

# Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales



**Coordinación de  
políticas, programas  
y proyectos sociales**

Repetto, Fabián

Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales / Fabián Repetto y Juan Pablo Fernández. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación CIPPEC, 2012.  
125 p. ; 23x23 cm.

ISBN 978-987-1479-37-5

1. Políticas Públicas. I. Fernández, Juan Pablo II. Título.  
CDD 320.6

---

### Dirección editorial

Fabian Repetto, director del Programa de Protección Social de CIPPEC  
Sebastián Waisgrais, especialista en Monitoreo y Evaluación de UNICEF

### Autores

Fabián Repetto  
Juan Pablo Fernández

### Supervisión de contenidos

Roberto Martínez Nogueira

### Colaboradores

Javier Curcio  
María Mercedes Di Virgilio  
Virginia Tedeschi  
Manuela Thourte

### Edición y corrección

Liora Gomel

### Diseño gráfico

Patricia Peralta

### Impreso en

VERLAP S.A.

Noviembre de 2012

Los autores agradecen la ayuda brindada por Carolina Aulicino y Javier Cicciaro.

Si desea citar este manual: Repetto, F. y Fernández, J.P. (2012).  
*Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*.  
Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

### CIPPEC

Av. Callao 25, 1º piso (C1022AAA). Ciudad de Buenos Aires, Argentina.  
Tel: (54-11) 4384-9009 / Fax: (54-11) 4384-9009 Interno 1213  
[www.cippec.org](http://www.cippec.org) - [infocippec@cippec.org](mailto:infocippec@cippec.org)

### Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)

Junín 1940, PB (C1113AAX). Ciudad de Buenos Aires, Argentina.  
Tel: (54-11) 5093-7100/ Fax: (54-11) 5093-7111  
[www.unicef.org/argentina](http://www.unicef.org/argentina) - [buenosaires@unicef.org](mailto:buenosaires@unicef.org)

---

# Índice

<b>Presentación</b> .....	5
<b>Sobre el proyecto: 3 manuales para fortalecer la gestión local de políticas sociales</b> .....	5
<b>Una herramienta para funcionarios y legisladores locales</b> .....	6
<b>Acerca de este manual: monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales</b> .....	7
<b>¿Cómo recorrer este manual?</b> .....	8
<b>Capítulo 1</b>	
<b>Introducción</b> .....	11
<b>1.1 Políticas, Programas y Proyectos (las 3 P)</b> .....	13
<b>1.2 El ciclo de vida de las políticas, programas y proyectos</b> .....	16
<b>1.3 Breve reseña sobre el proceso de descentralización</b> .....	17
El sistema municipal argentino .....	17
El proceso descentralizador.....	18
El impacto de la descentralización en el gasto público social.....	21
<b>1.4 Nuevo paradigma en políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia</b> .....	27
<b>Capítulo 2</b>	
<b>Las múltiples expresiones de la coordinación: sus principales desafíos</b> .....	35
<b>2.1 Una introducción a la temática de la coordinación</b> .....	37
<b>2.2 Problemas de la falta de coordinación</b> .....	41
Aspectos que dificultan la coordinación .....	41
<b>2.3 El por qué y el para qué de la coordinación</b> .....	43
La coordinación de políticas sociales en tanto proceso técnico y político .....	45
Niveles y gradientes de la coordinación .....	49
<b>2.4 Coordinación intersectorial entre distintos sectores estatales</b> .....	55
Algunas caracterizaciones de la intersectorialidad .....	59
<b>2.5 Coordinación intergubernamental entre distintos niveles de gobierno</b> .....	61
<b>2.6 Coordinación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil</b> .....	68
<b>Capítulo 3</b>	
<b>Instancias, mecanismos y herramientas para la coordinación</b> .....	73
<b>3.1 Instancias de coordinación gubernamental</b> .....	75
3.1.1 Gabinetes sociales.....	76

<b>3.2 Instancias de coordinación con organizaciones de la sociedad civil:</b>	
<b>la importancia de la participación ciudadana</b> .....	80
¿En qué momento es pertinente abrir la participación a la ciudadanía?.....	80
Posibles modalidades de participación ciudadana.....	81
Pasos a seguir para aprovechar estos ámbitos .....	83
<b>3.3 Gerencia de redes</b> .....	84
<b>3.4 Mecanismos de coordinación</b> .....	90
3.4.1 Adaptación mutua.....	91
3.4.2 Supervisión directa .....	92
3.4.3 Estandarización .....	92
<b>3.5 Habilidades personales y grupales para la coordinación</b> .....	94
3.5.1 Liderazgo .....	95
3.5.2 Negociación.....	96
3.5.3 Trabajo en equipo .....	98
<b>3.6 Sistemas de Información</b> .....	100
Fuentes de información.....	103
3.6.1 Registro único de beneficiarios (RUB).....	105
3.6.2 Sistemas Integrados de Información Social (SIIS) .....	107
<b>3.7 Herramientas de gestión operativa</b> .....	109
3.7.1 Ventanilla única .....	109
Ventanilla única de recepción de demandas .....	111
Ventanilla con funciones de detección de necesidades, recepción de demandas y medios para satisfacerlas.....	112
3.7.2 Otras herramientas de gestión operativa útiles para la coordinación: el mapa de actores y el árbol de problemas.....	113
<b>3.8 Consideraciones finales</b> .....	114
<b>Bibliografía</b> .....	117
<b>Acerca de los autores</b> .....	121

# Presentación

## Sobre el proyecto: 3 manuales para fortalecer la gestión local de políticas sociales

Con el objetivo de visibilizar y dar prioridad a los problemas que afectan a niños, niñas y adolescentes, desde 2004, UNICEF y CIPPEC trabajan juntos en diversas iniciativas.

Los proyectos realizados y las lecciones aprendidas nos permitieron dimensionar el **nuevo rol que ocupan los municipios** en el campo de las políticas sociales a partir del proceso de descentralización.

Además, a partir de ellos pudimos identificar los **desafíos estratégicos que el nuevo panorama institucional plantea a los funcionarios locales en términos de capacidades de gestión.**

Para complementar y profundizar los esfuerzos realizados hasta el momento, y sumarse a otros emprendimientos que trabajan en esta línea, UNICEF y CIPPEC desarrollaron **3 manuales para la gestión local de políticas sociales.** Cada manual se enfoca en uno de estos temas:

- ➔ **Planificación de políticas, programas y proyectos sociales.**
- ➔ **Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales.**
- ➔ **Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales.**

Los 3 manuales, en conjunto y por separado, constituyen **un instrumento de apoyo para quienes trabajan en el territorio.** El modo en que se abordan los conceptos y se sistematizan las herramientas fue específicamente diseñado para ayudar a los actores locales a enfrentar los problemas diarios de la gestión social.

Los manuales combinan literatura especializada con herramientas útiles para colaborar con el **fortalecimiento de las capacidades locales de gestión de políticas sociales, especialmente en aquellas destinadas a niñez y adolescencia.**

## Una herramienta para funcionarios y legisladores locales

La complejidad inherente a las políticas sociales, en especial a las destinadas a niños, niñas y adolescentes, supone un desafío que involucra a los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal.

Durante las últimas décadas, los gobiernos locales asumieron un rol protagónico en el diseño, implementación y evaluación de políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia. Esto se debe, principalmente, a dos procesos que se desarrollaron a partir de la década de los ochenta y que pueden condensarse en:



Más información sobre estos procesos en las **secciones 1.3 y 1.4** de este manual, respectivamente.

- ➔ **La descentralización de funciones hacia jurisdicciones subnacionales (provincias y municipios).**
- ➔ **Un cambio en el abordaje de las políticas de niñez y adolescencia.**

Ambos factores de contexto, que serán descriptos con mayor profundidad en la **introducción**, contribuyeron a la conformación de una nueva estructura institucional: los gobiernos locales asumieron crecientes responsabilidades y un rol cada vez más fundamental.

Por eso, y aunque estos manuales cuentan con múltiples usuarios potenciales, están especialmente orientados a los **funcionarios y legisladores locales** cada vez más involucrados en el proceso de decisión, diseño e implementación de políticas públicas destinadas a niñez y adolescencia.

Las distintas secciones de cada manual permitirán a los funcionarios locales:

- ➔ Comprender mejor el proceso de identificación de prioridades, la administración de los recursos y la toma de decisiones, en el marco de un nuevo andamiaje institucional para la gestión local de la política social destinada a los niños, niñas y adolescentes.
- ➔ Establecer criterios de acción para desarrollar con éxito tanto las nuevas funciones como las responsabilidades ya asumidas en torno a la gestión social.

- ➔ Utilizar instrumentos de gestión de políticas sociales, especialmente en aquellas destinadas a niños, niñas y adolescentes.
- ➔ Generar capacidades para **planificar** a través de metodologías participativas y con criterios de equidad.
- ➔ Generar capacidades para el **monitoreo y evaluación** de políticas sociales, con énfasis en la importancia del proceso de aprendizaje en la gestión.
- ➔ Generar capacidades para **coordinar** los diversos sectores y niveles de gobierno involucrados en la gestión de políticas sociales, para construir un abordaje integrador.

## Acerca de este manual: coordinación de políticas y programas sociales

Este manual incluye **instancias, mecanismos y herramientas de coordinación** de políticas, programas y proyectos sociales (las 3 P) que fueron diseñadas especialmente para su aplicación en el ámbito municipal. Ofrece información, metodologías, instrumentos y experiencias concretas.

En este manual se utilizará la frase **las 3 P** para referirnos a políticas, programas y proyectos sociales. Nos permitimos esta licencia porque consideramos que las herramientas aquí propuestas pueden aplicarse a cada una de estas instancias. Pero, además, porque creemos que para construir un **sistema integral de protección** que permita enfrentar la vulneración de los derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (como señala la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes [2005]), resulta ineludible lograr una articulación armoniosa entre los objetos mencionados. Para lograr ese objetivo, la construcción del sistema debe alcanzar no solo a las políticas públicas destinadas a esta población, sino también a los programas y los proyectos que las operativizan.

### Las 3 P

Sus objetivos son:

1. Brindar metodologías y recursos útiles que faciliten la elaboración y ejecución de instancias, mecanismos y herramientas de coordinación.
2. Jerarquizar la función de coordinación de políticas, programas y proyectos sociales desde la gestión local.
3. Difundir los beneficios y las oportunidades que se abren al incorporar instancias, mecanismos y herramientas de coordinación para la gestión local.
4. Compartir experiencias locales de implementación de instancias, mecanismos y herramientas de coordinación.

En el **capítulo 1** se explican la transformación del paradigma de las políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia y el proceso de descentralización en la Argentina.

El **capítulo 2** es el único con perfil teórico. Su objetivo es desarrollar los principales abordajes y conceptos sobre la coordinación de políticas, programas y proyectos sociales. Con este fin definirá y señalará sus objetivos, describirá diferentes aspectos, y relatará las ventajas que genera aplicar estrategias de coordinación desde el nivel municipal.

En el **capítulo 3** se desarrollan instancias, mecanismos y herramientas, de coordinación.

## ¿Cómo recorrer este manual?

Al igual que los de Planificación y Monitoreo y Evaluación, este manual fue pensado como una herramienta de consulta que admite recorridos diversos. No fue diseñado para ser leído solo en forma lineal (de principio a fin), sino como material de consulta permanente, para ayudar a responder a necesidades y preguntas cotidianas sobre conceptos, herramientas y modalidades de gestión social.

Si bien invitamos a cada lector a delinear su propio recorrido, sugerimos algunos:

- ➔ El primer recorrido es lineal y está pensado **para aquellos que se acercan por primera vez al tema**: les recomendamos leer el manual de principio a fin para interiorizarse primero sobre las cuestiones conceptuales de la coordinación de las 3 P y luego sobre las distintas instancias, mecanismos y herramientas para implementarla.
- ➔ El segundo recorrido está pensado **para aquellos que necesitan diseñar o implementar las diversas instancias, mecanismos o herramientas** de coordinación, que encontrarán en el capítulo 3.
- ➔ Finalmente, a **aquellos que tengan consultas específicas**, los invitamos a revisar el índice y abrir el manual en donde les resulte útil.

Los recorridos propuestos constituyen pistas para acercarse al contenido del manual. Esperamos que les resulten útiles y que puedan incluirlos como herramientas en su trabajo cotidiano.

Recuerden que este manual forma parte de una serie compuesta por los manuales de **Planificación de políticas, programas y proyectos sociales y Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales**. Les sugerimos que los utilicen en forma complementaria, que los transiten y los combinen de acuerdo con la temática específica que necesiten o deseen abordar.



# Capítulo 1

## Introducción

1.1	Políticas, Programas y Proyectos (las 3 P)	13
1.2	El ciclo de vida de las políticas, programas y proyectos	16
1.3	Breve reseña sobre el proceso de descentralización	17
	<i>El sistema municipal argentino</i>	17
	<i>El proceso descentralizador</i>	18
	<i>El impacto de la descentralización en el gasto público social</i>	21
1.4	Nuevo paradigma en políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia	27



## 1.1 Políticas, Programas y Proyectos (las 3 P)

Desde 1980, la Argentina atraviesa un proceso de descentralización que torna ineludible la reflexión sobre las capacidades del Estado en todos sus niveles para asumir viejos y nuevos desafíos.

En este contexto, UNICEF y CIPPEC se propusieron acercar a los/as funcionarios/as locales **una perspectiva multidimensional e integradora** que, sin negar las restricciones del contexto, busca fortalecer las capacidades de gestión local para gobernar procesos complejos.

### Las herramientas de Planificación, Monitoreo y Evaluación y Coordinación

que se presentan en estos manuales recuperan experiencias e incluyen propuestas concretas. Estos instrumentos se combinan con conceptos críticos de la gestión social, ejemplos útiles, sugerencias y reflexiones que permiten mejorar las capacidades locales.

La forma de utilizar estas herramientas **variará de acuerdo con el objeto** al que se apliquen. Por eso es necesario conocer sus características y tenerlas presentes a la hora de diseñar un proceso de planificación, monitoreo y evaluación o coordinación.

Aquí entenderemos a las capacidades estatales como **la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar los máximos niveles posibles de valor social a través de políticas públicas** (Repetto, 2004).

**Identificar qué es lo que se va a planificar, monitorear, evaluar o coordinar, es decir, cuál será el objeto, no es una cuestión menor.** De hecho, si no tenemos claridad acerca de las características de ese propósito, será difícil realizar un diseño adecuado.

## Política Pública

## Programas

## Proyectos

**Las políticas, los programas y los proyectos (las 3 P)** son algunos de estos posibles objetos; y aunque difieren entre sí, son conceptos relacionados que deben formularse e implementarse en forma articulada.

### ➔ ¿Qué es una política pública?

Aquí entenderemos a las políticas públicas como el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que, en un momento determinado, tanto los ciudadanos como el propio gobierno consideran prioritarios (Tamayo Sáez, 1997).

Estas acciones y decisiones involucran a una multiplicidad de actores, sectores o niveles de gobierno. **La política pública no es resultado de un proceso lineal, coherente y necesariamente deliberado de diseño o formulación, sino que es objeto de un proceso social y político que configura un campo en disputa.**

### ➔ ¿Qué son los programas y los proyectos?

**Las políticas públicas se cristalizan en programas y proyectos** a los que se les asignan recursos para su puesta en práctica. Por ejemplo, el Plan Nacional de Acción por los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes se operativiza a través de programas y proyectos provinciales y municipales.

Mientras que política pública se refiere a procesos políticos y sociales que se desarrollan en el tiempo, **programa remite a una construcción técnica (que no niega el componente político)**, con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema.

Los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos (Cohen y Franco, 2005); **son los responsables de establecer las prioridades** de la intervención, ya que permiten identificar y organizar los proyectos, definir el marco institucional y asignar los recursos.

Los **proyectos** pueden ser definidos como la **unidad mínima** de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos. De forma agregada, constituyen el punto de partida más adecuado para formular apreciaciones sobre los programas. Los proyectos deben tener una población objetivo definida en función de la necesidad que se pretende satisfacer, una localización espacial y tiempos de inicio y finalización predefinidos (Cohen y Franco, 2005).

Las 3 P se diferencian en la naturaleza de los propósitos que persiguen, en los supuestos acerca de la acción sobre los que se sostienen y en el espectro de actores que involucran. En la **tabla 1** se presentan estas diferencias a través de un ejemplo para el sector de niñez y adolescencia.

Tabla 1.1 Política, programa y proyecto: algunas diferencias

	Política de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes	Programa de protección de derechos de niños, niñas y adolescentes	Proyecto de defensorías zonales y/o municipales
<b>Los objetivos</b>	Una “cuestión”: necesidad de garantizar los derechos de niños, niñas y adolescentes.	Un “objetivo”: contribuir a que los derechos de los niños, niñas y adolescentes estén protegidos; en especial, contra la violencia, el abuso, la explotación y el trabajo infantil.	Un “objetivo”: garantizar la defensa de los derechos de los niños, niñas y adolescentes ante las instituciones públicas y privadas locales.
<b>Supuestos acerca de la acción</b>	La cuestión se redefine a lo largo del tiempo.	La definición de sus objetivos es el resultado de un proceso de negociación entre actores de diferentes niveles de gobierno (nacional y provincial) y del nivel provincial.	La definición de sus objetivos no se modifica en forma arbitraria. Su vigencia está atada a la existencia del programa y a sus orientaciones.
<b>Los actores</b>	Organismos gubernamentales. Medios de comunicación locales. Organizaciones sociales. Organismos como UNICEF y OIT. Partidos políticos.	Organismos nacionales y provinciales comprometidos en la gestión del programa. Organismos a cargo de implementar políticas de erradicación del trabajo infantil, de salud, educación, de desarrollo social, etc. Organizaciones sociales. Población infantil y adolescente.	Organismos comprometidos en la gestión del proyecto. Organismos gubernamentales del nivel local. Efectores de salud y educación. Organizaciones sociales de base territorial. Población infantil y adolescente.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Chiara y Di Virgilio (2009).

**Al igual que las políticas, los programas y proyectos no se mantienen en el tiempo tal como fueron diseñados.** Cuando se ponen en marcha, entran en relación con otros programas y proyectos, o con otras formas de organización, y sufren modificaciones.

La relación de los programas o proyectos sociales con la política social en los distintos niveles (nacional, provincial o municipal) será virtuosa (o no) según cuáles sean las características que asuman los procesos de gestión, las condiciones del contexto y las capacidades estatales.

## 1.2 El ciclo de vida de las políticas, programas y proyectos

Además de ser aplicables a objetos con distintos niveles de alcance, los conceptos y herramientas presentados a lo largo de estos manuales son también susceptibles de uso en **diferentes etapas de las 3 P**.

Estas etapas suelen ser presentadas a través de un **ciclo secuencial** de la política (válido también para la instancia de programa o proyecto) que, si bien no es más que una construcción analítica, otorga el beneficio de constituir un marco de referencia y permite ordenar sus distintas fases.

El modelo secuencial sugiere una serie de instancias que conforman un ciclo, en el que la última etapa retroalimenta a la primera y reinicia el proceso completo. Si bien en la literatura especializada existen otras calificaciones, con más o menos etapas, en términos generales, las etapas del ciclo pueden nominarse del siguiente modo:

- La identificación del problema (necesidades no satisfechas, derechos vulnerados).
- La decisión<sup>1</sup>.
- El diseño y la configuración (formulación) de la política pública, con el correspondiente planteo de objetivos y metas.
- La implementación.
- La evaluación.

El hecho de que la evaluación figure como etapa final del ciclo responde a un ordenamiento conceptual, a fines aclaratorios y de referencia. Por el contrario, en estos manuales se considera que la evaluación puede entrar en escena en los distintos momentos del ciclo de vida de una política, programa o proyecto social. Más información: **sección 2.6** de este manual.

Considerar los distintos alcances de las intervenciones públicas (políticas, programas y proyectos) y las diferentes etapas de su desarrollo (que esquematiza el ciclo de políticas) constituye un insumo importante para superar la frecuente **desarticulación que se evidencia entre las políticas nacionales y provinciales (donde suelen decidirse y formularse) y el contexto local en el que se implementan.**

<sup>1</sup> Como se describe en este capítulo, en la Argentina, la decisión fundamental en materia de políticas sociales orientadas a niñez y adolescencia ya fue tomada, es por eso que en estos manuales no se profundizará sobre esta etapa.

## 1.3 Breve reseña sobre el proceso de descentralización

### El sistema municipal argentino

El **sistema municipal argentino se caracteriza por su heterogeneidad**. Este rasgo se debe a que la determinación del régimen municipal constituye una facultad reservada a las provincias, y no delegada al gobierno federal. Bajo su denominación **coexisten veinticuatro regímenes distintos** (uno para cada provincia y uno para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), establecidos a su vez por cada una de las constituciones y normativas locales.

**La institución municipal no tiene, entonces, una forma única.** En algunos casos, los regímenes provinciales otorgan a los municipios facultades limitadas (regímenes autárquicos); en otros, les conceden una autonomía plena que los faculta para el dictado de su carta orgánica, la elección de autoridades ejecutivas y legislativas o la autoadministración.

Además, cada municipio se define por aspectos como la cantidad de habitantes, el marco institucional, el régimen provincial al que pertenece, las características geográficas y económicas, e incluso la tradición política partidaria de los dirigentes.

Actualmente, **en la Argentina existen 2259 gobiernos locales** (INDEC, 2010) y solo poco más de la mitad posee un ejecutivo y un legislativo (por lo general, un Concejo Deliberante). El resto son gobiernos locales definidos como comunas, juntas de gobierno o comisiones municipales. Pero, a pesar de sus diferencias, es posible encontrar entre ellos muchos puntos en común.

Al margen del rol fundamental y de las responsabilidades que aún poseen tanto los gobiernos provinciales como el gobierno nacional, **la descentralización generó un enorme reto para los gobiernos locales, ya que debieron asumirse como los principales responsables del desarrollo local** en un contexto de recursos económicos y técnicos limitados.

## El proceso descentralizador

Al consolidarse la democracia, y como consecuencia de la reforma constitucional de 1994 que otorgó autonomía a los municipios a través del artículo 123, los **gobiernos locales argentinos comenzaron un proceso de transformación, en términos de competencias y funciones, al añadir nuevas y complejas responsabilidades** a su clásica prestación de servicios básicos como la recolección de residuos, el suministro de agua potable y energía eléctrica, la limpieza y mantenimiento de calles y caminos vecinales, el alumbrado público y el mantenimiento de los cementerios, entre otros.

**Los procesos descentralizadores implicaron un fuerte llamado de atención sobre la dimensión territorial de las políticas públicas.** Sin embargo, hasta que esta reforma institucional cobró fuerza, el territorio local siguió siendo visto como un simple ámbito administrativo desde el cual los habitantes recibían, de modo pasivo, los servicios y programas públicos desarrollados y gestionados por el nivel central del Estado.

**Los municipios asumieron cada vez más responsabilidades en el entramado institucional argentino hasta convertirse en los principales receptores gubernamentales de las múltiples demandas sociales.**

La expansión de esta visión centralista del Estado fue particularmente crítica en el caso de las políticas sociales porque los problemas sobre los que estas intervienen tienen múltiples matices y particularidades propios del entorno local.

La jerarquización del nivel municipal es tributaria de múltiples factores que pueden resumirse en cuatro grandes hitos, íntimamente relacionados (Camou y Di Virgilio, 2008):

- ➔ En la **década del ochenta**, durante los inicios de la transición democrática, se impulsaron iniciativas descentralizadoras con la expectativa de sentar bases democráticas también en el nivel local.
- ➔ La **reforma constitucional de 1994** formalizó los cambios en las relaciones intergubernamentales. En el artículo 123, por ejemplo, se estableció que las provincias debían asegurar la autonomía municipal en sus constituciones. Esto implicó reformas jurídicas, administrativas y económicas que, en algunos casos, aún no se efectivizaron.
- ➔ Durante **la década del noventa**, el modelo de gestión que acompañó a los programas de alivio a la pobreza y de asistencia al empleo (financiados por organismos multilaterales de crédito) repercutió también sobre los impulsos descentralizadores. En un contexto guiado por las urgencias fiscales de gobiernos nacionales preocupados, casi exclusivamente, por el ajuste estructural y la apertura de mercados, los municipios se convirtieron en los receptores naturales de las responsabilidades y demandas.
- ➔ Con un impacto geográfico y social heterogéneo, este proceso de descentralización tuvo un nuevo impulso **a partir de 2003**, luego de una profunda crisis que derivó en una revitalización del rol de Estado. El marco institucional y normativo en el que hasta entonces operaban muchas políticas sociales tuvo importantes modificaciones: la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005), la Ley 26390 de Erradicación del Trabajo Infantil (2008) y la Ley 26233 sobre los Centros de Desarrollo Infantil (2007), entre otras.

La transferencia de responsabilidades a los niveles provincial y municipal de gobierno hizo aflorar, en las últimas tres décadas, un **nuevo tejido de relaciones económicas, políticas y administrativas entre ellos**.

Es importante reconocer que **descentralizar implica siempre nuevas y mayores complejidades para la gestión estatal, en términos de relaciones intergubernamentales**.

## Grandes hitos de la descentralización en la Argentina

## Complejidades y ventajas de la descentralización

Por ejemplo, cuando se decide, diseña y gestiona una política social en el marco de este nuevo contexto institucional, es importante determinar tanto en términos formales como informales:

- ➔ Si la capacidad de decisión está distribuida entre las autoridades de distinta escala territorial.
- ➔ Qué atribuciones le caben a cada autoridad.
- ➔ Qué mecanismos existen para coordinar la actividad entre autoridades de distinta jurisdicción.
- ➔ En qué medida las diferencias entre jurisdicciones coinciden con diferencias reales en el entorno social, y si existen mecanismos para compensar esas diferencias (Acuña y Repetto, 2009).
- ➔ Las heterogéneas capacidades de gestión de cada una de las unidades a cargo de la implementación de políticas sociales.

Si las políticas públicas se ajustan más a las necesidades de una localidad, aumenta la eficiencia y eficacia de los programas implementados.

**La descentralización ofrece ciertas ventajas que vale la pena destacar:**

- ➔ Representa una oportunidad para redistribuir poder político desde los gobiernos centrales a los subnacionales (provincias y municipios) y **aumentar, así, su participación en la identificación de prioridades, la gestión de los recursos y la toma de decisiones.**
- ➔ Cuando la descentralización llega efectivamente al nivel municipal (un proceso aún incipiente en nuestro país), **la formulación de las políticas públicas se acerca a la comunidad, se facilita la identificación de necesidades de grupos sociales y se fortalecen los lazos entre vecinos y funcionarios.**

**La descentralización no es un proceso ni lineal, ni automático, ni homogéneo.** Por el contrario, depende de ciertas condiciones institucionales, políticas, sociales y económicas. Además, varía según las características y las diferentes capacidades de gestión de los gobiernos locales.

