

# EL RETO DE LA INTEGRALIDAD Y LA COORDINACIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

---

*Curso de Formación*

*Fabián Repetto*

Ciudad de Guatemala  
25 de julio de 2013

***La compleja búsqueda  
de la integralidad***

# Una pregunta introductoria

---

**¿Qué se entiende por integralidad del desarrollo social?**

# Diversos alcances de la integralidad

---

## Desde la demanda:

¿Integralidad desde una perspectiva de ciclo de vida?

¿Integralidad desde un enfoque de gestión territorial?

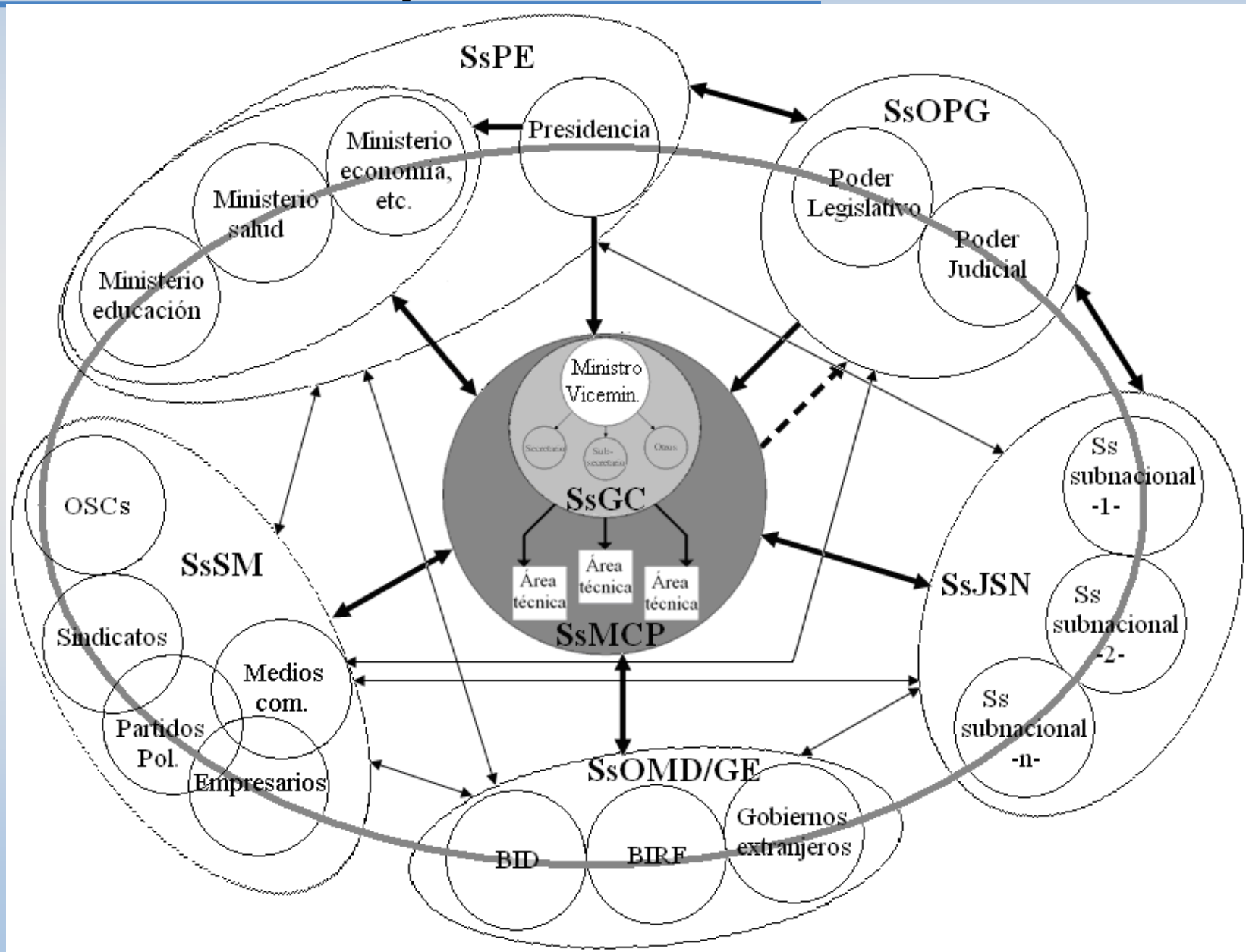
## Desde la oferta:

¿Alcance **acotado** a un programa de transferencias condicionadas?

¿Alcance **meso** con un conjunto selecto de otros programas dirigidos a la misma población/territorio?

¿Alcance **macro** con las múltiples piezas del sistema de protección social, articulando lo condicionado/no condicionado; lo contributivo/no contributivo; *la acción estatal y no estatal?*

# Un ejemplo de la complejidad: ¿es posible un sistema integrado de protección social?



# “El descubrimiento” de la intersectorialidad

---

- ✓ La preocupación por la intersectorialidad emerge cerca de mediados de la década del `90, como una preocupación de “racionalidad administrativa-fiscal” resultante de la errática y caótica expansión de programas focalizados en 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 por un reconocimiento más amplio de las características de los problemas sociales, lo cual acarrea la necesidad de enfoques e intervenciones más integrales.

# ¿Qué entendemos por coordinación?

---

“**Proceso técnico y político** 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 diversos grados de incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí”.

(Repetto, 2005)

# La (problemática) coordinación horizontal en el gobierno (central, provincial o municipal)

---

## Tres espacios igualmente problemáticos:

- a) Dentro de cada programa;
- b) Al interior de las organizaciones; y
- c) Entre organizaciones (ejs. Direcciones, Ministerios, etc.).

