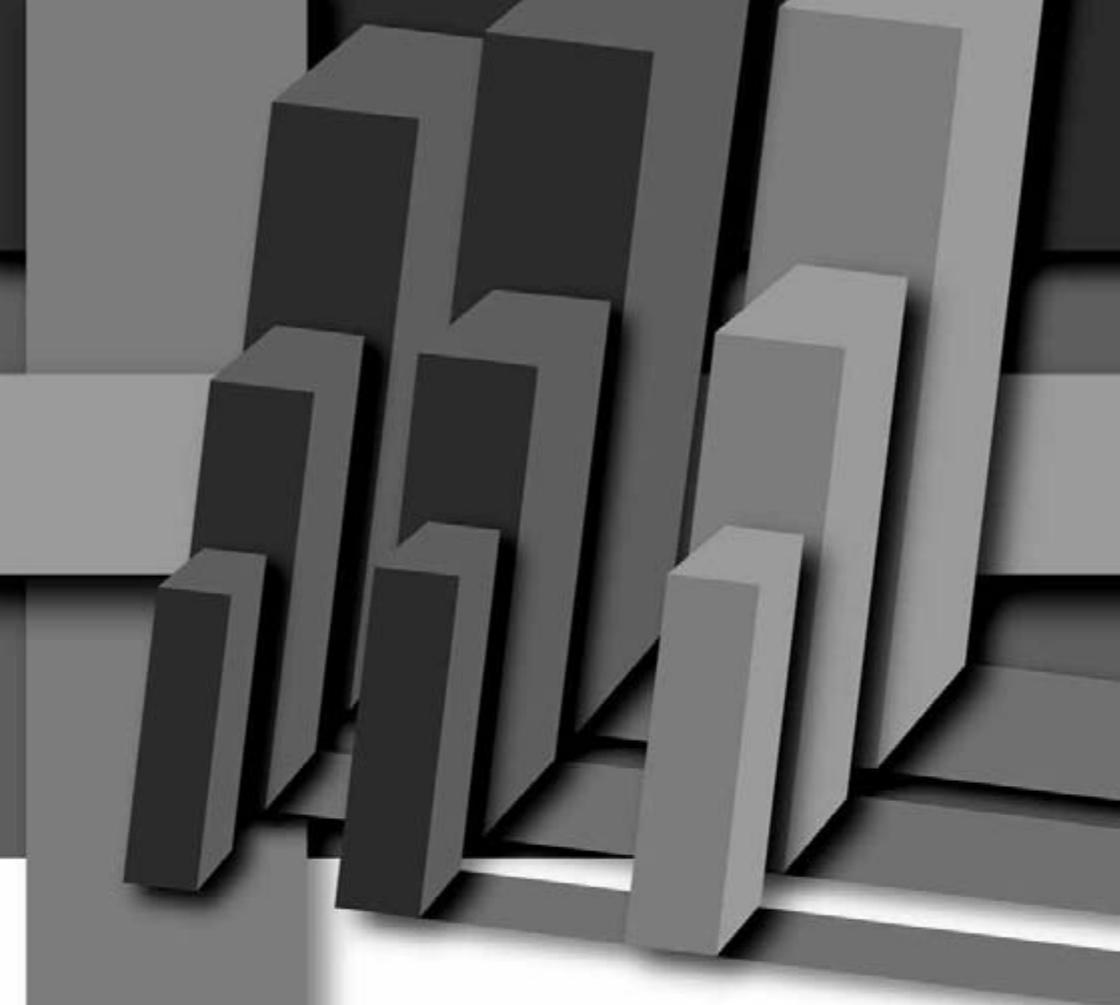




LOS DESAFÍOS DE LA COORDINACIÓN Y LA INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA



LOS DESAFÍOS DE LA COORDINACIÓN Y LA INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA

Publicación del

Proyecto de Modernización del Estado

Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación

Av. Julio A. Roca 781 - Piso 7
(C1067ABP) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina

www.modernizacion.gov.ar
modernizacion@jgm.gov.ar

Edición, corrección y composición general:
Proyecto de Modernización del Estado

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, marzo de 2010.

Los editores no se responsabilizan por los conceptos, opiniones o afirmaciones vertidas en los textos de los colaboradores de esta publicación, que son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

AUTORIDADES

Presidenta de la Nación

Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros

Dr. Aníbal Fernández

Director Nacional Alterno del Proyecto de Modernización del Estado

Lic. Federico Semeria

Índice

Prólogo	7
LIC. FEDERICO CARLOS SEMERIA Director Nacional Alterno del Proyecto de Modernización del Estado	
<hr/>	
Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción	9
DR. CARLOS H. ACUÑA Director. Maestría en Administración y Políticas Públicas. Departamento de Ciencias Sociales. Universidad de San Andrés (UdeSA)	
<hr/>	
La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias	13
DR. ROBERTO MARTÍNEZ NOGUEIRA Profesor. Maestría en Administración y Políticas Públicas. Universidad de San Andrés (UdeSA)	
<hr/>	
Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas	47
DR. FABIÁN REPETTO CoDirector. Programa de Protección Social. Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC)	
<hr/>	

Prólogo

Lic. Federico Carlos Semería

Desde 2003 la Argentina ha experimentado profundas transformaciones políticas, sociales y económicas que estuvieron enmarcadas por la necesidad de construir un modelo de país institucionalmente más fuerte, y orientadas a promover el crecimiento económico y una sociedad más democrática, inclusiva y equitativa. Este nuevo modelo requirió una fuerte convicción política dirigida a revitalizar y poner en el centro de la escena pública al Estado, puesto que es a través del accionar estatal que se elaboran e implementan las políticas públicas y se pueden alcanzar los objetivos allí definidos.

A partir de los importantes logros obtenidos en esta primera etapa, la Argentina ha comenzado a transitar desde 2007 un período de consolidación y profundización de este modelo de país que, respondiendo a la firme determinación del actual gobierno, persigue la construcción de políticas de Estado, basadas en consensos que permitan garantizar su sustentabilidad en el tiempo. Es en este sentido que la Presidenta de la Nación, Dra. Cristina Fernández de Kirchner, ha definido como objetivos prioritarios el mejoramiento de la calidad institucional, la elaboración e implementación de políticas que promuevan la centralidad del ciudadano como sujeto de derecho y la plena inserción de Argentina en el mundo. Esto exige que la pluralidad de acciones del gobierno confluya en políticas integrales que se orienten hacia un desarrollo político, económico y social sostenido e inclusivo.

Lograr estas metas requiere no sólo de decisión política sino también disponer de capacidad para gobernar. La experiencia ha demostrado que sólo si se disponen de estas capacidades un gobierno puede fijar sus objetivos, movilizar recursos y llevar adelante acciones coherentes y coordinadas, es decir, diseñar e implementar políticas públicas de un modo cada vez más eficaz, eficiente y legítimo, que impacten de manera más justa y equitativa sobre todos los ciudadanos. Para ello se necesita contar con un Estado con capacidad para articular y coordinar la diversidad de variables que influyen en el cumplimiento del Plan de Gobierno, en el funcionamiento de la Administración Pública Nacional y en la calidad de los bienes y servicios brindados.

El Proyecto de Modernización del Estado (PME) constituye, por la firme decisión del Jefe de Gabinete de Ministros de la Nación, Dr. Anibal Fernández, una pieza clave que contribuye a profundizar la democratización del Estado, generar más espacios de participación y transparencia y, fundamentalmente, promover una mayor calidad de gobierno. El PME busca impulsar la modernización de la Administración Pública Nacional, poniendo en marcha un conjunto de acciones de forma coordinada, y debidamente consensuada con los distintos actores, tanto en lo referido a la mejora de los procesos y sistemas de gestión, implementación y evaluación de políticas públicas como a la definición de los lineamientos rectores y generación de capacidades organizacionales que permitan planificar, coordinar y monitorear la pluralidad de aspectos que comprende una estrategia integral de modernización del sector público.

Es por ello que el PME se propone profundizar y expandir el compromiso de los funcionarios públicos con la intención explícita de fortalecer las capacidades institucionales de la JGM para llevar a cabo su mandato en áreas clave del sector público, mejorando las habilidades para la generación y procesamiento de la información y para el seguimiento y evaluación de las acciones, y promoviendo la implementación de herramientas estratégicas que permitan hacer más efectiva, eficiente y ágil la gestión en el sector público.

Lo expuesto pone de manifiesto que la implementación de una estrategia de modernización estatal requiere superar aquellos desafíos que surgen de la necesidad de coordinar el accionar estatal. La modernización del Estado debe concebirse, por tanto, como una estrategia de implementación gradual, planificada, pero flexible, que contribuya a abordar y procesar la incertidumbre y facilite la adaptación organizacional a las nuevas dinámicas sociales, económicas y tecnológicas.

Es en este contexto que desde el PME se ha procurado producir y difundir nuevos conocimientos que permitan incorporar en el desarrollo de la estrategia de modernización del Estado los aprendizajes que surgen del estudio de otras experiencias. En esta ocasión, el presente libro centra la atención sobre importancia que tienen la coordinación y la integralidad de las políticas públicas para potenciar la eficiencia y calidad de las intervenciones y acciones públicas.



LIC. FEDERICO CARLOS SEMERIA

Director Nacional Alterno del Proyecto de Modernización del Estado

Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina.

Una Introducción

Dr. Carlos H. Acuña

I. LA RELEVANCIA DE LA CUESTIÓN

Desde fines de los años noventa la literatura y los procesos de modernización estatal han otorgado una creciente atención y esfuerzo a los problemas de coordinación del accionar público. La búsqueda de mayores capacidades de coordinación persiguió, primordialmente, alcanzar mayor eficiencia en el uso de los recursos invertidos en programas y políticas públicas. De esta forma, se desarrollaron una serie de experiencias institucionales con el objetivo de reducir los costos de intercambios (ineficientes) entre jurisdicciones y organismos, cuya racionalidad y autonomía resultaban (y resultan) en superposiciones, ausencias, tensiones de enfoques y competencias intra e inter-burocráticas.

En la actualidad, sin embargo, aunque se reconoce a esta mirada "pro-eficiencia" de la coordinación como necesaria, crecientemente se la considera insuficiente, de patas cortas, para resolver problemas estructurales en nuestras sociedades. Problemas estratégicos (como por ejemplo la reducción de la exclusión social o el alcance de procesos de desarrollo sostenidos e inclusivos) que enfrentan las políticas públicas de nuestra región, se caracterizan por una fuerte multicausalidad enraizada históricamente. Es por esta razón que este trabajo coloca su foco en la relación entre *coordinación e integralidad*, apuntando a aquellas líneas de acción pública que, actual o potencialmente, enfrentan cuestiones complejas tanto por su multicausalidad como por la profundidad de sus raíces históricas.

La multicausalidad frecuentemente remite a conjuntos de factores caracterizados por diversas propiedades y dinámicas, en los que se destacan los cortes tradicionales entre económicos, sociales, políticos, ideológico-culturales, organizacionales, etcétera. Por ello, la *integralidad* que encara una multicausalidad implica, necesariamente, dos principios en su metodología de análisis y acción: en primer lugar, la toma de distancia de reduccionismos que, al imputar monocausalidades dominantes, reproducen la ineficiencia e ineficacia del entendimiento y el accionar público.

En segundo lugar, las acciones integrales demandan coordinar aproximaciones multidisciplinares, transversales, capaces de reconocer el cambiante *mix* entre la especificidad de una causa y su papel en el conjunto de determinantes intervinientes en una problemática dada.

Finalmente, las profundas raíces históricas que caracterizan a estos desafíos remiten a la necesidad de un accionar coherente y sistemático, sustentable temporalmente. Esta sustentabilidad intertemporal, por otra parte, exige no sólo un eficiente uso de recursos escasos sino, fundamentalmente, consistencia en la visión sobre la sociedad a la que se tiende, esto es, sobre las prioridades y el orden temporal que enhebran un accionar estratégico de mediano-largo plazo. En otras palabras, demanda una planificación que contextualice, a partir de una visión futura de la sociedad, qué, para qué, quién y cómo se coordinan las acciones públicas.

De esta forma, como un primer punto podemos afirmar que el debate y las elaboraciones que se exponen a continuación, apuntan a comprender la lógica de la necesidad de contar con una coordinación de programas y políticas públicas, que resulte en un accionar coherente, integral y sostenido en el tiempo sobre los problemas estructurales que minan la equidad y el desarrollo en nuestras sociedades.

II. LA FALTA DE INTEGRALIDAD: SITUACIÓN ACTUAL Y ORIGEN HISTÓRICO

Los reduccionismos que “recortan” el accionar estatal sobre problemáticas complejas en líneas de acción paralelas, descoordinadas y hasta contradictorias en su atribución de monocausalidad al problema de agenda pública, encuentra su origen tanto en la lógica político-organizacional que otorga cuasi monopolios de acción temática a áreas ministeriales especializadas de manera discreta y angosta, como en la lógica de formación disciplinar de los expertos y profesionales que las ocupan.

La administración de esta falta de integralidad en la mirada y el accionar público y de la tensión entre diversas áreas temático/disciplinares ha cobrado dos formatos históricos. Por un lado, la apropiación de un tema complejo por parte de un área estatal con capacidad de dominar al resto de las áreas, imponiendo su comprensión y lógica de acción (ilustrado, por ejemplo, por Ministerios de Salud que logran colocar a la mortalidad infantil como una cuestión de su estricta y excluyente incumbencia). Por otro lado, y de factura más reciente, las estrategias que apuntan a la coordinación entre diversas áreas cuyas funciones y actividades se ligan de diversa manera a un problema multicausado (gestando gabinetes “sociales” o fortaleciendo las funciones de coordinación de algún espacio u organismo gobierno-estatal –como por ejemplo, Jefaturas de Gabinete, Consejos Federales, Direcciones de Planificación multisectorial, etc.–).

Si bien es claramente positivo el avance observado de las formas de administración de políticas y programas públicos, desde la inicial dominación de un área sobre las otras hacia los actuales esfuerzos de coordinación entre diversas áreas y lógicas de intervención, el estadio presente sigue resultando, en su esencia, insuficiente para resolver el fondo de la cuestión. La principal razón para ello es que incluso los recientes acentos en la necesidad de coordinación intersectoriales, se llevan en gran parte adelante asumiendo que la integralidad de las políticas públicas resultará de la sumatoria de miradas diversas y discretas. Se concibe a la integralidad como un agregado de distintas lógicas de pensamiento, organizacionales y de comportamiento que confluyen en un punto de llegada, posterior a su maduración como posturas, comprensiblemente, rígidas. De esta manera, la supuesta integralidad resultante de gran parte de los esfuerzos coordinadores del accionar público, ni es tal ni alcanza equilibrios estables (salvo, muestra la experiencia, que surja un actor dominante que fuerce estabilidad en el equilibrio “coordinador”, remitiendo, de hecho, a las viejas formas cuasi-autoritarias de resolución de la tensión).

En este contexto histórico, y por su efecto debilitante sobre los núcleos/estructuras institucionales de coordinación para la forja de estrategias nacionales coherentes/integrales, es que al menos tres procesos han intensificado a partir de los años noventa la magnitud de los obstáculos para alcanzar una mejor coordinación y generación de integralidad de políticas.

a) los de descentralización (particularmente aquellos llevados a cabo sin generar capacidades a niveles subnacionales ni tener en claro qué funciones se deben mantener centralizadas con el objetivo de asegurar coordinación/integralidad entre diversas jurisdicciones y sectores de gobierno/gestión);

b) por otra parte, y de la mano de las privatizaciones y la reducción del papel del Estado, el debilitamiento de las capacidades de una planificación estatal que permitiese proyectar y sostener intertemporalmente la generación de coordinación/integralidad de políticas;

c) una tendencia hacia la evaluación por resultados que, aunque de por sí valiosa y necesaria, muchas veces –por la necesidad de medición/observación cuantificable– se ha planteado de manera “angosta”, acotada a una unidad de gestión, sin ponderar los efectos sistémicos que hacen a la coordinación/integralidad del accionar entre sectores, jurisdicciones y organismos públicos (evaluación que podemos denominar “por resultados angostos”, que no sólo mina un accionar integral

sino que tiende a obturar el reconocimiento de lo que falta cubrir con el accionar estatal –en definitiva, el reconocimiento de lo ausente en los procesos de evaluación por caer en los intersticios entre programas y políticas que sí son objeto de la medición de sus resultados–).

En definitiva, tanto el proceso histórico como la situación actual exhiben Estados con serios déficits estratégicos en su capacidad/factibilidad de producir políticas públicas coordinadas e integrales para responder a problemáticas sociales multicausadas y rígidas en su configuración.

III. ARTICULANDO LA COORDINACIÓN CON LA NECESIDAD DE INTEGRALIDAD EN LAS POLÍTICAS Y PROGRAMAS PÚBLICOS

La perspectiva que aquí se aborda, a partir de los trabajos de Roberto Martínez Nogueira y de Fabián Repetto, reconoce que la forja y coordinación de políticas y programas integrales no sólo es necesaria, sino que implica una noción procesal que abarca desde el punto mismo de la formación de la política (en el que se constituye a un problema como objeto de la acción pública y se define la lógica de intervención con una mirada integral ya desde ese punto inicial), continúa con su lógica de gestión y, finalmente, cubre la de su evaluación así como la reformulación estratégica a la que la misma lleva.

De este modo, la propuesta es colocar al debate y esfuerzos de fortalecer las capacidades estatales más allá del paradigma dominante, eficientista, de la “coordinación”: esta postura lo considera insuficiente para resolver el problema de integralidad que se enfrenta; y lo trasciende al reconocer que una coordinación que produzca integralidad de políticas implica integralidad de abordaje, integralidad de organización, e integralidad en la evaluación del proceso desplegado y su impacto.

Como argumenta Repetto al referirse a los diversos tipos y niveles de coordinación que se observan, el foco acentúa la necesidad y aprendizajes relacionados a los que Guy Peters¹ caracteriza como niveles “intermedio avanzado” y “avanzado” de la coordinación, en los que surge integralidad a partir de concertaciones entre actores y sectores o, de mayor contundencia, de la alineación estratégica de las políticas y los programas públicos.

Es dentro de este marco de debate que el Proyecto de Modernización del Estado de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina, decidió llevar adelante los análisis aquí publicados, a partir de dos supuestos de trabajo. En primer lugar, destacando la especificidad de dos temáticas estratégicas para la coordinación “pro integralidad” de políticas y programas públicos: la de la coordinación/coherencia de políticas y programas en el contexto de un renovado papel de la planificación, y la de la coordinación/integralidad de las políticas sociales.

Esto se hace a través del trabajo “La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias” de Roberto Martínez Nogueira y del estudio “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas” a cargo de Fabián Repetto.

En segundo lugar, y para finalizar estas notas introductorias, es de destacar que la lógica de indagación de estos trabajos apuntó a “desprovincializar” el debate, maximizando el aprendizaje a partir del análisis comparado de experiencias (fallidas y exitosas) en el resto de América Latina.