Al afectar la distribución de funciones y recursos, el proceso impacta en forma directa sobre la economía de los gobiernos locales. Los programas y responsabilidades descentralizados requirieron (y aún requieren) un **volumen de recursos que no siempre fueron transferidos de manera proporcional** a las tareas delegadas, o en tiempo y forma.

La descentralización de funciones redundó, en muchos casos, en una enorme carga presupuestaria que los municipios rara vez fueron capaces de afrontar por sí solos. La capacidad tributaria de los gobiernos locales es acotada en términos de recaudación. Esto condiciona fuertemente el gasto y limita la fijación de prioridades en el nivel local.

En paralelo, el nivel de demanda hacia los gobiernos locales aumentó en forma significativa tras la delegación de funciones: **se convirtieron en los primeros receptores de las expectativas sociales que antes se dirigían a otros niveles de gobierno.** Para los municipios, esto generó un cuello de botella en términos de las políticas que eran capaces de implementar.



## El impacto de la descentralización en el gasto público social

Para conocer cómo afectó el proceso de descentralización en políticas sociales a los municipios, vale la pena analizar la **evolución y composición del gasto público consolidado en esta área.**

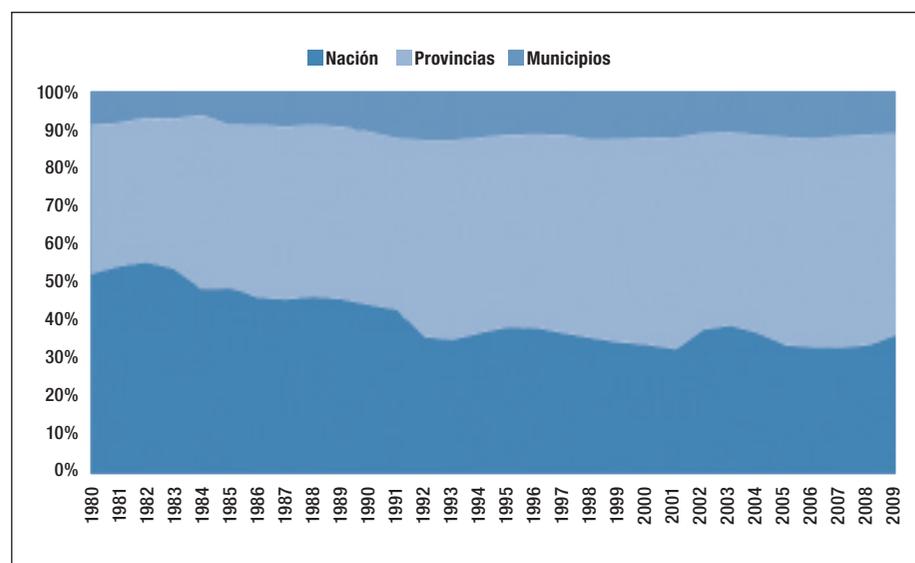
En la Argentina, las responsabilidades de financiamiento del gasto público corresponden a los tres niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal). Los distintos niveles comparten funciones y responsabilidades en la formulación, implementación y M&E de políticas sociales, incluidos los programas destinados a niños, niñas y adolescentes.

## Variación de la composición de gasto público social

Durante las décadas **del ochenta y noventa, la participación de las provincias y, en menor proporción, de los gobiernos locales en la inversión pública social aumentó en forma significativa.**

Como puede observarse en el **gráfico 1.1**, el impacto de la descentralización se observa en la **variación de la composición del gasto público social**<sup>2</sup>. Mientras que el componente nacional disminuye, el provincial y el municipal aumentan. A comienzos de los ochenta la participación del gobierno nacional alcanzaba más del 50 % del total, veinte años más tarde había disminuido 15 puntos. Hacia 2009, los gobiernos provinciales y municipales eran responsables de casi el 65 % del gasto.

**Gráfico 1.1 Gasto público social por nivel de gobierno (Nación, provincias y municipios). 1980-2009 (calculado sobre la base de porcentajes del PBI) Sin seguridad social**



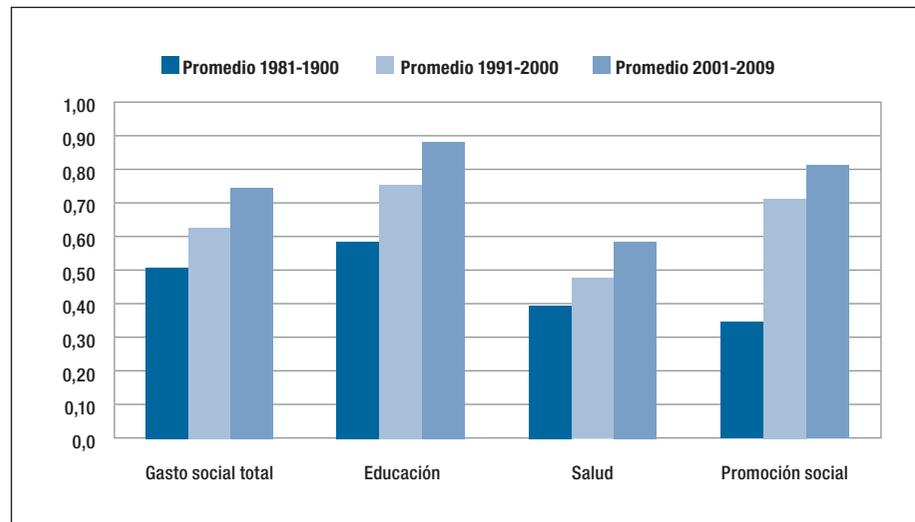
Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía de la Nación.

<sup>2</sup> Para un análisis más detallado, se sugiere revisar *El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia. Resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos* (Maceira y otros, 2010). Este documento, publicado en 2010 por CIPPEC y UNICEF, constituye un antecedente de estos tres manuales.

## Participación de los gobiernos subnacionales en el gasto público social

El proceso de descentralización hacia los gobiernos subnacionales (provincias y municipios) se concentró, principalmente, en las áreas sociales: salud, educación y promoción social. El **gráfico 1.2** muestra cómo creció la participación de los gobiernos subnacionales en el gasto social, en particular, entre las décadas del ochenta y noventa.

**Gráfico 1.2 Participación de los gobiernos subnacionales (provincias y municipios) en el gasto social (total, educación, salud y promoción social). Promedios 1981-2009 (en porcentajes)**

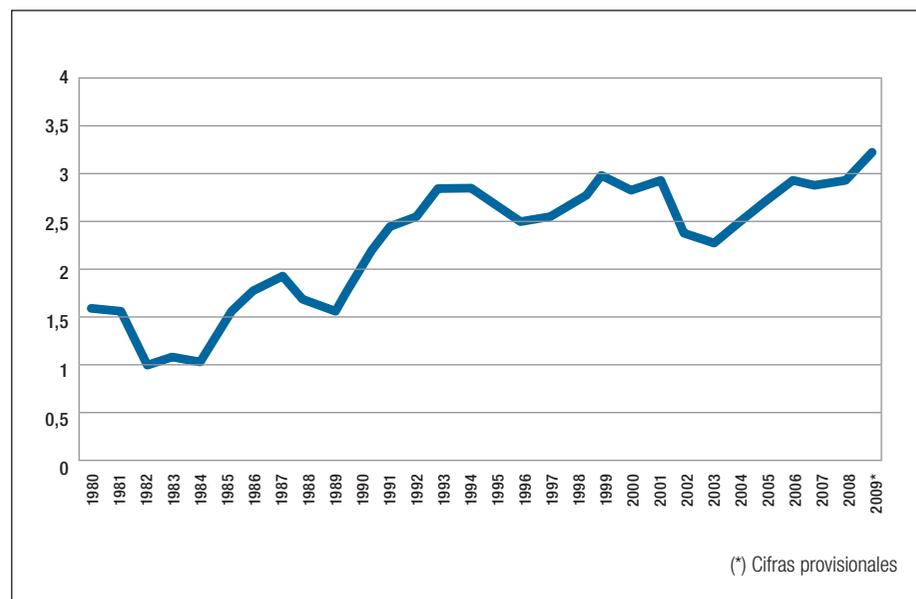


Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía de la Nación.

En el caso de la **educación**, el proceso descentralizador iniciado en los años setenta continuó durante la década de 2000, sobre todo, con el traspaso de la educación media y terciaria no universitaria. En el caso de la **salud**, el esquema descentralizador que se inició en los años sesenta tuvo una continuidad significativa en la década pasada, pero menos profunda que en los otros dos sectores (Maceira y otros, 2010).

Como se observa en el **gráfico 1.3**, los municipios duplicaron el gasto en políticas sociales durante la década del noventa, y luego de una merma (probablemente producida por la crisis de 2001-2002) el nivel de gasto se recuperó, e incluso siguió aumentando hasta alcanzar poco menos del 3,5 % del PBI en 2009 (último dato disponible).

**Gráfico 1.3 Gasto público consolidado de gobiernos municipales en políticas sociales como % de PBI. 1980-2009**

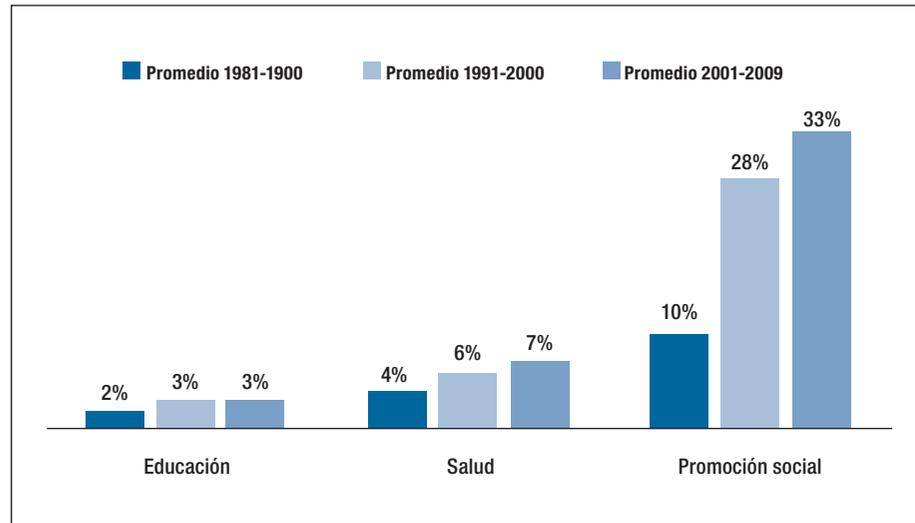


Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales del Ministerio de Economía de la Nación, año 2012 (último dato disponible, año 2009).

Por su parte, el **gráfico 1.4** muestra el aumento de la participación de los gobiernos locales en el financiamiento de las áreas de salud, educación y promoción social.

El área de **promoción social** es la que registra un mayor crecimiento y en la que existe una mayor participación local. Esto se explica, en parte, porque el municipio es la instancia de gobierno más cercana al ciudadano y, en consecuencia, la primera ventana de los reclamos de la sociedad (Maceira y otros, 2010).

**Grafico 1.4 Participación de los gobiernos locales en el gasto social (educación, salud y promoción social). Promedios 1981-2008 (en porcentajes)**

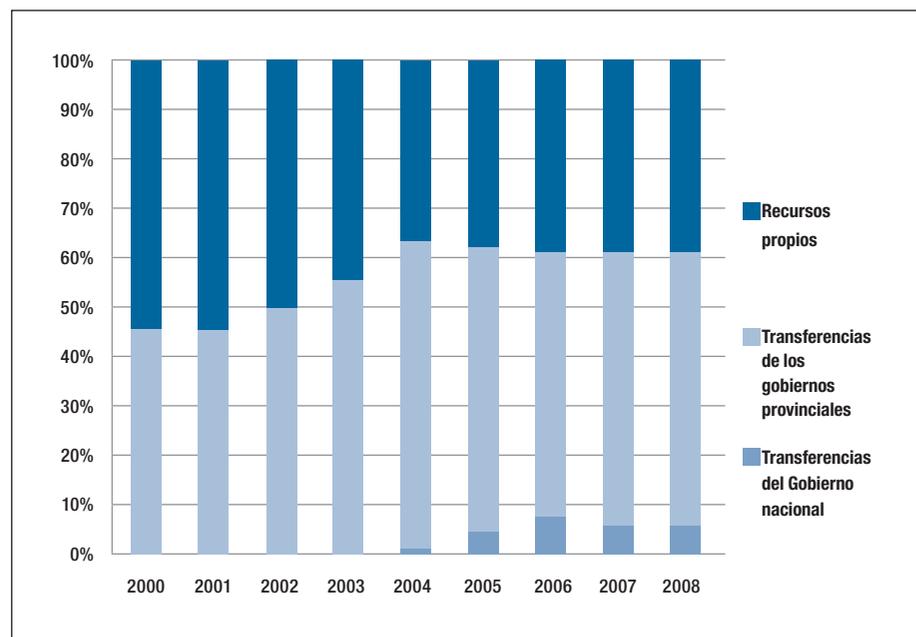


Fuente: CIPPEC, sobre la base de los datos disponibles en la Secretaría de Política Económica y Planificación del Desarrollo, Ministerio de Economía de la Nación.

Sin embargo, al mismo tiempo que ascendió el gasto público municipal destinado a políticas sociales, también **aumentó el nivel de dependencia municipal a las transferencias económicas de los gobiernos provinciales o del gobierno nacional**. Esto se observa al analizar la composición del gasto público municipal desde la perspectiva de su fuente de financiamiento. El **gráfico 1.5** muestra la disminución constante del componente municipal a favor del provincial, desde 2000 hasta 2003, cuando comienzan a aumentar las transferencias del gobierno nacional.

En este contexto complejo, los gobiernos locales, devenidos actores estratégicos en la gestión de políticas sociales, enfrentan a diario desafíos para los cuales no siempre poseen los recursos y las herramientas necesarias.

**Gráfico 1.5 Nivel de dependencia municipal a las transferencias económicas de gobiernos provinciales o del gobierno nacional**



Fuente: Dirección de Análisis de Gasto Público y Programas Sociales, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación (2010).

En parte debido a este origen diverso de las fuentes de financiamiento, pero también porque los diseños se realizan en el nivel central y se aplican sin una adaptación a las particularidades locales, **las políticas nacionales y provinciales suelen estar desarticuladas del contexto local en el que se implementan.**

Muchas políticas y programas abordan cuestiones y desafíos a escala local, pero pocas veces incorporan en su diseño e implementación al contexto más próximo como factor condicionante. Estos problemas de coordinación impiden, por ejemplo, la implementación de un sistema integral de protección a la niñez y la adolescencia.

En síntesis, las funciones y responsabilidades de los gobiernos locales crecieron en las últimas décadas, en particular, aquellas relacionadas con las áreas sociales. Además, aumentaron los reclamos de la sociedad hacia los municipios. Sin embargo, los recursos no crecieron en forma proporcional.

El gasto público social consolidado dirigido a niñez y adolescencia implicó, en 2008 (últimas estimaciones disponibles), una inversión de \$72751,5 millones, lo que representa una inversión de \$5945 por niño, niña o adolescente (UNICEF, 2010).

Entre 2001 y 2008, la inversión social en personas menores de 18 años reflejó un crecimiento nominal acumulado de 338,8 %, sin considerar el impacto del aumento de los precios. En términos reales, si se contempla el impacto en la evolución de los precios y se equiparan los valores de cada año a pesos de 2001, es posible identificar que el incremento en este período fue del 62,8 %.

Los mayores aumentos nominales se presentaron en 2005 y 2008, ambos superiores al 30 %, como consecuencia de las mayores erogaciones realizadas por los gobiernos provinciales (cerca del 80 % del crecimiento total).

En 2005, se destacan el impacto de la Ley de Financiamiento Educativo y la implementación de los Programas Federales de Vivienda. En 2008, el incremento responde principalmente a aumentos relacionados con la provisión de educación y salud (UNICEF, 2010).

## 1.4 Nuevo paradigma en políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia<sup>3</sup>

Como mencionamos, en los últimos años surgió un nuevo paradigma para abordar las políticas sociales destinadas a infancia y adolescencia. Por su relevancia y peso creciente, afectó rápidamente tanto a la agenda estatal como a la de los organismos internacionales, los ámbitos académicos y las organizaciones de la sociedad civil. Esta corriente interpela al viejo paradigma en general y, sobre todo, a las políticas que deberían diseñarse para responder a los problemas que afectan a los menores de 18 años.

La Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño, que entró en vigor en 1989, inauguró esta nueva forma de abordar la infancia y adolescencia al reconocer la **posición de los niños, niñas y adolescentes como sujetos de derecho**. En este tratado, la familia es reconocida como el ambiente natural de bienestar para los niños, niñas y adolescentes, y como espacio predilecto para potenciar su pleno desarrollo. **En consecuencia, la principal tarea del Estado es velar por sus derechos en el marco de la vida familiar.**

<sup>3</sup> Este apartado se elaboró sobre la base de *Inversión pública social en infancia y adolescencia: Un análisis institucional y presupuestario para el municipio de Morón* (Olaviaga y Marazzi, 2010).

**1989** Entra en vigor la Convención

**1994** La Convención adquiere rango constitucional

**2005** Se aprueba la Ley 26061

La Convención establece también que **el Estado debe comprometerse a difundir información y materiales de interés para que los niños, niñas y adolescentes adquieran el derecho a expresarse**, a construir libremente su opinión y a gozar de la oportunidad de ser escuchado.

Tras firmar la Convención, los Estados se comprometen a asegurar a los menores de edad su protección, es decir, la promoción y restitución de sus derechos y el cuidado necesarios para su bienestar. Para eso, se formulan una serie de obligaciones asociadas con la salud, la educación y el esparcimiento. En particular, se establece como límite el derecho a no sufrir discriminación, maltrato o explotación económica.

**Las modificaciones en el plano internacional fueron adaptadas a la realidad argentina, con diversos matices en el ámbito nacional y provincial.** La Convención fue ratificada en 1990 a través de la Ley 23849 y en 1994 se le otorgó jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22). La puesta en marcha de los lineamientos que establece exige transformaciones profundas en la legislación, reformas en las prácticas de las instituciones y modificaciones en la relación entre el Estado, la familia y la comunidad, y los niños, niñas y adolescentes.

La sanción, en 2005, de la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niñas y Adolescentes inauguró en la Argentina un nuevo paradigma para abordar el diseño y ejecución de políticas y programas orientados a infancia y adolescencia. Esta normativa supone la conformación de **un nuevo andamiaje institucional en el que los gobiernos locales adquieren un protagonismo estratégico.**

En 2005 se aprobó la **Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes**, que dispone la aplicación obligatoria de la Convención sobre los derechos de esta población y establece las características básicas que deberían adquirir las políticas públicas ligadas a infancia y adolescencia. A partir de allí, y en línea con lo determinado por la normativa nacional, se avanzó con las normativas provinciales.

La primera consecuencia de esta ley fue la derogación del antiguo régimen del patronato de menores (establecido por la Ley 10903, conocida como Ley Agote), vigente desde 1919. Esto significó un corte estructural respecto del paradigma anterior (y de sus implicancias organizacionales, sociales y culturales) que había consolidado la intervención del Estado en la vida de los niños, niñas y adolescentes en situación de pobreza y les daba facultad de tutela a los jueces.

La Ley 26061 estableció también una nueva manera de entender y atender las necesidades de la niñez y la adolescencia; a partir de ella se instala el principio de corresponsabilidad y se establece una serie de obligaciones y facultades hacia el Poder Ejecutivo en todos sus niveles.

Además, se habilitó la creación del **Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes**, que busca garantizar el disfrute pleno y el ejercicio efectivo y permanente de los derechos reconocidos en el nivel nacional y en los tratados internacionales que la Nación ratifica. El Sistema está conformado por todos los organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas (de gestión estatal o privada) en el ámbito nacional, provincial y municipal. Políticas que buscan promover, prevenir, asistir, resguardar y restablecer los derechos de las niños, niñas y adolescentes (Art. 32).

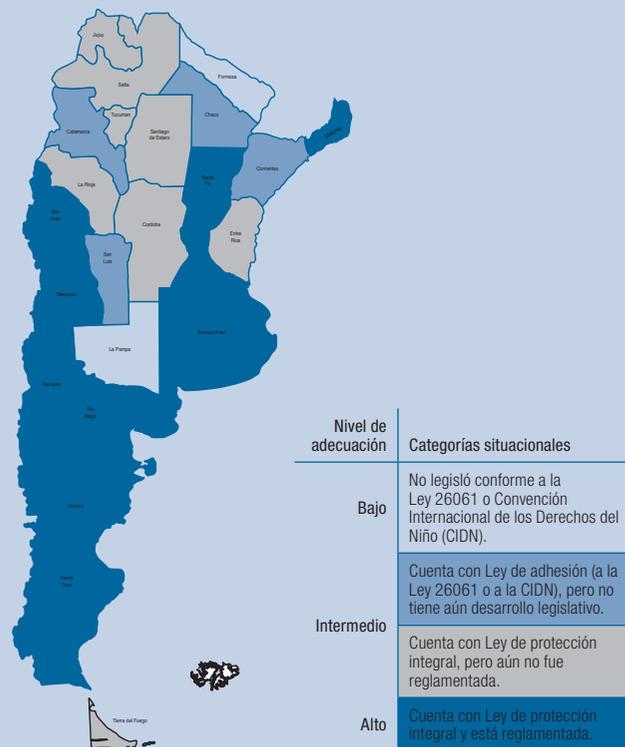
## Derogación del antiguo régimen de patronato de menores

## Creación del Sistema de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

A partir de la creación del Sistema de Protección Integral de los Derechos de niños, niñas y adolescentes, las provincias son las encargadas de planificar y ejecutar políticas. Esta aplicación es desigual entre los distintos municipios, cuyas funciones, grados de autonomía y recursos para abordar la problemática de la niñez y la adolescencia difiere según la provincia en la que se encuentren.

De acuerdo con un informe del defensor del pueblo de la Nación (2011), la aplicación desigual de este sistema se evidencia en las grandes diferencias que existen en el nivel de adhesión a la Ley 26061 y en los avances en el desarrollo del marco legislativo de las provincias.

En el **mapa** se pueden observar los distintos grados de avance.



Fuente: CIPPEC, sobre la base del informe del defensor del pueblo (2011).

En el **tabla 1.2** se presenta la cantidad de órganos provinciales y municipales con competencia en niñez y adolescencia en relación con las localidades urbanas (con más de 2000 habitantes según INDEC).

**Tabla 1.2 Cobertura de órganos locales con competencia en materia de niñez y adolescencia en localidades urbanas (provincias que cuentan con ley de protección integral, con o sin reglamentación y que brindaron la información)**

Jurisdicciones	Cantidad de órganos locales de distintas competencias	Cantidad de localidades urbanas	Cobertura %
Misiones	62	41	151,2
Entre Ríos	60	44	136,4
Chubut	18	14	128,6
CABA	15	15	100,0
Tierra del Fuego	2	2	100,0
Santa Cruz	13	14	92,9
Buenos Aires	112	158	70,9
Jujuy	14	22	63,6
Mendoza	14	33	42,4
Santa Fe	5	121	4,1
La Rioja	0	16	0,0
Río Negro	0	29	0,0
Salta	0	35	0,0
Tucumán	0	32	0,0

Fuente: CIPPEC, sobre la base del informe del defensor del pueblo (2011).

Así, tomando como unidad de análisis a las jurisdicciones provinciales, el informe del defensor del pueblo de la Nación vuelve a mostrar diferencias sustanciales.

Todos los gobiernos locales comparten, en mayor o menor medida, un grado de responsabilidad en garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes en su jurisdicción, en coordinación con los distintos niveles de gobierno y organismos competentes a efectos de llevar a la práctica un enfoque integral.

**Es por eso que mejorar las capacidades de los municipios para que puedan responder a este desafío en forma adecuada constituye una meta prioritaria.**

La Ley dispuso, además, la creación de la **Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia** (que depende del Ministerio de Desarrollo Social y del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia) cuyo objetivo es involucrar institucionalmente a las provincias en el diseño de políticas de niñez y adolescencia (Art. 45). De este modo, **se reconoce la necesidad de que la Política de Protección Integral de Derechos sea implementada a través de una concertación articulada de acción de la Nación, las provincias y los municipios (Art. 32).**

La Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia es el principal organismo encargado de promover y cuidar el ejercicio de los derechos destinados a niñez y adolescencia. Entre sus responsabilidades se encuentra garantizar el funcionamiento del **Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia**, creado en el año 2006 mediante Decreto 416/06, y coordinar entre ambas instancias el diseño y articulación de las políticas públicas integrales.

La Secretaría debe ocuparse también de asegurar la ejecución de los instrumentos de carácter internacional a los que la Nación suscriba y de conseguir financiamiento nacional e internacional para el desarrollo de las políticas, además de traspasarlo a las provincias cuando sea necesario.

El Consejo Federal debe, además de las funciones mencionadas en articulación con la Secretaría, concertar y efectivizar las políticas de protección integral, proponer e impulsar reformas legislativas e institucionales destinadas a la concreción de los principios establecidos en la Convención,

**Creación de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia**

**Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia**

## Defensor de los derechos de los niños, niñas y adolescentes

## Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia

fomentar espacios de participación activa de la sociedad civil y promover la supervisión y control de las instituciones privadas de asistencia y protección de derechos (Art. 46).

En la Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes (2005) se estableció, también, la figura del **Defensor de los derechos de niños, niñas y adolescentes** para velar por la protección y promoción de los derechos consagrados en la Constitución nacional y en la Convención sobre Derechos del Niño y las Leyes nacionales (Art. 47). Sin embargo, esta figura jurídica aún no fue implementada.

En el año 2009 se creó el **Registro de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia** (Decreto 2044/2009) para integrar y sistematizar la información relacionada con las acciones gubernamentales de protección de los derechos de las personas menores de dieciocho (18) años de edad, y para ampliar y calificar al conjunto de políticas públicas en la materia.

En línea con este cambio de paradigma, desde 2003 se evidencia una **revitalización del rol del Estado** que, acompañada por la recuperación de la crisis económica de 2001/2002, contribuyó a que los principales indicadores sociales experimentaran una sostenida mejoría (en particular, los índices de pobreza, indigencia y desigualdad), con un indudable correlato en la mejora de la situación de los niños, niñas y adolescentes y de sus familias.

