



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

Índice

Prólogo 7

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 9

DR. CARLOS H. ACUÑA

Director. Maestría en Administración y Políticas Públicas.

Departamento de Ciencias Sociales. Universidad de San Andrés (UdeSA)

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)

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)

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 multidisciplinarias, 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.

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