¹ En *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. CCMD, Research paper N° 21, Canadá: 1998: 7.

La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias

Dr. Roberto Martínez Nogueira

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es explorar dos problemáticas de singular importancia para la calidad e impacto de la acción de gobierno: la coherencia y la coordinación de políticas y programas públicos. Para ello, se consideran los fundamentos teóricos sobre el análisis de estas cuestiones, se señalan los antecedentes internacionales y se hace referencia a los debates académicos y profesionales sobre las funciones del Estado, las políticas públicas y los modelos de planeamiento, organización y gestión de gobierno. Se presentan experiencias exitosas y fallidas de países de América Latina, aventurándose juicios sobre los factores intervinientes para explicar sus atributos y las condiciones de viabilidad para su eventual transferencia a la realidad argentina. Esta intencionalidad responde a reconsiderar y revalorizar la noción de planeación, desplazada en las últimas décadas de la agenda pública, sobre los modos y medios de organización estatal y estructuración de su gestión, enriqueciéndola a partir del aprendizaje acumulado y de la constatación de las consecuencias negativas de políticas públicas segmentadas, aproximaciones fracturadas de la realidad y aparatos estatales inhábiles para alcanzar mayor integralidad en sus intervenciones e impactos.

El trabajo parte del reconocimiento de la complejidad y el carácter político-técnico de los procesos decisorios en torno a las políticas públicas. El propósito no es indagar acerca de su naturaleza, contenidos o resultados; el análisis se focaliza en los arreglos institucionales, organizacionales y metodológicos dirigidos a dar coherencia a decisiones y acciones, de manera de alcanzar una mayor convergencia de los impactos de las políticas y una mayor correspondencia entre las aspiraciones a que responden y sus consecuencias efectivas. Se hacen observaciones históricas para ilustrar los fundamentos de estos arreglos, los desafíos enfrentados y los aprendizajes derivados. La reflexión transita por senderos muchas veces recorridos en la reflexión y los debates en torno al perfeccionamiento de la efectividad gubernamental, sus posibilidades, límites, logros y frustraciones. Se abordan las políticas públicas a partir de una aproximación general, colocándose el énfasis en los medios para asegurar que estas políticas y las asignaciones de recursos estén alineadas con los objetivos de gobierno, permitiendo un mayor control político y social a lo largo de la cadena de generación de valor público.

En este abordaje, algunas problemáticas consideradas están asociadas a medios y metodologías para alcanzar el alineamiento mencionado. En particular, el análisis se centrará en la planeación nacional y sus diferentes ámbitos y horizontes, en la planeación estratégica, en la programación y en su asociación con el presupuesto. Adicionalmente, se introducirán algunas reflexiones sobre la incidencia de los diseños organizacionales en el mismo.

El enfoque combina aproximaciones descriptivas, analíticas y normativas. Se avanzan algunas conclusiones sobre estrategias posibles, y presumiblemente efectivas, para mejorar la coherencia y la coordinación en los contenidos y en la implementación de las políticas públicas. La exposición procura destacar las crecientes exigencias a que deben responder la formulación y la ejecución de las políticas públicas, de manera que éstas puedan impactar sobre sociedades más segmentadas y caracterizadas por niveles mayores de incertidumbre y riesgo. El trasfondo de la exposición está constituido por los giros de pensamiento producidos durante las últimas décadas con respecto a la organización y la gestión pública, con señalamientos sobre sus su-

puestos y limitaciones. La intención es poner de manifiesto necesidades aún no satisfechas, tareas pendientes e interrogantes que permanecen sin respuesta.

El argumento se desarrolla en cinco secciones. La primera es esta introducción. La segunda justifica muy brevemente la actualidad y relevancia de esta problemática a través de la presentación del escenario en el que se despliegan los procesos en torno a las políticas públicas, con sus desafíos y las respuestas necesarias. Luego, el trabajo procura analizar las conceptualizaciones sobre las políticas públicas, y su coherencia y coordinación. Se hace una síntesis del modelo normativo de la planificación tradicional y de los giros teóricos y políticos de las últimas décadas, exponiéndose además los instrumentos y recursos que se han propuesto –y en algunos casos, adoptado– para superar sus limitaciones. La cuarta sección expone algunas experiencias latinoamericanas, identificando convergencias, divergencias y aprendizajes que pueden derivarse. Finalmente se presentan las conclusiones.

II. ACTUALIDAD Y RELEVANCIA DE LA CUESTIÓN

1. EL ESCENARIO

América Latina enfrenta una multiplicidad de desafíos de carácter inédito y gran complejidad. Por una parte, el contexto mundial está caracterizado por turbulencias en los mercados, brechas y asimetrías sociales que, en vez de estrecharse, se agudizan, fallas de regulación múltiples, carencias o limitaciones en los arreglos institucionales para afrontar una crisis de carácter sistémico y global, y evidencias múltiples de la conformación de un orden internacional menos estructurado, con pluralidad de actores relevantes e imposibilidades e incapacidades para preservar las hegemonías largamente establecidas. En este escenario, la explosión de la incertidumbre hace que la anticipación del futuro sólo sea un ejercicio de imaginación, poniéndose de manifiesto la caducidad de las proyecciones lineales y de los cálculos estratégicos basados en la persistencia de los parámetros básicos, que definieron convencionalmente las alternativas para la resolución de los problemas sociales.

En este escenario, los estados nacionales tienen que dar respuesta a retos de orígenes múltiples, con dificultades serias para la conversión en decisiones y acciones de valores, propósitos y conocimientos. Sus políticas no pueden más que basarse en apuestas en base a evidencias limitadas. Los problemas actuales son multidimensionales y de muy baja estructuración, no susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales, con relaciones causales operantes de naturaleza incierta. Por consiguiente, los instrumentos y las metodologías de intervención, aunque estén rigurosamente contruidos, tienen una efectividad más que hipotética. Por otra parte, estas políticas movilizan la intervención de un mayor número de actores, adoptando formatos más complejos, con múltiples instancias de negociación y reinterpretación de sus contenidos.

Varias son las manifestaciones particulares de estos fenómenos. Una es la participación de diferentes jurisdicciones (estados nacionales, provinciales y locales) en la conformación de las políticas y en su implementación, consecuencia de reformas institucionales que tuvieron como ejes centrales tanto la descentralización como la regionalización. Otra, la importancia de los acuerdos de bloques y la necesidad de homogeneizar regulaciones en un paisaje cada vez más competitivo de integración regional y comercio. Las condicionalidades impuestas por el financiamiento externo con frecuencia restringen las alternativas, los contenidos y los modos de implementación de las políticas. Por último, los compromisos internacionales en materia de armonización y cumplimiento de metas en cuestiones como las educativas, sanitarias, sociales o ambientales contribuyen a hacer menos lineales los procesos en torno a las políticas públicas. Todo ello explica que los gobiernos deban operar en un campo de vectores fuerzas, orientados en direcciones a veces diametral-

mente opuestas, con factores internos y externos que inciden y hasta determinan sus decisiones, haciendo en extremo difícil la coherencia de su accionar (Peters y Savoie, 1996).

Junto a estas cuestiones, una sociedad fragmentada y polarizada gana en capacidad de movilización y activación. En un clima de época que cuestiona nociones tradicionales, proliferan proyectos alternativos de vida, se agudizan fenómenos de individuación y se afirman aspiraciones por nuevos derechos en todos los planos. Los medios de comunicación y la difusión y emulación de modos de consumo hacen que las demandas sobre el estado proliferen. La deliberación y la decisión política deben expresar y articular valores y exigencias de reivindicación de identidades y especificidades culturales junto a la provisión de bienestar y protección social. Los estados confrontan así dilemas y tensiones entre derechos, criterios y políticas dirigidos o reconocidos en forma universal a toda la ciudadanía, y las demandas de atención particularizada o privilegiada a situaciones, grupos o territorios. Mandatos éticos imponen la erradicación de la pobreza, objetivo que entra en competencia con otras temáticas que también reclaman la atención, recursos y capacidades estatales. Además, la política está aquejada de una crisis de representación con actores sociales con dificultades manifiestas para adoptar e impulsar visiones compartidas sobre el futuro y los medios para construirlo.

En el caso particular de América Latina, estas problemáticas tienen una renovada relevancia. Luego de crisis muy profundas, con manifestaciones económicas, políticas, sociales e institucionales, nuevas orientaciones, alejadas del modelo hegemónico durante la década de los noventa, junto a circunstancias externas excepcionalmente favorables, dieron forma a un nuevo escenario para las políticas públicas. Conjuntamente con las nuevas políticas y modos de intervención para atacar la grave situación social, el estado está retomando su papel activo en materia de regulación, promoción de actividades y estímulo al empleo y al mercado interno, todo ello en el marco de una nueva inserción internacional. Recientemente, el desplome de los mercados iniciado en el 2008 exigió la adopción de medidas en un clima anticipatorio de amenazas mayores, con consecuencias de gran importancia sobre los operadores económicos, y con nuevas exigencias en relación a las capacidades del Estado.

En síntesis, varios países de la región iniciaron el siglo XXI en un marco inédito de institucionalidad debilitada, gobernabilidad problemática y un estado con capacidades extremadamente limitadas. A pesar de estas condiciones, los desafíos para sus gobiernos son enormes en materia de definición de prioridades y diseño e implementación de políticas viables, legítimas, coherentes e innovadoras, con el respaldo de análisis y evidencias suficientes para construir diagnósticos acordes con la nueva realidad. Este trabajo se propone brindar aportes para satisfacer estas exigencias y para que aquellas condiciones y capacidades puedan ser mejoradas y consolidadas.

2. LOS DESAFÍOS

Este escenario plantea a las políticas públicas desafíos múltiples. En este apartado se consideran tres de ellos:

- a) La inevitable tensión entre la diversidad de problemas a cuya resolución se dirigen las políticas y la convergencia de sus contenidos e impactos.
- b) La difícil satisfacción de sus exigencias de viabilidad en los planos institucionales, económicos, técnicos, sociales, políticos y de gestión cuando existen limitaciones significativas en materia de poder y conocimiento de parte de los decisores políticos y de los ámbitos técnicos con funciones de análisis, proposición y evaluación de alternativas.

c) La renuncia, en un contexto turbulento y lleno de conflictos, a formular políticas óptimas sin desistir por ello a contar con políticas públicas de calidad.

a) La tensión entre la diversidad y la convergencia de las políticas públicas

Toda política pretende impactar la realidad. A su vez, de todo estado emana un conjunto extremadamente multifacético de políticas, las que utilizan un portafolio variado de instrumentos. Este trabajo utiliza una conceptualización de las políticas públicas que trasciende la mera enunciación de propósitos y su traducción en instrumentos (normativos –leyes, regulaciones y disposiciones administrativas–, programas de acción, intervenciones varias, asignación de recursos, etc.). Las políticas también son producto de las acciones de implementación, ya sean éstas directas por parte de las organizaciones públicas, o inducidas, o delegadas para su ejecución por otros niveles de gobierno u otros actores sociales. Los resultados e impactos son los que constituyen en definitiva los elementos críticos, que deben considerarse para evaluar el sentido, la calidad y la efectividad de las políticas.

Estas políticas se refieren a cuestiones de gran diversidad y sus resultados e impactos pueden manifestarse en varios niveles de acción social y horizontes temporales. En conjunto: a) se dirigen a ámbitos de la realidad muy diferenciados; b) sus propósitos consisten en superar problemas que, en general, son objeto de definiciones no compartidas, involucran a una pluralidad de actores con percepciones y aspiraciones particulares y requieren por parte de las organizaciones públicas de relaciones múltiples, con inclusión en diversas redes de políticas y con activación de diferentes redes de actores; c) con gran frecuencia, estas políticas tienen efectos transversales más allá de los ámbitos específicos de la acción social o situaciones que pretenden impactar (Repetto, 2009). Además, cada política responde a una particular economía política, con sujetos que avanzan sus intereses y perspectivas a través de estrategias fundadas en valores, orientaciones cognitivas, capacidades, recursos e inercias institucionales.

La multiplicidad y la diversidad de políticas y procesos sociales que desencadenan, explican que un problema mayor de gobierno sea lograr la convergencia de propósitos, contenidos e impactos, tanto recíproca como intertemporalmente, es decir el alineamiento de las decisiones estratégicas, de gestión y operativas. Este problema involucra los fines y objetivos de gobierno, la armonización sectorial e intersectorial y las orientaciones y acciones de múltiples jurisdicciones, actores y organizaciones. Se expresa en la necesidad de producir impactos consistentes con las intencionalidades políticas, con consecuencias agregadas coherentes y con minimización de las posibilidades de neutralización mutua o de creación de nuevos problemas (Garnier, 2000). Para ello, la toma de decisiones debe estar enmarcada en reglas de juego explícitas y consistentes, regida por prioridades sustantivas y temporales, con una asignación de recursos y capacidades consistente con ellas, e incorporar los mecanismos y acuerdos que aseguren la adecuada coordinación en la implementación.

b) Las crecientes limitaciones para el diseño de políticas óptimas

Se indicó que el escenario actual está caracterizado por tensiones y conflictos múltiples, complejidad elevada y ambigüedades y paradojas abundantes, que generan interrogantes legítimos sobre la potencialidad del conocimiento y del poder para informar, respaldar y brindar coherencia a las políticas públicas. En primer lugar, el herramental analítico disponible para diseñar políticas “óptimas”, gobernadas por racionalidades sustantivas e instrumentales, no existe, o es muy limitado, siendo la aspiración de alcanzar esos atributos ilusoria y falaz. No sólo las teorías son insuficientes, sino que se confrontan déficits mayúsculos en la disponibilidad, confiabilidad y validez de la información acumulada sobre situaciones, actores y procesos. El poder está segmentado y su ejercicio, sometido a restricciones significativas, impuestas por redes de actores con capacidades no sólo para articular e impulsar sus perspectivas particulares, sino

también para vetar, anular, reinterpretar o incidir sobre las decisiones políticas y los procesos de implementación. La democracia, con el pluralismo y las rigideces procedimentales que les son propias, hace que estas decisiones y procesos sean, por fuerza, el resultado de negociaciones múltiples, fragmentadas y localizadas, lo que impide la concreción de la utopía de proyectos de gobierno y acciones estables y sustentables, totalmente consensuados y lógicamente articulados (Dahl y Lindblom, 1953, Martínez Nogueira, 1997).

Las afirmaciones sobre la existencia de límites y restricciones justifican que el análisis esté guiado por la aspiración de construir políticas razonables, con legitimidad y satisfacción de requisitos suficientes de viabilidad. Este es un abordaje medurado –pero a la vez exigente– en cuanto a la construcción y disponibilidad de capacidades estratégicas y analíticas en los ámbitos públicos y en los actores sociales (Crozier, 1993). Esta medida aconseja adoptar criterios de cautela para no repetir errores, con aprendizajes que deben ser identificados sistemáticamente y sometidos a exámenes severos. Estos aprendizajes ponen en evidencia que la superación de los problemas más relevantes choca con insuficiencias en los marcos y en los arreglos institucionales y organizacionales, que fracturan la realidad e impiden su consideración totalizadora e integrada, que las capacidades disponibles no están a la altura de las demandas de las políticas y de los procesos, y que los modos de operar suelen estar inspirados en concepciones extremadamente simplificadoras de la diversidad y significación de situaciones, contextos y acciones.

c) La elaboración de políticas de calidad

La gravedad de los problemas confrontados por América Latina hace, por otra parte, que las políticas a adoptar tengan por fuerza pocos antecedentes válidos. Ellas requieren conocimientos actualizados, inteligencia, convicción, carácter convocante y visión de largo plazo. La situación exige simultáneamente orientación hacia un futuro cada vez más borroso, reconciliación de los objetivos de crecimiento, eficiencia, justicia y afirmación de derechos. Todo ello reclama políticas de elevada calidad, con aproximaciones analíticas más acordes con el carácter multidimensional y ambiguo de la realidad, y con las reales capacidades estratégicas, políticas y de gestión para transformarla. Entre estas capacidades están las referidas al modo de pensar y estructurar el accionar estatal, a la elaboración rigurosa de políticas, planes, programas y proyectos y al seguimiento sistemático y la evaluación constante de las políticas públicas para su actualización permanente y escrutinio democrático.

Por consiguiente, aumentar la calidad de las políticas públicas implica capacidad anticipatoria, adaptativa e innovadora. Cambios en el contexto internacional, variaciones en los ingresos fiscales, alteraciones en la tasa de crecimiento, y contingencias y perturbaciones sociales provocadas por los impactos sobre los niveles de distribución de ingresos, de empleo y de pobreza, componen escenarios probables que requieren flexibilidad en la acción de gobierno conforme a políticas de gasto y de inversión que respondan a prioridades claramente formuladas. Esa calidad también se manifiesta en la agregación e integralidad de los impactos de las diferentes políticas. En áreas críticas como la protección social, la educación, el aliento a la productividad, la salud, la investigación y el desarrollo o la capacitación laboral, el corto plazo y la visión de largo plazo deben compatibilizarse de manera de potenciar sinergias y efectos recíprocos.

Satisfacer estas exigencias implica reestructuraciones institucionales, reorientaciones políticas y una gestión pública que permita una acción eficiente, oportuna y eficaz. Por ello, la coherencia y la coordinación de políticas son cuestiones que exceden arreglos estructurales, metodologías específicas y capacidades técnicas.

Las secciones siguientes, sin desconocer ni ignorar lo señalado, se concentran en estas últimas cuestiones. Fundamenta esta opción el supuesto de que la construcción de calidad en las políticas públicas es un esfuerzo con avances progresivos, en senderos que, por fuerza de los recla-

mos sociales y de los imperativos históricos, tienen probabilidades de fructificar. Estas probabilidades aumentan a través de la consolidación de conquistas alcanzadas en algunos senderos y por su potencial para reforzar procesos dinamizadores en otros. La construcción de la calidad y de capacidades institucionales lleva tiempo y no obedece a un diseño único, pues resulta de los hitos que se consolidan a lo largo de esos distintos senderos, que van conformando nuevas maneras de pensar y transformar la realidad.

III. ASPECTOS CONCEPTUALES

1. EL MARCO NORMATIVO

La convergencia de resultados e impactos

La multiplicidad de políticas es debida a la diversidad de cuestiones que debe atender el Estado. Todas ellas deberían apuntar a generar resultados e impactos convergentes. Desde la perspectiva normativa, esta convergencia debe ser expresión de los propósitos últimos perseguidos y de su traducción en políticas, así como de las consecuencias de su implementación. Por consiguiente, las políticas públicas deberían satisfacer los criterios de coherencia y coordinación. La coherencia es resultado de la subordinación de las políticas a una concepción estratégica de parte del Estado o de sus distintos niveles y ámbitos. La coordinación es un proceso que se despliega durante la ejecución. (Cuadro 1).