Esta mejora se explica parcialmente (además de ser una consecuencia del crecimiento económico) por la implementación de una reciente oferta programática cuyo público objetivo (en ocasiones, público exclusivo) son los niños, niñas y adolescentes. Si bien en este período, y para este grupo etario en particular, la política por antonomasia es la **Asignación Universal por Hijo** para Protección Social, no deben dejar de resaltarse medidas tales como el Plan Nacer, el Plan Primeros Años, la Ley 26206 de Educación Nacional, la Ley 26390 de Erradicación del Trabajo Infantil y la Ley 26233 sobre los Centros de Desarrollo Infantil, entre otras.

En esta etapa se evidencia también el fortalecimiento de las distintas ofertas programáticas provinciales y, en algunos casos, de las municipales. Esta oferta, pese a “aterrizar en cada territorio” en forma fragmentada y desarticulada, contribuyó a mejorar la situación relativa de niños, niñas y adolescentes.

A pesar de la mejora en muchos indicadores sociales, **la situación social** que experimentan los hogares en la Argentina según su ubicación geográfica y su composición sigue siendo **heterogénea** y plantea **retos** ineludibles, como enfatizar la dimensión social y política que el cambio de paradigma supone y colocar en primer plano la inversión de recursos económicos y materiales para la infancia y adolescencia.

Para garantizar que las expectativas que se generaron en nuestro país tras la sanción de la Convención Internacional de los Derechos del Niño en 1989 y el consecuente marco normativo se vuelvan efectivas, los municipios deben trabajar en forma articulada con el gobierno provincial y nacional.

Para lograr construir un sistema integral de protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes, la Argentina tiene aún campo por recorrer. Hasta el momento se avanzó a través de una proliferación de intervenciones (muchas veces, bajo la modalidad de programas) que no responden a lógicas integrales y que, desde el ámbito nacional, suelen desplegarse sin la sinergia necesaria entre los diversos territorios provinciales y municipales. Por eso, **el principal desafío es avanzar sostenidamente hacia la constitución de ese sistema.**

Dado que los principales problemas sociales que afectan a la niñez y adolescencia son de carácter multidimensional (combinan carencias y necesidades tangibles e intangibles, expresan obstáculos y restricciones de muy diversa índole, y en ellos se involucran a su vez distintos actores –sectoriales y jurisdiccionales–), aún se requiere **afrontar el tránsito desde proyectos y programas a políticas, y desde políticas hacia un sistema integral.**

Esa transición, sumamente compleja en su implementación y gestión cotidiana, debe ser moldeada tanto de acuerdo con los problemas específicos que afectan a la niñez y adolescencia (y, por supuesto, a sus familias) como en línea con lo que establece la Ley Nacional de Protección Integral.

Tampoco debe olvidarse que, pese a los importantes avances normativos e institucionales realizados, los cambios planteados desde la Convención primero y desde el nuevo paradigma después, no son fáciles de plasmar. En otras palabras, **el marco normativo es necesario, pero no suficiente, porque la transformación que promueve el nuevo paradigma involucra un proceso social y cultural** mucho más complejo y no lineal, con marchas y contramarchas, avances y retrocesos.

En conjunto, la descentralización y el cambio en el paradigma trajeron aparejados grandes desafíos a la hora de **planificar, monitorear, evaluar y coordinar** políticas, programas y proyectos sociales desde la gestión local.

**Para ejercer satisfactoriamente las nuevas funciones y responsabilidades asumidas por los gobiernos locales, es imprescindible desarrollar nuevas capacidades** que permitan identificar prioridades, administrar recursos y establecer criterios de acción estratégicos. Estos manuales pretenden ser un instrumento útil en este sentido.

## Capítulo 2

# Las múltiples expresiones de la coordinación: sus principales desafíos

2.1	Una introducción a la temática de la coordinación	37
2.2	Problemas de la falta de coordinación	41
	<i>Aspectos que dificultan la coordinación</i>	41
2.3	El por qué y para qué de la coordinación	43
	<i>La coordinación de políticas sociales en tanto proceso técnico y político</i>	45
	<i>Niveles y gradientes de la coordinación</i>	49
2.4	Coordinación intersectorial entre distintos sectores estatales	55
	<i>Algunas caracterizaciones de la intersectorialidad</i>	59
2.5	Coordinación intergubernamental entre distintos niveles de gobierno	61
2.6	Coordinación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil	68



## 2.1 Una introducción a la temática de la coordinación

El objetivo de este capítulo es plantear algunas nociones básicas para abordar la coordinación de políticas, programas y proyectos sociales de cara a su integración. Esperamos que el lector adquiera durante estas páginas los lineamientos generales que le permitan responder a preguntas como ¿por qué es necesario coordinar?, ¿qué implica coordinar?, ¿a qué tipo de proceso refiere?, ¿qué recursos están implicados?, ¿quiénes deben coordinar y con quiénes deben hacerlo?

Los problemas públicos requieren, por lo general, respuestas estatales. En algunos casos alcanza con que las intervenciones para enfrentarlos se generen, gestionen o implementen desde algún nivel territorial (nacional, provincial o local) o desde algún sector específico de gobierno (ministerios o equivalentes, unidades funcionales de menor rango, etc.).

**En los últimos años se afianzó la certeza de que muchos problemas sociales tienen un carácter multidimensional y multicausal.** Esto implica que el bienestar de los individuos, familias, comunidades y territorios no se ve afectado solo cuando hay una única carencia o necesidad básica insatisfecha (por ejemplo, de ingresos), sino que hay otras dimensiones (salud, educación, hábitat, etc.) cuya insatisfacción incide profundamente en la calidad de vida. El caso de niñez y adolescencia es paradigmático de este marco.

Las políticas, programas y proyectos (las 3 P) que buscan atender los problemas de la niñez y adolescencia son más efectivas y de mayor calidad cuando se formulan desde una perspectiva integral, por eso es

En esta sección se incluyen algunas nociones básicas para abordar la coordinación de políticas, programas y proyectos sociales.

Las intervenciones son más efectivas y de mayor calidad cuando se formulan desde una perspectiva integral.

**Intersectorialidad** se define como la “articulación de saberes y experiencias en el planeamiento, realización y evaluación de acciones, con el objetivo de alcanzar resultados integrados en situaciones complejas, buscando un efecto sinérgico en el desarrollo social” (Junqueira, Inojosa y Komatsu, 1998).

necesario que todos los actores y sectores que intervienen en su diseño, gestión e implementación articulen su trabajo.

En América Latina, las políticas sociales suelen caracterizarse por su desarticulación y fragmentación institucional, lo que conduce a la descoordinación de sus acciones, a la duplicación de funciones y servicios y al ineficiente uso de recursos. En definitiva, faltan prioridades claras y una política social articulada y coherente.

Cada vez es más evidente que ciertos problemas públicos, en particular los sociales, precisan de intervenciones intergubernamentales e intersectoriales (Repetto, 2010).

**La integralidad responde a la aspiración de que prestaciones y servicios estén centrados en el conjunto de necesidades de las personas, familias y comunidades.** La integración no supone cambios en los objetivos, componentes o delimitaciones del universo de titulares de los programas convencionales, pero sí procura darles una mayor coherencia e impacto, a través de la convergencia de las diversas intervenciones y al privilegiar la perspectiva del receptor (Martínez Nogueira, 2007).

Por ejemplo, entendemos la **pobreza infantil** como la interrelación de múltiples privaciones que impiden el ejercicio pleno de los derechos y el despliegue de potencialidades, y no un problema aislado que remite exclusivamente a ingresos escasos. Por eso, debe ser abordado de manera integral con el fin de lograr el impacto deseado que es la superación de la pobreza por parte de las personas, las familias y los individuos.

Así, si se desea garantizar una ciudadanía plena para la niñez y la adolescencia, no basta con responder únicamente desde una perspectiva económica, de ingresos en los hogares, sino que se debe enfrentar desde un enfoque multidimensional. Para el caso de infancia y adolescencia se deben

reconocer e intervenir integralmente dimensiones como educación, salud, cuidado, nutrición, hábitat, agua y saneamiento, vivienda, etc.

Pero para que éste abordaje se haga realidad, se requiere tanto del involucramiento de los distintos organismos que tienen a su cargo el diseño, gestión e implementación de las políticas como de la participación de actores de los diversos niveles de gobierno. En síntesis: la coordinación es un camino ineludible para lograr la integralidad.

La coordinación puede ser entendida como el proceso mediante el cual se genera sinergia (entendida como aquello que resulta de la acción conjunta de dos o más actores, y cuyo valor supera su simple suma) entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que se construye (o redefine, en caso de su preexistencia) un sistema de reglas de juego, formales e informales, a través de las cuales los actores involucrados encuentran fuertes incentivos para cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, por lo general, en conflicto (Repetto, 2005).

Crece cada vez más el número de problemas que los Estados solo pueden resolver si articulan intereses y recursos propios. En este contexto, la coordinación emerge como un mecanismo de enorme importancia para lograr la integralidad. Dado que los problemas que son definidos como sociales, en particular los que atañen a sectores como niñez, juventud y género, tienen múltiples causas, se torna necesario que las respuestas para enfrentarlos no se acoten ni a un único ámbito (el Estado nacional) ni a un único organismo.

### Recuadro 2.1 El cuidado infantil: un ejemplo de política de niñez y adolescencia que requiere coordinación prointegralidad

Cuando se abordan las problemáticas asociadas a niñez y adolescencia, surgen problemas típicos de carácter transversal y se evidencia tanto una extensa relación intersectorial como una enorme variación de especificidades regionales y locales. En estos casos, no existe otra vía para afrontar los problemas que la coordinación (entre áreas, sectores, niveles de gobierno y sociedad civil) de acciones y recursos.

Es cierto que parece más factible lograr la integralidad en el plano local, (en la esfera territorial comunitaria/municipal) que, por ejemplo, a escala nacional, porque en el primero la población tiene acceso concreto a los servicios y es donde manifiesta sus problemas (Junqueira, 1998).

Esto no quiere decir que no haya soluciones eficaces para el nivel nacional o que en el nivel local todo sea más fácil. Un caso claro que demanda intervenciones de este tipo es el **cuidado infantil**, que por su multidimensionalidad exige un abordaje que avance hacia la coordinación prointegralidad. Esto implica la intervención horizontal de múltiples sectores del Estado que llevan adelante políticas de salud, educación, alimentación, trabajo y vivienda, entre los más destacados.

**Ejemplo:** si el sistema de salud detecta un niño o niña en situación de vulnerabilidad social, puede ofrecerle los servicios correspondientes a su área (controles de salud, programas nutricionales), pero ellos no cubren todo el espectro de problemas que viola sus derechos. Es preciso crear o habilitar mecanismos para que sea posible coordinar con otras áreas su acceso a servicios como educación y estimulación temprana, vivienda, trabajo para sus padres (su inserción a un empleo formal, en especial para las madres –que tienen más problemas para ingresar en el mercado laboral por las dificultades de conciliar el

trabajo con las tareas de cuidado–, es un factor clave para asegurar el acceso de toda la familia a una mejor calidad de vida). Sin embargo, aun cuando se haya alcanzado este nivel de coordinación intersectorial, resta enfrentar un segundo desafío: la coordinación entre niveles de gobierno, necesaria para evitar superposiciones y réplicas en la oferta de servicios que generan un abordaje ineficiente e inadecuado de la problemática del cuidado infantil.

**En la Argentina**, los servicios de cuidado infantil son prestados por el nivel local, pero pueden depender de los municipios, de las provincias o de la Nación. En este sentido, y si se considera el trabajo que realiza el gobierno nacional, es necesario definir parámetros claros para mantener una perspectiva integrada, sin perder las diferencias y particularidades locales. En nuestro país, ese parámetro está dado por la Ley Nacional 26061 de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (que crea el sistema homónimo) y por la Ley 26233 de Centros de Desarrollo Infantil que, enmarcada en los principios de la primera, designa a estos centros como espacios de atención integral.

El análisis de lo que se realiza desde los niveles subnacionales permite señalar que la implementación de esta Ley en el nivel provincial requiere una articulación con las normativas y particularidades provinciales (por ejemplo: la provincia de Santa Fe dictó la Ley 12967, que adhiere a la normativa nacional y crea el Sistema de Promoción y Protección de Derechos que establece la obligación de crear servicios de cuidado infantil en la provincia). A su vez, sobresale el hecho de que los propios gobiernos locales establecen prestaciones propias, es decir que en un territorio pueden convivir servicios de los tres niveles.

## ¿Qué pasa cuando no se coordina?

### 2.2 Problemas de la falta de coordinación

La ausencia de procesos de coordinación de política pública (cuando son requeridos) genera al menos dos escenarios negativos en lo que respecta a provisión de bienes y servicios por parte del Estado (Licha, 2006):

- ➔ **Desarticulación-fragmentación:** cuando se formulan e implementan políticas de forma aislada, sin referencia mutua entre agencias, actores y medidas de intervención, el resultado es un mosaico en el que es prácticamente imposible determinar la relación entre las diferentes partes. Lo preocupante es que las políticas se convierten en compartimientos estancos y se pierden la sinergia, los recursos públicos y las oportunidades para un mejor desarrollo de los servicios.
- ➔ **Tecnocratización-despolitización:** la coordinación es únicamente operativa y no tiene ningún horizonte temporal o de actuación que permita inscribir las intervenciones del Estado en metas o planes de desarrollo a largo plazo. Si se reduce a un asunto técnico, la coordinación pierde su función principal, es decir, su habilidad para concertar visiones y perspectivas entre actores, para que se traduzcan en un accionar público integrado.

Además, la falta de coordinación:

- ➔ Reduce la eficiencia y eficacia de las organizaciones involucradas.
- ➔ Incrementa los costos operativos.
- ➔ No facilita un uso eficiente de los fondos públicos.
- ➔ Debilita el sentido de pertenencia al ámbito público.

### Aspectos que dificultan la coordinación

¿Por qué es tan difícil avanzar hacia la coordinación de políticas públicas? Los esfuerzos por lograr una mayor imbricación enfrentan enormes obstáculos y fracasos, no solo frecuentes sino también previsibles y con causas y consecuencias recurrentes. Pueden citarse al menos dos factores que inciden en la (in)posibilidad para coordinar.

En primer lugar, **los actores involucrados responden a lógicas e inercias institucionales diferentes**, se inclinan a la autosuficiencia y al trabajo

en compartimentos estancos, sus prácticas y rutinas se asocian a concepciones puramente sectoriales y sus orientaciones cognitivas y profesionales se acotan a un campo particular de gestión pública.

En segundo lugar, **la coordinación se suele gestionar en escenarios llenos de ambigüedad**, incertidumbre, tensiones y disputas de poder.

En el **recuadro 2.2** se mencionan estas y otras cuestiones que deben ser superadas para avanzar hacia la coordinación prointegralidad.

### **Recuadro 2.2 Dificultades para avanzar en coordinación prointegralidad**

- Fragmentación institucional: los problemas sociales son comprendidos de manera fragmentada y se presta poca atención a su integralidad (medio ambiente, procesos familiares, persona). Esto genera una dinámica de trabajo compartimentado.
- Celos profesionales e intereses políticos que dificultan la participación de algunos actores involucrados en la toma de decisiones.
- La escasa práctica y cultura de diálogo, participación y deliberación, componentes básicos para la coordinación.
- Intervenciones provinciales o nacionales muy rígidas, difíciles de adaptar a contextos heterogéneos.
- Preponderancia de una visión de corto plazo en la formación de las políticas y programas que deben ser coordinados.
- Desigual capacidad institucional entre las distintas organizaciones.
- Alta y persistente complejidad de las políticas que aportan a la integralidad (dificultades para establecer prioridades y para concatenar y articular una masa importante de actividades).
- Déficit de expertos en gestión de políticas coordinadas, con escaso diálogo interdisciplinario.
- Atención de la urgencia por parte de cada área y falta de previsibilidad en el mediano plazo.

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Licha (2006).

En el ámbito público, la coordinación es planteada como necesidad, porque se asignan competencias específicas a diferentes ámbitos y niveles de gobierno, y como resultado de la intervención de otros actores (organizaciones no gubernamentales, sector privado o agencias de la cooperación internacional, entre otros). Además, la coordinación es invocada como gestión innovadora cuando deben abordarse cuestiones complejas con aportes diversos.

## 2.3 El por qué y el para qué de la coordinación

Martínez Nogueira (2010) señala que es necesario coordinar porque los actores, dada su inserción en esquemas de división del trabajo, son diferentes, tanto al interior de las organizaciones como entre ellas y las otras instituciones o actores involucrados.

Desde el punto de vista del diseño de organizaciones, la creación de valor interpela a dos mecanismos fundamentales y complementarios:

- ➔ **Especialización.** La división del trabajo permite aprovechar las ventajas comparativas de grupos e individuos.
- ➔ **Integración.** Los aportes especializados deben articularse para generar un producto o servicio final, valioso para el usuario.

**La especialización genera la necesidad de integrar** porque, aunque cada actor, grupo u organización mantenga su propio espacio de acción, existen interdependencias que surgen de trabajar sobre la misma realidad. Estas interdependencias generan incertidumbres, y de ellas aflora la necesidad de la coordinación.

La coordinación es, entonces, un mecanismo para integrar los aportes especializados, porque las respuestas sectoriales a una realidad multidimensional no son capaces de abordar todos sus aspectos y causas interrelacionadas.

Es importante resaltar que no es adecuado introducir más mecanismos de coordinación que los que la interdependencia entre organismos requiere, porque **no es necesario agregar una complejidad extra a la que la realidad impone.**

## Los objetivos que persigue la coordinación

### Recuadro 2.3 Algunas buenas razones para fomentar mayores grados de coordinación entre actores en las políticas públicas

- La división del trabajo y la diferenciación de la sociedad aumentan la necesidad de coordinación entre grupos de actores, instituciones y sectores de la sociedad civil y el Estado.
- La complejidad de la realidad sobre la que se quiere intervenir presupone tomar en cuenta un mayor número de visiones y posturas.
- La incertidumbre de los entornos y los cambios aumentan la necesidad de coordinar para garantizar la estabilidad de las políticas.
- La creciente diversidad social requiere aunar actores y lograr acuerdos para evitar fragmentaciones.

Fuente: Repetto (2005).

Señaladas las causas que explican por qué es necesario fomentar la coordinación en políticas sociales, a continuación se presentan algunos de sus principales objetivos:

- ➔ Evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas.
- ➔ Reducir sus inconsistencias.
- ➔ Asegurar las prioridades y apuntar a su cohesión y coherencia.
- ➔ Atenuar el conflicto político y burocrático.
- ➔ Promover una perspectiva holística, que supere la mirada sectorial y estrecha de las políticas (Peters, 1998).

Se trata de coordinar políticas para integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno en una visión de conjunto, con una clara perspectiva de largo plazo; en otras palabras, “coordinar con un sentido estratégico, para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no solo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales” (Garnier, 2000).

En consecuencia, se puede afirmar que la coordinación (cuando realmente se precisa, y no como “moda a seguir”) es un medio privilegiado para sumar esfuerzos y lograr objetivos estratégicos. Ante problemas públicos complejos, con múltiples aristas y una diversidad de aspectos involucrados tanto en sus orígenes como en su desarrollo, una intervención coordinada puede ser útil para afrontar las diversas dimensiones que requieren atención

(al mismo tiempo y con acciones tanto especializadas como transversales). En suma, una coordinación prointegralidad es exitosa cuando logra generar una articulación virtuosa entre integración, coherencia y gestión (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005).

## La coordinación de políticas sociales en tanto proceso técnico y político

La coordinación de políticas sociales puede entenderse como un **proceso político y técnico, que se orienta a la coherencia y articulación, tanto horizontal como vertical**, de las políticas para favorecer el logro de objetivos estratégicos.

De modo esquemático, no taxativo, la dimensión política se interesaría por las preguntas ¿para qué?, ¿qué?, ¿por qué?, ¿con quiénes?, mientras que la dimensión técnica se asocia más con el ¿cómo? y remite a los instrumentos operativos que aseguran su eficiencia y eficacia. Así, “coordinar no solo significa compatibilizar, sino compatibilizar con un determinado sentido” (Garnier, 2000). En la figura 2.1 se exponen estas diferencias.

Coordinar no solo significa compatibilizar, sino compatibilizar con un determinado sentido.

**Figura 2.1 Dimensiones política y técnica de la coordinación.**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de Garnier (2000).

**Qué tan formales  
deben ser los  
mecanismos de  
coordinación**

Siguiendo a Garnier (2000), la coordinación no se reduce a “hacer compatibles” unas acciones gubernamentales o programas con otros para evitar tanto las duplicidades e ineficiencias como los conflictos y choques que pueden ocurrir cuando se dan solapamientos no planificados, o cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública. Aunque este sea un aspecto importante, desde una mirada más estratégica, coordinar supone también integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo.

El proceso mediante el cual se alcanza o define ese sentido estratégico es eminentemente político, porque supone, entre otros aspectos, establecer prioridades y tomar decisiones de dos tipos:

- a. **Políticas y estratégicas**, para asegurar la coherencia y articulación de las 3 P a través de acuerdos entre los distintos involucrados.
- b. **De gestión**, para preservar la convergencia de las intervenciones de varias organizaciones, disciplinas o especialidades (Martínez Nogueira, 2007).

**Tabla 2.1 La coordinación como proceso político y técnico**

Coordinación como proceso político y técnico	
<p><b>En tanto proceso político</b>, implica enfrentar las contradicciones, restricciones y resistencias, además de consultar, cooperar y negociar, tanto con los actores gubernamentales como con los no gubernamentales.</p>	<p><b>En tanto proceso técnico</b>, puede ser entendido como un proceso de articulación operativo. Bajo esta óptica, lo fundamental es que las organizaciones cuenten con dispositivos y estructuras que las habiliten a implementar (en forma conjunta, eficiente y eficaz) las políticas, programas o proyectos que se traducen en servicios a los ciudadanos.</p>

Cortázar Velarde (2006) brinda una serie de pistas para reflexionar sobre cuán formales deben ser los mecanismos de coordinación:

- ➔ Cuanto más intensas, multilaterales y previsibles sean las interdependencias, más apropiado será formalizar la coordinación y establecer sistemas centralizados.

- ➔ Cuánto más cambiante y complejo sea el entorno en el que se producen las interdependencias (menos previsible), más apropiado será utilizar mecanismos informales de coordinación que descentralicen las decisiones y generen mayor flexibilidad (adaptabilidad).

**La coordinación está sujeta al criterio de contingencia.** Se debe buscar, entonces, un balance adecuado entre mecanismos formales e informales:

- ➔ No promover un **grado de coordinación** mayor que el necesario (debe haber una adecuada especialización entre organizaciones).
- ➔ Evitar que los **costos de la coordinación** (apoyo político, reglamentación, esfuerzo, tiempo, dinero) superen a los de sus posibles beneficios.
- ➔ Promover la **participación efectiva** de los actores comprometidos, para que establezcan una colaboración efectiva (la percepción de la necesidad de la colaboración es importante).

**Para participar activamente en la coordinación** de políticas públicas estratégicas, con protagonismo real y concreto, **es necesario contar con dotaciones importantes de poder.** Poseer ciertos medios puede significar que algunos actores materialicen sus intereses y concepciones del mundo en el plano concreto de las políticas y programas sociales.

Existen cuatro recursos sustantivos de la vida pública: lo político, lo económico, lo administrativo y lo ideológico.

#### Recuadro 2.4 Recursos sustantivos de la vida pública

- **Recursos políticos:** apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los gobernantes; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar.
- **Recursos económicos:** presupuesto; dinero para incidir en la agenda gubernamental.
- **Recursos administrativos y de gestión:** mandato legal, organización, información, experiencia técnica y capacidad para descifrar el contexto.
- **Recursos ideológicos:** ideas, valores, prestigio moral y concepciones del mundo.

## Balance entre mecanismos de coordinación formales e informales

## Equívocos que atentan contra la comprensión de la dimensión política de la coordinación

Es sabido que el Estado no es monolítico, sino heterogéneo; sin embargo, hay dos factores que atentan contra una real comprensión de la dimensión política de la coordinación:

- ➔ Las organizaciones estatales son homogéneas en los criterios, mandatos y valores que poseen sus diversas gerencias, departamentos, divisiones y unidades.
- ➔ El ejercicio de la autoridad formal (la llegada de un nuevo ministro, secretario o director, por ejemplo) es condición suficiente para que esa organización redireccione su accionar hacia las nuevas prioridades fijadas por el líder político coyuntural.

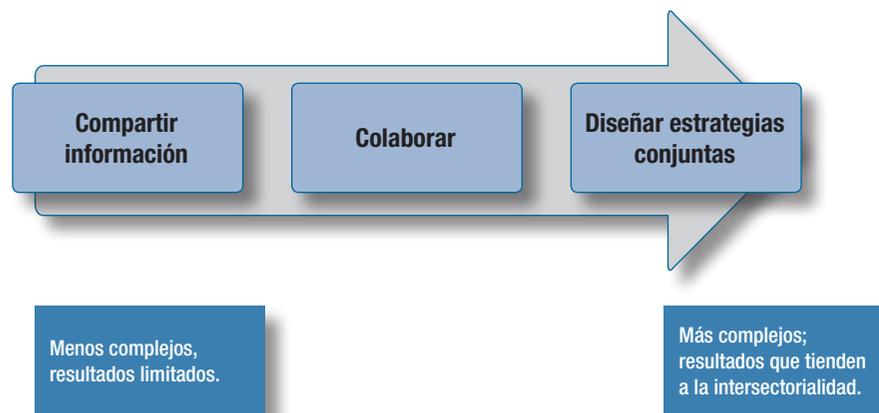
En este sentido, existen aspectos políticos comunes entre los involucrados, incluso si quien encabeza el organismo que necesita coordinación tiene (o no) un fuerte liderazgo o si se trata de equipos de un mismo partido o coalición gubernamental interpartidaria. Todos ellos son relevantes:

- ➔ Es necesario reconocer los **intereses particulares**, de fracción o de partido que suele tener cada integrante de los equipos involucrados.
- ➔ Es importante atender a las diversas **concepciones ideológicas** que tienen esas personas y sus equipos, esto repercutirá en la forma de problematizar los temas sociales y en las soluciones que se propongan para enfrentarlos.
- ➔ Se deben tener en cuenta los **efectos políticos de las simpatías o antipatías personales**: son factores clave para fomentar confianza o generar compartimentos estancos.
- ➔ Es fundamental entender las **asimetrías de poder** entre los integrantes de esos equipos, aun bajo la apariencia de tener la misma responsabilidad por ocupar cargos similares. Por ejemplo, el líder de gobierno confía más en algunos miembros de su equipo que en otros; esas personas suelen manejar más presupuesto (o tienen mayores posibilidades para asignarlo) y, por lo general, cuentan con el respaldo de grupos de interés con un alto poder de veto.

