de la autoridad hacendaria, reconocen esa situación y adecuan sus pujas distributivas a esa institucionalidad destinada a promover visiones integrales en campos concretos de política pública. Esto

se explica, en gran medida, por el rol preponderante que tiene Planeación Nacional, a través de su influencia política expresada en el control de recursos de poder significativos, tanto en lo presupuestario como en la definición de políticas y programas que dan contenido y direccionalidad estratégica a dichos recursos económicos. Es el prestigio técnico de esta institución, renovado con el paso de los años y los distintos gobiernos, lo que da sustento material a ese rol preponderante al momento de promover coordinación de la política social.

Una tercera experiencia que puede mencionarse respecto al intento de coordinar el conjunto de la política social y por ende avanzar hacia una integralidad en sentido macro, lo representa el recién creado Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de **Ecuador** (al inicio del gobierno de Correa), donde el protagonismo se concentra en un organismo más que en un cuerpo colegiado, aún cuando el mismo existe¹⁶. En el año 2007 se generó un Decreto Ejecutivo en el cual se especificó que el Ministro Coordinador de Desarrollo Social habría de concertar las políticas y las acciones que en el área social adopten las siguientes instituciones: Ministerio de Finanzas; Ministerio de Trabajo y Empleo; Ministerio de Salud Pública; Ministerio de Inclusión Económica y Social; Ministerio de Educación; Ministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda; Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca; Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, y la Secretaria Nacional del Migrante.

Se trata sin duda de una experiencia reciente y por ende difícil de ponderar respecto a resultados concretos en cuanto a una coordinación en sentido amplio de la política social. Lo que sí destaca es la decisión presidencial de conformar instancias ministeriales cuya función fundamental y prioritaria sea ejercer precisamente la función de coordinación, sin desviar sus energías hacia la siempre conflictiva y desgastante implementación de programas, función para la que se requieren capacidades de gestión específicas y diferentes a las que se necesitan para coordinar a favor de la integralidad. En sus primeros pasos, el rol de este ministerio (en acuerdo con los otros organismos que el mismo coordina) se ha plasmado en la creación de un mecanismo institucional a través de un comité de política, encargado de determinar y priorizar las intervenciones de los diferentes programas, y una secretaría técnica, para poder articular los esfuerzos

¹⁶ Para este tipo de esfuerzos de coordinación no debe olvidarse la mala experiencia que representó la creación y rápido fracaso del Ministerio de Desarrollo Humano en Bolivia en la década del '80.

de estas varias organizaciones, registrar a todos los beneficiarios de los programas a través del Sistema de Registro Único de Beneficiarios Sociales y poder monitorear el avance de los principales programas, cuya ejecución recae en los ministerios sectoriales con saber especializado en sus respectivas materias. Destaca aquí el esfuerzo de combinar la voluntad política con las herramientas técnicas para la gestión, bajo el supuesto de que un ministerio para coordinar requiere de capacidades técnicas sólidas y sofisticadas.

Alcance intermedio, sistema integral meso

Una segunda alternativa que muestra la experiencia regional de coordinación de políticas sociales es cuando la atención se centra en coordinar lo que en cada país comienza a llamarse la “protección social”. Se observan aquí distintos casos prototípicos, uno en el cual dicha protección social es interpretada en un sentido más o menos amplio llegando a incorporar incluso el sistema de pensiones (Chile en los años iniciales del Gobierno de Bachelet), y otro donde la protección social resulta como concepción bastante limitada, más cercana a intervenciones focalizadas en la población en situación de pobreza extrema (Honduras en el período de gobierno de Zelaya).

El caso reciente de **Chile** da muestra de una nueva etapa de las reformas sociales que se emprendieron con el retorno a la vida democrática en 1990. En un contexto de marcados éxitos en el combate a la pobreza y resultados poco relevantes en bajar los niveles de desigualdad que cristalizó la dictadura pinochetista, el nuevo gobierno liderado por Michelle Bachelet se propuso avanzar en un conjunto de reformas orientadas por el objetivo de construir un sistema de protección social. Con la continuidad del Chile Solidario y el Plan Auge (en lo referido a Salud), iniciados ambos en la etapa de Lagos, estos dos estandartes se complementaron en los últimos años con la reforma en el sistema de pensiones y el sistema de protección integral a la infancia “Chile Crece Contigo”. Destaca, en tal sentido, el carácter amplio del abordaje de la protección social, incluyendo reformas en sectores de fuerte peso específico en el gasto social y con una compleja economía política, tales los casos de salud y la seguridad social. Esto ha sido posible no sólo por los sólidos pasos incrementales que se han ido dando en el caso chileno en su institucionalidad social, sino también por la decisión del nuevo

gobierno de avanzar de modo más sistemático en enfrentar algunas aristas de la desigualdad.

Según información oficial, se señala que desde esta perspectiva las políticas sociales tendrán como objetivo no sólo superar la pobreza, sino también las desigualdades y discriminaciones que están en la base de los riesgos sociales que afectan a familias y personas, como son la pérdida del empleo, el trabajo precario, los bajos ingresos, la enfermedad, la falta de educación, que amenazan a niños, mujeres, adultos mayores o personas con discapacidad. El Sistema de Protección Social es el mecanismo que permite generar condiciones que brinden seguridad a las personas durante toda su vida, garantizándoles derechos sociales que les permitan finalmente reducir los riesgos en empleo, salud, educación y previsión, generando condiciones de mayor igualdad y oportunidades de progreso. Para tal fin se conformó el Área de Protección Social del Gobierno, conformada por los ministerios de Educación, Salud, Vivienda, Trabajo, Cultura y Sernam, coordinada por el Ministerio de Planificación. El objetivo de este ámbito es articular y complementar los organismos públicos e impulsar servicios de mayor calidad para la atención de la población más pobre y con riesgo social del país. El énfasis del trabajo de este grupo estará en concebir las prestaciones y beneficios sociales como derechos que deben ser garantizados por el Estado, y se considerarán las unidades territoriales como ejes en torno a los cuales articular las políticas sociales¹⁷. La capacidad técnica de MIDEPLAN, más allá de su acotado liderazgo político, encontró apoyos importantes en el Ministerio de Hacienda, donde la Dirección de Presupuesto (DIPRES) ha resultado en los últimos años un actor protagónico para mejorar los niveles de coordinación y calidad de las políticas públicas (incluyendo las sociales).