Estos son temas mayores de la acción colectiva y cuestiones centrales del análisis político y de la teoría de la organización. Si bien se refieren a problemáticas con ciertas identidades, tienen atributos y exigencias diferenciales¹. Tanto la coherencia como la coordinación requieren rumbo, orientación, reglas operativas y para la resolución de conflictos, incentivos, negociaciones y compromisos, aun cuando en diferentes planos de las políticas. Todo ello comprende diseños, metodologías, estructuras y comportamientos. Desde esta perspectiva, y también a partir de la evidencia empírica, los diseños y las reglas operacionales deben ser congruentes (McGregor, 1998)². Si bien la política no es el arte de construir congruencia, el perfeccionamiento de uno de sus productos, las políticas públicas, sí debe estar regido por esta aspiración³ (Franco, 2006).

En esta sección se plantean algunas precisiones conceptuales sobre las que se proyectarán los análisis de las siguientes. Se señala que la coherencia y la coordinación hacen referencia a planos de la decisión y acción gubernamental⁴ que, si bien diferentes, se entrelazan y condicionan mutuamente⁵. Políticas coherentes en su diseño pueden resultar incoherentes por su implementación. A su vez, la coordinación durante la operación puede chocar con obstáculos derivados de

¹ Como algún autor señala (Peters, 2006) una diversidad de problemas se definen como problemas de "coordinación". Ellos se refieren a los fines, a los fines y los medios, y la integración sistémica. En el trabajo la coherencia se refiere a las dos primeras posibilidades que comprenden la toma de decisiones políticas. La coordinación tiene como referente los aspectos verticales y horizontales de la acción, es decir, los aspectos de producción y entrega de los servicios estatales.

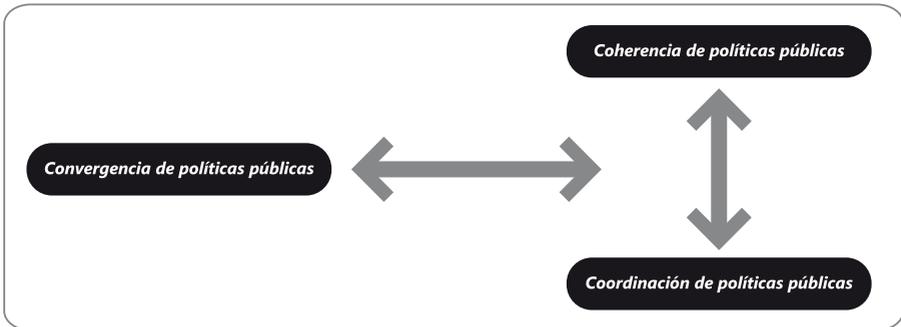
² McGregor Jr. afirma: "...el éxito de la gestión pública depende de lograr tres posiciones estratégicas: Primera, la intervención propuesta no puede tener fallas técnicas. Dada la factibilidad técnica, la segunda prueba es de gobierno: una coalición autorizada de intereses debe desear que ocurra una intervención y estar dispuesta a sostener su fundamento para mantener unidos los diseños de programas estratégicos en condiciones de competencia. En tercer lugar, debe haber claridad y precisión de operaciones acerca de las tareas decisivas que deban desempeñarse. En conjunto, intervención, gobierno y claridad de operaciones forman una tricotomía de normas que definen lo que funciona y lo que no funciona" (McGregor, 1998, 245).

³ Bobrow (2006) señala que el diseño de políticas responde a "*messy imperative*" (Imperativo confuso o desprollojo).

⁴ La literatura a veces diferencia entre "*policy coordination*" y "*administrative coordination*" (Painter, 1981). Según este autor, la segunda se refiere a que todos los participantes en la implementación apunten en la misma dirección los esfuerzos. *Policy coordination*, por otra parte, se focaliza en fines más que en medios, en estrategias, prioridades e impactos esperados.

⁵ Algunos autores diferencian distintos niveles de acción de la gobernanza que coinciden con lo que aquí se plantea. Hupe y Hill (2006) identifican la gobernanza constitutiva, la directiva y la operacional. La coherencia haría referencia a la segunda y la coordinación a la tercera.

la incoherencia de las políticas (Lahera, 2006). Es necesario, por lo tanto, identificar estos planos integrados por distintos ámbitos decisorios y organizacionales, que cuentan con competencias específicas, generan productos diferenciados y utilizan tecnologías especializadas.



Cuadro 1 - Convergencia de resultados e impactos de las políticas

La coherencia de las políticas

La cuestión de la coherencia se refiere a los objetivos buscados –por consiguiente, a los resultados e impactos de las políticas– y a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores. Esta coherencia se manifiesta en las razones que gobiernan las intervenciones. Remite a la noción de unidad e integración entre los fines, las estrategias para alcanzarlos y los medios más aptos para ello. Estos medios son las políticas (comprehensivas, transversales y sectoriales) junto a sus desagregaciones en programas, proyectos y actividades.

Las ilusiones de coherencia absoluta están asociadas a concepciones analíticas o ideales de sociedades "racionalizadas", planificadas autoritariamente, disciplinadas o plenamente consensuales, que fundamentan los modelos "racional-deductivos" de toma de decisiones. En éstos, las acciones son deducidas de los fines, aplicando criterios de racionalidad instrumental. Consisten en la equiparación de los procesos sociales con la estilización del tipo ideal burocrático weberiano, en el que todo está previsto, la conformidad con una legitimidad legal-racional es plena, la coherencia está sustentada en valores y normas compartidos y la coordinación se logra por imperio de la autoridad y por la corrección de los diseños institucionales. Tinbergen (1958) da expresión neta de esta aspiración normativa: el diseño de las políticas debe, en su criterio, dejar de lado las decisiones fundadas en el ensayo y error y en ideas vagas, sustituyéndolas por el cálculo sistemático. Los aportes de la tradición pluralista de la ciencia política (Dahl, 1961) y de la teoría de la organización (Simon, 1947) permitieron dar formulación teórica a las evidencias sobre los límites de esta perspectiva. Limitaciones cognitivas de los actores, su diversidad, las tensiones y conflictos entre ellos, la multiplicidad de arenas en que éstos se dirimen y la especificidad de participantes, procesos y productos en torno a políticas públicas particulares hacen que aquella aspiración constituya la expresión de una utopía racionalista. Sólo adoptando enfoques tributarios de estas últimas tradiciones tiene sentido indagar las problemáticas de la coherencia y la coordinación.

Desde estas tradiciones intelectuales, la coherencia es previa a la coordinación, pues se dirige a los fines y orientaciones de las acciones. La coherencia es una cualidad "vertical" que se ma-

nifiesta en la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política⁶. La coordinación tiene por objeto la consistencia en el plano “horizontal”, interno al universo de los medios que constituyen las políticas. Por cierto, las condiciones para la coherencia y la coordinación se localizan tanto en el plano político (gobernabilidad, actores, liderazgos, capacidades, etc.) como en lo técnico (movilización de conocimientos, existencia de dispositivos analíticos, sistemas y procedimientos para la anticipación y el cálculo para la evaluación de alternativas y para la acumulación de aprendizajes, etc.)⁷. Los problemas de coherencia y coordinación se originan en distintos momentos: la coherencia se refiere en mayor medida a la identificación de los problemas a cuya resolución se dirigen las políticas, a los conflictos y tensiones a que da lugar su conceptualización y a los criterios que prevalecen en la selección de los medios. Es en la ejecución y, por lo tanto, en la coordinación, donde se manifiestan prioritariamente las restricciones y defectos de los diseños adoptados.

La coordinación de las políticas

La necesidad de coordinación resulta de la diferenciación de actores por su inserción en esquemas de división del trabajo, ya sea al interior de organizaciones, entre conjuntos organizaciones o entre actores diversos en el plano social. Este término es equivoco, pero puede definirse como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido (Echebarría, 2008). Comprende reglas, diseños y procedimientos de tareas dirigidos a lograr la complementariedad y/o la agregabilidad intencionadas de contribuciones y comportamientos de participantes en arreglos sociales multiactorales.

En el ámbito público, la coordinación es permanentemente planteada como necesidad, como consecuencia de asignación de competencias específicas a diferentes niveles y ámbitos de gobierno⁸. También es resultado de la intervención en los procesos de políticas públicas de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales, el sector privado o agencias de la cooperación internacional, etc. Su sentido es lograr la convergencia de acciones para la producción de valor público y el logro de los objetivos de política. La coordinación es invocada como solución cuando deben abordarse cuestiones complejas que requieren aportes diversos, aun cuando con notable frecuencia se manifiestan evidencias de sus enormes dificultades y de múltiples problemas creados por los intentos de alcanzarla.

Los esfuerzos por lograr una mayor coordinación confrontan enormes obstáculos, con fracasos no sólo frecuentes sino previsible y reiterados, con causas y consecuencias recurrentes. Pueden citarse así algunos factores que participan en la generación de estos problemas. En primer lugar, los actores involucrados responden a lógicas e inercias institucionales y organizacionales con tendencias a la compartimentalización y a la autosuficiencia, con prácticas y rutinas asociadas a concepciones gobernadas por intereses corporativos, por orientaciones cognitivas y profesionales con interpretaciones de la realidad sesgadas, y estrategias de acomodación, supervivencia y preservación de posiciones en redes complejas de interdependencias. En segundo lugar, la coordinación debe darse con frecuencia en escenarios llenos de ambigüedades, incertidumbres,

⁶ En este sentido, la matriz lógica es un instrumento que procura sistematizar el análisis de esa coherencia para un programa o proyecto. Por cierto, tiene limitaciones cuando se trata de explorar la coherencia entre varios programas y proyectos.

⁷ La problemática de la coherencia ha sido estudiada con mayor profundidad en el contexto europeo con referencia a la “convergencia” entre los miembros de la UE (ver Bennet, 1998). Se trata de convergencia en diferentes dimensiones: objetivos frente a determinados problemas, contenidos, instrumentos, productos y estilos. Estas categorías podrían ser utilizadas para analizar las convergencias entre políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales.

⁸ Podría plantearse la situación hipotética de una política que tuviese un solo ejecutor, que respondiese a una sola racionalidad, la de la política. En ese caso no se plantearía el problema de la coordinación.

tensiones y disputas de poder (Boston, 1992), convirtiéndola en un proceso técnico y político en el que se manifiestan diferenciaciones de intereses, determinaciones contextuales y una economía política específica a confrontar.

La literatura plantea distintas alternativas para la coordinación. Max Weber, referencia inevitable en la sociología de las organizaciones, estableció las bases para la comprensión de sus requerimientos. En primer lugar, la posibilidad más simple es la coordinación a través de la jerarquía. Supone baja complejidad, control de los comportamientos por la autoridad, órdenes específicas, clara identificación de las contribuciones y centralización en la toma de decisiones. Al avanzar la complejidad de las tareas, una solución posible es la coordinación mediante rutinas, procedimientos, planes o programas. Cada parte realiza acciones predefinidas, explicitadas y formalizadas, contribuyentes al objetivo planteado. El control de los operadores no se realiza de manera inmediata, sino por evidencias de cumplimiento de la programación definida.

La discrecionalidad es limitada por rutinas, procesos de trabajo y asignación de tareas. Existe una separación radical entre quien programa y quien ejecuta, con el supuesto de que el que planifica puede anticipar contingencias y diseñar cursos de acción para superarlas. Una tercera solución pasa por la internalización de los fines y criterios por parte de los operadores: la convergencia de comportamientos es producto de comprensiones y orientaciones compartidas, de una "doctrina" que articula medios, productos y resultados. Por último, otro mecanismo está basado en la interacción directa entre los operadores frente a cada cuestión a resolver o tarea a realizar, acordándose entre los decisores y ejecutores las contribuciones recíprocas y las complementariedades a desplegar. La coordinación no resulta en este caso de un diseño, sino de un proceso incremental interactivo (Dahl y Lindblom, 1953; Majone, 1985).

Orden, programa, "doctrina" y ajuste mutuo son así cuatro modos alternativos de coordinación. Estos modos no son incompatibles sino complementarios: su utilización depende de la naturaleza de las políticas, las condiciones contextuales, los recursos susceptibles de movilización y las demandas de las circunstancias. En otro trabajo, por ejemplo, se exploró la asociación entre las demandas de tareas de distintos tipos de programas sociales y los modelos de coordinación adoptados (Martínez Nogueira, 2006). Esa hipótesis puede ser utilizada cuando la unidad de análisis no es un programa social, sino un conjunto diferenciado de políticas.

Esta enumeración de modos y medios para la coordinación permite extraer conclusiones tentativas. La complejización y la diversidad de intervenciones y regulaciones estatales, junto a las incertidumbres a enfrentar y superar, imponen limitaciones a la jerarquía para coordinar, con asimetrías de información múltiples. De igual manera, la coordinación por rutinas, procedimientos y programas también se ve dificultada en este escenario, imponiendo obstáculos insalvables para construir una "racionalidad totalizadora" que asegure la convergencia de actores y comportamientos. Adicionalmente, los problemas de diseño de las políticas fundadas en diagnósticos insuficientes, imprecisiones con respecto a los estados finales deseados y previsiones escasas con respecto a sus implicancias, instrumentación e implementación, determinan que la incoherencia forme parte de la misma definición de las políticas y de sus instrumentos, y que la coordinación quede librada a las iniciativas locales y a la bondad de respuestas a problemas contingentes.

En síntesis, la coordinación (lo mismo vale para la coherencia) raramente puede alcanzarse a través de la jerarquía del poder, mecanismos de cúpulas organizacionales o arreglos formales. A esos recursos, hay que agregar, con abundantes evidencias de su efectividad, la coordinación al interior de redes sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades, con actores que comparten concepciones sobre el sentido y las orientaciones de las contribuciones particulares. Por otra parte, la coherencia y la coordinación requieren una demanda social que las

precipite y sostenga. Esta demanda suele ser más clara frente a cuestiones de elevada prioridad, intermitentes y selectivas, que demandan reacciones de conjuntos de actores públicos movilizadas para dar respuesta a problemas emergentes de alta visibilidad social (Wright y Hayward, 2000). Pero, a la vez, esta evidencia hace más necesario disponer de diseños y orientaciones que atiendan a la calidad institucional al interior del aparato estatal y den cabida al involucramiento social en la gestión. A estas cuestiones se dirige la próxima sección.

2. LA PLANIFICACIÓN NORMATIVA

La aspiración normativa de coherencia y coordinación tuvo su expresión máxima en distintas experiencias de planificación comprehensiva de la acción de gobierno. En esta sección se discuten los debates sobre esta cuestión y se pasa revista brevemente a la evolución registrada en las expectativas por ella generada y su impacto efectivo sobre las políticas públicas.

El debate en torno a la planificación

La discusión en torno a los modos de alcanzar la coordinación social forma parte de la tradición de la filosofía política, de los debates institucionales, de las especulaciones académicas sobre el buen gobierno y de las tribulaciones técnicas generadas por los intentos de disponer de marcos, metodologías y tecnologías que la hagan posible. En las últimas décadas floreció un renovado entusiasmo por esta temática, con abordajes creativos y con soporte en distintas disciplinas, como la economía, la ciencia política y la gestión. Viejas conceptualizaciones fueron renovadas: se partió de dos posibilidades extremas, la jerarquía y el mercado (ajuste mutuo entre operadores económicos). En la primera alternativa es la potestad de la autoridad (en este caso, el Estado) la que brinda el marco y eventualmente asegura la coherencia y la coordinación, con la planificación de gobierno como un instrumento central para ello. El plan sería un conjunto de fines y reglas para definir las contribuciones esperadas de cada actor en una cadena de acciones para alcanzar productos o resultados esperados o, en otros términos, una proyección regimentada de la acción colectiva, versión macrosocial del modelo burocrático (Kaufmann, 1986). En la segunda, son los comportamientos libres y autónomos de agentes sociales que, a través de sus transacciones y buscando satisfacer sus funciones objetivo, alcanzan esa convergencia. Estas categorías infunden los debates y las prácticas hegemónicas hasta comienzos de este siglo.

Elas pueden servir de guía para registrar los giros teóricos sobre las políticas públicas de las últimas décadas, sus orientaciones, formatos y contenidos, sobre el papel del estado, su grado y modalidades de intervención y sobre las relaciones entre el estado, los mercados y la sociedad.

Los estados modernos experimentaron la progresiva ampliación de sus funciones, consecuencia de la proliferación de demandas a partir de lo que Karl Mannheim denominó la “democratización fundamental de la sociedad”, generalización de aspiraciones y derechos, y multiplicación de participantes en la esfera pública. Ese proceso explica la emergencia de estados transformadores, desarrollistas y de bienestar, y la influencia del keynesianismo en las políticas macroeconómicas. La planificación para el desarrollo fue así parte de un proyecto secular de racionalización social y de modernización, en el que el estado era concebido como el cerebro y el motor del cambio. Este estado requirió maquinarias organizacionales estructuradas según el modelo centralista que, en vez de representar la racionalidad instrumental, en muchos casos fueron arenas de conflicto, desplegando lógicas locales y siendo objeto de capturas diversas y, por consiguiente, deformando o reinterpretando las directivas de políticas y potenciando las incongruencias al interior de los gobiernos.

Por cierto, la planificación estatal en América Latina tiene una larga tradición de debates y cuestionamientos⁹. Aun cuando se pueden rememorar experiencias previas, su institucionalización comienza a fines de la década de los cincuenta y se consolida bajo la influencia de la CEPAL durante la siguiente. Con el trasfondo de la Alianza para el Progreso, se crearon ámbitos y mecanismos para la elaboración de planes de desarrollo. Expresaron la creencia de que el cambio puede ser promovido por la aplicación de una ingeniería social y se convirtieron en una manifestación vicaria del progreso. La identificación de los sectores a privilegiar, los criterios para la priorización de las inversiones y la búsqueda de un crecimiento que preservara los equilibrios macroeconómicos, constituyeron sus elementos esenciales. Esta planificación tuvo un sesgo determinista, lineal, imperativa para el sector público e indicativa para el privado, sin atención a las problemáticas institucionales. Su sesgo economicista llevó a ignorar cuestiones vinculadas a la viabilidad social y política, así como a las capacidades efectivas para la implementación.

Sus metodologías no incorporaban ni los contextos políticos ni los medios institucionales. Sus supuestos en materia de información plena y de poder suficiente para la impulsión, y la coordinación de las actividades sociales para alcanzar los objetivos adoptados revelaban su inspiración tecnocrática y su apuesta por un gobierno benévolo, inspirado en el interés público que opera en un escenario consensual.

No solamente en los diseños se manifestaron las limitaciones de esta planificación. Los recursos para la ejecución de los planes raramente se concretaron, la inestabilidad macroeconómica y las turbulencias políticas no permitieron la articulación debida entre las aspiraciones de largo plazo y las decisiones de corto plazo. Este divorcio se manifestó en términos organizacionales. En muchos países, los Consejos o Ministerios de Planificación no tuvieron intervención en los procesos presupuestarios, o esa intervención se refería a los planes de inversión, pero sin relación con las asignaciones para funcionamiento o con las orientaciones para la operación cotidiana de los servicios.