## Niveles y gradientes de la coordinación

Diversos autores proponen entender la coordinación como un *continuum* que adopta diferentes niveles de profundidad y tipos de orientación. Como se muestra en la **figura 2.2**, un proceso de coordinación puede comenzar por compartir información, por colaborar o, directamente, por el desarrollo conjunto de proyectos y programas. La complejidad técnica y política de las actividades identificadas a continuación fue ordenada de manera creciente.

**Figura 2.2 Niveles de la coordinación**



Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDES (2001).

**Tabla 2.2 Actividades de los distintos niveles de la coordinación**

Compartir información	Colaboración	Diseño y programación estratégica conjunta
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividad básica que ayuda a identificar intereses comunes entre organizaciones.</li> <li>• Pueden comunicarse objetivos, intereses, ventajas y limitaciones. También puntos de vista, roles, responsabilidades, recursos específicos, área geográfica de operación, necesidades prioritarias y aspectos relacionados con el contexto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Implica un paso más: evaluar en forma conjunta la situación, compartir ideas sobre cómo abordar el problema e iniciar intervenciones prácticas en forma conjunta.</li> <li>• Puede significar concertar normas de apoyo, movilizar recursos o implementar planes de capacitación conjunta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Es un nivel más complejo de coordinación.</li> <li>• Implica desarrollar enfoques comunes, diseñar los objetivos en conjunto y compatibilizar metas interorganizacionales.</li> <li>• Fortalece las posibilidades de obtener resultados que tiendan a la integralidad.</li> </ul>

Fuente: CIPPEC, sobre la base de INDES (2001).

Los niveles de coordinación se relacionan con el tipo de interdependencia entre los actores, es decir con el hecho de que dos o más unidades organizacionales u organizaciones completas compartan un entorno de trabajo. Diferentes grados y niveles de interdependencia generarán, así, diferentes necesidades de coordinación (Echebarría, 1998).

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 intercambian recursos (coordinación con proveedores o clientes) o porque comparten objetivos generales (de la organización o del sistema de organizaciones al que pertenecen)” (2001).

**Es indispensable que los distintos sectores y niveles de gobierno dejen de verse entre sí como partes aisladas**, en lugar de hacerlo como sectores ligados por algún grado de interdependencia en torno a una materia o problemática en común. Esto favorecerá el surgimiento de expectativas compartidas y la proliferación de interacciones, que podrían llegar a ser de “suma positiva”.

Según Peters (1998), **existe una amplia gama de grados de coordinación, estrechamente relacionados entre sí**, que definen niveles específicos en una escala incremental y que son alcanzados de manera variada, según el caso: desde la comunicación entre actores, consultas, negociaciones y consensos hasta las estrategias nacionales consensuadas.

En la **tabla siguiente** se presenta una escala con estos niveles que, aunque integrados entre sí, pueden lograrse en forma autónoma sin ser parte de un mismo proceso. Según el nivel alcanzado, el ejercicio de la coordinación será más o menos amplio, con sesgos minimalistas o maximalistas.

Tabla 2.3 Niveles de coordinación

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

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

Los distintos niveles de escala están relacionados con la complejidad de los programas, sus condiciones y mecanismos para operar las relaciones intersectoriales e intergubernamentales y la delegación de autoridad o poder para definir y lograr objetivos estratégicos a medida que se avanza hacia enfoques más integrales a través de la coordinación (Molina y Licha, 2005).

**La coordinación de políticas públicas no se reduce a una cuestión binaria, es decir, no puede valorarse adecuadamente en términos de presencia o ausencia de coordinación.** Por el contrario, existen notorios gradientes. Al respecto, Peters (1998) ofrece la perspectiva de una **escalera de coordinación**, que sitúa a la coordinación negativa como primer escalón y a la coordinación de estrategias de gobierno como último y muy favorable escalón para construir abordajes integrales.

Refiere a la ausencia de coordinación y al trabajo especializado y diferenciado, sin yuxtaposiciones.

Bajo esta modalidad comienza, propiamente, la coordinación de las 3 P, cuyo primer requisito es el reconocimiento mutuo entre los actores.

## El primer escalón: la coordinación negativa

Refiere a la ausencia de coordinación y al trabajo especializado y diferenciado, sin yuxtaposiciones. Las organizaciones trabajan en forma independiente entre sí y evitan cualquier tipo de intersección. Invierten muy poco tiempo, recursos materiales, recursos humanos y capital político para relacionarse con otros actores. Más allá de la eficiencia y eficacia final en la provisión de los servicios públicos, lo distintivo de este tipo de coordinación es que no altera en forma sustancial ni las prácticas ni el contenido del diseño de la política. En los hechos, esta es una visión minimalista de la horizontalidad del Estado: **se reducen las superposiciones y la redundancia, pero no se avanza hacia el abordaje integral de los problemas públicos.**

## El segundo escalón: la coordinación positiva

Bajo esta modalidad comienza, propiamente, la coordinación de las 3 P, cuyo primer requisito es el reconocimiento mutuo entre los actores. A partir de ahí y de la percepción de que todos los involucrados pueden mejorar una situación, es posible concebir modalidades de trabajo conjunto. Estas últimas no surgen en forma natural, sino que son el resultado de acuerdos entre actores que apuntan a cooperar. Algunas veces surgen a partir del reconocimiento de vacíos o superposiciones de acciones en ámbitos muy específicos que, además, demandan un abordaje coordinado e integrado.

Con todo, **los lazos establecidos entre las organizaciones son cortos:** ninguna de ellas se compromete con el trabajo compartido más allá de sus propios límites. En comparación con la coordinación negativa, lo novedoso de los procesos de coordinación positiva es que los actores involucrados en la implementación de las políticas (por lo general, de menor jerarquía organizacional) buscan acordar prácticas para su ejecución conjunta. En consecuencia, las redes de coordinación que emergen son “pseudoredes” muy específicas e impulsadas por funcionarios con perfil técnico y una lógica pragmática para resolver problemas. Aun cuando sean frecuentes y estables, estos lazos se limitan a la dinámica operativa de una intervención.

A pesar de sus limitaciones, este estadio incipiente es muy valorado por los actores.

## El tercer escalón: la integración de políticas

Presupone una articulación más operativa entre las acciones de implementación, pero sobre todo la elaboración de acuerdos en torno a los propios fines de las organizaciones. Este trabajo implica una negociación: las organizaciones deben realizar un trabajo conjunto previo para establecer si sus objetivos son efectivamente compatibles.

**A pesar de que la integración es normativamente deseable, supone un acomodamiento previo de los objetivos de las organizaciones.** Muchas veces las organizaciones tienen metas (incluso, dispositivos o principios rectores) contradictorias o lo suficientemente disímiles como para lograr una articulación mecánica. Entonces, la integración de políticas implica una reelaboración de los fines, lo cual hace que este estadio de coordinación sea menos frecuente y, por lo general, más costoso para los actores involucrados en términos de inercias estructurales. Por ende, **este tipo de coordinación implica también la puesta en marcha de procesos de negociación política.** Más aún, muchas veces los conflictos o las diferencias no se resuelven entre los actores horizontales sino que intervienen, al menos:

- a. Las máximas autoridades jerárquicas.
- b. Organizaciones de trabajo de frontera.

Respecto de las autoridades, en última instancia es el Poder Ejecutivo quien puede garantizar la integración de las políticas, a veces, a través de acuerdos voluntarios y, en otras ocasiones, impuestas desde el comando jerárquico. Por su parte, las organizaciones para el trabajo de frontera están diseñadas bajo la lógica de transversalizar las políticas entre diversas organizaciones públicas. Aun cuando dichas organizaciones no cuenten con capacidad de sanción, su valor simbólico es significativo en aras de alinear a los actores detrás de acuerdos básicos. En este sentido, son de destacar, por ejemplo, los comités intersectoriales, los consejos consultivos, los consejos federales y otras estructuras de interdependencia y colaboración. Asimismo, cabe señalar que muchas veces la aplicación de la coordinación de políticas se da desde el Poder Legislativo, o incluso Judicial.

Presupone una articulación más operativa entre las acciones de implementación, pero sobre todo la elaboración de acuerdos en torno a los propios fines de las organizaciones.

Es el tipo de coordinación más afinada y refiere a procesos conjuntos de elaboración de políticas en un marco más general y estratégico de desarrollo social y económico.

## El cuarto escalón: la estrategia de gobierno

Es el tipo de coordinación más afinada y refiere a procesos conjuntos de elaboración de políticas en un marco más general y estratégico de desarrollo social y económico. En otras palabras, requiere lo que comúnmente se denomina en el lenguaje del debate público: acordar un “proyecto de país” o, al menos, una imagen o visión del desarrollo. Así, las políticas que ya fueron integradas se supeditan a un plan más global y sistémico de gobierno. Para Peters (1998), esta es una expresión de “gobernanza estratégica” o “Estado estratégico”.

En esta línea, Molina y Licha (2005) reunieron un conjunto de condiciones básicas para la coordinación, en el cual se consideran algunas cuestiones de carácter político y de índole técnica.

### Recuadro 2.5 Decálogo de condiciones básicas para la coordinación

- Voluntad y cohesión política.
- Definición de objetivos estratégicos.
- Estructuras y mecanismos de coordinación (con objetivos y funciones concretas y claramente definidas).
- Participación de los actores.
- Institucionalidad legítima.
- Capacidad de coordinación y liderazgo.
- Espacios de diálogo y deliberación.
- Sinergias.
- Cultura de cooperación e incentivos.
- Sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación.

Fuente: Molina y Licha (2005).

**La coordinación está implicada en todo el ciclo de políticas, desde el diseño hasta la evaluación de las acciones;** es una función que puede servir para robustecer las 3 P a partir de mejorar sus distintas fases. Puede estar presente en todas o en algunas de esas fases, según el caso.

Un segundo elemento clave en este sentido es la mancomunidad, que se expresa al compartir recursos, responsabilidades y acciones (Mendes y

Fernandez, 2004) y que se produce en los tres planos en los que puede ser necesaria la coordinación:

1. El plano horizontal **intersectorial**.
2. El plano vertical **interjurisdiccional**.
3. El plano del vínculo **con actores no estatales**.

La coordinación no es un fin en sí mismo, es solo un mecanismo posible, cuando se requiere la participación de múltiples actores (sectoriales, de diversos niveles de gobierno o de la sociedad civil) ante un problema complejo y, por lo general, multidimensional que se asocia además a múltiples causas.

El mencionado proceso resultará en una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, la asignación de responsabilidades (con su consiguiente sistema de premios y castigos), la decisión de qué y cuántos recursos se movilizarán y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de un modo relevante a los objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales. A este tipo de coordinación la llamaremos **“coordinación prointegralidad”** (Repetto, 2005).

## 2.4 Coordinación intersectorial entre distintos sectores estatales

Como se mencionó en el **capítulo 1**, en los últimos años surgió un **nuevo paradigma para abordar las políticas públicas de niñez y adolescencia** que replanteó la forma de concebir los problemas que afectan a este grupo etario y, sobre todo, las políticas que deben ser diseñadas para darles respuestas y soluciones. A través de la Ley Nacional 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, el Estado se compromete a asegurarles, desde un abordaje integral, la protección y el cuidado que necesitan para su bienestar.

Es importante remarcar que aun cuando las respuestas estatales ante los problemas sociales se cristalicen en forma combinada en la calidad de vida de individuos, familias, grupos sociales y territorios, las políticas públicas tienen la histórica tendencia a intervenir ante estas situaciones de modo

La necesidad de avanzar hacia abordajes integrales no supone que la sectorialidad (en todos los niveles de gobierno) deba ser eliminada por completo.

fragmentado, con lógicas específicas y acotadas, y sin las necesarias sinergias que estos problemas demandan (Martínez Nogueira, 2007).

Entre las diversas muestras de falta de coordinación intersectorial es común encontrar:

- **Unidades administrativas que cumplen la misma función, pero están ubicadas en distintos sectores** (por ejemplo, programas de complementación nutricional implementados por organismos de educación y salud, o de alimentación y producción de alimentos de sectores de agricultura).
- **Duplicación de esfuerzos** dentro de un mismo sector y a diferentes niveles de provisión de servicios (por ejemplo, programas similares destinados a la misma población objetivo).
- **Competencia** entre unidades administrativas asignadas a la misma función que, en un clima de restricción de recursos, luchan por sobrevivir y provocan ineficiencias del tipo “no hacer ni dejar hacer”.
- **Ignorancia recíproca** entre distintos subsistemas de política social respecto a la provisión de servicios (Franco y Székely, 2010).

Ahora bien, la necesidad de avanzar hacia abordajes integrales no supone que la sectorialidad (en todos los niveles de gobierno) deba ser eliminada por completo. Un factor crucial a examinar para poder distinguir cuándo es necesaria la coordinación prointegralidad y cuándo basta con abordajes sectoriales es precisamente el grado de control o influencia que cada sección tiene sobre un objetivo o resultado previsto. Si un solo sector tiene incumbencia completa o casi completa sobre una cuestión, la acción monosectorial suele ser la opción adecuada. En cambio, cuando varios sectores (por lo general, el caso de niñez y adolescencia) comparten responsabilidades y saberes sobre una cuestión o cuando un sector quiere influir en un objetivo sobre el que tiene menos control, la acción intersectorial sería la más apropiada, lo cual no significa que sea fácil de conseguir.

La intersectorialidad cuestiona, al menos, dos postulados arraigados y rígidos de la gestión social:

- **La estructura** de la administración pública, caracterizada por los ministerios que atienden a una especialización sectorial.
- **Los mecanismos** de asignación de recursos según partidas sectoriales (Rufián Lizana y Palma Carvajal, 1990).

**La intersectorialidad está asociada a políticas transversales, como las enfocadas en género y edad.** Al respecto, cada vez hay más consenso acerca de la falta de sentido de desarrollar, por ejemplo, una política de género como área específica de gestión gubernamental a la que se integrarán la perspectiva laboral, sociosanitaria o educativa, sino que es más conveniente incorporar la lógica de género a las políticas que ya existen, de acuerdo con sus especificidades (Subirats y Brugué Torruella, 2004) y con el cuidado necesario para mantener el equilibrio entre los diferentes tipos de intervenciones (Viana, 1998). En el caso de infancia y adolescencia, el “interés superior del niño” supone priorizar su atención en cada uno de los servicios sectoriales.

La noción de intersectorialidad remite a los problemas que se generan cuando se busca integrar diversos sectores para implementar soluciones a los problemas sociales. En la actualidad, la reflexión en torno a este tema se articula sobre la base de dos premisas fundamentales:

- ➔ **Fundamento político:** todas las políticas públicas que persiguen abordajes integrales a problemas sociales deben ser planificadas y ejecutadas en forma intersectorial.
- ➔ **Fundamento técnico:** la integración entre sectores permite, por un lado, que las diferencias entre ellos puedan ser usadas para resolver problemas sociales de un modo productivo y que se compartan recursos (Cunill Grau, 2005).

A continuación se enumeran algunos factores que asegurarán la **viabilidad política de la intersectorialidad**, los cuales son desarrollados más en profundidad en el **capítulo 3** de este manual:

- ➔ En tanto supone compartir recursos, responsabilidades y acciones, implica también la posibilidad de resistencias y luchas de poder. La práctica sugiere que hay que diseñar **dispositivos institucionales** que minimicen esas posibilidades y contribuyan con la creación de comunidades de sentido.
- ➔ Aun bajo el supuesto de que no existan restricciones institucionales, es necesario considerar que incluso cuando las diferencias generales entre los sectores permitan el trabajo conjunto, las de poder pueden ser un obstáculo. Por eso es importante promover la influencia mutua en la toma de decisiones, para balancear estas divergencias. En este sentido, la práctica aconseja crear **estructuras organizacionales o procesos**

**Factores que aseguran la viabilidad política de la intersectorialidad**

## Factores que aseguran la viabilidad política de la intersectorialidad

## Factores que aseguran la viabilidad técnica de la intersectorialidad

**formales** para que todas las partes sean capaces de influir en la definición de los problemas y la planificación de las soluciones.

- ➔ Las experiencias sugieren que es clave disponer de variados **mecanismos integradores internos**. En este sentido cobran especial relevancia, por ejemplo, los planes elaborados en forma participativa ya que suelen contribuir a la generación de visiones compartidas.
- ➔ Si en un proyecto a mediano plazo se considera que hay que vencer resistencias culturales, la participación ciudadana puede revelarse como un mecanismo para crear capacidades integradoras en las comunidades y actuar sobre sus condiciones de vida.
- ➔ Finalmente, tal como insinúan todas las experiencias, es clave **que exista un agente catalítico** con la suficiente legitimidad o autoridad para convocar a todos los actores pertinentes (Cunill Grau, 2005).

Con respecto a la **viabilidad técnica**, se debe tener en cuenta que:

- ➔ Hay que **asegurar el financiamiento** de la intersectorialidad. No basta con que exista una planificación y definición de atribuciones conjuntas entre los sectores involucrados en cada situación. Es imprescindible, además, que sean reafirmadas en los planes y presupuestos de los entes concretos.
- ➔ En este sentido, una de las coincidencias más fuertes es que para adoptar una racionalidad integradora hay que introducirla en el **presupuesto**, ya que los rubros por especialidades chocan con la pretensión de intersectorialidad.
- ➔ Para crear sinergias (o, al menos, evitar las contrasinerias) en la administración pública, es necesario fomentar las **miradas integrales**, sobre todo cuando se trata de introducir una nueva racionalidad como la que propicia la intersectorialidad.

Unesco (1990; en Cunill Grau, 2005) afirma que la sectorización es un reordenamiento necesario de la realidad para actuar sobre ella con un criterio de división técnica del trabajo. Pero también explica que “solo una visión integradora, asociativa e intersectorial permite controlar las exigencias de una estrategia global para el desarrollo”. Así entendida, la intersectorialidad supone tres desafíos:

- ➔ La integración conceptual de objetivos.
- ➔ La integración administrativa de algunos procesos.
- ➔ El derrumbe (al menos hipotético) de “cotos cerrados” o “feudos”.

## Algunas caracterizaciones de la intersectorialidad

Para empezar, hay que considerar que es posible construir un arreglo de naturaleza intersectorial en tres ámbitos:

- ➔ En el **ámbito de la decisión política**, donde se construyen consensos y pactos que enfrentan la excesiva sectorialización de la estructura administrativa.
- ➔ En el **ámbito de las organizaciones**, donde se sitúan las alteraciones en las estructuras, mecanismos y procesos existentes.
- ➔ En el **ámbito operativo** de las políticas, donde los cambios ocurren en los procesos de trabajo.

Así, es posible identificar distintos alcances de la intersectorialidad:

- ➔ La política es diseñada, ejecutada, acompañada y evaluada de manera intersectorial.
- ➔ La política es formulada en forma intersectorial, pero ejecutada de manera sectorial, según el nivel de coordinación.
- ➔ La política establece objetivos y metas consistentes entre sectores, pero es formulada y ejecutada de manera sectorial (Veiga y Bronzo, 2005).

Lo anterior conduce al interrogante de cuáles son los alcances posibles de estos intentos prácticos. Al respecto, podemos identificar dos perfiles:

Perfil muy amplio	Perfil más acotado
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Involucra todos los aspectos de la política social, pero es geográficamente limitado.</li> <li>• Exige una fuerte transformación de la gestión pública.</li> <li>• Demanda altos volúmenes de recursos políticos, administrativos y financieros.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se basa en la implementación de acciones intersectoriales, definidas estratégicamente sobre la base de situaciones específicas.</li> <li>• Implica reformas graduales y esfuerzos menores.</li> </ul>

Fuente: CIPPEC, sobre la base a Magalhaes, citado en Veiga y Bronzo (2005).

## Alcances de la intersectorialidad

El **diagrama 2.1** clarifica estos perfiles desde el prisma de una política social implementada por un poder ejecutivo nacional, provincial o municipal (Repetto, 2005).

#### **Diagrama 2.1 Diversos alcances de (potencial) intersectorialidad en la política social**

**Programas de lucha contra la pobreza, de acotada cobertura.**

**Programas de lucha contra la pobreza, de amplia cobertura y con condicionalidades.**

**Políticas y servicios de las distintas áreas sociales del Estado.**

**Políticas, servicios y programas de distintas áreas del Estado (incluso los sectores sociales).**

Para el caso de la intersectorialidad también hay intensidades variadas (Cunill Grau, 2005), según si:

- ➔ Afecta a todo (o parte) el ciclo de políticas.
- ➔ Supone (o no) alteraciones en las estructuras organizativas.
- ➔ Se traduce en mancomunidad (total o parcial) de recursos y responsabilidades entre los sectores respectivos.

Las restricciones institucionales y las tensiones políticas de la intersectorialidad parecen estar entre los factores que ayudan a explicar la intensidad de la intersectorialidad y el grado de integración entre sectores gubernamentales.

Además, la escala en la que se realice el esfuerzo de intersectorialidad también es relevante: no es lo mismo coordinar al interior de un municipio pequeño (que cuenta con pocos actores que además se conocen bien entre sí) que coordinar en el nivel del Estado nacional. En todos los casos es

necesario mencionar que la gestión presupuestaria es un aspecto clave cuando se involucra a distintas áreas.

Por último, la existencia de un problema concreto o de un objetivo preciso es un factor crítico en la eficacia de los ámbitos de coordinación intersectoriales.

## 2.5 Coordinación intergubernamental entre distintos niveles de gobierno

Como se señaló en el **capítulo 1, la complejidad inherente a las políticas sociales de niñez y adolescencia supone un desafío que, en el contexto argentino, involucra a los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal.**

En particular, el nuevo paradigma de abordaje supone la conformación de un andamiaje institucional a partir del cual los gobiernos locales adquieren un protagonismo estratégico para garantizar el ejercicio de los derechos reconocidos a niñas, niños y adolescentes por la Ley. En este sentido, cobra fuerza la necesidad de emprender la coordinación como camino a la integralidad ya que los municipios deben trabajar en forma articulada tanto con el gobierno provincial como con el nacional.

Luego de abordar aspectos diversos de la **coordinación intersectorial u horizontal**, es momento de considerar la muchas veces necesaria coordinación entre niveles de gobierno, también conocida en la literatura especializada como **coordinación vertical o intergubernamental**.

**En la actualidad, la fragmentación de responsabilidades entre niveles de gobierno es casi inevitable, dada la complejidad de la intervención pública** (Jordana, 2003). Esto implica que no alcanza con una norma formal que divida tareas: la distribución concreta de responsabilidades entre niveles de gobierno es una tarea difícil, no solo técnica, sino con numerosas implicancias políticas.

La política social no es un tema exclusivo del Estado nacional. Muchas políticas públicas, por su complejidad e interdependencia, consiguen mejores resultados si distribuyen sus responsabilidades entre distintos niveles de gobierno, ya que sus diversos componentes tienen economías de escala diferentes, lo que conduce a una división del trabajo entre nación, provincias y municipios.

En un sistema federal como el argentino, la coordinación entre niveles de gobierno (coordinación vertical) es un factor determinante en la viabilidad y buen desempeño de las políticas públicas necesarias para atender muchos problemas y asuntos sociales de carácter multidimensional y, por ende, transversal.

Por ejemplo, las políticas sociales sectoriales (educación y salud, entre otras) suelen requerir una distribución de responsabilidades compleja en la que los gobiernos descentralizados asumen las responsabilidades directas, mientras que los niveles superiores pueden ejercer tareas de supervisión y articulación. Pero también sucede lo mismo con intervenciones intersectoriales.

Aunque parezca obvio, es importante destacar que la complejidad en las relaciones intergubernamentales aumenta cuando están involucrados los tres niveles de gobierno: en esos casos, se pueden llegar a producir en simultáneo tres ejes de relación distintos (provincia-municipio, nación-provincia y nación-municipio); mientras que con dos niveles, existe uno solo. Si los países con tres niveles administrativos cuentan con autoridades políticas elegidas en forma legítima en cada uno de los niveles, se puede suponer que el nivel de complejidad de las relaciones intergubernamentales aumentará, en comparación con los países en los que las autoridades de alguno de estos niveles están supeditadas formal y jerárquicamente a las del nivel superior (Jordana, 2003).

En definitiva, existen ámbitos del quehacer gubernamental en los que no se puede pretender cumplir de manera separada o independiente las atribuciones que tiene cada nivel de gobierno. Si distintos niveles participan de un mismo servicio público, la coordinación a favor de la integralidad se vuelve fundamental: la formulación y gestión de políticas sociales en el marco del federalismo hace indispensable que se mejoren los procesos que inciden (o no) en la calidad de vida de la población destinataria.

### **Recuadro 2.6 Ejemplo: experiencia de articulación y gestión conjunta en el abordaje de la primera infancia, Quilmes, provincia de Buenos Aires**

El Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años, que depende del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación, propuso un dispositivo de articulación entre los equipos técnicos de la Secretaría de Desarrollo Social de Quilmes y los equipos de infancia que pertenecen a la Subsecretaría de Infancia y Adolescencia.

Se realizaron múltiples acciones en conjunto:

- Se presentó el Programa Primeros Años a todos los técnicos de los equipos municipales.
- Los equipos municipales presentaron al equipo técnico del Primeros Años los avances logrados en el municipio.
- Los equipos municipales acompañaron al equipo de Primeros Años en el recorrido inicial por los barrios en los que se iba a implementar el Programa, para facilitar la articulación con referentes y organizar las reuniones y encuentros con las instituciones y organizaciones de los barrios de cara a la elaboración del diagnóstico local y situacional.
- Se continuó con una modalidad de trabajo conjunto en la selección de los facilitadores y con reuniones periódicas, para acordar estrategias y la resolución de situaciones y conflictos cotidianos. Además,

se designó a un miembro de los equipos municipales como referente del municipio para el Programa. Este trabajo se orientó a construir un diálogo permanente a partir del cual se pudieran aunar miradas sobre las realidades de los barrios y evaluar la pertinencia y especificidades de las intervenciones de cada equipo, para evitar superposiciones y compartir los espacios comunes. En la actualidad, el equipo municipal participa en forma regular de las actividades de capacitación y acompañamiento a las familias que realizan los y las facilitadores/as, les aporta información relevante y acerca los recursos municipales a las familias cuando es necesario, de acuerdo con las inquietudes de los facilitadores/as. Estos, a su vez, difunden las actividades y servicios sociales del municipio para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños y niñas y de sus familias.

Así, se logró avanzar hacia un funcionamiento conjunto en el desarrollo de las acciones, en detrimento de la fragmentación en los abordajes.

Fuente: Consejo de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación (2011).

Es importante reconocer que la descentralización implica siempre 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 y sus diseños institucionales (Jordana, 2003).

<b>Monopolio institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El gobierno nacional maneja de modo exclusivo determinadas áreas.</li> </ul>
<b>Monopolio institucional distribuido</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los gobiernos subnacionales manejan de modo exclusivo determinadas áreas.</li> </ul>
<b>Pluralismo institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades sobre determinadas áreas.</li> </ul>

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Jordana (2003).