En países con menor desarrollo económico, la protección social tiene sin duda alcances más acotados, no obstante lo cual destacan esfuerzos por ir más allá de un programa puntual de lucha frente a la pobreza. El caso de **Honduras** durante los últimos años es representativo de esta situación. País con índices muy elevados de pobreza y desigualdad, en el mandato del Presidente José Manuel Zelaya ha dado pasos para conformar un sistema de protección social integral, que consiste fundamentalmente en ampliar la cobertura que venía llevando adelante el PRAF (en particular su componente de transferencias condicionadas y el sistema de prestaciones para enfrentar la pobreza

¹⁷ Ver www.mideplan.cl

conocido como Red Solidaria). Entre los principales lineamientos oficiales para el logro de un sistema de protección social, sobresalen: i) Implementar un Sistema de Protección Social que articule las intervenciones, dirigidas a la población en pobreza, pobreza extrema, exclusión y riesgo social; ii) Articular las intervenciones conforme el círculo virtuoso del desarrollo humano: Protección, Capacidades, Oportunidades e Infraestructura Social y Productiva; iii) Desarrollar intervenciones conforme riesgos y ciclo de vida; iv) Promover intervenciones conforme la demandas de las familias de la Red Solidaria; v) Coordinación y seguimiento a través de la Secretaria de Desarrollo Social y Red Solidaria; vi) Focalizar las intervenciones en los hogares focalizados de la Red Solidaria en aldeas rurales y barrios urbanos con porcentajes de pobreza igual o superior a 50%; y vii) Mantener actualizado el Sistema de Registro de Beneficiarios.

Estos avances recientes requieren, además, fortalecer y reformular al mismo tiempo intervenciones orientadas históricamente a la problemática rural hacia las cuestiones más complejas del ámbito urbano. Por ende, un reto fundamental en la materia es cómo avanzar hacia la construcción de un sistema de protección social que incorpore intervenciones destinadas a promover ingresos genuinos a través de actividades productivas. Esta experiencia hondureña constituye un caso emblemático para observar cuáles son los obstáculos y oportunidades que se generan cuando el propósito es construir un sistema que articule distintos sectores sociales sin que sea uno sólo de estos (o una intervención sectorial puntual) la que de coherencia sistémica al conjunto de acciones. Aún cuando el liderazgo de esta estrategia pueda tener un carácter coyuntural en tanto ha sido promovida por la Primera Dama, sí cabe destacar el apoyo explícito del Ministerio de Finanzas, quien no solamente ha jugado un rol activo para darle soporte institucional formal a la iniciativa vía la creación de la Secretaría de Desarrollo Social Red Solidaria, sino que ha generado mecanismos de presión para que los ministerios sociales tradicionales colocasen recursos en esta tarea de conformar un sistema de protección social.

Alcance acotado, sistema integral micro

Una tercera alternativa tiene como campo privilegiado de coordinación pro-integralidad, dentro de la política social, los denominados “programas de transferencias condicionadas” (PTCs). Grosh (2007) destaca el hecho de que los PTCs son programas

complejos, con múltiples actores involucrados en distintas jurisdicciones y niveles de gobierno, por lo cual se requiere de una adecuada definición de roles, sincronización de tiempos y coordinación de incentivos y de sistemas de información, de manera tal de lograr que estos programas puedan trabajar en sintonía con otros servicios y políticas. De manera similar, Cohen y Franco (2006) resaltan que estos programas requieren la coordinación principalmente con aquellas áreas del gobierno responsables de generar la oferta de los servicios de salud y educación, dado que se trata de componentes esenciales de estos programas pero que no están bajo su directa responsabilidad.

En tanto, como ya se vio, encarnan intervenciones de alto respaldo político y sólidos recursos presupuestarios, suelen ser importantes sus avances en coordinar a quien provee la transferencia monetaria (por lo general Ministerios de Desarrollo Social o instancias que dependen directamente de la Presidencia) con los Ministerios de Educación y Salud, incluso en situaciones donde el manejo de ambos sectores depende de niveles subnacionales y/o locales. Tres son los casos emblemáticos en la región: El Oportunidades en México (antes llamado Progresá); el Bolsa Familia en Brasil (que articuló a varios programas pre-existentes de similares características); y el Chile Solidario (en el cual se busca articular la demanda de la población en extrema pobreza con la oferta de un conjunto amplio de servicios estatales).

El programa Oportunidades en **México** (anteriormente llamado Progresá) lleva ya más de una década de implementación, a lo largo de los cuales ha mostrado un crecimiento muy significativo, pasando de 300 mil familias beneficiarias a las 5 millones que alcanza actualmente. Según los últimos datos disponibles, el programa está presente en 93 mil localidades de todo el país (el 99% de ellas son áreas rurales y semi-urbanas), cubre la totalidad de los municipios, con énfasis en aquellos más marginados, y las 32 entidades federativas (SEDESOL, 2008). Oportunidades maneja actualmente el mayor presupuesto del gobierno federal en materia de programas de desarrollo social. El Programa ha sido ampliamente evaluado de manera externa por expertos de diferentes instituciones, lo que ha permitido dar cuenta de algunos importantes impactos del programa.

Como la pobreza extrema se concentra en las zonas rurales, para el año 2008, 7 de cada 10 beneficiarios vivía en localidades de menos de 2.500 habitantes, muchos de ellos

indígenas. En los estados que presentaban bajo Índice de Desarrollo Humano, más de la mitad de la población estaba cubierto por el programa (SEDESOL, 2008). La composición de la pobreza en México complejizó fuertemente la implementación del programa en sus primeros años, en tanto la dispersión geográfica de las poblaciones atendidas y la descentralización de los más importantes servicios sociales generó retos de gran envergadura política y técnica al momento de coordinar la transferencia monetaria con la provisión de los servicios de Educación y Salud (y el control de las condicionales fijadas por el programa). Se han logrado avances significativos en esta materia.