Es así como se multiplicaron los casos de escuelas u hospitales construidos sin maestros, médicos o recursos para gastos corrientes, infraestructuras costosas y de muy bajo impacto, objetivos enunciados sin sustento en análisis de factibilidad rigurosos ni traducibles en metas y actividades para alcanzarlos, ambigüedades que no permitían el monitoreo o la evaluación rigurosos, etc. Esta situación explica dos procesos que se dieron con cierta regularidad: o el Ministerio de Finanzas asumió el papel de ordenador de las prioridades a través de la asignación de recursos, o se fundieron ambas funciones, con predominio de hecho de lo fiscal y financiero. De igual manera, explica que haya habido persistentes intentos de modificar los procedimientos de formulación presupuestaria, introduciendo primero de manera precaria y luego más elaborada referencias a objetivos y metas de la asignación de recursos.

No solamente los cambios en el contexto político y en las concepciones del papel del estado ya mencionados determinaron la crisis de la planificación tradicional. En el campo técnico, tasas crecientes de activación social y modificaciones sustanciales en lo productivo y tecnológico provocaron el reconocimiento de sus límites institucionales, políticos y cognitivos, y la emergencia de aproximaciones estratégicas para la planificación de gobierno. Todo ello condujo a convertir esta planificación en un ritual y al plan, en una práctica tecnocrática formalista y sin arraigo o receptividad social. No obstante, a pesar de estas críticas y limitaciones, esa época fue rica en experimentos técnicos e institucionales que dejaron un notable aprendizaje. Este, si bien raramente recordado, contribuyó a una mejor comprensión de los problemas y de la naturaleza de los procesos desencadenados en torno a las políticas públicas. La conformación dentro del

⁹ Desde fines de la década del veinte hasta los ochenta, ciento treinta y cinco países adoptaron al menos un plan de desarrollo. En los cincuenta y los sesenta, treinta y nueve y cincuenta y tres países en desarrollo adoptaron planes respectivamente (Hwang, 2006).

estado de grupos de elevada capacidad técnica, la formulación de propuestas de política en base a diagnósticos rigurosos, la elaboración y evaluación de programas y proyectos en base a metodologías sistemáticas y la articulación entre la programación y la presupuestación, son parte de las contribuciones positivas del período.

Los programas, los proyectos y el presupuesto como sustitutos de la planificación

Desde los ochenta, los países de América Latina atravesaron por procesos con rasgos comunes. Un nuevo contexto internacional y regional, con crisis fiscales generalizadas, dio lugar a programas de ajuste y de reformas de políticas que otorgaron nueva relevancia a las políticas coyunturales y a los mecanismos de financiamiento multilateral. Si la aspiración de la planificación fue una consecuencia de un estado que pretendía ser desarrollista y de bienestar, cuando se produjeron revisiones radicales en las concepciones sobre las relaciones entre el estado y los mercados, los mecanismos establecidos fueron desmantelados o debilitados, abandonándose o redefiniéndose las funciones de planificación. Los “fallos del estado”, junto al reconocimiento de la imperfección de la información, de la existencia de mercados incompletos y de costos de transacción, fundamentaron propuestas para limitar las acciones gubernamentales a la producción de bienes públicos clásicos, con procesos de producción homogéneos de servicios homogéneos para ciudadanos supuestamente homogéneos (defensa, seguridad, justicia). El óptimo social sería alcanzado a través del automatismo de los mercados, reduciendo las políticas públicas a aquellas que definen y preservan el marco institucional de transacciones y comportamientos. La consecuencia fue una reestructuración profunda de los aparatos estatales, proceso que se dio en toda región, aunque, por cierto, con variaciones nacionales. Sólo unos pocos países mantuvieron sus estructuras formales de planificación, y son excepción los que preservaron la práctica de la planificación nacional de mediano o largo plazo.

El abandono de la mirada comprensiva condujo a que la demanda por estos planes fuese sustituida por el desarrollo de otros medios, que supuestamente introducirían coherencia y reducirían los costos de coordinación de las decisiones públicas (Meier, 2000). Así, los programas y proyectos se convirtieron en instrumentos más modestos en sus alcances que la planificación tradicional para dar racionalidad y estructurar la acción de gobierno. Se fundaron en urgencias de gobierno, en cuestiones tópicos prioritarias, en oportunidades institucionales o en la utilización del financiamiento externo. Raramente respondieron a planes integrados de gobierno, y muchas veces su carácter de expresión de políticas públicas se trastocó, ocupando su lugar o sustituyéndolas, aun cuando con frecuencia tuvieran una lógica sustentada en apreciaciones y estrategias globales y sectoriales. Su ejecución estuvo a cargo de unidades ejecutoras que dieron lugar a la construcción de verdaderas administraciones públicas paralelas (Martínez Nogueira, 2002), conformándose en forma progresiva un estado fracturado. Esos programas y proyectos tuvieron en general una fuerte coherencia interna, pero sin articulaciones claras con otros programas y políticas. Sus impactos muchas veces fueron contradictorios o se anularon mutuamente, poniendo de manifiesto problemas múltiples de coherencia y coordinación, que pasaron a constituirse en un tema prioritario para la discusión académica y profesional, y para la asistencia técnica internacional. Su sustentabilidad temporal en muchos casos fue reducida por su aislamiento y por la carencia de soportes institucionales adecuados para su apropiación por los gobiernos y las sociedades.

Estos programas no fueron herederos de las innovaciones inauguradas en la década de los años setenta, que procuraron estructurar el presupuesto en términos de programas. Si bien la base teórica para este desarrollo estaba en los sistemas de planificación, programación y presupuestación (PPBS en la sigla inglesa), fueron objeto de importantes esfuerzos de adaptación local¹⁰.

¹⁰ Las contribuciones de Gonzalo Martner deben ser subrayadas, no sólo por sus aportes sino por la difusión que dio a la metodología.

Su implementación chocó –y todavía choca– con la debilidad o inexistencia de estructuras de planificación y programación y con las rigideces y debilidades de las capacidades analíticas puestas en juego durante el proceso de formulación presupuestaria. Esta modalidad logró establecerse en algunos países, con contribuciones que sin duda fueron importantes para el ordenamiento público y la mejor comprensión de las acciones de gobierno. No obstante, en muchos casos, los ejercicios realizados tuvieron un carácter meramente simbólico, ya que se adjudicó el carácter de “programa” a acciones que de ninguna manera respondían a una adecuada sistematización y caracterización como tales. Los criterios usuales de clasificación del gasto (institucional, funcional, por objeto), necesarios pero no suficientes, persistieron como dominantes, sin que la enunciación de objetivos sirviese para orientar o evaluar la acción. Iguales fracasos a nivel nacional e institucional se obtuvieron cuando se pretendió utilizar el método de presupuestación de base cero: sus requerimientos de información, análisis, construcción de escenarios y anticipación fueron excesivamente elevados como para erradicar las prácticas incrementales por aspiraciones racional-deductivas.

Con una larga tradición en algunos países y en ámbitos del sector privado, la gestión orientada por resultados es una práctica común que comenzó a desarrollarse en los noventa, expandiéndose en la actualidad a muchos países de la región. Esta práctica tiene antecedentes, algunos exitosos y muchos no. Como consecuencia de las abundantes evidencias de segmentación de las políticas y de sus disfuncionalidades, en los últimos años vuelven a tener actualidad las cuestiones de ordenamiento de la actividad estatal. Las expectativas en materia de coordinación y de mayor efectividad recayeron sobre el presupuesto y la gestión basada en resultados, con experiencias cuyas evidencias de éxito están todavía en construcción. Esta gestión exige la disponibilidad de elevadas capacidades analíticas y la adopción de horizontes temporales suficientes, de manera de poder diferenciar lo circunstancial, transitorio o estacional de las tendencias y rumbos, con consideración sistemática de las condiciones en que se desenvuelve la implementación.

La resignificación de la planeación

En los párrafos anteriores se recorrió el proceso de auge y abandono de la planificación comprehensiva y su progresiva sustitución por otros medios para alcanzar la coherencia y la coordinación. Aquí se trata con mayor detenimiento la emergencia de enfoques de planificación más modestos en sus requerimientos y más realistas en cuanto a las condiciones de incertidumbre, complejidad y conflicto enfrentadas por las políticas públicas. Estos enfoques, por lo tanto, están asociados a comprensiones más maduras de los procesos sociales, abandonando las posturas estadocéntricas que constituyeron en telón de fondo de aquella planificación. Las consecuencias de las políticas públicas son construcciones colectivas que requieren, obviamente, orientación y regulación estatal, pero a la vez la canalización y la resolución de problemas, acuerdos entre intereses encontrados, convergencia de conductas y existencia y acatamiento de ciertas reglas del juego. Con la crisis de la planificación tradicional y las evidencias de las limitaciones de los mercados, cuestiones como la calidad institucional, la gobernabilidad, el buen gobierno y la gobernanza fueron incorporadas a los debates.

La noción de gobernanza subraya los aspectos no imperativos de la coordinación social, permitiendo colocar a la planificación como una forma de ordenación de acciones en el contexto del conflicto y de la cooperación que es propio de toda sociedad. La gobernanza, como suma de organizaciones, instrumentos de política, mecanismos de financiamiento, instituciones (reglas, procedimientos y normas), y recursos que regulan, guían y orientan el proceso de desarrollo, incluye los arreglos para la articulación, coordinación y regulación de distintos actores (unidades jurisdiccionales, organizaciones públicas y privadas, etc.). La gobernanza excede las relaciones jerárquicas, verticales, en las que el estado ejerce su imperio sobre las decisiones de órganos

públicos, así como sus medios y decisiones para regular y orientar el comportamiento de los privados: es una capacidad, un proceso que se manifiesta en acuerdos y convergencias en una diversidad de redes (de actores sociales, de problemáticas, de políticas, de organizaciones, etc.) en las que se ponen de manifiesto múltiples objetivos, estrategias, lógicas organizacionales y recursos movilizables (Schick, 2003).

El estado, por lo tanto, participa en ese entramado de redes. Algunos autores han utilizado la metáfora de "estado relacional" para denotar un modelo de actuación en el marco de este entramado de capacidades, aportes y relaciones entre distintos ámbitos y niveles de gobierno y otros actores sociales. Se trata de un estado dialogante, constructor de acuerdos, promotor de la organización de la comunidad y estimulador de capacidades e iniciativas sociales. Para el ejercicio de esta capacidad relacional, el estado requiere recursos analíticos, información rigurosa y confiable, capacidades prospectivas y poder de convocatoria asentado en la legitimidad y en la confiabilidad que puedan generar sus decisiones (Mendoza y Varnis, 2008).

Este estado se expresa a través de la coherencia y la coordinación de sus intervenciones. Y ello requiere planificación pero, obviamente, una planificación de signo diferente a aquel que gobernó los intentos a que se hizo referencia. Esta es una planificación que debe ser "estratégica". La gobernanza exige articular esfuerzos tras objetivos o valores, con visiones compartidas de largo plazo, políticas con horizontes temporales amplios, acciones para la construcción y preservación de capital humano, económico y natural, proyectos con períodos relativamente largos de maduración, estrategias para la promoción, la construcción de capacidades, acciones de erradicación de la pobreza y de la desigualdad, y la persistencia para la conquista y consolidación de mercados. Por consiguiente, las redes de acciones en torno a problemáticas específicas deberían compartir los ejes centrales de esa visión que ilumine las políticas y el planeamiento de los actores privados.

Pueden rastrearse las circunstancias y los modelos teóricos que fundaron estos intentos. Primero, lógicamente –y, tal vez, empíricamente–, estuvieron los esfuerzos por incorporar la incertidumbre con respecto al futuro, ensayándose con los ejercicios prospectivos y de estimación de escenarios alternativos ya mencionados. Luego, se sumó la incertidumbre provocada por los comportamientos de los actores, dando lugar a aproximaciones llamadas "estratégico-situacionales",¹¹ que incorporan el conflicto y las tensiones en la conducción de procesos y en la gestión de las operaciones¹². Su aplicación en las agencias públicas tuvo difusión inmediata y constituye una práctica que fue expandiéndose, con frecuencia, junto a la programación institucional y sectorial.

En tercer lugar, se produjo una maduración en la noción de desarrollo, incorporándose dimensiones más elusivas como justicia, equidad en la distribución, bienestar y felicidad, protección social, participación, libertades y calidad institucional (Arndt, 1987, Ferguson, 1994, Leftwich, 2000, Sen, 2000). Se avanzó de este modo hacia enfoques unificados o integrados, que fueron ganando adhesiones entre especialistas en desarrollo, organismos internacionales y gobiernos. No obstante, esta maduración enfrenta inconvenientes serios para traducirse en arreglos institucionales y en instrumentos de política que pudieran alcanzar tal variedad de objetivos. En todo este proceso fue consolidándose una convicción con respecto a la planificación y los planificadores. Como afirman Brown y Crosby, "en un mundo de poder compartido, los planificadores rara vez prescriben acciones y dictan condiciones a otros actores... No obstante, los planificadores pueden influir de manera significativa sobre ideas, reglas, modos, medios de comunicación y métodos utilizados para vincular la acción con la estructura social fundamental". Y éste es un papel político.

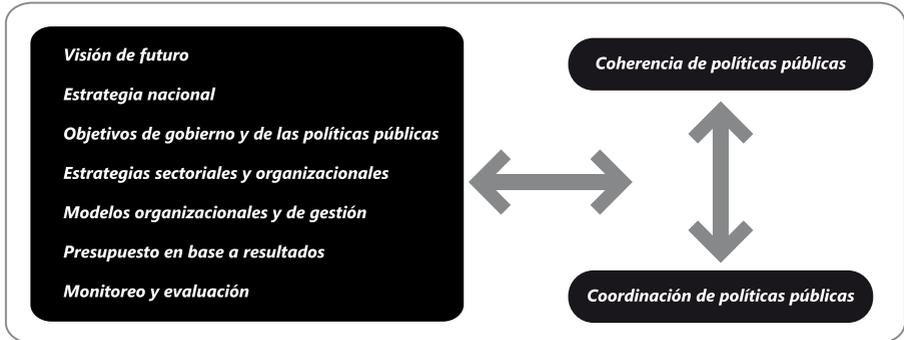
¹¹ Carlos Matus realizó aportes de influencia en América Latina con su planeamiento estratégico-situacional. Su gran capacidad de seducción intelectual no alcanzó para impactar significativamente los procesos decisorios de los estados.

¹² Como ejemplo corresponde citar el caso de la cooperación internacional. En sus propuestas de planificación, introduce como recomendación el análisis de las condiciones de gobernanza y los niveles de conflicto (DFID, 1008).

3. LOS INSTRUMENTOS PARA LA COHERENCIA Y LA COORDINACIÓN

En esta sección se pasa revista a recursos e instrumentos de gobierno para alcanzar la coherencia y la coordinación. Se sigue el ordenamiento que sería propio de un estilo de decisiones estratégico en el marco de un estado relacional. Las consideraciones que se formulan intentan señalar sus potencialidades y limitaciones. El tratamiento es amplio y se comienza por los temas o cuestiones más generales, que conforman el marco que da sentido a la coherencia y a la coordinación. La noción implícita es que no puede construirse coherencia en la base de las políticas públicas (programas, proyectos, actividades) a través de mecanismos de coordinación organizacional u operacional si no se dispone de coherencia en los planos superiores de valores, sentido y orientación.

En el cuadro 2 se identifican los recursos que serán considerados:



Cuadro 2 - Los instrumentos para la coherencia y la coordinación

La visión de futuro y la estrategia nacional

A veces se denomina visión a una apuesta estratégica de largo plazo que da sentido a los objetivos de las políticas (World Bank, 2004). Esta apuesta excede a la mera enumeración de objetivos. Su construcción es un proceso complejo, con participación, compromiso y construcción de acuerdos. Su verdadero valor consiste en su aceptación e internalización por los principales actores de la sociedad y no necesariamente debe estar formalizada y contenida en un documento. Refleja el nivel de aspiración de una sociedad sobre la calidad de la convivencia, su bienestar y su inserción en el mundo. Se funda en valores y apreciaciones, experiencias históricas, identidades nacionales fuertemente establecidas y aspiraciones colectivas compartidas, que dan consistencia y continuidad a las políticas más allá de los gobiernos y de las contingencias.

La estrategia nacional se deriva de esta visión. Supone identificar cualidades duraderas como matrices básicas para las políticas que permitan dar sentido a los criterios de decisión, combinando el cambio y la continuidad, articulando el futuro con el presente, los valores con las acciones, y los aportes de la sociedad y del estado. Campos de continuidad y de consistencia en las políticas en política exterior, ocupación territorial, protección de los recursos nacionales, construcción de recursos humanos y de capacidades, desarrollo de fuentes de innovación, inserción en el mundo y en los mercados, son sus dimensiones básicas. La estrategia debería desagregarse en estrategias integradoras, tanto a nivel territorial como social, con objetivos productivos y de inclusión y promoción social. Si está expresada en un documento, permite convertirla en referencia para la evaluación los avances.

Esta estrategia responde a apreciaciones sobre los escenarios futuros y a posicionamientos deseados en ellos. Aun cuando la incertidumbre y la complejidad sistémica hacen muy difícil la anticipación del futuro, estas condiciones la vuelven, paradójicamente, más necesaria. La anticipación de los riesgos críticos y las eventuales oportunidades es el punto de partida para la construcción de las capacidades para superarlos y aprovecharlos. Ello requiere institucionalizar prácticas de análisis prospectivos y de indagación sistemática de las condiciones posibles y probables que el tomador de decisiones deberá confrontar. Incluye, también, la estimación y evaluación de los cambios que la implementación de decisiones y acciones puede llegar a producir, de manera de brindar un sustento más informado a los intentos de modificar las tendencias y los contextos¹³.

Si bien es cierto que los ejercicios prospectivos en muchas oportunidades han demostrado limitaciones y falencias serias, son medios insustituibles para dar un mejor fundamento a las orientaciones de largo plazo de las políticas de gobierno. Estos ejercicios, por cierto, no fueron demasiado fructíferos cuando tuvieron por objetivo la anticipación de condiciones globales, pero manifestaron su riqueza en temáticas más restringidas. En particular, estudios prospectivos en materia de disponibilidad de recursos, desarrollos tecnológicos y demográficos, problemáticas sanitarias y educativas, etc., deben ser realizados en forma constante, contrastando sus resultados con las hipótesis y escenarios contruidos por otros actores significativos a nivel mundial, regional y nacional (gobiernos, empresas, centros de estudios, entre otros). Sus resultados deberían constituir insumos para la definición de estrategias y políticas públicas¹⁴. Para que tengan incidencia sobre la conducción de gobierno y los posicionamientos de los actores sociales, es preciso que las condiciones institucionales y los conflictos sociales permitan la atención a cuestiones que exceden las urgencias de las demandas coyunturales. Además de estas condiciones básicas, su adecuada absorción requiere capacidades analíticas adecuadas, deliberación pública y receptividad social.