Hoy, en gran parte de los países existen las tres modalidades, 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. La Argentina, por ejemplo, se caracteriza por la predominancia de un modelo de monopolio institucional distribuido entre Nación y provincias, mientras que al interior de las jurisdicciones subnacionales coexisten distintos modelos según el status jurídico que le atribuye a cada municipio su constitución provincial.

Para el caso de cómo se decide, diseña y gestiona una política social (incluida su evaluación) en el marco de la descentralización, es importante determinar:

- ➔ Si la capacidad de decisión está distribuida entre autoridades de distinta escala territorial.
- ➔ Qué atribuciones le caben a cada autoridad.
- ➔ Qué mecanismos existen para coordinar la actividad entre autoridades de distinta jurisdicción.
- ➔ En qué medida las diferencias entre jurisdicciones coinciden con diferencias reales en el entorno social y en la eficacia de los sistemas de acción social subnacionales, y si existen mecanismos para compensar esas diferencias (Acuña y Repetto, 2009).

Es importante aclarar que la descentralización de las políticas públicas también puede implementarse en distintos niveles, según si la capacidad de decisión está distribuida entre autoridades de distinta escala territorial y qué atribuciones le caben a cada uno. A su vez, la coordinación intergubernamental presenta distintos niveles de intensidad según los mecanismos que existan para coordinar y la predisposición a entablar relaciones de coordinación (ver **figura 2.3**). (Cabrero Mendoza, 2006).

**Figura 2.3 Niveles de centralización y coordinación en las relaciones intergubernamentales**

		Nivel de centralización en la hechura de las políticas públicas	
		Alto	Bajo
Nivel de coordinación en las relaciones intergubernamentales	Bajo	Coordinación jerárquica	Dispersión
	Alto	Coordinación donante-receptor	Gobierno multinivel

Fuente: Cabrero Mendoza (2006).

Figura 2.4 Tipos de coordinación y descentralización

<p><b>Coordinación jerárquica</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No permite obtener los beneficios de un proceso descentralizador: proximidad y cercanía con los problemas.</li> <li>• Es altamente costosa y poco eficaz.</li> </ul>
<p><b>Dispersión</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se descentraliza para deshacerse de una parte de la política social, o por falta de instrumentos alternativos.</li> <li>• Riesgos: falta de sinergia, iniciativas contrarias, dilución de esfuerzos, fragmentación de beneficios.</li> </ul>
<p><b>Coordinación donante-receptor</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No necesariamente domina el gobierno central, sino que este se adapta a las condiciones locales. Los gobiernos subnacionales requieren recursos del gobierno central.</li> <li>• El nivel de descentralización es limitado, con un margen de adaptación importante de los gobiernos subnacionales.</li> </ul>
<p><b>Gobierno multinivel</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las instancias de coordinación intergubernamental son permanentes y se desvanecen las divisiones entre niveles de gobierno.</li> <li>• Todos los participantes ven beneficios en la coordinación.</li> </ul>

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Cabrero Mendoza (2006).

### **Recuadro 2.7 El caso del maltrato infantil. Un ejemplo de articulación horizontal y vertical. Provincia de Buenos Aires**

En el caso específico de maltrato infantil, lo interesante es que si bien cada sector tiene sus directrices, hay temas en los que es necesario coordinar el accionar del conjunto de los organismos para evitar la sobreatención o superposición de actores en un caso o la revictimización de aquellos/as cuyos derechos fueron vulnerados.

Las situaciones que involucran a niñas, niños y adolescentes requieren respuestas integrales, con mecanismos de coordinación aceptados. Muchas veces, una intervención inicial incompleta o deficitaria empeora la situación y dificulta su posterior resolución; otras, los organismos que actúan en distintas instancias no conocen los límites de su intervención (cuándo y dónde comienza su función y cuándo y dónde la del otro) o se sienten “dueñas” de todo el caso.

En el caso del maltrato y abuso infantil, nos enfrentamos a una problemática compleja porque intervienen diversos sectores de gobierno y se vuelve indispensable coordinar su accionar al menos en dos líneas:

- a) Priorizar la prevención e intervención temprana mediante el trabajo articulado y coordinado de todas las instituciones que tienen contacto cotidiano con niños, niñas y adolescentes y
- b) Mejorar los mecanismos y procedimientos de abordaje para evitar su revictimización.

En ese sentido, la Provincia de Buenos Aires define en el Sistema de Promoción y Protección Integral de Derechos (Ley provincial 13298) un modelo de intervención basado en la corresponsabilidad de sus actores. En

este contexto, la Comisión Interministerial de Promoción y Protección de los derechos del niño de la Provincia dispuso formar, con el apoyo de UNICEF, un plan integral de prevención, atención y erradicación de la violencia contra la niñez y adolescencia entre todas las áreas involucradas y “generar un agenda territorial de trabajo junto a los municipios con el objeto de promover un mayor compromiso en el abordaje de la problemática de la violencia sobre niñas, niños y adolescentes y construir dispositivos a partir del consenso y acuerdo entre los diferentes actores para la generación de protocolos específicos de intervención”.

En este ejemplo podemos ver en funcionamiento tanto a la coordinación horizontal (entre los ministerios de Educación, Seguridad, Salud, Desarrollo Social, Derechos Humanos y Niñez) como a la vertical (al generar los dispositivos mediante la realización de jornadas de producción colectiva con los efectores a nivel local). En los talleres territoriales se identifican en conjunto las dificultades y obstáculos de cada área y su vínculo con el grado de trabajo intersectorial, con el objetivo de determinar los caminos posibles para superar las dificultades que se presentan en la atención de las situaciones de maltrato infantil (actividades y acciones a desarrollar, y por parte de cuáles actores). Este proceso culmina con la construcción de un modelo de abordaje integral que toma en cuenta la mirada, experiencia y operatoria de los equipos técnico-políticos municipales y provinciales.

## 2.6 Coordinación entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil

Como ya se mencionó, la Ley Nacional 26061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes estableció una nueva manera de entender y atender las necesidades y derechos vulnerados de la niñez. Entre los cambios impulsados se destaca el que establece que **la gestión coordinada del Estado con la sociedad civil es un aspecto clave para la promoción de redes intersectoriales locales**.

Hasta aquí, se analizó la coordinación entre áreas y niveles de gobierno. No obstante, la importancia de avanzar en un camino de coordinación prointegralidad intersectorial pone en primer plano la necesidad de que exista coordinación no solo entre los sectores gubernamentales implicados, sino también con actores de la sociedad civil involucrados.

Un fenómeno de relevancia para superar los problemas de segmentación y fractura en la implementación de políticas públicas es precisamente la activación de la sociedad civil, la cual fue asumiendo papeles de creciente importancia: como demandante, como actor en procesos de formulación, ejecución y control de programas y, en algunos casos, como efector directo, ya sea por propia iniciativa, delegación o convenio con entes públicos (Martínez Nogueira, 2007). En ciertas ocasiones, la relación de jerarquía es sustituida en la ejecución por una red de acuerdos e interdependencias que varían sustancialmente los roles de los responsables y afectan tanto a las funciones desempeñadas y a sus mecanismos como a los actores que participaban en la provisión de prestaciones y servicios.

Por ejemplo, la política sanitaria de un municipio compromete no solo al conjunto de intervenciones (normas, acciones directas y recursos) que realiza la Secretaría de Salud del municipio, sino también a las distintas tomas de posición de otros actores: las asociaciones profesionales que expresan los intereses del sector privado, las asociaciones gremiales que defienden los intereses de los trabajadores del sector, las organizaciones sociales con sus demandas y la población que asiste a los servicios de salud de ese municipio (Chiara y Di Virgilio, 2009).



Para mayor información sobre este punto, consultar el **manual de Planificación (secciones 3.2.2 y 3.2.6)** donde se desarrollan las herramientas para analizar los actores y las fuerzas que pueden entrar en este campo de disputa)

Así, en el contexto general en que los municipios fueron adquiriendo mayores responsabilidades financieras, técnicas y políticas, y junto con la transferencia de competencias, se desarrollaron mecanismos de participación ciudadana que contribuyeron a mejorar la gestión de los gobiernos locales (Licha, 2001).

### **Recuadro 2.8 Red por el derecho a la educación “Estudiar es tu derecho”. Un ejemplo de articulación entre Estado y sociedad civil**

Con el propósito de llevar adelante acciones y proyectos que colaboren con el efectivo cumplimiento del derecho a la educación de niños, niñas y jóvenes en situación de vulnerabilidad socioeducativa, la Dirección Nacional de Políticas Socioeducativas del Ministerio de Educación de la Nación, la Fundación de Organización Comunitaria (FOC), la Fundación Sustentabilidad, Educación, Solidaridad (SES), CÁRITAS Argentina y diversas organizaciones sociales y comunitarias conformaron la Red Nacional de Organizaciones de la Sociedad Civil por el Derecho a la Educación.

El objetivo de esta instancia es generar redes y espacios asociativos para discutir y realizar acciones que les permitan a los niños y adolescentes del país acceder, permanecer y terminar la escuela. Además, se busca recuperar experiencias, saberes y conocimientos que las organizaciones sociales y las escuelas poseen para transformarlos en productos educativos y comunicacionales que relaten las historias y aprendizajes de todos los miembros de la comunidad educativa: los y las docentes, las familias y los chicos y chicas.

Este trabajo por la inclusión, la permanencia y el efectivo egreso de los alumnos es realizado de manera conjunta,

a través de la recuperación y valoración de la gran variedad de proyectos educativos que se desarrollan a lo largo y ancho del país.

Esta red convoca a centros educativos, jardines maternales, comedores comunitarios, bibliotecas y clubes barriales, cooperativas, fundaciones y parroquias con inscripción territorial que se desempeñan en comunidades urbanas, suburbanas y rurales. En total, existen 80 organizaciones involucradas y se trabaja con 780 organizaciones comunitarias de diversas localidades. La Red se encuentra presente en 22 jurisdicciones: Buenos Aires, Córdoba, La Rioja, Mendoza, San Juan, Chaco, Corrientes, Entre Ríos, Formosa, Misiones, Santa Fe, Catamarca, Jujuy, Salta, Tucumán, Santiago del Estero, Chubut, Neuquén, Río Negro, La Pampa y Santa Cruz.

Este es un buen ejemplo de coordinación entre el Estado y la Sociedad Civil porque promueve la ampliación de las fronteras de la escuela al abrir el juego a la comunidad y facilitar el diálogo y la actuación en forma conjunta con instituciones y referentes legitimados.

Fuente: <http://portales.educacion.gov.ar/dnps/red-nacional-de-organizaciones-2/>



Para mayor información sobre este punto, consultar el **manual de Planificación, secciones 3.2.3 y 3.2.4** donde se describen importantes instancias de participación como grupos focales, diagnósticos participativos, etc.

Las organizaciones de base y ONG suelen aportar saberes y prácticas nacidas de la iniciativa social. Su cercanía con la población, la relativamente baja escala en la que operan y el carácter experimental de muchas de sus metodologías les permiten estar más atentos (no en todos los casos, por supuesto) a las necesidades específicas y a la multiplicidad de factores que operan sobre la situación de las familias y comunidades con las que tienen contactos. Algunas metodologías en materia de formulación de diagnósticos, identificación de prioridades y seguimiento de las acciones desarrolladas por actores sin fines de lucro alcanzaron un elevado grado de reconocimiento y formalización y sirven en la actualidad como recursos eventuales para mejorar las acciones estatales de alcance territorial.

En este contexto, la participación ciudadana cobra un papel fundamental. En pos de la integración de políticas se vuelve necesaria la coordinación entre los actores del Estado y los de la sociedad civil, que busca ganar espacios de participación. Las razones más relevantes para incluir, por ejemplo, la participación de diversos actores sociales en la formulación y gestión de las políticas sociales orientadas a niñez y adolescencia se pueden clasificar en tres tipos:

Axiológicas	Epistemológicas	Pragmáticas
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación constituye un valor social, un derecho humano, porque todas las personas tienen el derecho (no la obligación) de tomar parte en decisiones que puedan afectar su vida actual o futura.</li> <li>• Esa participación debe ser voluntaria, y no coercitiva.</li> <li>• Puede promover relaciones sociales más democráticas e igualitarias en otros niveles de la acción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La participación de todos los que están involucrados en un determinado escenario permite más y mejor conocimiento acerca de esa realidad y del modo en que se puede intervenir para introducir en ella cambios o mejoras.</li> <li>• La participación se solapa con la intersectorialidad, porque implica intercambios de saberes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La viabilidad y efectividad de las intervenciones sociales es mayor si las personas se involucran desde el principio y en todas las etapas (hipótesis basada en experiencias locales).</li> <li>• Esto permite analizar la situación dentro de su contexto particular, identificar fortalezas y debilidades; otorgar prioridad a los problemas; tomar decisiones acerca de las estrategias, y supervisar y evaluar su ejecución.</li> </ul>

Fuente: CIPPEC, sobre la base de Polanco Valenzuela (2010).

Finalmente, cabe señalar que para potenciar realmente el valor de la participación ciudadana y de organizaciones de la sociedad civil, los actores estatales deben tener bien presente que una efectiva participación social en instancias de coordinación podría afectar las relaciones de poder. Por eso, no alcanza solamente con prestar atención a los aspectos técnicos de la coordinación entre Estado y sociedad civil, sino también a sus aspectos políticos.

En el próximo capítulo, presentaremos diversas instancias, mecanismos y herramientas que pueden ayudar a los gobiernos en la compleja tarea de articular acciones que permitan fortalecer la integralidad de los abordajes.



# Capítulo 3

## Instancias, mecanismos y herramientas para la coordinación

3.1	Instancias de coordinación gubernamental	75	3.5.2	Negociación	96
3.1.1	Gabinetes sociales	76	3.5.3	Trabajo en equipo	98
3.2	Instancias de coordinación con organizaciones de la sociedad civil: la importancia de la participación ciudadana	80	3.6	Sistemas de Información	100
	¿En qué momento es pertinente abrir la participación a la ciudadanía?	80		Fuentes de información	103
	Posibles modalidades de participación ciudadana	81	3.6.1	Registro único de beneficiarios (RUB)	105
	Pasos a seguir para aprovechar estos ámbitos	83	3.6.2	Sistemas Integrados de Información Social (SIIS)	107
3.3	Gerencia de redes	84	3.7	Herramientas de gestión operativa	109
3.4	Mecanismos de coordinación	90	3.7.1	Ventanilla única	109
3.4.1	Adaptación mutua	91		Ventanilla única de recepción de demandas	111
3.4.2	Supervisión directa	92		Ventanilla con funciones de detección de necesidades, recepción de demandas y medios para satisfacerlas	112
3.4.3	Estandarización	92	3.7.2	Otras herramientas de gestión operativa útiles para la coordinación: el mapa de actores y el árbol de problemas	113
3.5	Habilidades personales y grupales para la coordinación	94	3.8	Consideraciones finales	114
3.5.1	Liderazgo	95			



Como mencionamos en el **capítulo 2, la coordinación no es una función natural de la acción individual o colectiva, sino que se trata de un constructo organizacional que debe ser sostenido a través de instrumentos concretos.** Para eso es necesario, entre otros aspectos, contar con un apropiado entorno político institucional y con una solidez técnica que permita traducir la “intención de coordinación” en “coordinación efectiva que genere resultados”.

En este capítulo se enunciarán algunas de estas instancias, mecanismos y herramientas que ayudan a los gobiernos en la compleja tarea de articular acciones, proyectos y programas para lograr la integralidad de las políticas. Su descripción intentará responder (no en forma taxativa, sino solo para aquellos casos en los que sea claro y evidente) a preguntas como qué es y para qué se utiliza cada herramienta, en qué parte del ciclo de la política podría tener injerencia, cuáles son sus principales rasgos técnico políticos, las condiciones mínimas que se necesitan para su implementación (escala del gobierno local, recursos, etc.), los pasos involucrados en su diseño y ejecución y su vínculo o complementariedad con otras herramientas, de este manual o de los dos restantes que integran la serie.

### 3.1 Instancias de coordinación gubernamental

Es posible implementar instancias específicas (preexistentes o construidas *ad hoc*) para promover la función de coordinación, es decir, organizar ámbitos capaces de mediar y articular políticas sectoriales para que sean

Esta instancia de coordinación es un espacio clave para asignar rectorías temáticas para los distintos grupos etarios (niñez y adolescencia, juventud, edad activa y adultez mayor) que, por definición, necesitan de abordajes integrales y multidisciplinarios.



Para mayor información sobre las fases del ciclo de la política, consultar el manual de Planificación en la **sección 3.1**.

compatibles con los objetivos más generales de un gobierno. A estos espacios se los denomina **instancias de coordinación**.<sup>4</sup>

Dentro de la familia de estructuras fundamentales para lograr un abordaje integral de las 3 P, existe una amplia variedad de alternativas. Todas ellas requieren recursos, vínculos entre sus miembros, habilidades logísticas y experiencia para implementar los acuerdos establecidos entre las organizaciones involucradas.

A continuación, nos centraremos en la instancia por antonomasia de coordinación de políticas sociales al interior del aparato gubernamental: los **gabinetes sociales** (en adelante GS). Antes de proceder a su descripción, corresponde aclarar que cuando nos refiramos a estos espacios es posible que hablemos de una instancia de coordinación de políticas sociales en general o de una instancia específica asociada como, por ejemplo, la coordinación de políticas orientadas a niñez y adolescencia.

### 3.1.1 Gabinetes sociales

El GS es un diseño institucional concebido para garantizar la coordinación intersectorial y lograr, así, avances en la integralidad de las políticas sociales. Puede ser aplicado en cualquier nivel de gobierno. Entre sus objetivos se encuentran asegurar la articulación interinstitucional y asignar los recursos de acuerdo con prioridades claras, asociadas a los principales problemas sociales que se desea enfrentar.

El GS es un ámbito político estratégico en el cual se formulan, en forma intersectorial, las estrategias fundamentales de las políticas sociales. Este espacio se relaciona, sobre todo, con **las primeras fases del ciclo de la política**, es decir, con el momento en el que se define el problema, se plantean alternativas de acción o se diseñan las intervenciones seleccionadas.

**Si los integrantes del gabinete no tienen voluntad para coordinar sus acciones y carecen de un líder técnico político, es muy probable que el ámbito pierda su potencial** y que se releguen a un segundo plano tanto el debate político como las acciones que promueven integralidad. Sin embargo, si este espacio contribuye a debilitar la inercia sectorial, de todos modos habrá obtenido un resultado loable (Repetto, 2010).

<sup>4</sup> Se denomina **mecanismos de coordinación** a los medios que se utilizan para coordinar las diferentes partes de la instancia de coordinación. Para mayor información sobre este punto consultar el capítulo 3.4 del presente manual.

En ese sentido, es clave que el GS cuente con una base política de sustento (formal o informal). Como señala Repetto (2010), es importante dotar a los mecanismos y ámbitos de coordinación de una apropiada confluencia entre autoridad política y solidez técnica, porque la una sin la otra queda limitada a una simple “condición necesaria”, en lugar de ser una “condición suficiente”.

A la hora de constituir instancias de coordinación, **es fundamental evitar la ilusión de que las reglas formales permiten “decretar” la articulación** de voluntades, intereses y recursos de grupos u organizaciones en conflicto. Es decir, que la existencia de estructuras formales de coordinación no implica que los actores efectivamente coordinen. Es necesario considerar las reglas que no están escritas, pero que de todos modos regulan el conflicto político en general y “el juego de la coordinación” en particular.

Los GS son más usuales en los niveles nacional y provincial; sin embargo, también **es útil incorporarlos a la gestión local cuando la escala y grado de complejidad de los municipios lo amerita**: por ejemplo, tiene sentido implementar este tipo de gabinetes si hay organismos diversos, dedicados a educación, salud, hábitat, vivienda trabajo, etc.; en cambio, no es una solución estratégica en los municipios más pequeños, cuya institucionalidad social hace recaer toda la responsabilidad de políticas sociales sobre uno o dos organismos. En este último caso, es posible lograr la coordinación a través de otro tipo de iniciativas menos complejas.

Su **estructura** puede ser creada en el marco de la implementación o ser una dependencia ya existente en algún sector que participe del ámbito de coordinación (no es recomendable crear más burocracia, sino buscar la forma de reorientar, por ejemplo, a algún recurso humano –siempre y cuando tenga la capacidad de articular saberes, procedimientos y recursos–). Sus tareas serían confeccionar, monitorear y actualizar las herramientas técnicas fundamentales para garantizar el trabajo intersectorial:

- ➔ Generar la información necesaria para la toma de decisiones estratégicas.
- ➔ Elaborar y hacer el seguimiento del sistema de metas e indicadores (en conjunto con las áreas técnicas de los ministerios).
- ➔ Elaborar el orden del día y relatoría de los encuentros.
- ➔ Confeccionar la memoria de las intervenciones.
- ➔ Garantizar mecanismos de comunicación entre los diversos involucrados.

Es recomendable que el gabinete cuente también con un soporte técnico abocado específicamente a su coordinación.

La confianza entre los distintos participantes de los ámbitos de coordinación, y entre estos y la máxima autoridad política, es clave para asegurar el buen funcionamiento de estas instancias. Por eso, queda claro que si las reglas de juego relativas a la gestión de lo social no promueven seguridad e incentivos para el compromiso entre los involucrados, escasos serán los logros.

La conformación del GS no es una cuestión que deba establecerse en forma absoluta, sino que debe responder a la estructura organizacional de cada gobierno y a lo relevante que sean los recursos políticos, económicos, administrativos e ideológicos para la gestión. Por ejemplo, un gabinete que atiende problemas de niñez y adolescencia debe incluir a representantes de todos los sectores que gestionan este tipo de políticas sociales (desarrollo social, trabajo, seguridad social, educación y salud); también es oportuno que las personas u organizaciones involucradas articulen su trabajo con otros actores clave del municipio (hábitat, vivienda, etc.).

Para ayudar a la institucionalización de esta instancia, es recomendable que los encuentros se organicen con una periodicidad preestablecida (un encuentro por mes es una frecuencia óptima, de acuerdo con las experiencias relevadas).

### Recuadro 3.1 El Gabinete Joven de la Provincia de Santa Fe

Desde diciembre de 2007, el gobierno de la provincia de Santa Fe desarrolla, a través de la creación del Gabinete Joven de la Provincia, una política innovadora al servicio de la integralidad de las acciones públicas sobre la juventud.

Este gabinete es un dispositivo institucional creado para incorporar la perspectiva joven a la construcción de las políticas públicas. Supone la exigencia de gestionar en forma transversal y asume el desafío de la participación como vía ineludible para la inclusión de los jóvenes como sujetos de derechos.

A través de esta instancia, la juventud se integra a la vida ministerial bajo la coordinación de la Dirección Provincial de Políticas de Juventud, que depende del Ministerio de Innovación y Cultura. El espacio está conformado por un total de veintiseis funcionarios (que, en general, ocupan el cargo de asistentes técnicos del ministro correspondiente). Sus integrantes provienen de diferentes ciudades y localidades de la provincia: Tostado, Reconquista, Rafaela, Sunchales, Santo Tomé, Santa Fe, Oliveros, Pérez, Rosario y Venado Tuerto, entre otras.

Su misión es “integrar a los jóvenes en la elaboración participativa de cada iniciativa del gobierno provincial para lograr una transformación sociocultural hacia una sociedad más justa, solidaria e integrada”. Además, busca garantizar dos grandes cuestiones: a) la inclusión, en forma transversal, de la perspectiva joven a cada acción gubernamental y b) la integralidad en el abordaje de los múltiples problemas que afectan a esta franja etaria.

Entre sus objetivos se destacan:

- a) Constituirse en una escuela de formación en gestión pública desde la práctica y ser el espacio encargado de introducir la “perspectiva joven” en todas las áreas de gobierno.
  - b) Involucrar a sus miembros en el proceso de toma de decisiones de cada ministerio para lograr construir políticas públicas con las y los jóvenes.
  - c) Diseñar, implementar y evaluar políticas públicas desde la juventud para el conjunto de la sociedad.
- Las reuniones tienen lugar cada 15 días y funcionan “con comisiones de trabajo donde se elaboran propuestas concretas para toda la sociedad y que son elevadas desde el ámbito de este Gabinete”.

Fuente: Balardini (2009).

1. Diagnóstico o línea de base



2. Diseño de la intervención



3. Gestión o ejecución del programa



4. Seguimiento y monitoreo



5. Evaluación y resultados



Para mayor información sobre la línea de base, consultar el **manual de Monitoreo y Evaluación, sección 3.1.**

## 3.2 Instancias de coordinación con organizaciones de la sociedad civil: la importancia de la participación ciudadana

Hablar de las instancias de coordinación entre el Estado y la ciudadanía es hablar de las formas y metodologías de gestión que procuran incluir a los diversos actores sociales (organizaciones de la sociedad civil en general y destinatarios de las políticas en particular) en los diferentes momentos críticos de aquellas políticas públicas que los afectan. Estos espacios pueden abrirse en cualquiera de las fases en las que se lo considere más oportuno: durante la identificación del problema, la priorización de actividades, la toma de decisiones relativas al destino de los recursos, la concreción de las acciones o la sistematización de la experiencia y la evaluación.

### ¿En qué momento es pertinente abrir la participación a la ciudadanía?

Hay al menos **cinco momentos** críticos en los que es posible abrir canales de participación entre los gobiernos locales y la ciudadanía para coordinar roles y recursos<sup>5</sup>. Esta participación ciudadana puede tener distintos alcances, según las etapas o procesos en los cuales las organizaciones sociales (por ejemplo, destinatarios de las intervenciones en cuestión) sean incorporadas.

#### 1. Diagnóstico o línea de base

Los destinatarios, potenciales o reales, de un proyecto, programa o política pueden aportar antecedentes sobre sus condiciones de vida, jerarquizar sus principales necesidades o visibilizar derechos vulnerados.

#### 2. Diseño de la intervención

En general, el diseño de un programa o política social recae sobre los profesionales que están a su cargo. Sin embargo, es posible que cuanto más respondan las acciones diseñadas a los problemas y demandas de la ciudadanía, mayor sea su impacto. Los destinatarios pueden hacer aportes al diseño de las 3 P al explicitar sus prioridades y expresar su opinión sobre cómo incidirá la iniciativa en sus problemas.

<sup>5</sup> Esta enumeración se basa en el análisis realizado por Irarrazábal (2005) sobre la participación ciudadana en programas de combate a la pobreza en América Latina (entre ellos, el Programa Jefes y Jefas de Hogar en Argentina). Su aplicación correcta sirve tanto para la política social en general como para la temática de niñez y adolescencia en particular.