Entre los factores que ayudan a explicar el éxito de la coordinación del Oportunidades, uno que destaca en sus propios orígenes (cuando se llamaba Progresá) fue el rol activo jugado por altos funcionarios del área económica, en particular de quien tenía la responsabilidad del manejo y asignación presupuestaria. Esto generó desde un inicio un claro mensaje a los ministerios sociales más tradicionales que debían ahora jugar un rol protagónico en este tipo de intervenciones, en tanto el programa de transferencia condicionada no sólo gozaba del enorme respaldo presidencial sino también del apoyo de la autoridad presupuestaria. Esto se expresó en una fuerte alianza entre el calificado personal técnico del programa, el responsable del presupuesto y el propio Presidente, situación que se sostuvo (con variaciones menores) incluso al momento de pronunciados cambios en el régimen político, tras el final del gobierno de Zedillo (último presidente del PRI) y el inicio del gobierno de Fox (primer presidente panista).

El respaldo político del programa se expresa actualmente en la conformación del Consejo de la Coordinación Nacional, el cual está integrado por los Secretarios de Desarrollo Social (quien lo preside); de Hacienda y Crédito Público; de Educación Pública y de Salud, así como por el Coordinador Nacional del Programa. En lo técnico-operativo, para garantizar la acción conjunta y complementaria de sus componentes, se creó la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades, en tanto órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social. Para el seguimiento de la operación, cuenta además con un Comité Técnico donde participan Subsecretarios de esas Dependencias, así como el Director General del IMSS y un Delegado de la Secretaría de la Función Pública. La coordinación en los estados se realiza a través de

Comités Técnicos Estatales, donde se involucran las responsables federales y estatales vinculados a la operación del Programa.

En tiempos más recientes, los avances en materia de coordinación se reforzaron en términos de respaldo institucional formal. En particular, destaca el papel que han venido jugando en los últimos años las reglas de operación del Oportunidades fijadas anualmente por el Poder Legislativo, las cuales fijan con precisión los roles y responsabilidades de cada actor estatal respecto al funcionamiento del programa. Asimismo, el presupuesto del Programa se asigna a tres Secretarías: SEDESOL (Desarrollo Social), SEP (Educación Pública) y SSA (Salud) y la operación se rige por reglas establecidas por los titulares de esas secretarías, la SHCP (Hacienda y Crédito Público) y el IMSS (Instituto Mexicano de Seguro Social).

El programa Bolsa Familia en **Brasil** tiene como tal un origen relacionado con el inicio del gobierno de Lula en el 2004, aunque muchos de sus aspectos fundamentales se habían materializado desde años atrás en experiencias estatales o en programas federales más acotados en su alcance. De acuerdo con datos del propio programa, y al sólo efecto de observar su magnitud, la cobertura del mismo creció de manera notable en pocos años, pasado de 3,6 millones de familias en noviembre de 2003 a 11,1 millones en diciembre de 2006. En cuanto al presupuesto, el incremento habría sido de 5,4 miles de millones de reales a 9 miles de millones de la misma moneda durante dicho período (Programa Bolsa Familia, 2006).

En términos de retos de coordinación, los mismos son comunes a otros PTCs, los cuales se han enfrentado en este caso combinando virtuosamente respaldo político del más alto nivel con gran solidez técnica del equipo responsable, sumado a una apropiada estructura de incentivos para lograr el apoyo de los sectores de Educación y Salud y de los municipios, actores claves de la gestión pública brasileña desde la Constitución de 1998. El Bolsa Familia se presenta, también, como el eje integrador de otras intervenciones sociales: alfabetización; generación de trabajo y renta y capacitación profesional; acceso a la energía y provisión de documentos de identificación. A través de una estrategia explícita, se busca la convergencia de políticas y programas sociales en los mismos beneficiarios del programa, de tal forma de ampliar el acceso a los derechos sociales y construir el proceso de desarrollo de las familias.

Los tres niveles de gobierno participan de la gestión y son corresponsables. A nivel federal, el Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre es el gestor principal, mientras que los Ministerios de Salud y Educación están encargados del control de las condicionalidades. Otros ministerios sectoriales, por su parte, tienen responsabilidades en la articulación con la oferta de programas complementarios. El Bolsa Familia es coordinado a través de un Consejo Interministerial del cual participan representantes de todas estas áreas, además de Planeamiento y Finanzas. Como parte de las estrategias de coordinación diseñadas durante el proceso de implementación, se han encarado las siguientes acciones: a) normatización conjunta (entre los ministerios de Desarrollo Social, Salud y Educación) respecto del control de las condicionalidades; b) implementación de sistemas de información y monitoreo de acciones conjuntas; c) formalización de responsabilidades, flujos e instrumentos de fiscalización y control entre Desarrollo Social y la Contraloría General de la Unión; d) formalización de procesos de integración con ministerios sectoriales; e) negociación y firma de Acuerdos de Nivel de Servicios con el agente operador del programa; f) construcción del Índice de Gestión Descentralizada, con indicadores para la transferencia de recursos financieros; g) adecuación del Registro Único para que otras áreas del gobierno federal lo utilicen como instrumento para la selección de beneficiarios (Programa Bolsa Familia, 2006).

La Unión transfiere recursos financieros a los estados y municipios como resultado de la aplicación de indicadores de gestión, en relación con el desempeño respecto de los compromisos previamente asumidos. Los gobiernos estatales cumplen un rol central, que incluye apoyo técnico y logístico para la implementación del programa en los municipios, así como también una coordinación efectiva, dependiendo de los intereses y recursos disponibles en cada estado. En función de su modelo descentralizado, los municipios son los operadores principales del programa. Allí, el programa se implementa por medio de una Unidad Coordinadora que tiene las funciones de articular las diversas entidades locales vinculadas al programa, interactuar con la Secretaría Ejecutiva y los gobiernos estatales y asistir a los beneficiarios actuales y potenciales del programa.