Son obvias las dificultades para acordar en forma explícita sobre esta visión y la estrategia para alcanzarla. Circunstancias críticas o especiales en la vida de la sociedad pueden establecer un marco adecuado para que estos ejercicios den lugar a acuerdos sobre políticas públicas. Europa fue construida a partir de una visión global y un deseo compartido de dejar atrás siglos de enfrentamientos. España contó con pactos que sirvieron como puntos de partida de su proceso de democratización que, más allá de sus contenidos específicos, dieron sentido y eficacia a las transformaciones necesarias para impedir un retroceso histórico y acelerar su integración con Europa. En cuanto a las experiencias nacionales de formulación explícita de estas visiones, Finlandia constituye una referencia muy sugerente por el grado de formalización que adopta el proceso. Consecuencia de su particular trayectoria histórica, su inserción geopolítica y su esfuerzo para colocar a su economía y su sociedad en elevados niveles de competitividad y bienestar, este país adoptó la práctica sistemática de definir y actualizar su estrategia de largo plazo. Emite un documento que define los medios disponibles para promover, impulsar y monitorear la implementación del Programa de Gobierno en materias que requieren cooperación intersectorial¹⁵, con indicadores para el monitoreo de la implementación de prioridades de largo plazo. Finlandia, además, estableció una comisión parlamentaria permanente concernida con el futuro y el análisis de las políticas públicas desde esta perspectiva.

¹³ El Proyecto Millenium consiste en un esfuerzo sistemático de identificación de escenarios futuros patrocinado por las Naciones Unidas. Si bien su alcance es global, sus implicancias en materias como el desarrollo de las tecnologías, los cambios en los valores, las modificaciones demográficas y los modos de relacionamiento entre países son extremadamente sugerentes. De igual manera, esta tarea es habitual en los Consejos de Estrategia Nacional de los países de la OECD y de think tanks concernidos con el análisis de políticas públicas.

¹⁴ Algunos ámbitos del sector público argentino han avanzado en la realización de estudios prospectivos, como es el caso de aquellos con competencia en materia científica y tecnológica. Esos estudios han servido de base para identificar áreas de desarrollo estratégico y de vacancia, así como para orientar inversiones en materia de construcción de capacidades y apoyo institucional.

¹⁵ Incluye temáticas como las referidas a empleo, desarrollo empresarial y vida laboral, salud, bienestar de los niños, jóvenes y familias, etc., junto a otras como innovación, cambio climático, cambio administrativo, gobiernos locales y posición internacional del país.

En América Latina, algunos países muestran una significativa continuidad en sus políticas asentadas en una visión de largo plazo relativamente compartida y en una estrategia nacional consistente. En la sección sobre las experiencias nacionales, se hace mención a algunos casos que sirven como ilustración. Chile, por ejemplo, ha construido luego del periodo dictatorial una visión consensuada y un marco de convivencia competitivo entre partidos con valores y bases programáticas bien diferenciados. Esa visión está centrada en la consolidación de la democracia, el perfeccionamiento de sus instituciones, la apertura económica y la competitividad internacional, la celebración de acuerdos generalizados de libre comercio y el crecimiento sostenido con reducción sistemática de la pobreza. Brasil, que ha establecido un Ministerio para la elaboración formal de esta estrategia, puede mostrar continuidad en materia de inserción y protagonismo internacional, políticas de crecimiento, estabilidad y orientación exportadora, junto con profundización de la democracia y esfuerzos de inclusión social¹⁶. México realiza sistemáticamente esfuerzos para contar con una visión de largo plazo, con deliberación política y social, que se expresa en documentos que definen los atributos básicos de competitividad y calidad de vida que deben caracterizar a la sociedad y a su inserción en el mundo.

Los procesos democráticos pueden contribuir a ir generando y consolidando esta visión. La deliberación como forma de identificar áreas de convergencia de intereses es un mecanismo que lleva tiempo y que, si bien no garantiza resultados de corto plazo, es la única forma de alcanzar una mejor noción de lo compartido. Esa deliberación también supone conflictos y tensiones sobre modos particulares de alcanzar esa visión, pero cuando se la comparte el debate se hace más instrumental, centrado en los medios, con mayor peso de los argumentos sustentados en evidencias.

Los objetivos de gobierno y de las políticas públicas

Junto a la visión y a la definición estratégica, los objetivos de gobierno constituyen los parámetros críticos para la evaluación de la coherencia de las políticas. Su definición es una de las responsabilidades primeras de toda conducción de gobierno, junto a la construcción y preservación de la calidad institucional. Para la traducción de las aspiraciones doctrinarias y políticas del elenco gubernamental en orientaciones y contenidos de políticas públicas, los gobiernos suelen contar con el auxilio de ámbitos de la planificación nacional a los que ya se hizo referencia, los que en primer lugar operacionalizan la visión y la estrategia a través de la elaboración de planes de desarrollo y de gobierno. Estos ámbitos pueden tener distinta institucionalización y sus productos asumen muy diversos grados de explicitación y formalización. Lo constante es el alcance de sus competencias con proyección hacia el largo y el mediano plazo y su función supervisora de la coherencia de las políticas. Procuran, en sus versiones más ambiciosas, su consistencia intertemporal, intersectorial e interregional, la articulación entre las problemáticas internas y los escenarios externos y la correspondencia entre objetivos, medios y restricciones.

Estas políticas constituyen orientaciones, reglas, marcos y criterios para la toma de decisiones sobre las actividades de gobierno. Su alcance difiere (nacional, sectorial, intersectorial, regional o interregional), así como su horizonte temporal. La función de coherencia se refiere, por ejemplo, al análisis y seguimiento de los modos en que las políticas sectoriales responden a objetivos convergentes y referidos a la solución de problemas críticos, a cómo las políticas económicas y sociales se complementan para alcanzar metas de crecimiento y equidad y, a la vez, contribuyen a fortalecer la democracia, a cómo la política macroeconómica incide sobre los procesos microeconómicos o cómo las políticas de inversiones tienen en cuenta el equilibrio fiscal, la

¹⁶ En algunos países de América Latina, los planes de mediano plazo requieren acuerdo parlamentario, aun cuando esos acuerdos muchas veces encuentran problemas para traducirse en convergencias con respecto a decisiones legislativas particulares.

integración territorial y social, y la competitividad, incluyendo la definición de grupos o problemáticas de atención prioritaria en las políticas sociales. El desempeño de esta función requiere órganos técnicos con fuertes entramados organizacionales, sectoriales y regionales. En muchos países existen, adicionalmente, mecanismos de consulta con actores sociales para enriquecer con sus aportes los contenidos de las políticas, legitimarlas e incrementar su viabilidad social.

Las estrategias sectoriales y organizacionales

Las políticas públicas se expresan en instrumentos. Constituyen ordenamientos o actividades dirigidas a gobernar, regular o influenciar procesos sociales (Peters y Van Nispen, 1998). Esos instrumentos son muy diversos y la literatura ofrece distintas definiciones y tipologías de ellos. Los trabajos en torno al análisis de políticas públicas específicas dejan interesantes enseñanzas sobre las relaciones entre sus contenidos y los mecanismos organizacionales de formulación y ejecución. Esas relaciones exceden la especificación de sus mandatos, responsabilidades y programas operativos. Estos son medios para reglar las acciones de cada institución y para asegurar su convergencia o complementariedad con los de otras agencias o instituciones. Más allá de los diseños formales, se desencadenan procesos en los que las organizaciones de gobierno desempeñan diversos roles con cierta autonomía y discrecionalidad de comportamientos. La identificación de estas relaciones, procesos y roles pasa a ser, entonces, un elemento indispensable a tener en cuenta para el análisis de coherencia de las políticas.

Cada tipo de política enfrenta distintos grupos y patrones de demandas, tiene distinto contenido simbólico y es susceptible de evaluación a partir de criterios variados e indicadores específicos. Los compartimientos organizacionales están, obviamente, condicionados por estos fenómenos. Si la coherencia se expresa en mandatos claros a los sectores y a las organizaciones públicas, conforme a la desagregación de estrategias y objetivos, y en desempeños efectivos, contribuyentes a la satisfacción de los mismos, la definición del modelo organizacional y de gestión y la efectividad de los incentivos utilizados pasan a ser cuestiones fundamentales. La necesaria delegación de atribuciones para suministrar flexibilidad a la operación, cercanía con la población receptora de servicios y disponer de mayor capacidad de respuesta a nuevas demandas, hace que la gestión organizacional se aleje del modelo centrado en procedimientos de la administración clásica, con mayores riesgos para la preservación de la coherencia a lo largo de la implementación.

El planeamiento estratégico a nivel sectorial y organizacional es un medio para fortalecer el alineamiento de la acción con los objetivos de las políticas, preservando la coherencia. A un nivel operacional, la gestión por resultados es consecuencia de este alineamiento, dando articulación lógica a lo estratégico y operacional (Bryson y Roering, 1996, Arellano Gault, 2004). Este planeamiento es un conjunto de conceptos, procedimientos y herramientas para el análisis sistemático y la revisión de la orientación, contexto y modos de acción. Si bien puede hacer uso de diversos métodos y adaptarse a diferentes circunstancias, tiene algunas condiciones que deben satisfacerse para contribuir a la coherencia. En primer lugar, el planeamiento sectorial debe permitir el alineamiento organizacional, dando sentido a las políticas a implementar y a las misiones a cumplir. Por consiguiente, este planeamiento tiene estas contribuciones si reflejan políticas explícitas y mandatos claros. Sin una definición precisa de los objetivos de política pública en materia sectorial, la incorporación de innovaciones de gestión organizacional es meramente simbólica (Roberts, 1993). Es de señalar que esta condición de subordinación a las políticas muchas veces es incumplida, produciéndose como consecuencia que las organizaciones públicas desarrollen sus planteos "estratégicos", pero sin satisfacer la coherencia vertical. A la vez, este fenómeno pone de manifiesto, dificulta o hace ilusorias las esperanzas de compatibilidad y de coordinación con las acciones de otras organizaciones públicas.

Adicionalmente, este planeamiento debe satisfacer otra condición: su articulación con el presupuesto y con los programas operativos. Con frecuencia, el planeamiento estratégico es un ejercicio gerencial, útil por el proceso de reflexión sistemática que exige, pero relegado en la conducción cotidiana de las actividades. La independencia de su formulación con respecto a la preparación o análisis presupuestario acentúa esta disyunción entre el ejercicio y la gestión. Aun en países con elevadas capacidades administrativas, como es el caso de Gran Bretaña, los órganos subordinados de la administración definen sus objetivos y estrategias, sustituyendo la inercia institucional, la carencia de capacidades analíticas y de decisión en los ámbitos políticos que tendrían que definir los rumbos en cada ámbito de política. Además, los objetivos del planeamiento estratégico deben formularse como aspiraciones sobre estados a alcanzar en tiempos definidos, de manera de permitir la evaluación de la gestión. Por último, dadas las interdependencias entre organizaciones públicas para alcanzar impactos integrados, este planeamiento no puede elaborarse en aislamiento, sino que debería ser una tarea compartida por aquellos que participan en una determinada red de políticas. Por consiguiente, este instrumento de enorme potencial para provocar el alineamiento político-organizacional pasa a ser intrascendente y redundante cuando no existe un marco previo de coherencia y coordinación de políticas con objetivos claramente explicitados que la posibiliten.

Los modelos organizacionales y de gestión

La coordinación de políticas debe satisfacer en primer lugar un principio elemental: la clara delimitación de competencias. Ello hace que la estructura del gobierno pase a ser una cuestión que si bien tiene elevados componentes técnicos, es de naturaleza estratégica. Por cierto, esta estructura (unidades que la componen y sus relaciones, líneas de autoridad, misiones y funciones asignadas, planteles predefinidos, etc.) suele ser el resultado de decisiones discretas, cristaliza modos de atención, conceptualización, decisión y resolución de problemas, conforma inercias institucionales, genera sus propias clientelas y tiene una capacidad de supervivencia más allá de la vigencia de gobiernos y políticas. En países como Gran Bretaña y Holanda, por ejemplo, se ha intentado clarificar esta estructura a través de la generalización del criterio de que un objetivo de política tiene mayores posibilidades de ser alcanzado si es atribuida la responsabilidad para su ejecución a una agencia y, en particular, si se evita que ésta maneje más de un instrumento. Si bien esta agencialización ha sido denunciada por la fractura del aparato gubernamental que puede conllevar, el principio de precisión en las responsabilidades es, sin duda, adecuado. A su vez, esa precisión de competencias y responsabilidades debe resultar del plexo de políticas adoptadas y de la evaluación de los requerimientos que éstas tienen en materia de actividades y tareas. Es decir, los objetivos y contenidos de las políticas deberían determinar los modelos de organización y de gestión, superando las rigideces propias de las inercias e inmobilizaciones institucionales¹⁷.

¹⁷ En Gran Bretaña, en 1998, se produjeron importantes reformas fiscales y presupuestarias, adoptándose un planeamiento presupuestario multianual, con revisiones sistemáticas y una modalidad de gestión orientada para resultados. El objetivo de estas reformas fue facilitar el planeamiento de mediano y largo plazo de la acción de los departamentos, así como introducir requisitos de análisis de las peticiones de recursos de las diferentes áreas de política, de las evidencias que las sustentan y de su prioridad, costo y oportunidad. Si bien ese análisis comienza en los organismos de ejecución, se hace en el marco de lineamientos generales que reflejan las orientaciones de política de erogaciones que son presentadas al Parlamento como compromisos asumidos por el Gobierno. Holanda introdujo un sistema de presupuestación basado en resultados en 1997. La formulación se inicia con la determinación de la política y logros previstos. Las agencias departamentales que están bajo control directo de ministerios realizan sus acciones conforme a contratos. En ambos casos nacionales, los procesos fueron lentos, con requerimientos de cambios normativos, de prácticas y conductuales.

El presupuesto en base a resultados

El modelo de organización debe corresponderse con el modelo de gestión. Una estructura organizacional congruente con los planes y objetivos de gobierno debe ser operada con criterios que atiendan, en primer lugar, a las consecuencias e impactos. Los perfeccionamientos en materia de administración fiscal que muchos países emprendieron, sirvieron para dar un nuevo sentido a la presupuestación, articulándola en mayor medida con la programación y la gestión. En los años ochenta, el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y Canadá enriquecieron, con variantes, el presupuesto con indicadores de resultados. A comienzos de los noventa, la mayoría de los países de la OCDE introdujo diferentes mediciones de *performance* y, en los últimos años, las incorporaron a los presupuestos, como es el caso de Francia en el 2001. Existen experiencias exitosas, que se registran en este documento, con contribuciones importantes en varias dimensiones: la priorización de las acciones públicas, la más adecuada asignación de recursos, el mejor seguimiento y evaluación, y la mayor transparencia y la apertura de posibilidades de control social son algunas de ellas¹⁸.

No existe un modelo único de presupuestación en base a resultados, ya que los procesos de diseño e implementación están inmersos en marcos institucionales y culturales específicos y requieren modificaciones de prácticas y comportamientos. Por consiguiente, las experiencias son diversas. Si bien el presupuesto por *performance* o resultados se ha impuesto en muchos países, deben advertirse diferencias en sus alcances. Schick (2008) identifica experiencias "informativas" y "decisionales". Las primeras sólo presentan datos sobre intenciones y propósitos, pero sin una clara articulación con las asignaciones presupuestarias. Las segundas vinculan recursos con resultados, orientando las decisiones a lo largo del ciclo de decisión e implementación.

Esta segunda posibilidad del presupuesto en base a resultados es la que realmente expresa el sentido de esta innovación, la que se justifica si tiene las implicancias sustantivas ya señaladas en materia de visión, estrategia y políticas. Por eso, la práctica de la presupuestación en base a resultados no tiene sentido si no se completa con las instancias de evaluación que determinen la relación efectiva entre costos incurridos, resultados e impactos. Ese autor señala, además, las inercias que llevan a interpretar como resultados e impactos los que son simplemente productos. Así ha sido en las primeras experiencias (Nueva Zelanda en los ochenta) y los esfuerzos para pasar verdaderamente a medir la *performance* fueron difíciles y en muchos casos, inconclusos.

La programación, la presupuestación y la gestión por resultados han dado lugar a un debate académico y profesional. Se sostiene que la retórica es difícil de convertir en práctica. Por un lado, el énfasis en los "*outcomes*" sirve apenas para un conjunto no del todo abarcativo de actividades públicas, ya que éstos son, en muchos casos, consecuencia de la operación de factores diversos que escapan al control de una agencia pública o del conjunto de agencias. Además, se ha ritualizado el indicador y la medición a expensas de la comprensión de los procesos (Radin, 2008). Por otro lado, como expresa Graham Scott (Scott, 2008), esta presupuestación promueve el mejoramiento de la *performance* en todos los componentes del sistema. Como tal, debe evaluarse por sus contribuciones y éstas, en gran medida y como se anticipó, dependen de contexto de aplicación y de los compromisos de los agentes públicos.

Este debate conduce a concluir que un elemento crítico está constituido por las capacidades. Así, se considera que la reforma del sistema civil es fundamental para mejorar los rendimientos y resultados, independientemente del sistema presupuestario. Las experiencias más exitosas tuvieron un firme liderazgo ejercido por los Ministerios de Finanzas, pero sin que ello desdibuje

¹⁸ En los años ochenta, el Reino Unido, Nueva Zelanda, Australia y Canadá enriquecieron, con variantes, el presupuesto con indicadores de resultados.

el carácter sistémico de las reformas requeridas: "la mejora de la performance sector por sector requiere un análisis del sistema que identifiquen las causas de los problemas y las soluciones más eficientes, entre las que pueden estar o no las de índole presupuestaria" (Scott, 2008: 7).

La planificación o las versiones menos exigentes en materia de capacidades políticas y técnicas, a las que se hizo referencia, fueron desarrolladas para aportar elementos para mejores decisiones públicas y una gestión más eficiente y efectiva. Pero, a la vez, la evidencia indica que tienen mayor aplicación (o menos dificultades de implementación) justamente en aquellas situaciones en que la gestión era ya de calidad antes de la introducción de estas innovaciones. Casos exitosos que se citan como Nueva Zelanda, Australia, Holanda y Suecia (aún Chile) no construyeron sus sistemas y mecanismos por claridad de expertos, sino que instalaron las innovaciones sobre sistemas que ya funcionaban. Esto plantea un problema mayor: cómo se construyen capacidades y mecanismos que, a su vez, puedan consolidar y perfeccionar esas mismas capacidades.

El monitoreo y la evaluación

Otros cuatro desarrollos apuntan también a la problemática de la coherencia y la coordinación. Su carácter es diferente, pero todos pretenden un mayor análisis y sustento en las decisiones públicas y en su evaluación. Los cuatro implican aproximaciones sistemáticas y metodologías rigurosas. Aun cuando no son sucedáneos ni compiten con la planificación, permiten un mayor y mejor uso del conocimiento para el perfeccionamiento de la acción de gobierno.