### 3. Gestión o ejecución del programa

La implementación de actividades concretas puede ser cogestionada con los destinatarios, quienes asumen aspectos de la administración interna del programa o, incluso, la producción del bien o servicio.

### 4. Seguimiento y monitoreo

Si se parte de la base de que las 3 P deben contar con indicadores de control de gestión para su seguimiento y monitoreo (actividad sumamente útil para asegurar su eficiencia), es pertinente habilitar durante esta fase clave algún canal de participación que incluya a los destinatarios. La participación ciudadana garantiza también un avance en la promoción de la transparencia de la información.

### 5. Evaluación y resultados

En esta etapa, abrir la participación ciudadana tiene el potencial de nutrir a las evaluaciones con voces y opiniones diferentes y relevantes. En este sentido, y al igual que en el caso del monitoreo y seguimiento, los titulares de los programas deberían, al menos, estar informados respecto de los impactos del programa en el cual están involucrados.

## Posibles modalidades de participación ciudadana

Existen diversas modalidades de participación. Cada una tiene órganos, mecanismos y modalidades diferentes, pero todas buscan propiciar la articulación de la acción de los distintos actores locales.

Estas modalidades constituyen instrumentos de movilización social y compensación. Son también canales de comunicación entre la sociedad y el Estado que favorecen la participación de la comunidad en la gestión local y fomentan la coordinación entre Estado y sociedad civil.

### 1. Ámbitos para el intercambio de información

La información es una herramienta fundamental de todo proceso participativo, ya que sin ella la participación se vuelve precaria, y hasta imposible.

Una de las primeras demandas que surgen en toda comunidad es conocer los procesos y acciones asociados a los programas que se desarrollarán. En este sentido, las instancias de coordinación deberían generar **flujos**

Para mayor información sobre el monitoreo, consultar el **manual de Monitoreo y Evaluación**.

Para mayor información sobre la evaluación, consultar el **manual de Monitoreo y Evaluación**.

**Modalidades de participación ciudadana**

## Modalidades de participación ciudadana

**unidireccionales de información** hacia el público, a través de los cuales se difundan (desde los medios de comunicación, por ejemplo) materiales escritos y otros datos relevantes.

Las audiencias públicas o cabildos abiertos son otro ejemplo posible. Durante estas instancias clave de información ciudadana, se notifica públicamente sobre la gestión (por ejemplo, municipal) y se debaten temas solicitados por las asociaciones vecinales.

### 2. Ámbitos de opinión-consulta

Esta modalidad contempla la promoción del diálogo entre proveedores y destinatarios. El intercambio puede estructurarse a través de dinámicas formales o informales, pero siempre reconociendo el interés mutuo por conocer las posiciones de los otros actores. En este caso, se trata de generar **flujos bidireccionales de información** entre quienes administran los programas y la población que los recibe.

Algunos ejemplos de esta modalidad son:

- La consulta popular para decidir sobre asuntos que interesen a los habitantes de un municipio, evaluaciones de titulares, juntas consultivas o visitas en terreno.
- Entrevistas o diálogos entre los proveedores que administran las intervenciones y sus destinatarios específicos.

### 3. Ámbitos de colaboración-involucramiento.

En esta modalidad, los titulares de los programas sociales ya no solo se informan o emiten opinión sobre las intervenciones, sino que buscan involucrarse activamente en sus procesos. Se trata de un **control compartido de la toma de decisiones**: se establecen grupos de trabajo en los que están representados todos los actores involucrados y en los cuales se asignan responsabilidades tanto a los administradores de los programas como al público objetivo.

Los mecanismos para involucrarse también son diversos: las juntas de acción comunal de cada barrio promueven la conformación de empresas de economía social e impulsan programas de desarrollo comunitario, la construcción de obras y la difusión de información sobre la gestión municipal.

#### 4. Ámbitos de decisión-empoderamiento

En esta modalidad, las personas involucradas en los programas sociales se convierten en sus gestores. Es decir que **hay una transferencia del control de la toma de decisiones y de los recursos a los titulares**. Un ejemplo de esta modalidad son los comités de participación comunitaria, que se dedican a controlar y vigilar los recursos asignados a cierta cuestión social, o los órganos que definen las prioridades de acción en los campos (reflejadas en los planes y presupuestos) y su gestión para que respondan a las necesidades comunitarias (Licha, 2001). Otro ejemplo emblemático lo constituyen las múltiples y variadas experiencias de presupuesto participativo que, aun con retos importantes, representan desde hace un prolongado tiempo una importante experiencia en la que se toman decisiones por la vía de la participación ciudadana.

#### Pasos a seguir para aprovechar estas instancias

A continuación se enumeran los desafíos que deben ser tenidos en cuenta para avanzar en la implementación de estos ámbitos de coordinación:

- ➔ **Manejar las complejidades del proceso** frente a la dificultad para alcanzar consensos (tiempo, recursos, liderazgo, capacidades estatales).
- ➔ **Lograr resultados concretos** (evitar fatigas, desgastes, descrédito del proceso).
- ➔ **Garantizar el carácter genuino, democrático e inclusivo del proceso** (esfera verdaderamente pública, que reconoce a la pluralidad de actores).
- ➔ **Corregir/nivelar las asimetrías de poder** (capacidades) entre actores para garantizar su participación plena y autónoma durante el proceso.

Al momento de gestionar técnicamente estos ámbitos de coordinación, es importante considerar algunos elementos como la difusión de las convocatorias de este tipo de espacios, para aumentar su impacto y aprovechar sus posibilidades:

- ➔ Fecha, lugar, horario y duración de la reunión.
- ➔ Agenda.
- ➔ Temas a tratar o propuestas ya presentadas que se van a abordar entre los participantes.

Qué hacer para aprovechar las instancias de coordinación

- ➔ Solicitud de propuestas para incorporar a la reunión. Difundir la fecha límite de recepción.
- ➔ Invitaciones específicas a expertos o actores involucrados en el tema a tratar, para que brinden información especializada.

Esta convocatoria tiene que realizarse por todos los medios de difusión posible y con el tiempo apropiado de antelación, para que todos los interesados puedan participar.

Es importante, además, que las reglas de funcionamiento de la reunión estén claras y sean respetadas. Esto incluye a la agenda u orden del día establecido, que las intervenciones tengan un tiempo delimitado y que quede tiempo suficiente para que los participantes pregunten, comenten o diserten sobre su posición. Para estas intervenciones, y según la cantidad de personas involucradas, se puede abrir el micrófono o generar un mecanismo de inscripción.

Además, durante el encuentro, se sugiere realizar un acta para la posterior publicidad de lo abordado.

### 3.3 Gerencia de redes

La gerencia de redes es otro modo de coordinar las intervenciones entre organizaciones. Su uso en la administración pública es cada vez más frecuente y relevante. Además, tiene múltiples potencialidades en aquellas intervenciones dirigidas a niñez y adolescencia.

Para Sulbrandt, Lira e Ibarra (2001), buena parte de la administración pública opera a través de actores que trabajan en redes y se apoyan unos a otros, pero en tales entornos ninguno de ellos puede obligar al resto a cumplir acciones o actividades propias de las 3 P.

Para estos autores, las redes son estructuras interdependientes que involucran a múltiples organizaciones o a partes de ellas. Cada unidad no está subordinada formalmente a las otras, sino que cuenta con algún grado de estabilidad estructural y se extiende más allá de los vínculos formales o de los lazos legítimos de las políticas.

Las redes son estructuras interdependientes que involucran a múltiples organizaciones o a partes de ellas, en las que unidad no está subordinada formalmente a las otras.

## Elementos de las redes

Como forma organizativa, las redes se distinguen por poseer los siguientes elementos:

- ➔ **Nodos:** son los núcleos que integran la red, es decir, aquellas personas, grupos u organizaciones que, a través de los vínculos que establecen, desarrollan la capacidad de transformar al mismo tiempo su entorno y a sí mismos. Según el tipo de red que se establezca, variará el número de nodos centrales y periféricos y los flujos que circulan entre ellos.
- ➔ **Lazos o vínculos:** son las conexiones que se establecen entre las personas u organizaciones que integran la red; pueden ser de intercambio o de comunicación.
- ➔ **Sistema de vínculos:** el componente central de la red es el conjunto de relaciones, lazos o vínculos entre las personas, grupos u organizaciones. La red no es un conjunto de integrantes, sino un sistema o “entramado” de relaciones que se establecen entre ellos.
- ➔ **Interacción o intercambio:** puede ser de carácter afectivo (emocional, social, material, financiero, etc.). Los intercambios se manifiestan en flujos de recursos que se ponen a disposición en la red.
- ➔ **Apoyo social:** el proceso de intercambio o flujo y los vínculos entre los actores constituyen un entramado que sirve de soporte tanto para los integrantes como para la red en su conjunto.

Las redes suponen una estrategia de vinculación e intercambio entre organizaciones y personas que deciden desarrollar en forma voluntaria acciones conjuntas para trabajar en metas comunes, pero sin perder la identidad de cada miembro. El resultado de esa estrategia es la propia red, una modalidad organizativa que puede ser vista como un sistema bien definido por la claridad de objetivos, pero abierto en sus límites.

Fleury (2002) y Bernardo (2004) señalan algunos de los aspectos que justifican la constitución de redes:

- ➔ Las necesidades sociales exigen esfuerzos complementarios. Los participantes se alimentan de la perspectiva, conocimiento y experiencia que aportan otros actores. Esto aumenta su comprensión de la realidad y su capacidad para seleccionar las mejores prácticas a seguir.
- ➔ La búsqueda de soluciones a la falta de coordinación de políticas y recursos que se presentan en la gestión pública descentralizada y las crecientes exigencias de participación social ameritan la constitución

Interacción

No hay una  
relación  
jerárquica

Reciprocidad

Confianza  
entre los  
integrantes

Relaciones  
horizontales

de espacios de concertación entre actores públicos y actores no gubernamentales.

- ➔ La diversidad de actores involucrados en la gestión de las políticas públicas y el conflicto de intereses entre ellos justifica la creación de un espacio para el diálogo y la concertación.
- ➔ El alto nivel de movilización de la sociedad civil en la búsqueda de respuestas a su diversidad y pluralidad manifiesta la necesidad de abrir espacios para su participación en la gestión de políticas.
- ➔ En un contexto de ampliación democrática, la presencia de un sector no gubernamental en el campo de las políticas públicas y el incremento de la acción social del sector privado o empresarial constituyen realidades que no se pueden obviar al momento de diseñar y gestionar políticas públicas.

Según Bernardo (2004), los aspectos característicos de la creación de una red de políticas son:

- ➔ **La interacción entre los participantes** se contrapone a la fragmentación o aislamiento que prevalece en las 3 P y que pone el acento en la oferta disponible de iniciativas, en lugar de ubicarlo en las necesidades sociales de la población.
- ➔ **No hay una relación jerárquica** entre las organizaciones participantes, tampoco un solo centro de decisión, sino que existe una multicentralidad que define el proceso de toma de decisiones concertado.
- ➔ **Apela permanentemente a la reciprocidad.** La red tiene sentido si los que participan en ella son beneficiados, y si ese beneficio redundará en un compromiso adquirido con el trabajo en la red. Esta reciprocidad debe expresarse en una responsabilidad con el sistema en su conjunto: todo integrante asume que si convoca a la red, esta puede también convocarlo.
- ➔ **La relación de confianza entre los integrantes de la red.** Los vínculos solo son posibles en la medida en que se logra un estado de confianza que permite la unión y reunión en torno a la red. Esa expectativa de comportamiento recíproco da pie a la conformación de acuerdos informales o formales que van sedimentando el entramado social que se construye colectivamente.
- ➔ **La reciprocidad** no es más que el intercambio de recursos entre los actores sobre la base de la **confianza**.
- ➔ **Las relaciones son horizontales**, favorecen el diálogo y la concertación, y se nutren de la pluralidad de posiciones que existen entre los actores que integran la red.

- ➔ **Se adapta a cada situación y necesidad particular**, así como a la realidad y valores que prevalecen entre sus miembros. Esta flexibilidad se expresa en una apertura organizativa, que favorece el ingreso de nuevos actores.
- ➔ **Auspicia la distribución y el acceso a la información** disponible entre todos los actores, lo cual apoya la integración de los participantes, patrocina el equilibrio en las relaciones de poder y amplía las posibilidades de actuación tanto de los participantes como de la red en su conjunto.

La motivación para organizar una red suele estar en la existencia de un problema sobre el que las organizaciones y personas no se sienten capaces de intervenir en forma aislada.

A partir de esa motivación inicial, tienen lugar **diversas etapas**, necesarias para la consolidación de la organización en red:

1. **Se generan espacios**, encuentros e intercambios de información entre los integrantes sobre la base de una situación externa que define cuáles son las necesidades sociales que se abordarán, según la perspectiva de los actores que participan. En este momento, es importante generar confianza entre los miembros y existe un grupo muy activo que impulsa la creación de estos espacios. Esta tarea puede estar en manos de un agente externo que promueva y dirija, bajo ciertos principios, la vinculación de las organizaciones e individuos.



2. **Los espacios de diálogo construidos no solo permiten la circulación de la información, sino también su procesamiento.** Las discusiones y la toma de decisiones se basan en la confianza generada entre las partes. Se desarrolla un compromiso de las organizaciones con la red para que esta perdure en el tiempo.



3. En la etapa de maduración, **los espacios de información se transforman en espacios de administración conjunta de proyectos y actividades.** Los intercambios entre las organizaciones, que antes se basaban en la información, ahora se enriquecen con acciones que permiten enfrentar los desafíos y problemas fundamentales que motivaron la formación de la red.

## Adaptabilidad

## Acceso y distribución de información

Qué hay que tener en cuenta para gestionar mejor una red

En conclusión, si en el momento de inicio los diversos actores exploran y se comprometen en torno a las necesidades sociales e intereses comunes detectados, en el momento de consolidación se definen de manera concertada las formas de organización, comunicación y funcionamiento de la red.

El proceso de construcción de las redes también puede ser visto como una secuencia de niveles en los que, por un lado, se incrementan y regularizan los vínculos y, por el otro, se establecen relaciones de reciprocidad y compromisos, desde la colaboración específica y esporádica hasta la cooperación y asociación entre los participantes.

Isuani (2005) aporta un conjunto de lecciones que pueden contribuir a **una mejor gerencia de redes intergubernamentales**, aspecto crítico en todo proceso de coordinación que tienda a la integralidad:

1. **Se debe incluir a los actores relevantes**, es decir, a aquellos que controlan recursos clave para lograr los objetivos de política que la red pretende alcanzar. Para eso, los gestores públicos deben diseñar una estrategia que permita identificar a estos actores y emprender acciones que los comprometan con los objetivos compartidos que la red pretende alcanzar.
2. **Se deben generar incentivos para los actores relevantes**: tener la capacidad de identificar a los actores claves y activarlos cuando sea necesario es una condición esencial, pero no suficiente para estructurar una red que se pretenda eficaz. También es necesario que estos actores encuentren en el trabajo cooperativo un conjunto de incentivos que estimulen su adhesión y compromiso. Además, dado que las redes son espacios colectivos en los que sus integrantes despliegan intereses propios, es usual que se produzca una tensión entre lo común y lo particular, lo que demanda un esfuerzo permanente por evitar que lo segundo se imponga sobre lo primero. Este esfuerzo debe orientarse, en cambio, a mantener y generar incentivos en pos del trabajo asociado y cooperativo de sus integrantes.
3. **Se puede requerir aliados**: actores que sin formar parte de la estructura de la red representen apoyos críticos para mejorar y potenciar su desempeño.
4. **Para estructurar las redes intergubernamentales, es necesario evaluar las capacidades operativas de los actores involucrados**. La firma de acuerdos en los que se fijen objetivos compartidos y se

explícite la voluntad de cooperación no es suficiente para que la red cumpla sus propósitos; el buen desempeño del conjunto está en relación directa con la capacidad y la calidad operativa de sus integrantes. En consecuencia, además de identificar a los actores relevantes, se deben evaluar las capacidades operativas de cada uno en función de los compromisos asumidos por el conjunto.

5. **Se debe avanzar en forma escalonada:** articular organizaciones diversas y distintas para alcanzar objetivos compartidos no es una tarea que produzca resultados instantáneos. Las redes intergubernamentales reúnen actores de diferentes niveles del Estado, que se dedican a políticas sectoriales diversas y que, para lograr objetivos compartidos, tienen que pasar por un proceso gradual en el que se acoplen sus visiones, expectativas, tecnologías y estructuras. Por eso es importante establecer una serie de pasos que, al concretarse, avancen en la constitución y consolidación del funcionamiento conjunto de organizaciones independientes.
6. **Es necesario trabajar sobre su identidad:** conformar un espacio de acción colectivo a partir de un conjunto de organizaciones diversas demanda un esfuerzo por reforzar la identidad de la red, para evitar que las partes primen sobre el colectivo. Desarrollar una estrategia de progreso y afirmación institucional que sirva además para ratificar el compromiso de sus integrantes, resulta entonces una condición necesaria.
7. **Se precisa una instancia de gestión del conjunto:** las posibilidades de identificar a los actores relevantes, incentivarlos, evaluar y monitorear sus capacidades operativas, identificar aliados que potencien el accionar de la red y permitan eliminar obstáculos, de diseñar la mejor estrategia para implementar, desarrollar y fortalecer la identidad de la red para que las partes no primen sobre el conjunto solo pueden ser alcanzadas si la red es capaz de darse un esquema de gestión que tenga al conjunto como preocupación y al logro de sus objetivos como compromiso. La necesidad de contar con una gerencia para cada red intergubernamental es equivalente a la función que el capitán ejerce en el barco: sin el líder, sin un plan definido de navegación o sin la posibilidad de cambiarlo en caso de tormenta, se “avanza” sin rumbo.

**Qué hay que tener en cuenta para gestionar mejor una red**

Qué  
mecanismo de  
coordinación  
conviene  
aplicar a una  
organización

### 3.4 Mecanismos de coordinación

En esta sección se avanzará en el análisis de los medios que operan en el proceso de coordinación, es decir, de los **mecanismos de coordinación**.

Estos mecanismos abordan tanto las cuestiones que tienen lugar al interior de cada organización involucrada como a los aspectos que configuran el vínculo entre ellas. Mintzberg (citado en Cortázar Velarde, 2006) identifica **seis mecanismos a través de los cuales las organizaciones conjugan su trabajo especializado (interno y externo)**:

1. Adaptación mutua.
2. Supervisión directa.
3. Estandarización del proceso de trabajo.
4. Estandarización de los resultados.
5. Estandarización de los conocimientos y las habilidades o destrezas.
6. Estandarización de normas.

A los fines de extrapolar estos mecanismos a los procesos de coordinación, tanto intra como interorganizacionales, proponemos una tipología similar, inspirada en los aportes de Martínez Nogueira (2007).

**Un criterio clave para establecer qué forma de coordinación le conviene implementar a una organización involucrada en atender los problemas de niñez y adolescencia es determinar la posibilidad efectiva de programar a modo de rutinas las actividades operativas.** En otras palabras, definir el grado en el que es posible descomponer estas actividades en un repertorio limitado de conductas alternativas y programarlas para que se articulen en una secuencia fluida de acciones. Cuando esto es posible, la estandarización de procesos, resultados o habilidades resulta una opción viable de coordinación. Cuando no es posible, en cambio, habrá que implementar la supervisión directa o el ajuste mutuo entre los cooperantes.

**Estos mecanismos de coordinación parecen seguir cierto orden o gradiente** y, conforme al trabajo del sistema en cuestión, se tornan más complejos: se desplazan desde la adaptación mutua a la supervisión directa y luego a la normalización; si es necesario, se avanza también hacia la estandarización de resultados y habilidades.

Estos modos no son incompatibles, sino complementarios: su utilización depende de la naturaleza de las 3 P, del contexto en el que van a ser implementados, de los recursos que pueden ser movilizados y de las demandas de las circunstancias (Martínez Nogueira, 2010).

La supervisión directa y la estandarización de procesos, habilidades y resultados conforman un subgrupo de mecanismos de coordinación que, por un lado, implica el uso de la jerarquía y centralización de las decisiones y, por el otro, requiere un importante grado de formalización. La adaptación mutua funciona de manera informal y puede verse como un mecanismo de coordinación que opera cuando no hay jerarquías.

### 3.4.1 Adaptación mutua

En función de este mecanismo, la coordinación se logra mediante la simple comunicación informal entre quienes realizan el trabajo. Quienes la llevan adelante interactúan entre sí para coordinarse. La adaptación mutua es utilizada incluso en la más sencilla de las organizaciones porque es la manera más obvia de lograr la coordinación. Sin embargo (y paradójicamente), también se utiliza en las organizaciones más complejas porque es el único medio en el que se puede confiar cuando se está bajo circunstancias difíciles.

La coordinación por adaptación o ajuste mutuo requiere la interacción entre operadores, lo que implica que adecúen entre sí las tareas a ser desarrolladas por cada uno. **Es un mecanismo simple y sencillo, con reducidos costos de negociación entre las partes.** Para que suceda, deben existir normas de delegación que permitan a los actores modelar su comportamiento según las circunstancias y contingencias propias de las tareas que realizan.

Además, dado el carácter informal de estas interacciones, **es clave la confianza** que pueda existir entre los actores involucrados. Sin ella, este tipo de adaptación quizás no se vea impedida, pero sí dificultada y esto, sin dudas, afectará tanto al proceso como a los resultados de la coordinación.

### 3.4.2 Supervisión directa

A partir de este mecanismo, la coordinación se obtiene al responsabilizar a un actor por el trabajo de los demás: por ejemplo, la *organización A* da las instrucciones y controla las acciones de la *organización B*. Este medio **supone baja complejidad, control de los comportamientos a través del ejercicio de la autoridad, órdenes específicas, la clara identificación de las contribuciones y la centralización de la toma de decisiones.**

La supervisión directa (una persona coordina y da órdenes a las otras) surge, por lo general, cuando un cierto número de personas u organizaciones tienen que trabajar juntas. Como metáfora, quince personas en un bote que navega por un río revuelto no pueden coordinarse a través de la adaptación mutua, necesitan un líder o jefe que organice el trabajo.

Como señala Martínez Nogueira (2007), este mecanismo puede alcanzarse si se atribuye a algún agente la capacidad de hacer converger las contribuciones de cada integrante.

### 3.4.3 Estandarización o programación

A partir de este mecanismo, **el contenido del proceso queda especificado (programado) desde su diseño:** los distintos pasos se articulan gracias a su esquema previo. Estandarizar el proceso de trabajo implica especializar; es decir, programar tanto el contenido del trabajo como los procedimientos a seguir.

El objetivo en este caso es especificar las tareas que cada área tiene a su cargo y evaluar el procedimiento que se utilizará para desempeñarlas. Esta herramienta **permite unificar los criterios de intervención para que sean aplicados de manera homogénea ante situaciones que así lo ameriten.** Su implementación da lugar a un marco de intervención preestablecido por parte de los agentes involucrados, lo cual propicia ciertas garantías de previsibilidad al resto de los involucrados en la política pública en cuestión. Además, aporta a una mejor coordinación entre los distintos actores.

### Recuadro 3.2 Protocolo para la detección e intervención en situaciones de maltrato infantil desde el sistema de salud. Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires

La erradicación de la violencia contra la infancia requiere el compromiso efectivo de toda la sociedad y, en especial, de los poderes públicos. En este contexto, la actuación de los profesionales de la salud representa un elemento clave tanto en su prevención como en su detección.

El Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires desempeña un rol protagónico en la atención a los niños y niñas víctimas de la violencia; además, facilita el acceso a otros recursos y dispositivos no sanitarios y protege la intimidad de los afectados.

En este sentido, el “Protocolo para la Detección, Asistencia y Notificación del Maltrato Infantil” es un paso central para lograr un abordaje interdisciplinario (en colaboración, complementariedad y reconocimiento constructivo entre los distintos ámbitos que intervienen) de la asistencia efectiva.

El objetivo principal de este documento es asesorar a quienes intervienen a diario en la detección, cuidado, información o apoyo a los niños, niñas y adolescentes cuyos derechos son vulnerados o que sufren situaciones de maltrato, para ofrecer una atención sanitaria integral y unificar las acciones de todos los profesionales involucrados.

Este protocolo incluye algunos conceptos generales (definición de qué es maltrato infantil; señales de alerta, etc.) y el marco normativo asociado, ya sea internacional (Declaración de los Derechos del Niño de 1959 y Convención de los Derechos del Niño de 1989), nacional (artículos constitucionales y Ley 26061 de Protección Integral de los Derechos de Niñas, niños y adolescentes) y provincial (Ley de violencia familiar y Ley 13298 de promoción y protección integral, entre otras). La sección más sustantiva del protocolo especifica qué debe hacer cada actor en cada situación descrita: cómo dirigirse a los niños, niñas y adolescentes, cómo comunicarse con sus familias o cómo recolectar, analizar, registrar y tratar la información recopilada, etc.

En suma, este protocolo proporciona orientaciones, principios y pautas para actuar en situaciones en las cuales se requiere de procedimientos sistemáticos y lograr los resultados sociales esperados. Se trata de una guía metodológica que incluye principios básicos y las etapas o fases para alcanzar el objetivo general.

Fuente: Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires.  
<http://www.ms.gba.gov.ar/programas/violencia/docs/protocolos/PROTOCOLOPARALADETECCIONMALTRATOINFANTIL.pdf>

Estandarizar los resultados significa que se especifican no los procedimientos, sino sus consecuencias. De esta manera, la interfaz entre los trabajos está predeterminada. Pero no solo los resultados pueden ser estandarizados. También es posible programar las habilidades, competencias y conocimientos necesarios para cumplir una tarea y el consecuente tipo de preparación.

Las herramientas informales son clave para la coordinación: liderazgo, negociación, trabajo en equipo.

Normalizar las habilidades y conocimientos es otra manera (aunque no muy rigurosa) de coordinar porque se sistematiza el perfil del trabajador más que el trabajo o los resultados. Por lo general, esta estandarización tiene lugar fuera de la organización y antes que el empleado ocupe su puesto, por ejemplo, en una escuela profesional, en una universidad, etc. La articulación se logra, entonces, porque cada operador sabe qué puede esperar de los otros.

### 3.5 Habilidades personales y grupales para la coordinación

Los espacios destinados a generar coordinación en el ámbito estatal, tanto en lo jurisdiccional como en lo sectorial, definen al mismo tiempo y de modo específico un entramado de actores y un dispositivo institucional. Existen tres elementos centrales que favorecen la coordinación desde la óptica de los actores: la conformación de cierto tipo de coaliciones en los ámbitos de coordinación, la generación de confianza y reputación entre los miembros de la coalición o red y los tipos de liderazgo que se ejercen. Además, el espacio institucional ofrece, a través de sus potenciales características de flexibilidad y apertura a la innovación y negociación de acuerdos creíbles, otros elementos favorables a la coordinación en la esfera pública (Repetto, 2009).