## Una perspectiva complementaria:

- 1) Programas de lucha contra la pobreza, de cobertura acotada.
- 2) Programas de lucha contra la pobreza, de amplia cobertura y con condicionalidades.
- 3) Políticas y servicios de las distintas áreas sociales del Estado.
- 4) Políticas, servicios y programas de distintas áreas del Estado (incluyendo los sectores sociales).



# Reflexionando juntos...

---

- ¿Qué factores dificultan la coordinación entre áreas estatales de política social?
- ¿Qué factores facilitan la coordinación?

# Potenciales fuentes de conflicto

---

- 1) Heterogeneidad normativa;
- 2) Conflictos políticos e interpersonales;
- 3) Sectores con actores y entornos particulares;
- 4) Especialidades técnicas específicas según sector;
- 5) Ministerios como fuente de control de recursos financieros, organizacionales y políticos.

# Tres problemas típicos que afectan la coordinación en el gobierno

## (nacional, provincial o municipal)

---

Los mayores problemas se observan por:

- a) Ausencia de un “agente catalítico” con credibilidad y autoridad formal;
- b) Escasez y baja calidad de los incentivos destinados a que los diversos sectores estatales decidan coordinar una estrategia común y consensuada en materia de política social;
- c) Falta (o al menos debilidad) de *expertise* técnica capaz de traducir decisiones de coordinación en diseños y acciones que la materialicen.

# ...Y uno adicional

---

“...es necesario considerar que si bien las diferencias entre los sectores proveen la racionalidad para trabajar juntos, las diferencias percibidas de poder son uno de sus obstáculos. De allí la importancia de promover la influencia mutua en la toma de decisiones, de manera de balancear las diferencias de poder”.

(Cunill Grau, 2005)

# Niveles de coordinación

<b>Nivel</b>	<b>Acciones pro-coordinación</b>	<b>Resultados</b>
<i>Básico</i>	Comunicación entre actores, consulta a actores	<b>Delimitación y clarificación de roles</b>
<i>Intermedio Básico</i>	Negociaciones para evitar/reducir divergencias	<b>Negociación</b>
<i>Intermedio Avanzado</i>	Construcción de consensos, arbitraje para resolver conflictos	<b>Concertación entre actores fundamentales</b>
<i>Avanzado</i>	Definición de prioridades, estrategias integradas	<b>Alineación estratégica</b>

# **El clásico asunto de los recursos de poder**

---

¿Cómo incide el control de los recursos de poder político, saber técnico y dinero, en la dinámica y los resultados de los procesos de coordinación entre diversos sectores y niveles de involucrados en las políticas públicas a ser coordinadas?

**Es clave el ejercicio de la función de gobierno.**

# ¿Qué implica la “función de gobierno o rectoría” del desarrollo social?

---

- Fijar los objetivos y metas perseguidos por la política que guiará al sistema;
- Definir las prioridades y las estrategias de intervención;
- Asignar responsabilidades y funciones a las áreas y organismos involucrados;
- Incidir en la distribución de los recursos necesarios para el cumplimiento de las actividades ligadas al cumplimiento de responsabilidades y funciones asignadas;
- Monitorear el avance de las actividades, cumplimiento de la metodología de intervención y alcance de metas en tiempo y forma;
- Sistematizar la información pertinente y evaluar la marcha de la implementación de la política;
- Redefinir la política (sus alcances, objetivos, metas y metodología de intervención) en función de las conclusiones de la evaluación.

---

# **Lecciones aprendidas acerca de la coordinación pro-integralidad**



***Lecciones aprendidas acerca de la  
coordinación pro-integralidad***

# Gradiente de la coordinación (I)

(Peters, 1998)

---

**“Coordinación positiva”**: el primer requisito es el reconocimiento mutuo entre los actores, a partir del cual es posible avisorar modalidades de trabajo compartido. Expresan el resultado de acuerdos entre actores dispuestos a cooperar entre sí, comprometiendo el trabajo en común.

# Gradiente de la coordinación (II)

---

**“Integración de políticas”**: implica que se van articulando ideas, procedimientos y estructuras del conjunto de los involucrados. Requiere no sólo una articulación operativa 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 todos los involucrados.

# Gradiente de la coordinación (III)

---

**“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.

# (1) La conjunción de técnica y política

---

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”.

## **(2) El papel de los objetivos**

---

La importancia de contar con objetivos claros y precisos que le den un sentido sostenible a los esfuerzos de coordinación, en tanto aquellos ordenan las prioridades, establecen con precisión quien hace qué y permiten avisorar resultados concretos en un tiempo aceptable políticamente.

### **(3) La importancia de la factibilidad**

---

Resulta fundamental que cada país se plantee una coordinación de su protección social cuyos alcances sean consistentes con las condiciones (y restricciones) fiscales, organizacionales y político-institucionales propias de esa realidad nacional.

## (4) ¿Coordinar o implementar?

---

La importancia de avanzar hacia ámbitos de coordinación cuya función sustantiva sea precisamente coordinar, en tanto suelen no resultar exitosas las experiencias de organismos que, además de coordinar, deben implementar programas complejos.



## **(5) El papel de la autoridad presupuestaria**

---

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

## **(6) La importancia del recurso humano**

---

Los espacios y ámbitos destinados a generar coordinación requieren de soportes técnicos altamente sofisticados, porque los retos de integralidad implican transitar desde el saber especializado a un saber que, sin perder la experticia de cada sector, debe sumar conocimientos y herramientas de gestión más transversales, no propios de una disciplina o sector en particular.

# Una pregunta de cierre

---

**¿Cuáles serían los primeros pasos para mejorar la función de coordinación pro-integralidad?**

---

**MUCHAS GRACIAS!**