En primer lugar, se está imponiendo la exigencia de que las políticas y asignaciones presupuestarias estén respaldadas por *evidencias*. Estas evidencias procuran la adecuada fundamentación de las propuestas en términos teóricos, clara y explícita delimitación de los problemas, referencias a aprendizajes de acciones ya realizadas e información de sustento para la ejecución y seguimiento de las acciones¹⁹. Esta práctica supone la movilización de recursos analíticos en distintos ámbitos del estado, con uso de información estadística, técnicas de diagnóstico y utilización sistemática de los instrumentos provistos por las ciencias sociales. En particular, demanda unidades centrales que establezcan los estándares, orienten las prácticas para la presentación de estas evidencias y evalúen su pertinencia y relevancia.

Segundo, debe señalarse la extensión de la práctica de utilizar *indicadores* para el seguimiento de la gestión y para determinar su eficiencia y eficacia. Por cierto, los indicadores sobre diversos aspectos de la realidad fueron siempre utilizados para la apreciación de situaciones y el seguimiento de la gestión²⁰. No obstante, su incorporación sistemática para la supervisión, el monitoreo y la toma de decisiones en los ámbitos públicos es relativamente reciente, al igual que los intentos de incorporarlos en instrumentos que aseguren la correspondencia entre fines, productos y acciones, como es el caso del marco lógico²¹.

Tercero, una condición para asegurar la coherencia y la coordinación es la disponibilidad de *sistemas de información* sobre productos, resultados e impactos. Las administraciones públicas

¹⁹ En Gran Bretaña se impuso esta práctica del *"evidence based policy making"*, estableciéndose requisitos que deben ser satisfechos antes de la toma de decisiones y que permiten el análisis de alternativas y de viabilidades.

²⁰ Es obvio que el desarrollo de las ciencias sociales empíricas está asociado a la intención de medir distintos aspectos de la realidad, así como el establecimiento de metas para la acción de gobierno debe necesariamente hacer uso de indicadores. Tanto la planeación como la formulación de programas y proyectos no puede concebirse sin mediciones y, por lo tanto, indicadores. De lo que aquí se trata es el uso del indicador como elemento regular, constante y sistemático que gobierna la gestión.

²¹ De utilización en primer lugar en el mundo de las ONG, este instrumento –junto a sus variantes– es utilizado en algunos países en los procesos de formulación presupuestaria para programas y proyectos, como es el caso de México.

suelen estructurar sus tareas en función de los recursos asignados presupuestariamente. Esto es en términos de los “insumos” de la acción. Es muy frecuente que esos insumos no estén relacionados con las consecuencias buscadas, debido a que los requerimientos de la administración financiera y de las auditorías no están articulados con los mecanismos de seguimiento y evaluación de las operaciones gubernamentales. El tránsito debido es hacia resultados y, adicionalmente, hacia resultados interagenciales²². Adicionalmente, la información sigue un sendero de ida y vuelta. Es el decisor político quien define objetivos y prioridades. Es, por otra parte, el responsable de la implementación quien suministra la información sobre su logro y acatamiento. Esta situación es una de asimetría que requiere no sólo diseños sino calidades institucionales y controles sociales, de manera que los sistemas que se establezcan superen el plano de lo ritual o simbólico, para constituirse en auxiliares de buen gobierno.

Por último, los mecanismos para alcanzar una mayor coherencia en las políticas públicas no pueden –por limitaciones institucionales, políticas y cognitivas– pretender abarcar todas las eventuales consecuencias de las decisiones adoptadas y la implementación de todas las políticas. Ello exige focalizar la atención, poniendo en juego *criterios de prioridad y relevancia*. Centrar la formulación y el seguimiento de muy numerosos objetivos y metas es, de este modo, un síntoma de ausencia de prioridades ciertas y de baja comprensión de las articulaciones estratégicas entre las diversas acciones de gobierno. Demasiadas metas también desvían a los decisores políticos de las cuestiones más críticas y estratégicas. Esto no facilita la labor de planificación sino que, por el contrario, la hace más exigente, ya que la síntesis sólo puede ser el resultado de una elevada capacidad analítica. Adicionalmente, como muchos de los objetivos y metas pasan a ser responsabilidades de distintos actores gubernamentales, esto exige mecanismos de formulación conjunta de políticas y de coordinación entre agencias.

Sin la disponibilidad de los cuatro elementos señalados, no es posible la institucionalización sistemática de la evaluación de la gestión de gobierno y del grado efectivo en que la coherencia y la coordinación se alcanzan. La rigurosidad de las metodologías de evaluación (tanto de las evaluaciones ex ante como ex post) tiene un efecto altamente positivo sobre los procesos sociales de decisión por la necesidad de precisar conceptos, operacionalizarlos y construir indicadores válidos, superando los juicios basados en apreciaciones escasamente fundadas en información confiable y sin armadura teórica que les otorgue sustento²³. Cuando esa evaluación es anticipatoria, las metodologías disponibles consisten en extensiones de las utilizadas para el análisis de proyectos, con las correcciones necesarias y ya anticipadas para procesar información referida a objetivos de muy distinta naturaleza, a su vez enriquecidas por análisis de viabilidad social e institucional, a través de la identificación de los actores relevantes y sus estrategias de acción, así como la explicitación de escenarios alternativos para la acción. Cuando se pretende analizar los impactos y consecuencias, las metodologías hacen uso de la indagación propia de las ciencias sociales, complementada por información cualitativa y por apreciaciones de los participantes y de los públicos vinculados a esas decisiones y políticas.

²² Algunas cuestiones han sido planteadas con respecto a la información (Schick, 2008): a) la sobrecarga informativa lleva a dejar de lado datos y elementos de juicio, con la mala información ocupando el lugar de la relevante, o a confundir lo deseable con lo exigible o utilizable; b) el riesgo de sobrelimponer a los viejos sistemas otros nuevos, generando confusiones y redundancias; c) los costos de la captura, procesamiento y análisis, teniendo en cuenta que el tránsito del presupuesto tradicional a otros basados en resultados exige nueva información que no sólo debe ser recolectada, sino producida; d) los problemas de conceptualización para asegurar la validez y relevancia de las mediciones e indicadores, diferenciando, por ejemplo, productos y resultados; e) su utilización efectiva, desechando aquella que, aun siendo de interés, no es incorporable en los procesos de análisis o decisivos; f) su efectiva disponibilidad, evitando indicadores que requieren desmesuradas inversiones para su construcción.

²³ Cuando el interés es la evaluación posterior de los resultados de las políticas públicas, la identificación de los actores relevantes, sus estrategias de acción, las consecuencias no previstas, las relaciones estructurales, etc. son los elementos buscados. En este caso, se apela a la indagación propia de las ciencias sociales, con sus metodologías específicas. Si el interés anterior lleva a recurrir al instrumental económico y a la teoría formal de las decisiones, este hace uso de diversos mecanismos para encontrar, a partir de información básicamente cualitativa y de las evaluaciones de los participantes y de los públicos vinculados a esas decisiones y políticas, los verdaderos y los impactos reales.

Ambos intereses y enfoques, como se observa, tienen distinto origen y sus contribuciones se dan en diferentes momentos de los procesos de formulación, ejecución y evaluación. La aplicación de los dos tipos de perspectivas se generalizó en el sector público y en los ámbitos académicos y profesionales de los Estados Unidos. Luego de casi una década de experiencias, creció el interés por evitar la simplificación excesiva que, muchas veces, requiere el análisis formal y económico. Las metodologías disponibles han ganado en refinamiento y en aptitud para el procesamiento de datos sobre aspectos tan difíciles, elusivos y complejos como los valores a los que las políticas deben servir o sobre la armonización de aspectos conflictivos o contradictorios de las etapas de ejecución. Su utilización es posible sólo en presencia de condiciones organizacionales muy particulares, así como de una rigurosa actitud con respecto a la adquisición y uso del conocimiento científico y la información. Es por esta vía que se identificaron cuestiones institucionales que deben también ser objeto de evaluación, como los diseños organizacionales, las capacidades para captar y aprovechar información y la disposición de cada organización para acumular experiencia e introducir correctivos en su funcionamiento.

En algunos países se han establecido unidades autónomas para la evaluación de políticas, programas y proyectos. España la ha creado recientemente, estando ya constituida y en operación. Chile está en la fase de diseño. Francia tiene montados sistemas de evaluación, en particular para los programas de la Unión Europea y los vinculados a contratos entre el estado central y las regiones. En Gran Bretaña, desde la llegada al poder del "nuevo laborismo" el énfasis se colocó en los resultados y, por consiguiente, en la evaluación. Los países escandinavos han establecido "sistemas" de evaluación, aun cuando Suecia optó por la coordinación de sistemas en lugar de tener un sistema "integrado". Australia y Nueva Zelanda cuentan con prácticas establecidas en forma paralela, aunque con diferencias, pues la primera pone énfasis en los efectos y la segunda en los productos. En los Estados Unidos, la más abundante experiencia nacional y estadual en evaluación de programas, existen ámbitos con atribuciones específicas, como la OBM (*Office of Budget and Management*) en la rama ejecutiva y el GAO (*Government Accountability Office*) en el Congreso. En todos los casos se pretende satisfacer ciertos requerimientos: rigurosidad, asociación con el proceso de planeamiento, comunicación amplia de sus resultados y utilización para el perfeccionamiento de políticas y de la gestión.

IV. LAS EXPERIENCIAS NACIONALES

El tránsito conceptual y el desarrollo de los instrumentos para alcanzar la coherencia y la coordinación de las políticas públicas descritos en la sección anterior se dieron, a pesar de compartir en todos los casos ciertas notas comunes, de manera diferente en los contextos nacionales. En esta sección se hace un muy breve repaso a algunas experiencias nacionales. El análisis no es exhaustivo, sólo procura identificar senderos recorridos. Ellos sirven para reconocer distintos paisajes institucionales y políticos, que explican los avances, retrocesos y las condiciones previsibles que deberán ser abordados para aumentar la gobernanza, la gobernabilidad y el buen gobierno de nuestras sociedades.

Las referencias comparadas se refieren básicamente a cuatro países de América Latina: Colombia, Chile, México y Brasil. Referencias menos circunstanciadas se harán a otros casos con propósitos ilustrativos o para iluminar posibilidades y condiciones de aplicabilidad. Brasil y México son países de gran tamaño y población, compartiendo con la Argentina la forma federal de organización. Colombia y Chile son países unitarios, con dos niveles de gobierno críticos para las políticas públicas, el central y el municipal, con procesos de importancia en curso en materia de descentralización. Por su parte, en Brasil y México el Congreso tiene un papel importante en las decisiones presupuestarias, exigiendo un elevado nivel de coordinación y acuerdo para asegurar la coherencia en los planes y prioridades. Chile es un caso particular, con mecanismos de evaluación ya plenamente institucionalizados y con un Congreso activo en el seguimiento de las acciones de gobierno.

Además de estas dimensiones, los cuatro países han seguido caminos propios en la construcción de sus capacidades de análisis, planificación, presupuestación y seguimiento de la gestión. Brasil, Colombia y México, por mandato constitucional, deben articular los presupuestos y los indicadores de desempeño con los planes nacionales de desarrollo. Chile ha abandonado los ejercicios formales de planificación con ejercicios que definen prioridades con objetivos y metas sujetos a revisión sistemática. Los cuatro preservan Ministerios de Planificación, aunque cada uno fue asumiendo una institucionalidad diferencial. En México persiste la práctica de explicitar visiones de largo plazo y formular planes de desarrollo y de gobierno, tanto en el nivel federal como en los estados que constituyen la Unión. En Chile, el Ministerio de Planificación tiene a su cargo la priorización de las inversiones y la ejecución de acciones dirigidas a los núcleos duros de la pobreza, constituyendo esto último un eje de las políticas públicas desde el retorno a la democracia. Colombia cuenta con un Departamento de Planeación de larga trayectoria.

Chile

Chile es un caso particularmente interesante. Su administración pública es citada con frecuencia como la de mayor avance en materia de sistematización, modernización, e información sobre desempeño y transparencia. Respalda por una economía que ha preservado por largo tiempo sus equilibrios fundamentales, con tasas elevadas y estables de crecimiento y políticas anticíclicas, cuenta con una gestión financiera rigurosa y de muy elevada calidad. Los avances realizados desde 1990, por otra parte, estuvieron más centrados en las modalidades de gestión que en las reformas legales, dado el ordenamiento institucional que aún prevalece en el país.

La institucionalización de la planificación en Chile data de fines de la década de los años sesenta, con la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) como organismo de servicio público descentralizado cuya función principal era la formulación del Plan de Desarrollo. ODEPLAN adquirió gran prestigio y formó parte de un complejo estatal en el que algunas organizaciones desempeñaron un papel central, como fue la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), en una estrategia desarrollista, con tonos reformistas primero y profundamente transformadores más tarde. Luego, durante la dictadura militar se produjo una reestructuración radical del aparato del estado, pero manteniendo algunos mecanismos estratégicos, entre ellos CORFO y CODELCO (Corporación Nacional del Cobre), que dan la evidencia de que, a diferencia de otros países, como es el caso de la Argentina, el desmantelamiento del estado promotor y empresario no fue total sino selectivo.

Por ley de 1990, ODEPLAN pasa a denominarse Ministerio de Planificación y Cooperación (MI-DEPLAN) con "funciones de promoción del desarrollo del país con integración y protección social de las personas, articulando acciones con las autoridades políticas, órganos del Estado y sociedad civil, a nivel nacional, regional y local, mediante el análisis, diseño, coordinación, ejecución y evaluación de políticas sociales, planes y programas, la evaluación de las iniciativas de inversión pública; la provisión de información y análisis acerca de la realidad social y económica y la elaboración de instrumentos y metodologías para la gestión y toma de decisiones de políticas públicas". A pesar de estas funciones tan amplias, la coordinación de políticas no es realizada por este Ministerio, el que retiene a su cargo lo referido a la programación de la inversión. Dentro del Ministerio, la División de Planificación, Estudios e Inversión tiene la tarea de asegurar que la inversión pública sea pertinente y eficiente, de acuerdo con las políticas públicas, interviniendo en la totalidad del proceso de formulación, aprobación y evaluación de las iniciativas de inversión. El Ministerio tiene conformados el Sistema Nacional de Inversiones, administrado conjuntamente por los ministerios de Planificación y Hacienda, y el Banco Integrado de Proyectos. Chile comienza en 1993 el programa de modernización administrativa. El Comité Interministerial de Modernización está integrado por los Ministerios de Hacienda e Interior y por la Secreta-

ría General de la Presidencia. El programa ha introducido nociones y prácticas vinculadas a la Nueva Gerencia Pública, implantándose con el tiempo mecanismos de medición de resultados y desempeños, y de planeación estratégica. Se ha implantado en el marco de este programa el presupuesto basado en resultados y el sistema de control de la gestión.

Un ámbito central para asegurar la consistencia de las políticas es la Dirección de Presupuesto (DIPRES) del Ministerio de Hacienda, organismo técnico encargado de proponer la asignación de los recursos financieros del Estado, orientar y regular el proceso de formulación presupuestaria, y regular y supervisar la ejecución del gasto público. Esta Dirección cumple asimismo una serie de tareas permanentes, entre las que destacan el asesoramiento al Ministro de Hacienda en el análisis de proyectos de concesión de infraestructura pública y negociaciones salariales del sector público; el análisis de consistencia y coherencia de las iniciativas legales y normativas con la disponibilidad de recursos y la supervisión de que dichas iniciativas aseguren la eficacia del gasto. Tiene competencias además en las áreas de institucionalidad pública y recursos humanos.

Esta Dirección es la responsable por el desarrollo de la Evaluación Comprehensiva del Gasto, cuyo objetivo es analizar y evaluar el conjunto de procedimientos, programas y políticas que administra cada Ministerio, lo que implica abrir juicio sobre la racionalidad de la estructura institucional y la distribución de funciones entre los distintos servicios que componen cada Ministerio, así como sobre la eficacia, eficiencia y economía en el uso de los recursos institucionales.

En estos procesos se parte de la definición de las misiones institucionales, los objetivos estratégicos y su desagregación para los servicios o agencias de los productos, identificando y evaluando los beneficiarios/usuarios/clientes; los indicadores y los gastos asociados a la provisión de dichos productos. La evaluación comprende el análisis de consistencia, los resultados y uso de recursos, las capacidades institucionales, incluyendo los mecanismos de coordinación y asignación de responsabilidades.

Como se observa, en Chile están presentes y son utilizados los instrumentos o recursos para la coherencia y la coordinación de las políticas a que se hizo referencia en la sección anterior. Tal como fue anticipado, las políticas públicas responden a una visión de país que, si bien no está formalmente explicitada, forma parte de las referencias constantes de los principales actores institucionales. De igual manera, aun cuando la planeación no preservó los mecanismos y atributos de las décadas del sesenta y comienzos de los setenta cuenta con mecanismos de análisis y con procesos decisorios dirigidos a la validación de la correspondencia estratégica de políticas, programas y presupuestos a nivel central y sectorial. Por su parte, la planeación sectorial y organizacional tiene un correlato en los compromisos de gestión que definen los resultados a alcanzar, los que a su vez son objeto de evaluación a través de un sistema ya institucionalizado y que opera con regularidad.

Algunos aspectos de la economía política de las políticas públicas y del marco institucional deben ser considerados para dar razón de los logros alcanzados. Entre ellos están: a) la Constitución que exige mayorías especiales para la aprobación de algunas leyes, lo que introduce cierta rigidez al marco normativo; b) la persistencia de una organización de gobierno altamente centralizada y presidencialista; c) la estabilidad de las políticas públicas, en particular las políticas económicas y de manejo de los recursos públicos, a pesar de los cambios de régimen y gobiernos; d) la inhibición a que el Parlamento pueda aprobar iniciativas sobre erogaciones si no están debidamente respaldadas por ingresos ciertos; e) el manejo anticíclico de las finanzas públicas; f) la fortaleza técnica y la legitimidad política del Ministerio de Hacienda y, en particular, de la DIPRES; g) la rigurosidad de los procesos de evaluación de proyectos y acciones; h) la elevada intervención del Congreso y de sus comisiones en el análisis y seguimiento de los presupuestos de ministerios, servicios y agencias; i) los organismos de control prestigiados y eficientes. La condición de posibilidad de estos aspectos es un conjunto de actores sociales que comparten objetivos en materia de inserción del país en el

mundo, crecimiento, competitividad creciente y mayores indicadores de equidad distributiva en un sistema político con competencia altamente regulada.

Brasil

Este es un caso de una gran complejidad. Su tamaño, el carácter federal, las desigualdades internas, la tradición política de estados con capacidad negociadora ante el Centro, la negociación permanente entre los actores sociales, la necesidad de acuerdos entre partidos para alcanzar mayorías parlamentarias y asegurar la gobernabilidad, conforman un contexto muy especial. Una estructura gubernamental nacional, caracterizada por un número relativamente elevado de Ministerios, y una Constitución reformada en 1988, que da amplia participación al Congreso en la discusión presupuestaria, multiplican las instancias de deliberación, negociación y acuerdo.