Entre aquellas herramientas que ayudan a crear viabilidad técnica y política para la coordinación prointegralidad en la gestión de las políticas sociales, nos topamos con una serie que podríamos definir como **herramientas informales**, porque apuntan al desarrollo de capacidades actitudinales que no decantan en recursos tangibles, ni se plasman fácilmente en normas escritas, pero cuyo fortalecimiento y despliegue favorece la coordinación. En síntesis, todo espacio de coordinación descansa sobre capacidades informales como:

- Liderazgo.
- Negociación.
- Trabajo en equipo.

### 3.5.1 Liderazgo

Como remarca Martínez Nogueira (2007), las buenas prácticas en la gestión de políticas sociales con enfoque integral muestran que el liderazgo es un factor fundamental, en particular, para la construcción de una clara visión del servicio y de las contribuciones de cada miembro al logro de la misión común.

Esto es una ilustración del carácter no solo técnico, sino centralmente político de la implementación de estrategias coordinadas de política social. Los diversos procesos de articulación virtuosa prointegralidad entre diferentes actores, lejos de surgir y sostenerse en forma espontánea, requieren de estímulo, promoción, programación, monitoreo y evaluación. Por ende, un individuo o grupo debe hacerse cargo de que tales acciones fundamentales se lleven a cabo. Ese liderazgo implica, también, impulsar, producir y consolidar cambios sociales u organizacionales, enfrentar los problemas y facilitar la aplicación de soluciones que necesiten de acciones colectivas.

Cabe resaltar que son los miembros de los grupos quienes adjudican y legitiman la condición de liderazgo, y que quienes ejercen ese rol no podrían hacerlo fuera de esos grupos. Por eso, no se trata de liderazgos absolutos, sino relativos. Reconocer la dinámica del liderazgo constituye un aspecto central para mejorar el rendimiento de estos ámbitos de coordinación, ya que si quien lo debe liderar no es reconocido por sus pares, el propio objetivo de coordinar se verá afectado.

Es importante resaltar que **el liderazgo no siempre emana de normas formales**. Existe una autoridad que podemos denominar “formal” y otra “informal”:

- ➔ **Autoridad formal:** las bases de poder derivan del cargo investido explícitamente. En este caso, destacan la autoridad concedida, la relevancia y la centralidad en cuanto a la posición del cargo en cuestión.
- ➔ **Autoridad informal:** las bases de poder surgen de la capacidad, la reputación, la confianza y el respeto, entre otras cualidades personales.

El carisma hace falta, pero alojado más en el ideario o la visión compartida que en las personas. La racionalidad de la administración también es necesaria, pero como soporte instrumental de este enfoque de liderazgo, y no

El liderazgo implica impulsar, producir y consolidar cambios sociales u organizacionales, enfrentar los problemas y facilitar la aplicación de soluciones que necesiten de acciones colectivas.

## Capacidades, habilidades y experiencias que fortalecen el liderazgo

La negociación se puede definir como la relación que establecen dos o más personas en relación con un asunto determinado y para influir sobre las ideas de los otros, acercar posiciones y llegar a un acuerdo que sea beneficioso para todos. El punto de partida está en las diferentes posiciones que mantienen las partes. Si estas coincidieran, no sería necesario negociar.

como un fin en sí mismo. De este modo, técnica y política se complementan en la función de liderazgo.

Para el ejercicio de ese tipo de liderazgo es necesario un cierto perfil. A continuación y sobre la base de Polanco Valenzuela (2011), se mencionan algunas capacidades, habilidades y experiencias relevantes:

- ➔ Poseer visión de futuro y del escenario social a construir.
- ➔ Poder trabajar con otros en la construcción de la organización y de las tareas de un proyecto.
- ➔ Reconocer los procesos y tener flexibilidad para adaptarse a ellos.
- ➔ Poseer actitudes de servicio y habilidades para la conducción.
- ➔ Privilegiar la imaginación.
- ➔ Basarse en el conocimiento y en la información.
- ➔ Saber escuchar y comunicar.
- ➔ Motivar a la gente.
- ➔ Asumir la ambigüedad y el conflicto.
- ➔ Asumir riesgos.
- ➔ Comprometerse con sus funciones.
- ➔ Poseer valores éticos.
- ➔ Cumplir funciones educativas.
- ➔ Clarificar la direccionalidad de la acción.

### 3.5.2 Negociación

La predisposición de los actores involucrados al acuerdo es una cuestión fundamental, muchas veces, difícil de lograr. En diversos temas vinculados a niñez, juventud y género hay aspectos emblemáticos que se relacionan con creencias y concepciones arraigadas. En estos casos, las partes no suelen mostrar interés en negociar, sino en que sus respectivas posturas triunfen.

La negociación se convierte, entonces, en una herramienta de gran utilidad para la definición de las políticas y la ejecución de programas sociales, porque **permite procesar y articular intereses en conflicto** y visiones contrapuestas respecto de cuáles son los problemas prioritarios, sus causas y los modos de enfrentarlos.

Cuando se incrementa la gestión intersectorial que requiere articulación entre las 3 P, sobre todo en el ámbito local, se generan las condiciones para que aumenten tanto la participación social como la capacidad de financiamiento, entre otros. En este momento comienzan los conflictos y se vuelven urgentes su negociación, mediación y resolución (Alessandro, 2002). Fortalecer esta herramienta en los ámbitos destinados a la coordinación es, entonces, una condición ineludible.

A través de la negociación, las partes buscan maximizar las ventajas de los intereses semejantes y minimizar los efectos negativos del cruce de intereses incompatibles.

Dado que muchas negociaciones son complejas e involucran posiciones tanto personales como organizacionales, aquel al que aquí llamaremos **negociador efectivo** necesita entender que las partes que intervienen en una negociación van a mantener o cambiar lo que dicen y hacen durante el proceso, a partir de lo que las otras partes digan o hagan.

En este sentido, es posible resaltar **tres criterios** que contribuyen a que una negociación sea efectiva:

1. **Reclamar valor:** velar por satisfacer sus propios intereses y necesidades.
2. **Crear valor:** descubrir soluciones que benefician a todas las partes.
3. **Relaciones:** establecer y mantener buenas relaciones con las partes.

En definitiva, hay que tratar de encontrar una solución equitativa por la vía de la negociación, que considere los puntos de vista e intereses de todos involucrados para que todos ellos comprendan que el acuerdo les pertenece, en lugar de verlo como solución impuesta. Si los participantes están conformes con la negociación, la probabilidad de cumplir lo pactado aumenta, y también el interés por mantener y fortalecer el ámbito de coordinación que comparten.

Es posible identificar, al menos, tres elementos clave en la definición de una negociación: **el proceso, las personas y el problema**. Estos elementos interactúan entre sí de un modo tal que, cuando algo importante sucede en torno de alguno de ellos, se ven afectados tanto cada elemento como la relación entre ellos (Diez, s/f).

Cómo hacer que  
una negociación  
sea efectiva

## Rasgos fundamentales del trabajo en equipo

La negociación es un **proceso, por lo general, no estructurado y no lineal**: tiene marchas y contramarchas, y no suele ir en forma directa desde un punto al siguiente, desde una causa hacia un efecto. Más bien, tiene estructura y dinámica circular, **construidas durante la interacción** de las personas. Qué y cómo coordinar son entonces factores críticos.

El proceso va a estar definido, también, por el **tiempo**. Como es un conjunto de secuencias que se encadenan, el factor temporal es fundamental. Por eso, los negociadores deben tener claridad respecto del tiempo disponible y de las razones para que así sea.

El tiempo y la dinámica vinculan hechos y relaciones. Hay **situaciones que por su relevancia**, incluso en las más pequeñas instancias de negociación, estructuran el tema a decidir. Esto depende de qué se negocia y dónde. Las **relaciones** se tornan así un factor fundamental de la coordinación prointegralidad.

### 3.5.3 Trabajo en equipo

Para que haya trabajo en equipo es necesario que exista **un grupo de personas que actúen de manera coordinada en la ejecución de un proyecto**. Algunos rasgos fundamentales de esta modalidad son:

- ➔ El equipo es **responsable** del resultado final, y no cada uno de sus miembros en forma independiente.
- ➔ Cada miembro **se especializa** en una tarea determinada.
- ➔ Cada miembro es responsable de una función y solo si todos ellos cumplen con su parte, será posible **coordinar recursos y acciones**. (Polanco Valenzuela, 2010).

Este modo de trabajo, aplicado a los ámbitos de coordinación, es más que la simple suma de todos los aportes individuales. Un grupo de personas que trabaja en forma conjunta pero no coordinada, y en el que cada uno realiza su trabajo sin que esto afecte al desempeño del resto (y viceversa), no constituye un equipo que avanza hacia un abordaje más integral de las 3 P.

La ventaja de trabajar en equipo es que cada miembro (en general, personas que representan a organizaciones) ofrece sus habilidades, experiencia y conocimientos para provecho de todos. Las ideas individuales se convierten

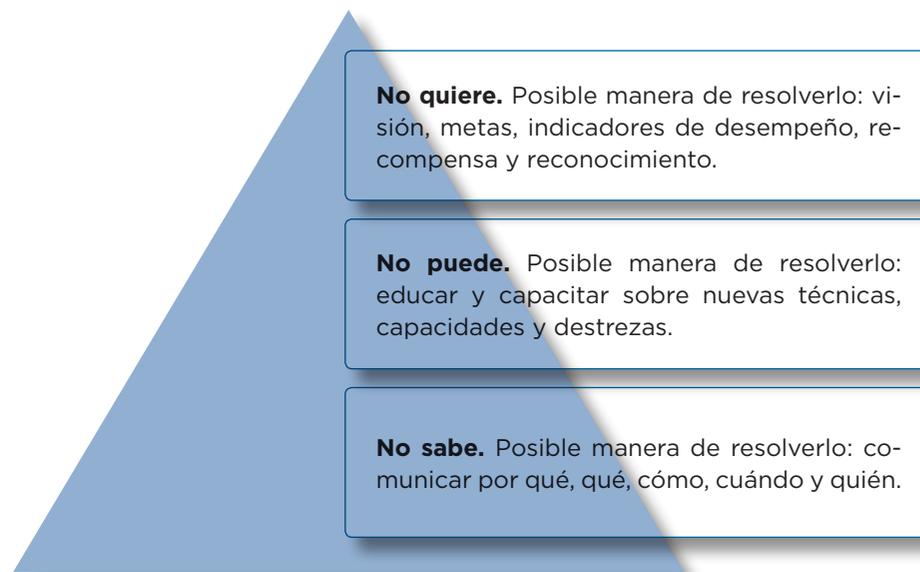
así en proyectos colectivos y logran articular a las diferentes perspectivas; además, es posible planificar acciones en conjunto y evitar segmentaciones o solapamientos, distribuir las tareas y compartir la responsabilidad, socializar la capacitación recibida en distintas instancias y promover la transferencia de conocimientos y experiencias personales.

Polanco Valenzuela (2010) plantea que el trabajo en equipo se basa en las **5 C**:

- ➔ **Complementariedad.** Cada miembro domina una parcela. Todos los conocimientos son necesarios para sacar el trabajo adelante.
- ➔ **Coordinación.** El grupo tiene un líder que debe actuar de forma organizada para poner en marcha el proyecto en forma eficaz y eficiente.
- ➔ **Comunicación.** Es necesario establecer una comunicación abierta entre todos los miembros, esencial para articular las distintas acciones individuales/sectoriales.
- ➔ **Confianza.** Cada persona confía en el correcto desempeño del resto de los involucrados.
- ➔ **Compromiso.** Cada persona se compromete a coordinar acciones interinstitucionales que persiguen intervenciones prointegralidad.

Avanzar hacia políticas que se orientan a niñez y adolescencia desde un enfoque integral requiere coordinación intersectorial e interjurisdiccional y profundizar el trabajo en equipo; esto implica, al menos, un distanciamiento parcial de las culturas organizacionales que trae cada uno de los actores involucrados.

En este proceso de cambio, es posible identificar una pirámide de resistencias que debe superarse. A continuación, se ilustran sus escalas y posibles maneras de resolución:



### 3.6 Sistemas de información

La información es un recurso estratégico que ayuda a coordinar tanto la definición del problema (incluso su magnitud) como las 3 P que se llevan adelante para resolverlo. En este sentido, los sistemas de información constituyen una herramienta clave para fortalecer la coordinación proíntegralidad.

Estos sistemas son, en general, un conjunto de herramientas, datos estadísticos, personal capacitado, equipos de informática y comunicaciones, y procedimientos organizados que interactúan para capturar, almacenar, actualizar, manejar, analizar y desplegar la información respectiva en un mismo sistema de referencia, con el objetivo de apoyar las decisiones de una organización.

La gestión de las políticas sociales no redundará en altos niveles de efectividad, eficiencia y transparencia si no cuenta con sistemas de información que faciliten su seguimiento y evaluación (Cecchini y Martínez, 2011).

Todo sistema de información debe incluir cuatro etapas:

1. **Entrada de información:** procedimiento a través del cual se recolectan los datos necesarios para organizar/analizar luego la información.



Para mayor información sobre las funciones de monitoreo y evaluación, consultar el **manual de Monitoreo y Evaluación**.

Esta tarea puede realizarse en forma manual (con información proporcionada directamente por el usuario o recolectada a través de encuestas) o automática (se incorporan datos desde otros sistemas o módulos de información, como una base de datos preexistente). Este es uno de los recursos que alimenta su posterior procesamiento.

2. **Almacenamiento de información:** es la forma de guardar la información recolectada por medio de archivos o sistemas de almacenamiento digital.
3. **Procesamiento de información:** proceso que efectúa los cálculos y análisis de los datos almacenados para convertirlos en información útil para la toma de decisiones.
4. **Salida de información:** es el diseño de la información para que el usuario externo o el público en general accedan tanto a los datos recopilados como a las decisiones tomadas (Mesa Arango y Ocampo Olarte, 2009).

Los principales **objetivos** de los sistemas de información son:

- ➔ **Automatizar** los procesos operativos de una organización.
- ➔ **Nutrir** la toma de decisiones con la información obtenida.
- ➔ **Lograr** resultados transparentes, eficientes y eficaces.

Varios de los desafíos que debe enfrentar un sistema de información se relacionan con la coexistencia de bases de datos de distinta naturaleza y objetivos. Lograr que el intercambio y la articulación sean factibles tanto técnica como políticamente es un desafío crítico en todo proceso o ámbito de coordinación (pero también al interior de una misma organización). Por eso, deben existir incentivos e información clara sobre las ventajas de implementarlo. Esto logra que disminuyan las resistencias que impiden articular o hacer circular información (Azevedo, Bouillon e Irrarazával, 2011).

Los sistemas exitosos deben tener, en todos los niveles relacionados con su funcionamiento, recursos humanos que posean capacidades adecuadas (técnicas y organizacionales). Se deben desarrollar, también, procesos permanentes de capacitación para los encuestadores y operadores del sistema, además de establecer procedimientos de apoyo durante toda la gestión. Esto es central para que la información recogida en el terreno cumpla con los estándares necesarios para apoyar el desarrollo de las 3 P durante todas sus etapas críticas, sobre todo en aquellas que requieren más coordinación.



Para mayor información sobre la realización de este punto, consultar el **manual de Monitoreo y Evaluación**.

**Qué objetivos persiguen los sistemas de información**

El liderazgo político es un factor clave en la creación, desarrollo y utilización de los sistemas de información.

La **relevancia del liderazgo político** en la creación, desarrollo y utilización de sistemas de información que, muchas veces, proponen cambios profundos en la cultura organizacional es un requisito que no siempre es tenido en cuenta. Si las esferas políticas más altas no se involucran, es prácticamente imposible que sean efectivamente implementados en el resto de la administración.

### **Recuadro 3.3 Sistema de Información Integrado sobre la Situación de la Niñez y Adolescencia en la Argentina. Universidad Nacional de General Sarmiento-Unicef**

En el marco del proyecto “Hacia un sistema de información integrado sobre la situación de la niñez y adolescencia en la Argentina”, desarrollado por el Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento en convenio con UNICEF, se propuso consolidar un sistema de información vinculado a las problemáticas de niñez y adolescencia en la Argentina, que permita relacionar las diferentes bases y fuentes disponibles, y facilite su visibilidad o uso para el diseño, implementación y seguimiento de políticas. Este esfuerzo por sistematizar y organizar tiene un valor estratégico y un enorme potencial para coordinar las 3 P orientadas a niñez y adolescencia en la Argentina.

El Proyecto organizó la información más importante sobre infancia y juventud para su posterior inclusión en la plataforma **DevInfo**, una herramienta que integra todas las bases en un sistema amigable y que permite, además, georeferenciarla y hacerla accesible a través de internet.

El sistema se nutre de fuentes de distinto carácter y periodicidad (censos de población, encuestas a hogares, registros continuos de educación, estadísticas vitales y protección de la niñez, entre otras).

La información refiere a tres ejes de derechos: relacionados con la supervivencia y la salud, con el desarrollo integral y con la protección. También, se presentan dos secciones adicionales: una con indicadores referidos a grupos poblacionales prioritarios para las políticas sociales y otra con indicadores sobre el contexto en el que tienen lugar estos problemas y las intervenciones que se proponen resolverlos.

**DevInfo** es un software de libre acceso que facilita y agiliza la sistematización, almacenamiento, disponibilidad y difusión de indicadores e información relevante. Además, contiene herramientas sencillas para generar cuadros, gráficos, mapas e informes; también permite crear, modificar y unir bases de datos.

Fuente: UNGS. [http://www.ungs.edu.ar/ms\\_ico/?page\\_id=67](http://www.ungs.edu.ar/ms_ico/?page_id=67).

## Fuentes de información

Para el funcionamiento de cualquier sistema de información, es necesario identificar las fuentes que lo alimentarán. Estas deben brindar datos confiables, seguros y suficientes para facilitar la articulación entre diversas áreas del Estado, ya sean sectores o niveles jurisdiccionales.

La construcción de este tipo de sistemas se alimenta de **información primaria y secundaria**. La primera proviene directamente de los instrumentos de recolección de información (fichas sociales, encuestas, formularios) diseñados para alimentar al sistema. La segunda proviene de entidades externas cuyo fin es administrar información específica (población, económica, situación de salud, etc.).

Posibles problemas relacionados con las fuentes de información:

La información es un recurso estratégico que puede presentar diversos inconvenientes, por eso es necesario implementar un buen proceso de evaluación que garantice su calidad. Los problemas que pueden aparecer son:

- ➔ Los datos son poco confiables, ilegibles o insuficientes.
- ➔ Hay diferencia entre información del mismo tipo que fue procesada por diferentes organismos.
- ➔ La información no está disponible cuando se la necesita.
- ➔ La información no es de dominio público.
- ➔ Los instrumentos diseñados para generar fuentes primarias no recolectan las variables requeridas.
- ➔ La información está disponible en diferentes formatos digitales.

Un sistema de información sirve para organizar los datos y facilitar su acceso (en forma resumida y a través de indicadores útiles) para enriquecer la toma de decisiones. Estos indicadores pueden ser definidos en forma universal o contruidos por los diferentes usuarios.



Para mayor información sobre la utilización de estas herramientas, consultar la **sección 3.4 del manual de Monitoreo y Evaluación**.



Para mayor información sobre indicadores, consultar la **sección 2.2 del manual de Monitoreo y Evaluación**.

### Recuadro 3.4 Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (REUNA)

La Ley 13298 de Promoción Integral de los Derechos de los Niños de la provincia de Buenos Aires, a través de sus artículos 16,5 y 16,6, dispuso la creación del Registro Estadístico Unificado de Niñez y Adolescencia (REUNA), que actúa como plataforma digital compartida entre el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia, a través de su Subsecretaría de Niñez y Adolescencia, y los servicios zonales y locales ubicados en los diferentes municipios de la Provincia.

El REUNA está conformado por dos registros informatizados:

- El de todos los niños, niñas y adolescentes destinatarios de alguno de los programas de Promoción y Protección de Derechos del Niño. Este registro se actualiza en forma periódica con información que ingresa cada servicio zonal o local.
- El de todas las instituciones no gubernamentales (convivenciales, no convivenciales y tercerizadas) que intervienen en los problemas asociados a niñez y adolescencia. Este registro fue realizado en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

De este modo, se obtiene un registro unificado de todas las personas que reciben servicios del Estado provincial, los municipios o las organizaciones no gubernamentales y un registro único de entidades no gubernamentales dedicadas a la prevención, asistencia, protección y restablecimiento de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

El REUNA tiene una función crítica: fortalecer la capacidad de coordinación en el territorio. Está instalado en un servidor oficial de la Provincia de Buenos Aires al que se puede acceder desde el sitio web oficial de esta jurisdicción. Sus usuarios son los servicios zonales y locales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño, quienes pueden modificar la información cuando sea necesario para mantener al REUNA siempre actualizado.

El sistema permite, además, el acceso a otras bases de datos vinculadas que corresponden a organismos gubernamentales provinciales de Salud, Educación, Justicia y Seguridad; a organismos del Poder Judicial, Centros Provinciales de Atención para las Adicciones (CPA) y a las áreas de Promoción y Protección de los Derechos del Niño y de Responsabilidad Penal Juvenil de la Subsecretaría de Niñez y Adolescencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.

El REUNA busca generar un historial de las distintas intervenciones de los servicios zonales y locales en los problemas de los niños, niñas o adolescentes y su núcleo familiar, para facilitar el seguimiento de cada caso, evaluar las estrategias implementadas y determinar si es necesario priorizar (o desestimar) alguna de las 3 P.

Fuente: MDS Provincia de Buenos Aires y UNICEF.  
[http://www.mds.gba.gov.ar/subsec/niniez\\_adolescencia/programas/reuna.php](http://www.mds.gba.gov.ar/subsec/niniez_adolescencia/programas/reuna.php)  
[http://www.unicef.org/argentina/spanish/Cuadernillo\\_Ley\\_13298.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Cuadernillo_Ley_13298.pdf)

### 3.6.1 Registro Único de Beneficiarios (RUB)

Un Registro Único de Beneficiarios es una base de datos que contiene, de manera estructurada y sistematizada, información sobre los titulares actuales y potenciales de los programas sociales. Su principal objetivo es conocer y cuantificar quiénes y cómo son estos titulares, es decir, proveer un núcleo común de información que sirva a todas las instancias que administran programas.

Una de las **ventajas** de implementar un RUB es la posibilidad de generar un número único de identificación que evite la superposición de programas sociales. Además, al detectar las características socioeconómicas de las familias sobre las que es preciso intervenir, facilita el avance hacia una visión integral.

A través de este registro se busca reunir la información que suele estar dispersa en diferentes subsistemas de datos (fragmentados en su estructura y procesos) y que, por lo tanto, dificultan un relevamiento integral sobre los distintos aspectos fundamentales de la política social.

Esos subsistemas suelen encontrarse, además, desarticulados entre las distintas instituciones que intervienen en la resolución de un problema social (secretarías, direcciones, etc.), lo cual redundaría en la imposibilidad de contar con información completa y articulada para coordinar las políticas públicas.

Estos registros o padrones requieren la adopción de criterios explícitos para su construcción, pautas sobre las formas y condiciones bajo las cuales se incorporará a los titulares, controles que eviten fraudes (inclusión de receptores de servicios sin derechos a ellos, sustitución de personas, etc.) y coordinación entre agencias gubernamentales. Exigen, además, un mecanismo que los centralice y consolide su información.

En suma, **se busca pasar de sistemas de información múltiples que cumplen con objetivos parciales de sectores determinados a contar con datos confiables y organizados que permitan lograr una visión integral, que mejore la toma de decisiones y fortalezca la transparencia y eficiencia en la gestión de las políticas sociales.**

## Ventajas de implementar un RUB

Una de las primeras cuestiones que hay que tener en cuenta al momento de diseñar un RUB es **su tamaño y cobertura**: es importante considerar cuál será la cantidad de programas sociales e instituciones que lo utilizarán y qué información se espera encontrar en él: por ejemplo, datos sobre los titulares potenciales o actuales de los programas y las características socioeconómicas de sus hogares y entorno. Estos insumos se registran en un cuestionario, ficha o cédula que luego se archiva en algún tipo de formato electrónico.

En la Argentina, las políticas sociales se gestionan de forma descentralizada, por eso existen distintas bases de datos administradas por diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal). En muchos casos, esto genera que prestaciones sociales considerables lleguen al territorio sin que el respectivo nivel de gobierno cuente con la información necesaria para implementarlas.

Una primera alternativa, siempre en sintonía con el objetivo de construir un sistema integrado de información en forma gradual, es **constituir el RUB con la información disponible**. Respecto de la información que falta, un camino posible es la consecución de convenios de colaboración con otras instituciones; esto puede ayudar a avanzar en la complementariedad de la información. Otra alternativa (complementaria de la anterior) es **captar la información** a través de operativos censales o de encuestas (fichas sociales).

La experiencia enseña que el diseño de los RUB debe contemplar su crecimiento gradual. También es recomendable **resguardar el acceso universal** (es decir, que cualquier persona o familia pueda solicitar su incorporación al RUB), la transparencia de la información (esto se conecta con la participación ciudadana y la contraloría social) y la **calidad de la información** (es decir, la coherencia, fidelidad y actualización).

En el diseño del RUB es clave contemplar su crecimiento gradual, el acceso universal y la transparencia, calidad y actualización de la información.

Otra cuestión clave es la necesidad de contar con procesos de **actualización de información**. Esto sirve para identificar a las personas que ingresan o egresan del segmento de pobreza debido a cambios en su ocupación u otras variables socioeconómicas.

En cuanto a la **forma de acceso al RUB**, existen diversas metodologías y combinaciones:

- ➔ **Barrido de población o censo de la población pobre.** Esta modalidad consiste en aplicar el cuestionario o ficha del RUB en forma masiva, es decir, a todas las viviendas u hogares de un barrio o sector en el cual se estima que existe una alta concentración de pobreza. Este método suele ser precedido por alguna forma de focalización geográfica que permita identificar y delimitar el área mencionada.
- ➔ **Demanda.** En esta modalidad, las familias acuden a registrarse por su interés de ingresar a algún programa social.
- ➔ **Encuesta aplicada sobre registros preexistentes.** Esta modalidad consiste en incorporar al RUB los hogares o personas que ya están registrados como titulares de algún programa social. En otras palabras, se trata de verificar la elegibilidad de los titulares.