De acuerdo la visión de los propios funcionarios a cargo del programa, entre los factores que explican la coordinación lograda a través del mismo se encuentra, en primer lugar,

la prioridad dada al programa por el propio Presidente de la República. También habría contribuido la formación de redes de apoyo entre formadores de opinión, gobernantes, investigadores y organismos internacionales y el fortalecimiento de la presencia de funcionarios de carrera, con fuerte organización en red, en la gestión del programa. Finalmente, parece haber sido fundamental el hecho de que el Bolsa Familia haya sido “apropiado” por otras áreas de gobierno: por Educación, como política para asegurar la permanencia escolar de los niños; por Seguridad Alimentaria, como estrategia de combate al hambre; por Asistencia Social, como base de protección social básica; por Economía, como estrategia para la reducción de las fallas de mercado; por Planeamiento y Desarrollo, como instrumento para el desarrollo local (Programa Bolsa Familia, 2006).

En **Chile**, el caso del Chile Solidario da cuenta de una escala significativamente menor a las otras experiencias de PTCs presentadas como ejemplos exitosos de coordinación acotada y que dan lugar a sistemas integrales micros. Su cobertura se ha concentrado desde sus orígenes en 2004, en el marco del gobierno de Ricardo Lagos, en la población en extrema pobreza, un universo constituido aproximadamente por 250.000 familias. Su principal rasgo es promover un acercamiento entre un conjunto amplio de necesidades y demandas de este sector en situación de extrema pobreza con la oferta estatal de bienes y servicios sociales, promoviendo además un apoyo psico-social a cada núcleo familiar.

El Programa Puente, diseñado e implementado desde el FOSIS en MIDEPLAN, constituye precisamente una de las claves de este proceso de coordinación de la oferta estatal, en este caso en relación a una demanda muy bien focalizada según las características y problemáticas de cada familia beneficiaria. Se entiende que esta intervención debe estar organizada en torno a una oferta de servicios y beneficios; orientada a través de un trabajo en red y asumiendo a la familia como unidad de intervención. La visión oficial al respecto remarca la necesidad de ... “Identificar a nivel comunal, regional y nacional a las familias en situación de indigencia como sujetos prioritarios de la política social, de manera que se dirija hacia ellas una acción preferente del Estado a través de intervenciones selectivas, con fuerte énfasis en la intersectorialidad e integralidad”.

El programa Chile Solidario se propone garantizar el cumplimiento de 53 prestaciones sociales en siete ámbitos de derecho: a la salud, a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la ciudadanía y a la cultura, lo cual redundaría en el derecho a una vida familiar plena. Además del mencionado apoyo familiar y la prioridad para recibir subsidios monetarios de diversos tipos (Subsidio Único Familiar; Pensión Asistencial de Vejez para todos los mayores de 65 años; Pensión Asistencial de Invalidez para quienes corresponda; Subsidio de Agua Potable para cubrir el 100% de la cuenta hasta 15 metros cúbicos de consumo mensual), las familias beneficiarias del programa obtienen acceso preferente a los programas sociales, tanto públicos como privados. Para ello, distintas instituciones y organismos de las áreas de Salud, Educación, Trabajo, Vivienda, Justicia, entre otras, se comprometen con MIDEPLAN a darle prioridad a los beneficiarios de Chile Solidario.

Si bien las evaluaciones muestran importantes avances en el cumplimiento de este amplio conjunto de prestaciones, el problema mayor se ha observado en lo que refiere a la generación de ingreso genuino por parte de las familias “graduadas” del programa, lo cual muestra uno de los principales límites de este tipo de intervenciones, en tanto el bienestar no sólo se construye a través de políticas públicas y estrategias familiares, sino también en función de la dinámica de los mercados (en particular el laboral).

Algunas de las razones que parecen explicar el éxito del Chile Solidario en términos de coordinación son las siguientes: en primer lugar, la escala acotada, en tanto el universo de familias a atender resulta apropiado para el logro de una gestión eficiente; en segundo término, el fuerte respaldo presidencial que logró desde su puesta en marcha, renovado con el cambio de administración dentro de la misma coalición gobernante; tercero, los avances graduales pero constantes en el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado chileno, incluyendo instancias pequeñas pero innovadoras como el FOSIS o instrumentos sólidos de generación y uso de la información social; en cuarto lugar, el apoyo que el programa encontró desde un primer momento en la Dirección de Presupuesto.

4) CONCLUSIONES

Este documento sobre la coordinación de la política social en América Latina tuvo desde sus palabras iniciales una preocupación implícita: aprender de la experiencia comparada para entender mejor los obstáculos, retos y oportunidades que en esta materia enfrenta la Argentina. En tanto país federal y con una larga tradición institucional en políticas sociales, Argentina afronta en años recientes renovados desafíos en términos de una “cuestión social” compleja y una institucionalidad pública que afronta viejos y nuevos problemas, más aún luego de la crisis profunda de inicios del siglo XXI.

Con este propósito como guía, habrán de presentarse a continuación un conjunto de conclusiones que, en esencia, constituyen lecciones aprendidas tanto de los avances analíticos como de la experiencia comparada a nivel regional. Se dividen dichas lecciones en tres planos: el primero, revisa lo referido a los diversos escenarios relacionados con los alcances de la coordinación y sus efectos en la conformación de sistemas integrales; el segundo, resalta aspectos que registran avances en esa tensión coordinación-integralidad; el tercero, finalmente, concentra su atención en los aspectos que parecen afectar el logro de crecientes grados de coordinación pro-integralidad.