Brasil dispone de una programación de mediano plazo para las variables agregadas con correspondencia con el plan plurianual y los presupuestos anuales. El plan plurianual tiene un horizonte temporal de cuatro años para el que establece las principales líneas de acción. Su diseño se ha ido modificando, concentrándose en las prioridades nacionales. Si bien la intención enunciada es que sirva para consensuar acciones de gobierno, no funcionan adecuadamente los mecanismos para ello, aun cuando un sistema político caracterizado por la flexibilidad y por la negociación permanente hace que esos acuerdos se alcancen con frecuencia fuera de los marcos formales específicamente establecidos con ese propósito.

La planificación ha preservado los atributos institucionales de una tarea confiada a un Ministerio, aun cuando la coordinación de políticas, como se anticipó, se realiza a través de complejos mecanismos de negociación entre Ministerios y actores políticos. La Casa Civil de la Presidencia desempeña un papel de liderazgo y promotor en esos procesos, con cercanía a la institución presidencial suficiente para explicitar los rumbos políticos a adoptar. El Ministerio cuenta con siete secretarías, entre ellas la de Gestión, la de Planeamiento e inversiones estratégicas y la de Presupuesto Federal. Teóricamente, esta organización permitiría una adecuada correspondencia de políticas por la articulación de tres funciones básicas. No obstante, otro gran actor de importancia es el Ministerio de Hacienda, en particular por la relevancia histórica de las problemáticas de la inflación, las relaciones fiscales con los estados, el déficit y el endeudamiento. En los últimos años se han logrado éxitos importantes en algunas de estas cuestiones, habiéndose encauzado las relaciones entre la Unión y los estados a partir de la sanción de la Ley de Responsabilidad Fiscal.

El Ministerio elabora las directrices presupuestarias, las que son aprobadas por ley. Con esa ley, se comienza efectivamente la formulación en el marco de los techos definidos, con negociaciones entre cada Ministerio y Planeamiento, en un proceso político en el que también intervienen la Presidencia y los legisladores. En materia de gestión pública, durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso se puso en marcha, bajo la conducción de Bresser-Pereira, una reforma "gerencial", procurando dar más responsabilidad a los gerentes públicos, implantándose el control por contrato de resultados, además de mecanismos competitivos para la adjudicación de recursos y la participación social.

En los últimos años, algunas cuestiones merecen mención especial en el contexto de este trabajo. En primer lugar, el gobierno del Presidente Lula instaló un estilo gubernamental sustentado en un "pacto informal", que buscó reproducir las bases de la política macroeconómica y, al mismo tiempo, promover la inclusión social, la distribución de la renta y la adhesión de los sectores populares (Nogueira, 2009). En lo institucional se creó un ámbito para la reflexión y la planificación de largo plazo, el Ministerio de Asuntos Estratégicos, a cargo de un intelectual de enorme prestigio, cuyo papel es formular un nuevo modelo de desarrollo, superador del tradicional, acompañado por

una reconstrucción institucional. Su primer cargo fue como Ministro Jefe de la Secretaría de Planeamiento a Largo Plazo, asumiendo en julio de 2008 con la nueva denominación. Si bien carece de funciones operativas, constituye una explicitación de algo que estuvo presente y latente en la tradición política y gubernamental de Brasil: una visión de país ambiciosa y que, en sus trazos más esenciales y estratégicos, cuenta con consenso nacional. Sus funciones se concentran en el asesoramiento al Presidente, con ejes en las oportunidades económicas y educativas, Amazonía y defensa. Por otro lado, la Casa Civil de la Presidencia, de gran centralidad en la estructura de gobierno, participa en la formulación de políticas y programas estratégicos, coordina e integra las políticas de gobierno, realiza el seguimiento y la evaluación de la acción gubernamental conforme a la estrategia definida, y tiene la conducción de algunos programas federales, en algunos casos con recursos significativos, como es el Programa de Aceleración del Crecimiento.

Brasil presenta algunas características singulares que ponen en segundo plano los arreglos formales. Una cultura de negociación, una concepción de la inserción en el mundo que ha persistido a través de regímenes y gobiernos, un pluralismo político con reflejos regionales importantes, actores sociales fuertemente estructurados y con influencia en la elaboración de alternativas de política, con proyectos propios pero a la vez sometidos a la deliberación de la población, una clara articulación entre la sociedad civil, los ámbitos académicos y los partidos políticos, son factores que contribuyen a explicar la visión estratégica relativamente compartida y, por consiguiente, ciertas políticas de estado. Por cierto, la dimensión del país, la diversidad de problemáticas y las complejidades regionales y locales hacen que los esfuerzos por una mayor coherencia y una mejor coordinación no siempre sean exitosos, en particular aquellos que dependen de las estructuras formales vigentes. No obstante, dimensiones implícitas referidas al desarrollo nacional y la convivencia política explican las continuidades y las coherencias de fondo.

Brasil cuenta, en síntesis, con mecanismos formales e informales para la formulación de la visión y la estrategia nacional, con ámbitos para el planeamiento nacional y con esfuerzos de articulación de los modelos de organización central con la diversidad nacional y regional. Es decir, combina un fuerte poder federal con modos de descentralización de creciente importancia, a la vez que ha introducido innovaciones que hacen uso de nociones de la nueva gestión pública en el marco de políticas que preservan continuidad y sentido estratégico.

Colombia

La planeación en Colombia tuvo una aparición temprana. En 1958 se creó el Consejo Nacional de Política Económica y Planeación, así como el Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos, entidades que tuvieron funciones de estudio y recomendación de la política económica, transformándose en 1968 en el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y en el Departamento Nacional de Planeación (DNP). Desde esa época el planeamiento tuvo estatus constitucional, con modificaciones subsiguientes que preservan este carácter imperativo de la Ley Orgánica de Planeación. El DNP adquirió capacidad decisoria, y a partir de la década del cincuenta se comenzaron a elaborar planes y programas generales para el país con la colaboración de misiones técnicas internacionales. En la década del setenta, se inició la elaboración de planes de desarrollo más estructurados. En 1979 se entronizó el Plan General de Desarrollo que debía englobar a la totalidad de la obra de gobierno (Trujillo Alfaro, 2007).

El Departamento Nacional de Planeación depende directamente de la Presidencia. Es una entidad técnica con funciones de diseño, orientación y evaluación de políticas públicas, manejo y asignación de la inversión pública y concreción de las estrategias y políticas en planes, programas y proyectos del Gobierno. Desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y del CONPES Social. El CONPES, creado en 1958, es la

máxima autoridad nacional de planeación, y 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. Actúa bajo la dirección del Presidente de la República²⁴ y tiene entre sus funciones la de presentar la programación macroeconómica anual, preparar el Plan Nacional de Desarrollo²⁵, en los términos señalados en la Ley orgánica del Plan, y presentar para su aprobación las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos del gobierno nacional y los estudios sobre la ejecución. El Departamento Nacional de Planeación tiene a su cargo la preparación del presupuesto de inversión, mientras que el Ministerio de Hacienda prepara el presupuesto de Gastos. El Plan Nacional de Desarrollo incorpora el Plan de Inversiones.

País unitario y caracterizado por la paradoja de un gran centralismo en el gobierno y fuertes diferenciaciones regionales, en las últimas décadas ha avanzado en materia de descentralización, con procesos que han puesto en evidencia una búsqueda progresiva de esquemas que aseguren la coherencia al mismo tiempo que se avanza en una administración más cercana a lo local. Por la reforma constitucional de 1991 se introdujo un sistema de evaluación de las políticas y proyectos de gobierno. En 1994 se creó el Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública (SINERGIA) al interior del DNP: El estatuto orgánico del presupuesto de 1995 dispone que el Presupuesto General deberá guardar concordancia con los contenidos del Plan de Desarrollo, del Plan de Inversiones, del Plan Financiero y del Plan Operativo Anual de Inversiones. En 2002 se avanzó en la integración de esta información de resultados con los procesos presupuestarios y se creó un comité intersectorial de evaluación de resultados como ámbito de coordinación técnica y de vinculación entre la presupuestación y la evaluación. Por una ley del año 2003 se planteó formalmente la intención de vincular los recursos a metas y resultados.

El aprendizaje acumulado indica que, a pesar de la acumulación de aprendizaje y la evidente maduración de las capacidades técnicas, existe aún un uso limitado de la información, en particular la resultante de las evaluaciones y, especialmente, en las instancias parlamentarias de tratamiento de planes y presupuestos. Además, esa debilidad pone de manifiesto la existencia de rigideces institucionales no superadas y que produce que el ciclo de políticas no alcance la integración y articulación contemplada en los cuerpos legales existentes.

No obstante lo señalado en el párrafo anterior, el caso de Colombia ilustra la continuidad institucional del planeamiento y los constantes esfuerzos por perfeccionarlo y entrelazarlo con la asignación de recursos. Dado el carácter largamente convulsionado de la sociedad colombiana, esta sorprendente persistencia está asociada a las orientaciones predominantes en sus grupos político-técnicos y académicos y a las capacidades de un aparato de formulación de políticas que se conservaron a pesar de los conflictos sociales y de las coyunturas económicas enfrentadas.

México

La experiencia de México es particularmente interesante. Luego de décadas de hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI), se ha iniciado un período, que aún puede calificarse de transición, hacia un régimen político pluralista y competitivo, y en el que las reformas de la institucionalidad han avanzado, no sin tropiezos pero sin detenerse. Un estado fuertemente

²⁴ Lo componen los ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda, Agricultura, Desarrollo, Trabajo, Transporte, Comercio Exterior, Medio Ambiente y Cultura, el Director del DNP, los gerentes del Banco de la República y de la Federación Nacional de Cafeteros, así como el Director de Asuntos para las Comunidades Negras del Ministerio del Interior y el Director para la Equidad de la Mujer. El CONPES Social lo integran los ministros de Hacienda, Salud, Educación, Trabajo, Agricultura, Transporte, Desarrollo, el Secretario General de la Presidencia y el Director del DNP.

²⁵ Existen leyes orgánicas del Plan Nacional de Desarrollo y del Presupuesto que establecen los requisitos para la preparación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación.

centralista, a pesar del carácter federal de su Constitución, con un peso de la Federación extremadamente importante en la fiscalidad pública, y con mecanismos que homogeneizan las políticas centrales con las débiles capacidades autonómicas de los estados, ha contado con mecanismos consolidados de planificación a nivel central y de orientación presupuestal, con una tradición de formulación de planes de larga data y una Secretaría de Hacienda y Crédito Público tradicionalmente poderosa.

México cuenta con una legislación que obliga a elaborar planes de desarrollo en los distintos niveles de gobierno con mecanismos de convalidación social, por supuesto de incidencia a veces muy relativa. En 1995 se inició un proceso de reforma administrativa, con cambios legales y normativos, y en el sistema integral de planeación, programación y presupuestación. En los últimos años se han realizado esfuerzos en materia de administración financiera, planeación estratégica e implantación en todas las dependencias y entidades de una nueva estructura programática y un sistema de evaluación del desempeño a través de indicadores, procurando superar la fragmentación del ciclo presupuestario desde la planeación hasta la evaluación.

México ha avanzado también en materia de transparencia y control ciudadano, así como en dar mayor voz a los estados en la asignación de los recursos transferidos por la Federación. La última reforma constitucional establece el presupuesto basado en resultados, el que está comenzando a establecerse conforme a las capacidades disponibles para la definición de metas y en materia de información e indicadores para la medición de desempeños e impactos. De igual manera, se ha establecido el requisito de constituir unidades con autonomía técnica para la evaluación de políticas y programas.

Los instrumentos para la coherencia y la coordinación señalados en la sección anterior están, por lo tanto, presentes en México. La elaboración de visiones de largo plazo, la práctica de la planeación, los esfuerzos actuales de institucionalización de la gestión basada en resultados y de la evaluación, indican un camino que parecería se está transitando lenta pero efectivamente. En los esfuerzos en curso, los avances se explican por la intención de los gobiernos de México de convertir al país en un interlocutor de peso en la esfera regional e internacional. Muchas de las iniciativas adoptadas tienen por orientación emular otras experiencias, especialmente las de los países de la OECD, contando además con un muy activo involucramiento de entidades multilaterales de crédito para apoyarlas y para motorizar reformas de la gestión que permitan brindar más eficacia a los programas estatales (en particular los sociales, como "Oportunidades") y fortalezcan el proceso de consolidación democrática.

V. CONCLUSIONES

Las conclusiones ya fueron parcial y asistemáticamente anticipadas en las distintas secciones que integran este trabajo. Su rápido repaso aquí tiene por propósito sintetizar las principales argumentaciones presentadas y las sugerencias que de ellas se derivan.

1. Puede parecer una aparente paradoja o eventual contradicción la afirmación de crecientes incertidumbres y turbulencias de los contextos internacional y nacional y, simultáneamente, la necesidad de prestar atención más sistemática al futuro y, por consiguiente, a una planeación de nuevo estilo. Por cierto, la aproximación ingenua sería que aquellas condiciones inhiben o hacen ociosa la orientación hacia la anticipación y el diseño de planes. No obstante, la acción de gobierno no puede consistir en respuestas aleatorias a desafíos coyunturales, sino que debe estar guiada por visiones, estrategias y acuerdos sostenibles en el tiempo. Desde ya, ello implica condiciones institucionales y orientaciones de actores sociales que

exceden los arreglos técnicos y organizacionales que puedan adoptarse. Lo que el trabajo asume es que una reflexión sobre exigencias y modos de resolverlas puede alimentar la capacidad de la sociedad para deliberar sobre su futuro y para darse instituciones más acordes con las aspiraciones colectivas.

2. Esa planeación de nuevo estilo debe ser resultante de las condiciones y desafíos enfrentados. Debe procurar construir capacidades, impulsar la racionalidad sustantiva y atender a los nuevos fracasos del mercado. Tiene, además, que incorporar la economía política de las decisiones y orientarse hacia cambios institucionales que hagan sostenibles los objetivos de política (Grindle, 1991).
3. El trabajo presenta una reivindicación del planeamiento como actividad sistemática de evaluación de objetivos y medios para alcanzarlos, de señalamiento de prioridades y como proceso "racionalizador" de la acción estatal. Esta reivindicación no implica reproducir experiencias del pasado que han demostrado sobradamente sus carencias y limitaciones; pero sí la necesidad de alcanzar una mayor consistencia entre fines, objetivos, actividades, capacidades y recursos, de manera de alcanzar una mayor efectividad y eficiencia, con impactos significativos en aquellas cuestiones de mayor relevancia social.
4. Esa consistencia se manifiesta en dos dimensiones. La primera es la coherencia de las políticas públicas en sus aspectos sustantivos, lo que implica orientaciones compartidas, contribuciones a fines explicitados, complementariedades de impactos e integración a estrategias convalidadas socialmente. Este es un problema de calidad institucional, política apoyada en la cohesión social y capacidades técnico-políticas que permitan utilizar el mejor conocimiento disponible y convocar apoyos colectivos. Son estas capacidades técnico-políticas las que deben respaldar los esfuerzos de planeamiento y brindar el marco y los lineamientos para la acción de las agencias gubernamentales.
5. La segunda dimensión es la coordinación. Si bien esta cuestión también es de naturaleza política, es más manipulable a través de diseños e incentivos. La reducción de las excesivas diferenciaciones de competencias entre las organizaciones públicas, las definiciones de programas, proyectos y líneas de acción pensadas en mayor medida desde el ciudadano receptor que desde el aparato de producción estatal, la construcción de visiones y "doctrinas" operacionales compartidas y la existencia de ámbitos y modalidades de trabajo con interacción de los operadores y participación de los receptores son algunos de los recursos a los que puede apelarse para superar la fragmentación de la acción estatal y el predominio de perspectivas corporativas u organizacionales en la implementación.
6. La experiencia comparada muestra que el camino hacia la mejor coherencia y más eficiente coordinación depende de condiciones institucionales y políticas propias de cada país. Dependencias de sendero, culturas políticas, persistencia de los proyectos sociales, calidad de las conducciones estatales, etc., determinan el grado de viabilidad de las innovaciones en materia de políticas y de modelos de organización y gestión estatal. A pesar de esta afirmación, también puede observarse una trayectoria compartida: intentos sistemáticos por aumentar las capacidades de anticipación y previsión, dar mayor relevancia a la orientación por resultados e impactos, introducir la evidencia como requisito para la fundamentación de políticas y decisiones, articular de mejor manera la planeación nacional con los procesos presupuestarios, institucionalización de la evaluación como medio para perfeccionar las políticas, mejorar la gestión y transparentar la actividad estatal.
7. Los casos analizados permiten inferir que los arreglos formales pueden ser contribuyentes, pero nunca condición necesaria. Identidad de visiones, reglas compartidas, redes de actores, cultura de la negociación, memorias institucionales y orientaciones innovadoras parecen jugar un papel crítico tanto para la coherencia como para la coordinación. Estas son

cuestiones institucionales más que de diseño organizacional, construcciones sociales más que planes que exteriorizan intenciones de algunos actores sociales.

8. Esa experiencia permite afirmar que se requiere perfeccionar el uso de instrumentos de traducción de intencionalidades políticas en impactos. Entre esos instrumentos están nuevas modalidades de planeación, programación y presupuestación, la institucionalización plena de los mecanismos de evaluación de políticas y programas, la reformulación de estructuras de manera de alcanzar un mejor acople entre objetivos de política y modos operativos, el desarrollo de sistemas que brinden información relevante y confiable para la conceptualización de los problemas y para medir las consecuencias de las acciones y el desarrollo de sistemas de incentivos organizacionales que estimulen los cambios de orientaciones y conductas.
9. Argentina, junto a otros países que sufren debilidades de institucionalidad y que deben afrontar exigentes desafíos en materia de crecimiento, inserción internacional, superación de la pobreza y construcción de una sociedad más justa en todas las dimensiones, también presenta intentos de sumarse a esa trayectoria. La incorporación sistemática del futuro en la toma de decisiones, el fortalecimiento de ámbitos que tengan una mirada hacia adelante e integradora de las problemáticas nacionales, la construcción de involucramiento social en las cuestiones más relevantes a atacar y la construcción de capacidades técnicas son condiciones para el tránsito exitoso a lo largo de esa trayectoria.

BIBLIOGRAFÍA

Arellano Gault, D., Gil García, J. R., Ramírez Macías, J. J., Rojano Aguilar, A. (2004) "Reformas presupuestarias dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México: una aproximación crítica", en Guerrero, J. P. (coord.), *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, CIDE, México.

----- (2004) *Gestión estratégica para el sector público: del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, FCE, México.

Arndt, H. W. (2002) *Economic Development: The History of an Idea*, Chicago University Press, Chicago.

Barretta, N. (2006) *Government Strategic Planning Systems and Determination of Budget Priorities*, PRODEV, Montevideo.

Bennet, C. J. (1998) "Review Article: What Is Policy Convergence and What Causes It?", en Maor, My Lane, J. E., *Comparative public administration*, Vol. 1, Ashgate, Sidney.

Beryl, Radin (2006) *Challenging the Performance Movement: Accountability, Complexity and Democratic Values*, Georgetown University Press, Georgetown.

Bobrow, D. B. (2006) "Policy Design: Ubiquitous, Necessary and Difficult", en Peters, B. Guy y Pierre, J. (eds), *Handbook of Public Policy*, Sage, Londres.

