

Un enfoque intersectorial para los programas de desarrollo humano

El tortuoso camino de las rupturas culturales

Ricardo Villanueva Valverde
Consultor

Con demasiada frecuencia, la discusión sobre la acción intersectorial para la gestión de programas sobre el desarrollo humano, es encerrada en el análisis o el diseño de mecanismos operativos que puedan operar en la práctica como espacios o instancias de coordinación y articulación entre los distintos sectores de la acción de promoción social del estado.

Por varias razones estos mecanismos implementados generalmente en el nivel local y pocas veces en el nivel nacional han fracasado estrepitosamente, o simplemente han languidecido hasta su desaparición, a pesar de las grandes expectativas que concitaron en su inicio.

Muchas veces, se menciona como la causa de este fracaso la ausencia de voluntad política de los gobiernos y se piensa que si existiese un marco normativo apropiado ello allanaría el camino a los mecanismos de articulación y coordinación necesarios para generar sinergia entre los sistemas sectoriales, que como sabemos están aprisionados en una dinámica de autarquía. Esto es sólo parcialmente cierto. La voluntad política ayuda pero no resuelve el problema de fondo, como veremos.

En cada uno de los sectores del Estado, desde la cabeza del ministerio hasta la unidad de ges-

ción básica prevalece el modelo de acción compartimentalizada. Se piensa que cuanto más nítidas son las fronteras entre el ámbito de las responsabilidades del sujeto A y del sujeto B –sean funcionarios, unidades, dependencias o direcciones– más eficaz y controlable es la organización.

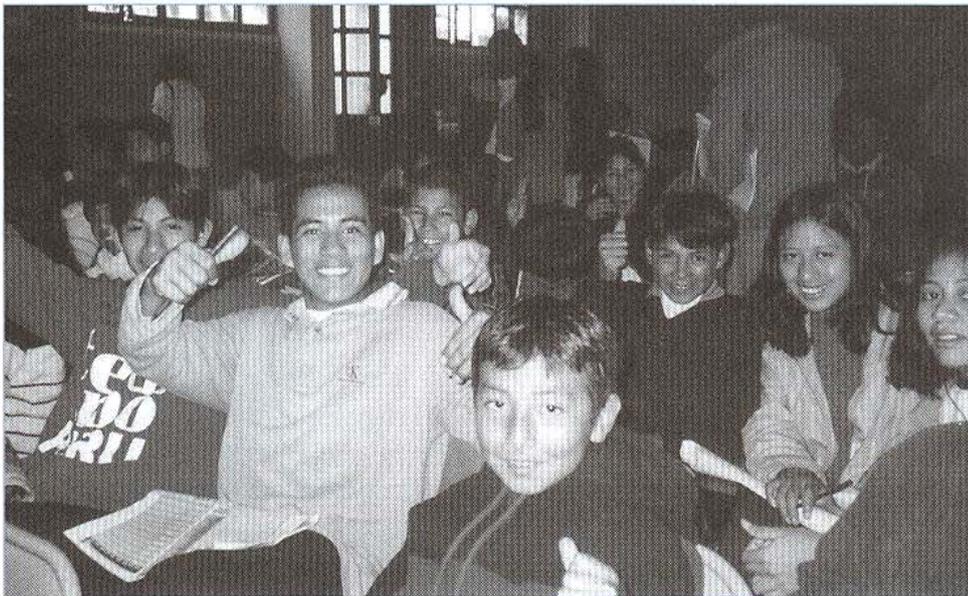
Esta es la premisa residual del enfoque de organización basada en la especialización o división del trabajo, vigente hasta la década de los ochenta del siglo pasado. Este enfoque era útil en ese entonces porque aún no disponíamos de herramientas conceptuales que nos permitiese comprender la complejidad y gestionar la interdependencia, tampoco contábamos con sistemas de soporte a las decisiones versátiles y diná-

micas. Hasta ese momento, los planes y particularmente los elaborados en el sector público prácticamente eran inamovibles, inmutables, parecían escritos en piedra, y tal pesadez y rigidez aún se transmiten a los mecanismos de gestión. Pero, si seguimos retrocediendo en el análisis de causas, no es la obsolescencia de los instrumentos la razón central del problema.

En realidad, es necesario responder antes a una pregunta simple pero fundamental: ¿Qué implica una programación intersectorial centrada en el desarrollo humano?

La promoción del desarrollo humano requiere una gestión intersectorial porque los procesos que componen el desarrollo de las





Si esto es cierto, entonces admitiremos que el desarrollo de la gestión intersectorial en las intervenciones sobre desarrollo humano puede abordarse desde tres dimensiones distintas pero relacionadas: desde el campo político, el campo conceptual-cultural; y el de lo administrativo-técnico.