Aspectos que dan cuenta de los avances

En tanto la coordinación constituye un medio para el logro de sistemas que aborden integralmente los graves y multidimensionales problemas que afectan a las sociedades latinoamericanas, un modo de ponderar los avances de aquella es preguntándose si se ha logrado o no conformar dichos sistemas integrales (de alcance variado). En ese sentido, la experiencia de la región muestra diversos logros, más no aún resultados relevantes plenamente consolidados y sostenibles en el tiempo salvo en el caso de los principales programas de transferencias condicionadas. Se presentan ahora algunos de los elementos que parecen estar presentes en los avances latinoamericanos previamente esbozados:

- En primer lugar, destaca la importancia de dotar a los mecanismos y ámbitos de coordinación de una apropiada confluencia de autoridad política y solidez

técnica, en tanto una sin la otra quedan limitadas a simples “condiciones necesarias” más no “condiciones suficientes”. El caso de Uruguay es al respecto significativo, en tanto la decisión política del más alto nivel encarnada en el Gabinete Social donde se agrupan los Ministros cuenta con el soporte de acuerdos técnicos pero con representatividad política del conjunto de actores, en general de rango de vice-ministros, que integran el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Asimismo, el apoyo técnico del propio Ministerio de Desarrollo Social ayuda en esa construcción de decisiones primero consensuadas en el segundo nivel de gobierno y luego rubricadas por las máximas autoridades sociales. Un ejemplo adicional en este primer avance resaltado se expresa en el papel del CONPES Social en Colombia, en tanto la interacción de las altas autoridades sociales encuentra en el marco del Departamento de Planeación la plataforma política-técnica para que las decisiones que allí se adopten generen consecuencias concretas en términos de coordinar políticas y programas sociales. Los casos de programas de transferencias condicionadas son ejemplos claros de esta combinación virtuosa de factores, en un nivel más acotado respecto a “cuánta” política social se busca coordinar.

- En segundo término, sobresale la importancia de contar con objetivos claros y precisos que le den un sentido concreto a los esfuerzos de coordinación, en tanto aquellos ordenan las prioridades, establecen con claridad quien hace qué y permiten avisorar resultados concretos en un tiempo más o menos cercano. Aquí el caso de Uruguay es nuevamente representativo, en particular por el rol que jugó esa conjunción de Gabinete y Consejo para trabajar los lineamientos fundamentales, y llegar a los acuerdos políticos que lo sustentasen, del Plan de Equidad. Este fue visualizado casi desde un primer momento de la gestión del gobierno del Frente Amplio como un objetivo a alcanzar, en tanto superación del plan de emergencia puesto en marcha en los primeros años del nuevo siglo. Algo similar respecto a la importancia que tiene para la coordinación tener objetivos claros, lo representan los casos de los programas de transferencias de ingresos más consolidados. Combinar ayuda monetaria de corto plazo con aumento del capital humano en el largo plazo como mix que facilita la ruptura de la reproducción intergeneracional de la pobreza fue un factor aglutinador de las

voluntades y los recursos en los casos de México y Brasil. Algo similar aconteció en Chile respecto al papel que tenía el programa Chile Solidario en articular las necesidades específicas de las familias en extrema pobreza con la oferta de bienes y servicios del Estado de los cuales dicha población no se beneficiaba.

- Tercero, resulta fundamental que cada país se plantee una coordinación cuyos alcances sean consistentes con las condiciones (y restricciones) fiscales, organizacionales y político-institucionales propias de esa realidad nacional en un tiempo dado. Es evidente en el caso de Chile con sus avances en materia de protección social, que incluyó la revisión y reforma misma del importante sistema de pensiones, expresa un momento específico del desarrollo de la institucionalidad política y social del país, además de su solvencia fiscal para afrontar esfuerzos y decisiones colectivas de ese calibre. Por su lado, y en un entorno socio-económico y político-institucional muy diferente al ejemplo anterior, el caso de Honduras muestra, con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social Red Solidaria, que existe un reconocimiento de cuáles son los límites de lo que se podría o no coordinar.
- Como cuarto aspecto a resaltar, destaca la importancia de avanzar hacia ámbitos de coordinación cuya tarea fundamental sea precisamente coordinar, evitando caer en la tentación de combinar, en un mismo organismo, funciones de coordinación amplia de la política social con implementación de programas concretos y acotados, por lo general vinculados a la lucha frente a la pobreza. La decisión de Ecuador de crear un Ministerio cuya función sea precisamente coordinar conlleva el desafío de qué tipo de recursos se requieren para coordinar a otros organismos que resultan “pares” en la organización político-administrativa del Estado, pero a la vez lo libera (al menos en su formulación original) de la tarea de implementar acciones que le diluyen el foco de atención a esa instancia ministerial con mandato de promover y generar coordinación. Esto genera también una enseñanza respecto a la necesidad de diferenciar entre tres funciones: la de gobernar un campo concreto de política social; la de coordinar los servicios, políticas y programas que expresan esas decisiones de prioridades; y la de implementar dichas acciones.

- Un quinto aspecto se relaciona con la necesidad de contar con normas formales precisas y de efectivo cumplimiento, que aseguren la coordinación no solamente entre organismos de un mismo nivel de gobierno sino entre niveles jurisdiccionales diferentes, dada la importancia que tiene el territorio para facilitar (u obstaculizar) coordinaciones pro-integralidad. Los casos exitosos más emblemáticos en este punto lo representan los dos principales programas de transferencias condicionadas de la región. En México, el Oportunidades ha desarrollado y sigue perfeccionando sus reglas de operación, que definen con precisión los mecanismos y ámbitos en los cuales el programa coordina sus piezas entre sectores y niveles de gobierno. Por su lado el Bolsa Familia en Brasil desarrolló oportunamente con éxito un Índice de Gestión Descentralizada, que le permitía a la coordinación nacional del programa promover un trabajo mancomunado con los más de cinco mil municipios del país, en particular para el cumplimiento de las condicionalidades de los sectores de educación y salud.
- En sexto lugar, sobresale la importancia que tiene para la coordinación contar con el respaldo de la autoridad económica, en tanto su responsabilidad en la asignación presupuestaria constituye un elemento de singular relevancia para promover acción colectiva entre organismos con intereses en conflicto. En este aspecto en particular sobresale experiencias recientes en los casos de México y Chile, donde quienes manejaban los presupuestos en los respectivos ministerios de Hacienda resultaron los principales actores de la coordinación, dado el recurso fundamental que administraban. Implicaba, por supuesto, un aspecto político de singular peso para que los diversos ministerios y organismos sociales tuviesen incentivos a cooperar. En una experiencia más reciente y aún con final incierto, el fuerte apoyo de la máxima autoridad económica en Honduras ayuda a entender los pasos positivos hacia una mayor y aún incipiente coordinación alrededor del nuevo organismo de la Secretaría de Desarrollo Social Red Solidaria.