Boston, J. (1992) "The Problems of Policy Coordination: the New Zealand Experience", en Governance: *An international journal of policy and administration*, Vol. 5, N° 1.

Bryson, J.M. y Crosby, B.C. (1998) "La planeación de políticas y el diseño y uso de foros, ámbitos y tribunales", en Bozeman, B. (coord.), *La gestión pública, la situación actual*, FCE, México.

----y Roering, W.D. (1996) "Strategic Planning Options for the Public Sector", en Perry, J.L. (ed.) *Handbook of Public Administration*, Jossey Bass, San Francisco.

- Chávez Presa, J. (2000) *Para recobrar la confianza: hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*, FCE, México.
- Crozier, M. (1993) *Estado modesto, estado moderno: estrategias para el cambio*, FCE, México.
- Cunnill Grau, N. (2005) "La intersectorialidad en el gobierno y la gestión de la política social", ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD, Santiago de Chile.
- Dahl, R.A. (1961) *Who Governs?*, Yale University Press, New Haven.
- Dahl, R.A., y Lindblom, C.E. (1953) *Politics, Economics and Welfare*, Harper, Nueva York.
- Echebarría, K. (2008) "Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública", en Longo, F. y Ysa, T (eds.) *Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI*, ESADE, Barcelona.
- Ferguson, J. (1994) *The Anti-politics Machine: Development, Depoliticization and Bureaucratic Power in Lesotho*, University of Minnesota Press, Minneapolis.
- Franco, R. y Lanzaro, J. (coord.) (2006) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Garnier, L. (2000) "Función de coordinación de planes y política", ILPES, Santiago de Chile.
- Grindle, M.S. (1991) "The New Political Economy: Positive Economics and Negative Politics", en Meier, G.M. *Politics and Policy Making in Developing Countries: Perspectives on the New Political Economy*, ICS Press, San Francisco.
- Guerrero Amparán, J.P. y Hofbauer Balmori, H. (2004) "El índice de transparencia presupuestaria en cinco países de América Latina", en Guerrero, J.P. (coord.) *Impuestos y gasto público en México desde una perspectiva multidisciplinaria*, CIDE, México.
- Hupe, P.L. y Hill, M.J. (2006) "The Three Action Levels of Governance: Reframing the Policy Process beyond the Stages Model", en Peters, B.G. y Pierre, J. (eds.), *Handbook of Public Policy*, Sage, Londres.
- Hwang, Hokyū (2006) "Planning Development: Globalization and the Shifting Locus of Planning", en Drori, G.S, Meyer, J.W. and Hwang, H., *Globalization and Organization: World Society and Organizational Change*, Oxford University Press, Oxford.
- Kaufmann, F.X. (1986) "The Relationship between Guidance, Control and Evaluation", en Kaufmann, F.X., Majone, G. y Ostrom, V. (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, Berlín.
- Lahera, E., (2006) "Encuentro y desencuentros entre política y políticas públicas", en Franco, R. y Lanzaro, J. (coord.) *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Leftwich, A. (2000) *States of Development: on the Primacy of Politics in Development*, Polity Press, Cambridge.
- Majone, G. (1986) "Mutual Adjustment by Debate and Persuasion", en Kaufmann, F.X., Majone, G. y Ostrom, V. (eds.), *Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector*, de Gruyter, Berlín.
- Martínez Nogueira, R. (2007) "Desafíos estratégicos en la implementación de políticas sociales", en Cortazar Velarde, J.C. (ed.), *Entre el diseño y la evaluación: el papel crucial de la implementación de los programas sociales*, BID, Washington.
- (1998) *Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico*, CEPAL, Serie de Políticas Sociales, 24, Santiago de Chile.
- (2002) "Las administraciones públicas paralelas y las capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras", en *Reforma y Democracia*, No. 24, Caracas.

- Mc.Gregor, Eugene B. Jr. (1998) "Hacia una teoría del éxito de la gestión pública", en Bozeman, B. (coord.) *La gestión pública, la situación actual*, FCE, México.
- Mendoza, X., y Vernis, Al (2008) "El estado relacional y la transformaciones de las administraciones públicas", en Longo, F. y Ysa, T. (eds.), *Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI*, ESADE, Barcelona.
- Nogueira, M.A. (2009) "Un segundo tiempo de Lula: Brasil entre incertidumbres y posibilidades", en PNUD, *Crisis y cambio en América Latina: escenarios políticos prospectivos*, Siglo XXI, Buenos Aires.
- Painter, M. "Central Agencies and the Coordination Principle", *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 40, 1981.
- Peters, B. Guy y Savoie, D.J. (1996) "Managing Incoherence: the Coordination and Empowerment Conundrum", *Public Administration Review*, Vol. 56, N° 3.
- Peters, B. Guy (1998) "Managing horizontal government: the politics of coordination", Canadá, CCMD, Research Paper 21, 1998.
- Peters, B. Guy (2006) "Concepts and Theories of Horizontal Policy Management", en Peters, B.G. y Pierre, J. (eds.), *Handbook of Public Policy*, Sage, Londres.
- Peters, B. Guy y Van Nispen, F.K.M. (1998) *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration*, Elgar, Cheltenham.
- Repetto, F. (2009) "Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas", mimeo.
- Roberts, N.C. (1998) "Limitaciones de la acción estratégica en las dependencias", en Bozeman, B. (coord.), *La gestión pública, la situación actual*, FCE, México.
- Scott, Graham (2008) "Some Observations on the Concepts and the State of the Art in Performance Budgeting, Keynote address", en International Conference on Performance Budgeting, junio México.
- Sen, A. (2000) *Development as Freedom*, Anchor Books, Nueva York.
- Schick, Allen (2003) "Modernizing the State: reflections on next generation reforms to strengthen the capacity to govern", mimeo.
- Tinbergen, J. (1958) *The Design of Development*, John Hopkins University Press, Baltimore.
- Trujillo Alfaro, J.L. (2007) *Presupuesto: una aproximación desde la planeación y el gasto público*, Universidad del Rosario, Bogotá.
- World Bank (2004) "National Visions Matter: Lessons of Success, Proceedings of Public-Private Sector Development Forum", Santiago, Chile, 25-27 de julio.
- Wright, V. y Hayward, J. (2000) "Governing from the Centre: Policy Coordination in Six European Core Executives", en Rhodes, R.A. (ed.), *Transforming British Government*, Volumen 2, Changing Roles and Relationships, Macmillan, Londres.

Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas

Dr. Fabián Repetto

INTRODUCCIÓN

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 los que atravesó la región en la década de los noventa, sino también han mutado (con especificidades según los países) sus modos de organización, la división de responsabilidades y 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 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 pone 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 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 setenta, bajo gobiernos militares, como un modo para intentar diluir los focos neurálgicos de conflictividad social, o al menos alejarlos de los centros de poder económico y político; en los ochenta, 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 noventa, 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 de los noventa. 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.

Ya sea en términos de los retos derivados de la descentralización y las consiguientes relaciones intergubernamentales, o 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; ii) 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; d) los marcados límites que tienen las acciones de un Estado que interviene en lo social a través de su organización sectorial requieren 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 currícula 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 asociadas 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 aquel donde 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 como 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 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. Este trabajo se propone presentar conceptos y experiencias prácticas que sustenten esta línea argumental.

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 ofrecen 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 futuras: 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, muestra 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 los 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 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, el 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.

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)¹.

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 ochenta y noventa ayudaron a conformar un escenario de política pública en el cual, en situaciones de crecimiento económico relativamente alto, se registraron

¹ 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 y reintroduce con fuerza la importancia de los cambios en el vínculo entre familia y bienestar.

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* 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 referencia al interior del aparato estatal central, se acentuaron las asimetrías a favor de los ministerios de Economía (o Hacienda o 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 la 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 tecnocráticos, 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 noventa (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, donde 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 subregiones) 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 noventa, 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 (PTC), creados a lo largo y a lo ancho de América Latina y que reconocen 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 déficits 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 reconocida.

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 centroizquierda. 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. Entre las alter-

nativas 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 COORDINACIÓN Y LA INTEGRALIDAD DE POLÍTICAS 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 financiados 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 aun 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 otro lado, se va tomando mayor conciencia de que, en tanto una de las claves fundamentales para mejorar la situación social está relacionada 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 aun 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, qué 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, cuanto más extenso y complejo es el conjunto de intervenciones que un Estado decide llevar adelante como política social (incor-

porando 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, las posibilidades de avanzar hacia mejores coordinaciones pro-integralidad estarán fuertemente asociadas a contar con coaliciones socio-políticas progresistas, 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. 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 crítica 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 descentralización²: 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

² Estas pueden ser leídas en términos de objetivos fundamentales que son comunes a diversos campos de gestión pública aun cuando su formulación original se refiriese al caso del sector educativo.

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 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 conjunturales.

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 al 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 interior³.

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

³ 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).

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. 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 esta altura, 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, resaltan 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, presencia de nuevos actores, predominancia de modelos de gestión de baja interdependencia e interacción⁴.

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).

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 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)⁵.

⁴ 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.

⁵ Afirma Carvalho, 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).

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 de que dos unidades de la misma o diferentes organizaciones compartan un entorno de trabajo. Esto ocurre por el hecho de actuar sobre la misma realidad externa (un sector de la población), porque intercambien recursos (coordinación con proveedores o clientes) o porque comparten objetivos generales (de la organización o del sistema de 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 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” (Ghymsers, 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).

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-integralidad⁶.

Lo anterior remite a la compleja cuestión del poder y su vínculo con los procesos políticos relacionados con la coordinación⁷. 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 suele 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 en especial, en el caso de coordinación institucional: ésta implica, en general, 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

⁶ 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).

⁷ Es obvio que se trata de un aspecto íntimamente relacionado con el debate ya planteado entre “coordinación jerárquica” y “coordinación transversal u horizontal”.

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).

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 prerrequisito 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 suponen que el ejercicio de la autoridad implica un aspecto sustantivo de estos procesos y que su práctica se complejiza 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 consensuadas⁸. 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 proceso⁹. 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.

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 avizorar 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, comprometiéndose el trabajo en común sólo hasta dentro de sus propios límites organizacionales.

Otro grado refiere a la “integración de políticas”, en la cual 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 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

⁸ Una posibilidad alternativa que se presenta al respecto es que exista lo que Peters (1998) dio en llamar “coordinación negativa”, entendiéndose 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.

⁹ Esta escala se analiza con mayor detalle en Licha, Molina y Repetto (2008).

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, 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 mismo, la coordinación resulta un aspecto crítico¹⁰.

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).

¹⁰ 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.

Una mirada más amplia de la integralidad, es decir, que vaya más allá de lo que sucede al interior de un único programa social, es sugerida por Cohen y Franco (2006) cuando llaman la atención sobre cuatro posibles alternativas de 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.

Construir un sistema integral de política social implica una tarea de mediano/largo plazo pero requiere pasos iniciales firmes, coherentes, sostenibles y estratégicos respecto al rumbo deseado. También tener presente un norte que debe guiar las transformaciones de la institucionalidad social, así como la gestión cotidiana de cada programa social que dé 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 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*: se coordinan, y por ese medio se integran, diversas áreas sociales pero sólo alrededor de un programa de alcance significativo¹¹.

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) el conjunto de problemas que se busca enfrentar; ii) el tipo de respuesta sustantiva que se busca dar a dichos problemas, tanto en su especificidad como en su interrelación; y iii) 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 crítica al deterioro del medio ambiente o falta de lazos comunitarios, sino, posiblemente, de una combinación de éstos 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)

¹¹ 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.

que participen 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, que habrá de requerir de enormes y exitosos esfuerzos de coordinación pro-integralidad.

iii) La tercera de las razones que sustenta 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, ubicando 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 implementación¹².

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 dé 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 poner orden en las piezas de la argumentación hasta aquí presentadas, 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), el cual se asocia con lo que se llamó aquí un sistema integral macro; ii) un subconjunto de intervenciones sociales, que podría llamarse 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) un programa de gran escala y alta visibilidad política (es el caso prototípico de los programas de transferencias condicionadas para atender situaciones de pobreza), relacionado a lo que se llamó en este trabajo un sistema integral micro.

Por ende, esta será la forma de presentar algunas experiencias latinoamericanas que explícitamente promueven o dicen promover coordinación. Ello implicará, por una parte, atender al tipo de diseño institucional que cada caso nacional adopta para enmarcar la coordinación de las

¹² 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.

políticas sociales, aspecto que requiere no solamente estructuras organizacionales acordes sino también una cierta composición de actores: por la otra, 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 es 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 prima 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 quién hace qué, pueden tener efectos positivos sobre el bienestar de los individuos, familias y comunidades, reflejando intervenciones sectoriales y jurisdiccionales apropiadas¹³. 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, éstas 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.

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 lo que podría entenderse como protección social. En pocas palabras, 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 noventa. Desde el plano conceptual, Franco (2000) le asignó oportunamente una serie de funciones a la Autoridad Social: priorizar, asignar recursos, controlar, evaluar y coordinar.

¹³ 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.

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 Latina¹⁴. 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 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 apropiadas para afrontar uno de los principales retos para 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) dirigido 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”.

¹⁴ Se revisaron en esa ocasión los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Perú.

Otra experiencia con mayor tradición, que se consolidó sin pasar necesariamente por las experiencias de los citados Gabinetes Sociales, está representada en el caso de **Colombia** por 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 y 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 respecto del intento de coordinar el conjunto de la política social y por lo tanto avanzar hacia una integralidad en sentido macro, la representa el recién creado Ministerio de Coordinación de Desarrollo Social de **Ecuador** (al inicio del gobierno de Rafael Correa), donde el protagonismo se concentra en un organismo más que en un cuerpo colegiado, aún cuando el mismo existe¹⁵. 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, Acuicultura y Pesca, la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo y la Secretaría 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 rasgo fundamental y prioritario 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

¹⁵ 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 ochenta.

programas, y una secretaría técnica, para poder articular los esfuerzos de estas varias organizaciones, registrar a todos los beneficiarios de los programas a través del Sistema de Registro Único de Beneficiarios Sociales y monitorear el avance de los principales programas, cuya ejecución recaerá 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 aquella donde 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" (referido a Salud), iniciados ambos en la etapa de Ricardo Lagos, estos dos estándares 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 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, 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 Servicio Nacional de la Mujer (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 sociales¹⁶. La capacidad técnica del Ministerio de Planificación (MIDEPLAN), más allá de su acotado liderazgo político, encontró apoyos importantes en el Mi-

¹⁶ Ver www.mideplan.cl

nisterio 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 se destacan los 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 de José Manuel Zelaya¹⁷ dio pasos para conformar un sistema de protección social integral, que consiste fundamentalmente en ampliar la cobertura que venía llevando adelante el Programa de Asignación Familiar (PRAF) (en particular su componente de transferencias condicionadas y el sistema de prestaciones para enfrentar la pobreza conocido como Red Solidaria). Entre los principales lineamientos oficiales para el logro de un sistema de protección social, se proponían: 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 riegos y ciclo de vida; iv) Promover intervenciones conforme las demandas de las familias de la Red Solidaria; v) Coordinación y seguimiento a través de la Secretaría 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 requerían, 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 reciente (y abortada) 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 pudo tener un carácter coyuntural en tanto había sido promovida por la Primera Dama, cabe destacar el apoyo explícito del Ministerio de Finanzas, quien no solamente jugó un rol activo para darle soporte institucional formal a la iniciativa, vía la creación de la Secretaría de Desarrollo Social Red Solidaria, sino que generó 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” (PTC). Grosh (2007) destaca el hecho de que los PTC 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 sistemas de información, de manera de lograr que estos programas puedan trabajar en sintonía con otros servicios y políticas. De modo similar, Cohen y Franco (2006) resaltan que estos progra-

¹⁷ Gobierno que sufrió las consecuencias de una muy grave alteración institucional, que impidió su continuidad afectando el desarrollo del sistema democrático de este país.

mas 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: “Oportunidades” en México (antes llamado Progresa); “Bolsa Familia” en Brasil (que articuló varios programas preexistentes de similares características); y “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** lleva más de una década de implementación, a lo largo de la cual ha mostrado un crecimiento muy significativo, pasando de 300 mil a los 5 millones de familias beneficiarias 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 semiurbanas), 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 de sus importantes impactos.

Como la pobreza extrema se concentra en las zonas rurales, para el año 2008, 7 de cada 10 beneficiarios vivían en localidades de menos de 2500 habitantes, muchos de ellos indígenas. En los estados que presentaban bajo Índice de Desarrollo Humano, más de la mitad de la población estaba cubierta 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 programa Oportunidades, se destaca desde sus propios orígenes (cuando se llamaba Progresa) 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 Ernesto Zedillo (último presidente del PRI) y el inicio del gobierno de Vicente 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 Opor-

tunidades, 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 Instituto Mexicano del Seguro Social (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, establecidas 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.

El programa Bolsa Familia en **Brasil** tiene un origen relacionado con el inicio del gobierno de Lula da Silva 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, pasando 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 periodo (Programa Bolsa Familia, 2006).

En términos de retos de coordinación, los mismos son comunes a otros PTC, los cuales se han enfrentado en este caso combinando virtuosamente respaldo político del más alto nivel con gran solidez técnica del equipo responsable, sumados 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, renta y capacitación profesional, y 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; y 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 mismo 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 a la visión de los propios funcionarios a cargo del programa, entre los factores que explican la coordinación lograda se encuentra, en primer lugar, la prioridad dada por el propio Presidente de la República al mismo. 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 programa Chile Solidario da cuenta de una escala significativamente menor a las otras experiencias de PTC 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 psicosocial a cada núcleo familiar.

El Programa Puente, diseñado e implementado desde el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) del 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: la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, la ciudadanía y la cultura, lo cual redonda 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 de edad; 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 dar 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 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 respecto de 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, la Argentina afronta, en años recientes, renovados desafíos en términos de una "cuestión social" compleja y una institucionalidad pública que enfrenta 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 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 sus avances 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, exceptuando 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 viceministros, 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 allí adoptadas, 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 quién hace qué y permiten avizorar 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 sustentasen el 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 que, 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 al 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 están representados por 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. 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 para la coordinación de 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 particular sobresalen las 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, el fuerte apoyo de la máxima autoridad económica en Honduras durante el gobierno de Zelaya ayuda a entender los pasos positivos que oportunamente se habían dado hacia una mayor coordinación alrededor del nuevo organismo de la Secretaría de Desarrollo Social Red Solidaria, lo cual quedó sin efecto tras la violenta interrupción de dicha administración.

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. Por lo tanto, esto implica preguntarse 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 dé 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. 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.

Como 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, que 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.

Las 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: cuanto más está en juego, más difícil la coordinación pro-integralidad. Para avanzar en este tipo de escenarios, por ende, se requiere una institucionalidad de mayor calidad, que brinde 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 estén 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.

BIBLIOGRAFÍA

- 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.
- 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 políticas sociales", 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.
- 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, CIDECS, 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 exclusión. Marco conceptual y caracterización de los programas, s/d, abril.