### 3.6.2 Sistemas Integrados de Información Social (SIIS)

Contar con un sistema de información que permita realizar el análisis y monitoreo integral de la gestión de una política social requiere ir un paso más allá: es necesario articular la información de los propios titulares de las diversas prestaciones otorgadas por el Estado con las características de los programas involucrados, el gasto social correspondiente y los indicadores específicos de gestión. Esta idea puede resumirse en la necesidad de avanzar desde Registros Únicos de Beneficiarios (los clásicos RUB) hacia **Sistemas Integrados de Información Social (SIIS)** que permitan relacionar de manera confiable los distintos componentes de la política social.

El SIIS busca articular diversos componentes de información de los cuales el RUB es solo uno de ellos. El requisito básico para pasar de un RUB a un SIIS consiste en vincular las demandas sociales de la ciudadanía con la oferta que se brinda desde el Estado. Este paso adicional ayuda a fortalecer aún más los esfuerzos de coordinación prointegralidad en la gestión de las 3 P que así lo requieran.

Un sistema integrado es, entonces, más que un registro de titulares de prestaciones y debe contar, al menos, con los siguientes componentes:

1. Registro de titulares de políticas sociales.
2. Base de datos de programas, proyectos y acciones sociales.

### Recuadro 3.5 Objetivo de los SIIS

**Disponer** de un perfil poblacional, de ser posible con mapas sobre su distribución geográfica, información sobre sus problemas críticos y la localización de los servicios a los que pueden acceder (escuelas, centros de salud, organizaciones barriales, dependencias públicas, etc.).

**Recolectar** información sobre las necesidades (situación ocupacional, condición del hábitat, sanitaria y de saneamiento, escolaridad, centros de capacitación, lugares para la recreación y el esparcimiento, organización social, etc.) y los modos de resolución posibles.

**Focalizar** las intervenciones en las personas que más lo necesiten.

**Articular y coordinar** los programas sociales con una mirada integral.

**Identificar** la oferta pública de servicios en territorio.

**Monitorear** los programas sociales en su gestión en el nivel local.

**Analizar** la eficiencia y eficacia de los programas sociales.

**Relevar** los servicios suministrados por las organizaciones públicas (nacionales, provinciales, municipales) y otras entidades sociales o comunitarias.

La base de datos de programas, proyectos y acciones sociales contribuye a alcanzar una serie de objetivos, entre los que se destacan:

1. Contar con información actualizada de los objetivos, metas, población destinataria, territorio, duración e inversión relativos a programas, proyectos y acciones sociales.
2. Contar con una herramienta de gestión que permita articular y coordinar las 3 P.
3. Proporcionar informes y reportes para tomadores de decisiones del ámbito social y la ciudadanía en general.

Para robustecer al SIIS, podrían agregarse también otros componentes como un **mapa de oferta de servicios públicos**, que permitiría geolocalizar los distintos puntos en los que se ofrecen servicios a la ciudadanía. Esto ayudaría a detectar superposiciones o ausencias a la hora de evaluar las 3 P y tomar decisiones sobre las estrategias de intervenciones sociales coordinadas en los distintos niveles de gobierno.

Los datos integrados al sistema permiten evaluar los resultados e impactos de los programas sociales. Esto los vuelve una herramienta útil para reorientar y reevaluar también el gasto social.



Para mayor información sobre sistemas de monitoreo y evaluación, consultar el **manual homónimo**.

## 3.7 Herramientas de gestión operativa

En esta sección se presentan herramientas a las que pueden apelar los gobiernos locales para avanzar hacia la coordinación de políticas, en general, y las orientadas a niñez y adolescencia en particular. Entre estos instrumentos que ayudan a robustecer la gestión técnica y operativa se destacan:

- ➔ Ventanilla única.
- ➔ Mapa de actores.
- ➔ Árbol de problemas.

### 3.7.1 Ventanilla única

La ventanilla única tiene un potencial fundamental en la coordinación de las 3 P porque establece un sistema de gestión de los procedimientos administrativos a través del cual el Estado se presenta ante la ciudadanía como una única entidad, independientemente de su organización interna o sus divisiones territoriales.

Desde la teoría de la gestión pública, esta herramienta se define como “un conjunto de técnicas y procesos normalizados que permiten ver un espacio registral único y presentar documentación específica para su tramitación, proceso y ejecución en una o más instancias públicas, con validez jurídica” (Criado y Ramilo, 2001) y se propone simplificar la relación entre el sector público y la ciudadanía, al reducir los costos de transacción de esta última:

- ➔ **Desde la perspectiva de la ciudadanía**, esto implica pasar de una **lógica de integración horizontal-sectorializada a una vertical**, en la que todas las dependencias públicas estén integradas en una única boca de acceso.
- ➔ **Desde la perspectiva de la gestión de políticas públicas**, implica centralizar la información para facilitar la coordinación de tareas, recursos y rutas críticas entre las diversas ofertas estatales.

Esta ventanilla única puede ser una oficina física o virtual, para que los ciudadanos realicen trámites.

### **Recuadro 3.6 Sistema de Ventanilla Única de la Dirección General de Servicios Sociales Zonales (SSZ) del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires**

El sistema se encuentra en funcionamiento desde el año 2008 y busca, bajo la premisa de “centralización normativa y descentralización operativa”, simplificar la tramitación de prestaciones y la resolución de procesos burocráticos dentro del Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad de Buenos Aires. Su proceso de implementación tuvo diferentes etapas que permitieron unificar y facilitar los procedimientos de las diferentes dependencias de atención al público, sin quitar autonomía a cada dirección o programa. Equipos de profesionales, técnicos y administrativos articularon las distintas áreas y programas del ministerio tanto con otras secciones del gobierno de la Ciudad como con otras ONG.

Además, se capacitó a cada sector y se implementó un proceso de difusión para dar a conocer el sistema.

Una herramienta de este tipo permite:

- Racionalizar los recursos, sobre todo los humanos, que se derivan de las economías de la organización horizontal.
- Articular el trabajo de distintas dependencias.
- Eliminar el flujo de público que ingresa por los diferentes Programas del ministerio y facilitar la concentración y dedicación a la gestión dentro de las áreas.
- Facilitar el seguimiento ordenado de los beneficiarios.
- Recibir al público de manera racional y organizada.
- Mejorar la productividad global de los diferentes servicios de gestión y administración.
- Favorecer la cercanía física respecto de los lugares de gestión.
- Facilitar la resolución de problemas y organizar las consultas del potencial beneficiario, afectando solo a las áreas competentes.
- Agilizar la atención a las consultas a partir de la concentración de información.

Fuente: Gigli, Nacke y Boix (2011).

Si bien la ventanilla única es una herramienta que puede ser implementada por cualquier nivel de gobierno, son los municipios quienes más se ocuparon de impulsar este tipo de experiencias.

En el nivel local existe una serie de actores involucrados con la atención al ciudadano que no siempre están coordinados para resolver en forma eficaz y eficiente a las distintas inquietudes y demandas de la población. Las áreas suelen funcionar de modo aislado y sus respuestas son, en muchos casos, divergentes (o no complementarias).

Las principales líneas de acción para lograr un modelo coordinado de gestión pública a través de ventanillas únicas implican generar un sistema unificado de administración de quejas y reclamos que sea:

- ➔ **Respaldado** por los funcionarios.
- ➔ **De fácil acceso** y visible para los vecinos.
- ➔ **Simple de usar**, con reglas claras y responsabilidades bien definidas.
- ➔ **Ágil**.
- ➔ **Objetivo**, que asegure la resolución imparcial de los reclamos.
- ➔ **Confiable**.
- ➔ **Confidencial**, que proteja la privacidad de los vecinos siempre que sea posible.
- ➔ **Razonable y comprensible**, al hacer que cada resolución tomada sea clara y aceptable, incluso aquellas que no remedian el problema según las expectativas del vecino.
- ➔ **Eficiente**, porque aprovecha la experiencia y la infraestructura ya instalada para alcanzar los objetivos propuestos utilizando, así, la menor cantidad de recursos posible.

Como señala Martínez Nogueira (2007), estos sistemas de detección de necesidades y de derivación procuran encauzar la acción con una perspectiva interorganizacional. Son, además, espacios que se abren para que el ciudadano pueda expresar sus necesidades.

### Ventanilla única de recepción de demandas

La ventanilla única es el ámbito físico institucional al que recurre un ciudadano para plantear su necesidad o demanda. Esta ventanilla opera como proveedora de información y como medio para facilitar los trámites, ya que asesora al usuario.

En algunas ocasiones, esta ventanilla es también un ámbito desde el que se derivan las demandas o solicitudes hacia las instituciones o unidades encargadas del proveer las prestaciones o servicios específicos.

La ventanilla es tanto una herramienta de orientación personalizada y autorizada como un sistema de seguimiento individualizado. Suele estar alojada en un ámbito territorial relevante (comunidad, barrio o delegación municipal)

para garantizar su cercanía a la población. También puede ser virtual; en este caso, es necesario que el acceso a internet esté garantizado.

La ventanilla no formula un diagnóstico de necesidades: se limita a referir al órgano competente. Para eso, debe disponer de información sobre el conjunto de programas sociales, sus prestaciones y servicios, sus capacidades, modos de acceso y la localización de efectores.

La eficacia de este ventanilla es directamente proporcional a la calidad de la información que se tenga sobre las distintas agencias públicas, a los vínculos que se hayan podido establecer para complementar o coordinar con otras instancias y a las capacidades técnicas y administrativas de las que disponga para apreciar en forma adecuada cada situación y el ámbito al que debe ser derivadas.

### Ventanilla con funciones de detección de necesidades, recepción de demandas y medios para satisfacerlas

A la ventanilla única se le agrega una instancia de relevamiento de necesidades o de diagnóstico. En este sentido, desempeña una función “clínica”: sirve para identificar y dimensionar los problemas o cuestiones que afectan a la persona, familia o grupo que podría acceder a los bienes o servicios gestionados desde esta instancia. De ese análisis se desprende la pertinencia (o no) de su inclusión en la lista de titulares de prestaciones o servicios. Es decir que a través de este proceso se formula el plan de entrega efectiva, según las necesidades detectadas.

Por eso, la unidad que sirve de “ventanilla de referencia” debe contar no solo con información sobre programas y proyectos, sino también con capacidades técnicas que le permitan diseñar una estrategia de intervención.

Algunas de las ventanillas a las que se hizo referencia en el punto anterior evolucionan hacia este tipo de servicio. La interacción barrial, la constitución de un equipo de técnicos y profesionales interdisciplinarios y los intercambios que se produzcan en torno a problemas o demandas concretas determinarán si estos espacios lograrán consolidarse en forma progresiva, establecer relaciones más profundas con la población, poseer memorias institucionales, actualizar sus diagnósticos y ser, finalmente, incorporados también durante las etapas de programación de actividades.

### 3.7.2 Otras herramientas de gestión operativa útiles para la coordinación: el mapa de actores y el árbol de problemas

El mapa de actores y el árbol de problemas son herramientas de menor complejidad que las ya descritas, pero sumamente útiles. Aunque son independientes, ambas están íntimamente relacionadas.

El **mapa de actores** parte del supuesto de que las relaciones entre actores e instituciones sociales conforman la realidad. Estas relaciones forman redes y determinan (según la posición que los distintos actores ocupen en ellas) valores, creencias o comportamientos que influyen en mayor o menor medida tanto en la generación como en la resolución del problema.

Durante el proceso de planificación de políticas locales de niñez y adolescencia, por ejemplo, es probable que nos relacionemos con actores del nivel provincial u organismos nacionales sobre los que no podamos influir o cuya lógica difiera a la nuestra. Por eso, es importante contar con un mapa de actores realista, que incluya a las personas u organizaciones que efectivamente están involucrados en el problema que deseamos resolver.

El mapa debe incluir:

- ➔ Un listado de actores, agrupados por categorías.
- ➔ Una breve descripción de sus funciones.
- ➔ Una clasificación de su relevancia y su poder de influencia.
- ➔ Información sobre cómo están involucrados los distintos actores con el asunto sobre el que se desea intervenir, para que sea posible identificar socios y potenciales desafíos.

En síntesis, el mapa de actores nos permitirá reconocer con qué actores se vinculará el funcionario local durante la implementación de una política, definir los tipos de relaciones que es posible establecer con cada uno y determinar cuál será el nivel de participación de cada uno.



Para mayor información sobre cómo llevar adelante la matriz de actores, consultar el **manual de Planificación** en la **sección 3.2.6.**



Para mayor información sobre cómo llevar adelante un árbol de problemas, consultar el **manual de Planificación** en la **sección 3.2.1.**

Para abordar un problema específico, es necesario identificar y analizar la situación que se desea mejorar, es decir, comprender qué se está intentando resolver. Puede parecer un poco obvio, pero **ser capaces de identificar el problema en forma correcta es un gran paso hacia la detección de posibles y eficaces soluciones.**

Para analizar un problema, sus causas y efectos resulta útil construir un **árbol del problemas** en el que las raíces representan las causas y las ramas los efectos. Por lo general, las causas y los efectos difieren, pero en algunas ocasiones coinciden.

Por ejemplo, la *pobreza* es una causa, pero también un efecto, del *trabajo infantil*, ya que los niños que trabajan reciben salarios menores que los adultos; a su vez, esta situación empeora el desempleo, porque los menores ocupan los trabajos que deberían ocupar los adultos: la *pobreza* se ubica, entonces, en la raíz y en las ramas, el trabajo infantil.

Elaborar un árbol de problemas puede ser también una buena manera de implicar a un grupo más amplio en el proceso de análisis y decisión, para poder trabajar tanto en el nivel de las causas y los efectos. Su proceso de producción supone detectar toda una serie de problemas y decidir en qué lugar irá cada uno. El árbol ayuda así a determinar los objetivos de las 3 P.

Esta herramienta es sumamente importante para avanzar en el diseño intervenciones desde un abordaje integral, porque permite ilustrar y observar en forma gráfica, las diversas aristas del problema que se busca resolver.

### 3.8 Consideraciones finales

La **coordinación** no es una función natural de la acción individual u organizacional, sino que es una construcción colectiva, que debe ser sostenida con instrumentos concretos.

A lo largo de este capítulo presentamos una serie de **instancias, mecanismos y herramientas** que ayudan a los gobiernos locales en la compleja tarea de articular acciones. Aunque fueron presentados por separado para mejorar su comprensión, es importante resaltar que entre ellos hay sinergias.

Una de estas **sinergias** tiene lugar a través de las instancias cuya función esencial es promover la coordinación. Estas pueden ser preexistentes o construidas *ad hoc* y suponen la mediación o articulación de políticas sectoriales con los objetivos más generales de un gobierno.

Los **gabinetes sociales** (GS) son la instancia de coordinación por antonomasia. Entre sus objetivos se encuentran asegurar la conexión interinstitucional y asignar los recursos según prioridades claras que se desprenden de los principales problemas a enfrentar. Estos espacios tienen un nexo fundamental con los **sistemas de información social**.

Una instancia como el GS tiene, además, un vínculo estratégico con habilidades personales y grupales como el **liderazgo** y el **trabajo en equipo**, porque sin ellas el ámbito pierde su potencial. Además, hay que tener en cuenta el rol que juega la **confianza** entre los distintos integrantes y entre estos y la máxima autoridad política.

También se resaltaron la importancia de las instancias de coordinación entre el Estado y la ciudadanía en tanto formas y metodologías de gestión que procuran incluir (con un alto grado de protagonismo) a los diversos actores (organizaciones de la sociedad civil en general y destinatarios de las políticas en particular) en diferentes momentos críticos de las políticas públicas que los afectan. En estos procesos resultan muy útiles tanto el **mapa de actores** como el **árbol de problemas**, porque la fortaleza de los espacios desde los que se interviene en los problemas sociales aumenta si se logra involucrar a la mayor cantidad de organizaciones posibles.

Por último, se presentó a la gerencia de **redes** como un modo de coordinar las intervenciones de la administración pública en general, y con múltiples potencialidades para aquellas que están dirigidas a niñez y adolescencia en particular.



## Bibliografía

- Alessandro, L. (2003). *Municipios saludables: una opción de política pública. Avances de un proceso en Argentina*. Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Azevedo, V.; Bouillon, C. P. e Irrázaval, I. (2011). La efectividad de las redes de protección social: El rol de los sistemas integrados de información social en seis países de América Latina. *Nota Técnica IDB-TN-233*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Azevedo, V.; Bouillon, C. P. e Irrázaval, I. (2011). *Sistemas Integrados de Información Social: su rol en la protección social*. Centro de Políticas Públicas UC, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Bonal, X. (2006). Reflexões sobre as relações entre educação e pobreza e suas conseqüências para o programa BEM-BH. En *Pensar BH/Política Social, abril/junio*.
- Cabrero Mendoza, E. (24 al 26 de mayo de 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*. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Cabrero Mendoza, E. y Zabaleta Solís, D. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. En *Reforma y Democracia N°43*. CLAD.
- Consejo de Coordinación de Políticas Sociales de la Presidencia de la Nación (s/f). *Primeros Años, Programa Nacional de Desarrollo Infantil. Informe de Gestión*. Buenos Aires.
- Cunill Grau, N. (2005). La Intersectorialidad en el Gobierno y Gestión de la Política Social. Documento preparado para el *Diálogo Regional de Políticas, Red para la Reducción de la Pobreza y la Protección Social*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Diez, F. (s/f) *El arte de negociar*. Disponible en <http://www.bvsde.paho.org/cursomcc/e/pdf/lectura6.pdf>.
- Echebarria, K. (1998), *La gestión de la transversalidad*. Barcelona: Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas.

- Echebarria, K. (noviembre de 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.
- Filmus, D. (1998). La descentralización educativa en el centro del debate. En D. Filmus y A. Isuani (eds.) *La Argentina que viene*. Buenos Aires: Norma.
- Franco, R. y Székely Pardo, M. (coord.). (2010). *Institucionalidad social en América Latina. Documento de Proyecto, en el marco del proyecto Género, población y desarrollo (RLA/6P41A)*. Santiago de Chile: CEPAL y UNFPA.
- Garnier, L. (2000). Función de coordinación de planes y políticas. *Serie Gestión Pública N°1*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Gomá, R. y Jordana, J. (eds.). (2004). *Descentralización y políticas sociales en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.
- Gomes da Rocha, M. C. (2005). Exclusão Social e Gestão Local Intersetorial: desafios do Programa BH Cidadania. Trabajo presentado en el X Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Santiago de Chile.
- INDES. (2001). Diseño y gerencia de políticas y programas sociales. Promoviendo el desarrollo social en América Latina y el Caribe.
- Irrarázaval, I. (2005). *Participación ciudadana en programas de reducción de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: BID.
- Irrarázaval, I. (2004). *Sistemas únicos de información sobre beneficiarios en América Latina*. Diálogo Regional de Política.
- Jordana, J. (2003). Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Junqueira, L., Antonio P., Inojosa, R. M. y Komatsu, S. (1998). Descentralização e intersectorialidade na gestão pública municipal no Brasil: a experiência de Fortaleza. En *El tránsito de la cultura burocrática al modelo de la gerencia pública: perspectivas, posibilidades y limitaciones*. (Concurso de Ensayos CLAD; 4). Caracas: CLAD y UNESCO.
- Lerda, J. Acquatella, J. Gomez J. (2005). Integración, Coherencia y Coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (reflexiones para el caso de la política fiscal y ambiental). *Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 76*. CEPAL.
- Licha, I. (2000). *El análisis del entorno: herramienta de la gerencia social*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Licha, I. (2001). La gerencia social como un enfoque innovador y democratizante de la gestión municipal. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

- Licha, I. (2006). Coordinando la política social: ¿es la concertación una opción?, *Documento de Trabajo*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo (INDES), del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Licha, I. (2009). *Herramientas para la formación de políticas. El análisis de los actores*. Fondo España PNUD.
- Martínez Nogueira, R. (2007). *Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos*. Documento preparado para Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Martínez Nogueira, R. (2007) Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales. En J. C. Cortázar Velarde, *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. BID.
- Martínez Nogueira, R. (2010). La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencia. En Jefatura de Gabinete de Ministros de la Presidencia de la Nación, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Proyecto de Modernización del Estado. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Mendes, R. y Fernandez, J.C. (2004). *Práticas intersetoriais para a qualidade de vida na cidade*. São Paulo: Centro de Estudos, Pesquisa e Documentação em Cidades e Municípios Saudáveis.
- Molina, C.G. y Licha, I. (2005). *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. Washington: INDES/BID.
- North, D. (1998) Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción. En S. Saiegh y M. Tommasi (comps.), *La Nueva Economía Política: racionalidad e instituciones*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Peters, G. (1998). Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. *Research paper* N° 21. Canadá: Canadian Centre for Management Development.
- Polanco Valenzuela, M. (2010). *Hacia la construcción de un modelo de gestión integral intersectorial para la promoción de los derechos sexuales y reproductivos en el nivel regional y local*. Bogotá: Ministerio de la Protección Social de Colombia.
- Prates Junqueira, L. (2004) A gestão intersetorial das políticas sociais e o terceiro setor, en *Saude e Sociedade*, V. 13, N° 1, janeiro-abril.
- Repetto, F. (2003). Autoridad social en Argentina: aspectos políticos-institucionales que dificultan su construcción. *Serie de Políticas Sociales de la CEPAL y Naciones Unidas*, 62. Santiago de Chile: CEPAL.
- Repetto, F. (2004). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. *Documento de Trabajo N° I-52*. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

- Repetto, F. (2005). *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. En F. Repetto (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*, Ciudad de Guatemala: INDES-Guatemala.
- Repetto, F., Filgueira, F. y Papadópulos, J. (2006). *La política de la política social latinoamericana*. Manuscrito. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Repetto, F. (2009). Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad. En M. Chiara y M. M. Di Virgilio (coord.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Repetto, F. (2010). Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan la construcción de una autoridad social. En R. Franco y M. Székely Pardo (coord.). *Institucionalidad social en América Latina*, Documento de Proyecto, en el marco del proyecto *Género, población y desarrollo* (RLA/6P41A). Santiago de Chile: CEPAL y UNFPA.
- Rufián Lizana, D. M. y Palma Carvajal, E. (1990). *La descentralización: problema contemporáneo en América Latina*. Borrador para comentarios. Santiago: ILPES.
- Sánchez de Buglio, V. A. (2003). *La política y programas sociales integrales de superación de la pobreza: un desafío a la gestión pública*. Estudio de Caso N°73. Santiago de Chile: Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas, Universidad de Chile.
- Subirats, J. y Brugué Torruella, J. (2004). *Políticas sociales metropolitanas*. Bellaterra: Universidad Autónoma de Barcelona, Instituto de Gobierno y Políticas Públicas.
- Sulbrandt, J; Lira, R. e Ibarra, A. (2001). Redes interorganizacionales en la administración pública, en *Reforma y Democracia*, N° 21. Caracas, octubre.
- Vaitsman, J., Rodrigues, R. W. S. y Paes-Sousa, R. (2006). *El Sistema de Evaluación y Seguimiento de las Políticas y Programas Sociales: la experiencia del Ministerio de Desarrollo Social y Lucha contra el Hambre del Brasil*, Policy Papers N°17. Brasil: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Viana, A. L. (1998). Novos riscos, a cidade e a intersectorialidade das políticas públicas, en *Revista de Administração Pública*, Vol. 32 N° 1. Rio de Janeiro.

# Acerca de los autores

## Fabián Repetto

Director del Programa de Protección Social. Doctor de Investigación en Ciencias Sociales y magíster en Gobiernos y Asuntos Públicos (FLACSO, sede México). Magíster en Administración Pública (Facultad de Ciencias Económicas, UBA). Licenciado en Ciencia Política (UBA). En la gestión pública, ocupó el cargo de subcoordinador del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Fue secretario académico de la Maestría en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés) y secretario de posgrado (Facultad de Ciencias Sociales, UBA). Fue profesor de posgrado en diversas universidades de América Latina y director de SOCIALIS (revista Latinoamericana de Política Social). Publicó más de cincuenta artículos en revistas y libros especializados, además de ser autor del libro *Gestión pública y desarrollo social en los noventa* y editor de varios libros. Fue consultor de organismos multilaterales como UNICEF, UNESCO, CEPAL, PNUD y BID. Se desempeñó como coordinador residente del Programa Nacional del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Guatemala (2003-2005). Fue profesor del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (BID, sede Washington DC).

## Juan Pablo Fernández

Coordinador del Programa de Protección Social. Candidato a magíster en Administración y Políticas Públicas (Universidad de San Andrés). Licenciado en Ciencia Política (UBA). Fue responsable de la Unidad de Gestión de Proyectos de CIPPEC. En la gestión pública, fue consultor de la Unidad Coordinadora del Proyecto Funciones Esenciales de Salud Pública del Ministerio de Salud de la Nación.

La opinión de los autores no refleja necesariamente **la posición de todos los miembros de CIPPEC** o UNICEF sobre el tema analizado.

Las publicaciones de **CIPPEC** son gratuitas y se pueden descargar desde [www.cippec.org](http://www.cippec.org).

**CIPPEC** alienta el uso y divulgación de sus producciones sin fines comerciales.

Queda hecho el depósito que menciona la Ley 11.723.  
Esta edición de 300 ejemplares se terminó de imprimir en noviembre de 2012,  
en VERLAP S.A., Calle Comandante Spurr 653, Avellaneda, Provincia de Buenos Aires.

## COORDINACIÓN DE POLÍTICAS, PROGRAMAS Y PROYECTOS SOCIALES

Durante las últimas décadas, los gobiernos locales asumieron un rol protagónico en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Con el objetivo de fortalecer sus capacidades para gestionar políticas sociales, en particular las destinadas a niñez y adolescencia, CIPPEC y Unicef desarrollaron los siguientes manuales:

- Planificación de políticas, programas y proyectos sociales.
- Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales.
- Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales.

Los tres manuales, en conjunto y por separado, constituyen un instrumento de apoyo para quienes trabajan en el territorio: el abordaje de los conceptos y la forma de sistematizar las herramientas fueron específicamente diseñados para ayudar a los actores locales a enfrentar los problemas diarios de la gestión social.

El manual de **coordinación de políticas, programas y proyectos sociales** presenta instancias, mecanismos y herramientas que fueron diseñadas especialmente para su aplicación en el ámbito municipal. Además, difunde experiencias de implementación locales y los beneficios y oportunidades que se abren al incorporar este tipo de instrumentos a la gestión local.

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que trabaja por un Estado justo, democrático y eficiente que mejore la vida de las personas. Para ello concentra sus esfuerzos en analizar y promover políticas públicas que fomenten la equidad y el crecimiento en la Argentina. Su desafío es traducir en acciones concretas las mejores ideas que surjan en las áreas de Desarrollo Social, Desarrollo Económico e Instituciones y Gestión Pública, a través de los programas de Educación; Salud; Protección Social; Política Fiscal; Integración Global; Justicia; Transparencia; Política y Gestión de Gobierno; Incidencia, Monitoreo y Evaluación; y Desarrollo Local.