Cuestiones que afectan las posibilidades de coordinación

La propia revisión de los ejemplos latinoamericanos presentados en la sección anterior (en países con características y capacidades muy diferentes), sumada a las advertencias que derivan de la conceptualización y la teoría, señala también las dificultades para consolidar diseños institucionales, procedimientos de gestión y prácticas de intervención capaces de expresar, en la práctica, ese reclamado y necesario paso hacia sistemas de carácter integral a partir de un apropiado ejercicio de la función de coordinación. Esto implica preguntarse, por ende, respecto a las razones que dificultan avanzar más y más rápido en términos de coordinación de la política social, cualquiera sea el alcance que se le de a la misma. Se esbozan aquí algunas de ellas:

a) Una cuestión que afecta mayores avances se vincula con la dificultad de mantener en el tiempo objetivos aglutinantes de la voluntad y disposición de organismos que tienen, en la cotidianeidad, responsabilidades sectoriales amplias y complejas. Agotadas las energías de aquellos momentos considerado como “críticos” por las partes, resulta sumamente complejo mantener el mismo nivel de interacción y compromiso entre las partes, aún cuando los ámbitos formales de coordinación sigan vigentes y en funcionamiento. Renovar continuamente el apoyo y la participación efectiva en espacios destinados a coordinar no suele ser una prioridad para actores políticos involucrados en otros “juegos estratégicos” que requieren su atención y que pueden generar, en algunas ocasiones, mayores réditos electorales que la inversión realizada para mejorar la coordinación de la política social.

b) Otro elemento crítico se vincula a la tendencia a descargar tareas de coordinación en ministerios jóvenes y/o fuertemente técnicos, situaciones en las cuando existe respaldo político no están construidas las capacidades técnicas, o viceversa. La multiplicación de Ministerios de Desarrollo Social en la región, o la revisión del rol de algunos organismo históricamente encargados de la planificación, ha derivado en que unos y otros terminen asumiendo roles muy activos en la tarea de coordinar al conjunto de los ministerios sociales, algunos de los cuales cuentan con recursos, historia y fuentes de poder muy superiores a quienes tienen la tarea de coordinarlos. Mejorar las capacidades de estos organismos no suele ser una prioridad del más alto nivel político, en general convencido de que la señal enviada oportunamente a la sociedad y al conjunto de la

institucionalidad pública al crear un ministerio de este tipo es suficiente para mostrar “compromiso con lo social”.

c) Se suma también, como aspecto que dificulta transitar desde perspectivas acotadas de coordinación a alcances más amplios que generen una integralidad macro en lo social, la preeminencia de éxitos centrados en la lucha frente a la pobreza más que en el conjunto de retos y desafíos de la política social, que se traduce en una pérdida de potenciales sinergias entre diversos organismos, políticas y programas de política social cuyas potencialidades vayan más allá de la lucha frente a la pobreza, pudiendo, de ser exitosas sus confluencias, mejorar la equidad y enfrentar problemas como la desigualdad y la exclusión. Los casos positivos de algunos programas de transferencias condicionadas suelen “blindarse” de cualquier otro tipo de interacción que no sea la estrictamente necesaria para los objetivos específicos de los mismos. Eso ha derivado, por ejemplo, en la dificultad de transitar hacia sistemas más amplios de protección social, tarea en la cual podrían capitalizarse muchos de los aprendizajes de coordinación de este tipo de intervenciones.

d) Los espacios y ámbitos destinados a generar coordinación requieren de soportes técnicos altamente sofisticados, entre otras razones porque la intersectorialidad, que es tan propia de los retos de integralidad, implica transitar desde el saber especializado a un saber que, sin perder la experticia del sector x o y , debe adicionar conocimientos de gestión más transversales, no propios de una disciplina o sector en particular. Contar con recursos humanos con ese perfil parece resultar uno de los pendientes relevantes de la gestión social latinoamericana, más aún si la cuestión se complementa con la necesidad de funcionarios técnicos capaces de gestionar también las relaciones intergubernamentales de la política social. Este déficit de capacidades en términos del funcionariado necesario para llevar a la práctica con éxito la función de coordinación revela, a su vez, la falta de incentivos para que la dirigencia política invierta recursos en la capacitación especializada de un personal técnico cuyas tareas serían más transversales que sectoriales, más propias de prácticas innovadoras que de rutinas burocratizadas.

e) Una dificultad vinculada a la anterior se vincula con los problemas que se observan en términos de construcción y/o consolidación de herramientas técnicas para gestionar

una coordinación pro-integralidad. En el caso más notorio suele ser el de la información, toda vez que si bien la política social latinoamericana registra esfuerzos por contar con mejor y más fluida información, la misma tiene aún el sello de la dispersión y la atomización, derivando en un recurso de escasa utilidad para generar coherencia entre el diagnóstico de los problemas a atender y las decisiones y acciones emprendidas para enfrentar los mismos. Las debilidades registradas en términos del propósito de consolidar sistemas sofisticados (no por eso de difícil uso e interpretación) de información se refleja también en las asignaturas aún pendientes respecto al rol del monitoreo y la evaluación para ayudar a mejorar la coordinación a favor de sistemas más integrales de política social.

f) Por último, cabe destacar un reto fundamental que se relaciona con la dificultad de mantener en lo alto de las prioridades políticas la búsqueda de sistemas integrales de política social, en tanto esto le daría una “razón de ser” a los espacios de coordinación. En tanto la coordinación es costosa en términos de tiempo y puede generar muchos anticuerpos entre los potenciales “perdedores”, la priorización permanente de la cuestión requiere coaliciones fuertes, convencidas y con voluntad/capacidad de invertir parte de su capital político en esta tarea. Esto implica, en suma, llamar la atención sobre las complejidades que siempre presenta la economía política ante este tipo de cuestiones, toda vez que cambiar relaciones de poder y culturas organizacionales segmentadas y auto-referidas suele ser muy costoso, a la par que requiere de largos períodos de tiempo (bien escaso si lo hay en la dinámica política).

Es evidente que estos desafíos, articulados incluso con los avances antes presentados e ilustrados con los casos reseñados en la sección anterior, no agotan en absoluto lo que se sabe y debiese saberse sobre la coordinación pro-integralidad. Cada uno de los aspectos sugeridos constituye en sí mismo, y en sus interrelaciones, otros tantos temas que dan cuerpo sustantivo a la agenda de investigación de la gestión pública y las políticas sociales en América Latina.

¿Qué sucede con los diversos escenarios de coordinación pro-integralidad?

Planteados los facilitadores y también los obstáculos que afectan la construcción de una coordinación que genere avances importantes en la integralidad de la política social, es momento de cerrar este documento con algunos comentarios finales.

Cómo quedó indicado previamente, aquí se interpreta que el efectivo ejercicio de función de coordinación constituye en lo fundamental un medio para avanzar hacia sistemas integrales de política social, y que el alcance que éstos tengan estará fuertemente asociado a dos órdenes de factores. El primero de ellos, de carácter más tangible, responde a los aspectos políticos y técnicos de la misma coordinación, lo cual incluye el funcionamiento de las instancias creadas para tales efectos. El segundo, de carácter más general, refiere a la economía política presente al momento de definir qué interpretará el Estado y las élites dirigentes de un país determinado como política social, y qué inversión/movilización de recursos políticos, fiscales y organizacionales está dispuesta a hacer la coalición gobernante para llevar adelante esa definición estratégica; refiere, en síntesis, al proceso donde se disputa política e ideológicamente “el modelo de país”, el nivel más alto de potencial integralidad del conjunto de las políticas públicas.

Indicado lo anterior, lo que la experiencia comparada muestra es que resulta más factible y sostenible coordinar un programa social en particular (aún cuando el mismo sea de muy alta cobertura e importante complejidad de gestión intersectorial e intergubernamental como son los casos del Bolsa Familia y el Oportunidades), que coordinar un conjunto de intervenciones más amplias, sean éstas las que conforman un enfoque de protección social o, más difícil aún, las que expresan al conjunto de las políticas sociales de un país y que suelen intentarse coordinar desde estructuras institucionales como los Gabinetes Sociales.

La razones por las cuales se registran mayores éxitos a nivel de un programa particular son al menos tres: la primera, es que se trata de intervenciones con alta valoración política por parte de la Presidencia y de los Ministerios de Economía, Hacienda o Finanzas, lo que suele generar incentivos claros a los ministros y otros niveles de gobierno para apoyar con acciones concretas los esfuerzos coordinadores; la segunda, implica un tipo de intervenciones que, si bien importantes en visibilidad y cobertura, no

implican al conjunto de acciones (políticas, programas y proyectos) que llevan adelante los actores estatales involucrados; y tercera, los propios programas suelen contar con recursos (en general presupuestarios pero también asociados a reglas de operación claras y precisas) para fomentar la colaboración de las otras instancias que deben coordinar sus acciones con el organismo responsable de dichas intervenciones.

Los otros dos escenarios, el más amplio y el intermedio, no resultan situaciones imposibles de alcanzar, como bien se registra en la evidencia empírica presentada. Lo que sí sucede es que su sostenibilidad en el tiempo y más allá de la etapa de diseño es más difícil de materializar. Y esto acontece porque los conflictos de intereses entre los involucrados son más fuertes y notorios, así como mayores las complejidades técnicas para armonizar y darle coherencia a intervenciones que provienen desde ministerios y niveles de gobierno con distintas culturas organizacionales y diferentes estilos de gestión. El asunto es bien simple: cuánto más está en juego, más difícil la coordinación pro-integralidad. Lo que se requiere para avanzar en este tipo de escenarios, por ende, es una institucionalidad de mayor calidad, que brinden una plataforma fértil para los momentos donde cambios coyunturales o estructurales en la correlación de fuerzas abran “una ventana de oportunidad” para sistemas más amplios e integrales de política social.

Corresponde cerrar este documento resaltando algunos mensajes que han cruzado transversalmente las reflexiones conceptuales y la presentación de las experiencias latinoamericanas. El *primero* de ellos es que la coordinación no constituye un fin sino un medio, y como tal debe ser abordada y gestionada política y operativamente, siendo el fin avanzar hacia sistemas más integrales (en este caso de política social). El *segundo* mensaje refiere a entender que la coordinación es una función del Estado y no una estructura organizacional con menor o mayor respaldo legal, lo cual implica entender que esa función puede muchas veces ser ejercida desde lugares diferentes a los ámbitos formalmente establecidos para coordinar. El *tercero* es que la coordinación requiere liderazgos políticos, objetivos precisos, solidez técnica y cultura de la colaboración, factores cuya confluencia suele ser más la excepción que la regla, lo que implica además tener una perspectiva de mediano-largo plazo. Finalmente, el *cuarto* es que según lo que se quiera coordinar, serán los esfuerzos políticos y organizacionales que

deberán hacerse para lograr que ese proceso coadyuve a promover sistemas más integrales en materia de política social.

Estos mensajes sustentan además un *quinto*, fundamental. La integralidad que se logre en la política social deberá ser ponderada en función de su grado de coherencia y consistencia con lo que podría llamarse “la integralidad sistémica general de un país”, en tanto podría darse el negativo caso donde los logros de coordinación pro-integralidad en política social estén en una dirección totalmente contraria a lo que acontezca por ejemplo en la política económica. Esto implica, en consecuencia, que a los ya complejos desafíos que afectan el campo específico de la política social se le deben adicionar los retos más amplios asociados a la construcción de un modelo o proyecto de país.

Argentina tiene por delante grandes oportunidades así como notorios problemas y asignaturas pendientes. Dado lo antedicho, sería loable imaginar que los próximos avances que puedan lograrse en la construcción de un mejor y más amplio sistema integral de política social esté en consonancia y relativa armonía con las definiciones más amplias del modelo político, social y económico de país que habrán de heredar las generaciones venideras.

BIBLIOGRAFIA

Acuña, Carlos H. y Fabián Repetto (2009) “Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina”, en Freddy Mariñez Navarro y Vidal Garza Cantú (coords.) *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*, Porrúa-EGAP-CERALE, México D.F.

Acuña, Carlos y Fabián Repetto (2009) *La institucionalidad de la políticas y programas de reducción de la pobreza en América Latina*, Documento preparado para el Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2006) “Un camino para reducir la desigualdad y construir ciudadanía”, en Molina, Carlos Gerardo (ed.) *Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo/Planeta, Washington, D.C.

Barrios Suvelza, Franz Xavier (2006) “El principio de ordinación en el Estado”, ponencia presentada en el Seminario *Coordinación y Política Social: Desafíos y Estrategias*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, D.C., 24 al 26 de mayo.

Cabrero Mendoza, Enrique (2006) “De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las Esping-Andersen, Gosta (1993) *Los tres mundos del Estado del bienestar*, Alfons el Magnànim, Valencia.

Carvalho, Moisés (1998) “Limitaciones y posibilidades de la coordinación institucional: el caso del Gabinete Sectorial Social”, *Lecturas*, N° 30, CIDEGS, Caracas.

Cohen, Ernesto y Franco, Rolando (2006) “Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias”, en Cohen Ernesto y Franco, Rolando (eds.) *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*, FLACSO, México DF.

Cortázar Velarde, Juan Carlos (2003) “Gestión de relaciones interorganizacionales”, presentación realizada en Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, D.C.

Cunill Grau, Nuria (2005) “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.

Echebarría, Koldo (2001) “Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública”, ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, noviembre.

Engel Aduan, Wanda (2005) “Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Esping-Andersen, Gosta (2000) *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*, Ariel, Barcelona.

Filgueira, Fernando (2007) *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina*, Serie de Políticas Sociales, N° 135, CEPAL, Santiago de Chile.

Filmus, Daniel (1998) “La descentralización educativa en el centro del debate”, en Filmus, Daniel e Isuani, Aldo (eds.) *La Argentina que viene*. Norma, Buenos Aires.

Fiszbein, Ariel (ed.) (2005) *Ciudadanos, políticos y proveedores. La experiencia de América Latina con la reforma de la prestación de servicios*, Banco Mundial, Washington DC.

Garnier, Leonardo (2000) *Función de coordinación de planes y política*, Instituto Interamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, ILPES, Santiago de Chile.

Grosh, Margaret (2007) “Conditional Cash Transfers (CCTs) around the world”. Presentación realizada en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.

Jordana, Jacint (2001) *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional*, Documento de Trabajo I-22UE, INDES, Washington DC.

Lerda, Juan Carlos; Jean Acquatella; y José Javier Gómez (2005) “Coordinación de políticas públicas: desafíos y oportunidades para una agenda fiscal-ambiental”, en Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.) *Política fiscal y medio ambiente*, CEPAL, Santiago de Chile.

Licha, Isabel; Carlos Gerardo Molina y Fabián Repetto (2008) “Las complejidades de la coordinación de la política social”, mimeo, Washington, D.C.

Lo Vuolo, Rubén (1990) *Políticas económicas y políticas sociales en Argentina: una contradicción persistente*, Documentos de Trabajo N° 1, CIEPP, Buenos Aires.

Martínez Franzoni, Juliana (2008) *Domesticar la incertidumbre en América Latina. Mercado laboral, política social y familias*, Editorial UCR, San José de Costa Rica.

Martínez Nogueira, Roberto (2007) “Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos”, PNUD, Buenos Aires.

Martínez Nogueira, Roberto (2005) “Coordinación interinstitucional”, conferencia dictada en INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.

Peters, Guy (1998) *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. CCMD, Research paper N° 21, Canadá.

Prates Junqueira, Luciano (2004) “A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor”, en *Saude e Sociedade*, V. 13, N° 1, janeiro-abril.

Ramírez, Juan Carlos y Peñaloza, María Cristina (2007) “La coordinación de las políticas sociales”, en Arriagada, Irma (ed.) *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*, Serie Seminarios y Conferencias, CEPAL, Santiago de Chile.

Repetto, Fabián (2005) “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en Repetto, Fabián (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, INDES-Guatemala, Ciudad de Guatemala.

Repetto, Fabián (2004) “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina”, Documento de Trabajo No. I-52, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C..

Repetto, Fabián (2000) “Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 156, Buenos Aires, enero-marzo.

Scharpf, Fritz (1997) *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*, Boulder, Westview Press.

Serra, Albert (2005) “La gestión transversal. Expectativas y resultados”, en *Reforma y Democracia*, N° 32, Caracas, junio.

Serrano, Claudia e Ignacia Fernández (2005) “Los procesos de descentralización y las políticas y programas de reducción de la pobreza”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.

Shepsle, Kenneth (2003) “Acuerdos políticos en los marcos institucionales”, en Goodin, Robert (ed.) “*Teoría del diseño institucional*”, Gedisa, Barcelona

Subirats, Joan y Goma, Ricard (1999) “Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis”, en Goma, Ricard y Subirats, Joan (coords.) *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de Gobierno*, Ariel, Barcelona.

Titmuss, Richard (1981) *Política Social*, Ariel, Barcelona.

Veiga, Laura da y Bronzo, Carla (2005) *Integración/articulación en programas para combatir la pobreza y la exclusion. Marco conceptual y caracterización de los programas*, s/d, abril.