Es cierto que la acción intersectorial requiere de un marco de política

social que privilegie unos objetivos tales que resulte imprescindible la coordinación y cooperación intersectorial, más allá incluso que la acción meramente multisectorial. Las formas de interacción entre actores sectoriales debe tener el impulso desde un marco de política renovado y el respectivo liderazgo desde la esfera de los gobiernos nacional, regional y local. Esta es una condición indispensable de viabilidad para generar nuevas formas de organizar los programas de promoción del desarrollo humano en los distintos niveles.

personas es multidimensional y no puede ser delimitado y desmembrado desde una óptica sectorial, ya que los modelos de atención y de gestión están basados en ciertos implícitos restringidos y otros simplemente erróneos sobre el abordaje a los problemas del desarrollo humano. Entre ellos, está la selección de conceptos, instrumentos y modelos de operación como resultado de la especialización entendida como focalización de una determinada disciplina predominante en el sector. En los últimos veinte años las disciplinas y particularmente aquéllas cuyo campo de aplicación es lo social han hecho convergencia en conceptos, técnicas y modelos, tal es el caso del enfoque de Brofenbrenner que echa mano de conceptos de la sociología, de la psicología evolutiva y de la Teoría General de Sistemas.

cen un trabajo horizontal y cooperativo con miembros de otras comunidades sectoriales. Este efecto de autarquía se produce porque el efecto del lenguaje e instrumentos normalizados dentro de cada sector genera creencias y hábitos particulares que facilitan la comunicación dentro de la propia comunidad –con los que ven las cosas como uno– pero dificultándola con una comunidad distinta.



La promoción del desarrollo humano requiere una gestión intersectorial porque los procesos que componen el desarrollo de las personas es multidimensional y no puede ser delimitado y desmembrado desde una óptica sectorial,



Sin embargo, a pesar de esta realidad, los funcionarios que forman la organización sectorial (desde la cúspide del ministerio hasta la unidad local o dependencia) muestran una enorme resistencia a vincularse o mas aún a desprenderse de premisas que entorpe-

Simultáneamente la transformación de los esquemas mentales de los operadores de las políticas es de igual o incluso mayor importancia. M. Wheatley indicaba que las personas tienden a pensar que el aislamiento y los límites precisos son la mejor forma de mantener nuestra identidad. En un siglo marcado por la incertidumbre eso aparentemente es cierto. Pero, el reto fundamental de una acción cooperativa es lograr que cada persona pueda reconstruir su bagaje conceptual a través del diálogo con otras comunidades sec-

toriales o disciplinares. Los funcionarios podrán encontrar fisuras o formas de escapar a la férrea lógica de programación y gestión sectorial para trabajar en modelos no jerárquicos sólo si le dan un nuevo significado a su trabajo. Este es un reto cultural.

El punto de partida del modelo de intervención es el primer objeto sagrado que necesitamos resquebrajar: El diagnóstico, primer paso del diseño, generalmente consiste en identificar brechas del servicio o limitaciones en las instituciones para elaborar mediante el árbol de problemas las posibles soluciones. Un nuevo paradigma de gestión de programas de desarrollo humano requeriría observar el mismo problema desde un abordaje integrado, y le llamamos integrado porque la definición del problema parte de la persona o grupo humano afectado por éste.

El servicio u oferta programática debe responder en amplitud, complejidad y profundidad a las características de las personas. Así por ejemplo, definir las necesidades sobre el manejo de la problemática de saneamiento básico



El diagnóstico, primer paso del diseño, generalmente consiste en identificar brechas del servicio o limitaciones en las instituciones



ambiental de la comunidad rural X, implica reconocer que existe un enfoque educativo para atender las necesidades de aprendizaje para la competencia del manejo apropiado de las fuentes de agua de la comunidad (para evitar el desperdicio y contaminación y asegurar hábitos de higiene), o para la competencia de adecuado manejo de residuos y excretas (el desarrollo de hábitos saludables vinculados a ello). Al mismo tiempo, esa misma problemática puede ser abordada desde otro enfoque con otros satisfactores: a) las capacidades para diseñar, construir

y mantener los sistemas de agua potable y alcantarillado adecuados para la configuración de suelo de la comunidad; b) el desarrollo de actitudes y prácticas de salud en la prevención de los factores de riesgo de enfermedades diarreicas o del manejo de vectores de enfermedades transmisibles; c) sistemas de diagnóstico y atención primaria basados en la comunidad. Todas y cada una de estas intervenciones de promoción del desarrollo humano pueden generar satisfactores distintos a los de un servicio tradicional, sea que esté basado en la escuela o el puesto de salud.

Para el sector educación por ejemplo, la problemática analizada puede dar pie a proyectos de investigación e innovación pedagógica sobre el eje Salud Humana que contextualice los planes de estudio, y así la educación se haría mucho más relevante para esta comunidad. Para el sector salud, la misma problemática daría cuenta de la necesidad de contar con un grupo o instancia de intervención educativa-promocional en la comunidad formada por un equipo comunitario.





Si analizamos por ejemplo, la problemática de la prevalencia del maltrato infantil en la comunidad, o de las pautas de nutrición infantil, podríamos dibujar un mapa más complejo aún sobre las relaciones de los factores y diseñar satisfactores muy distintos a las ofertas sectoriales existentes. Ello es posible si pensamos que estamos fuera de la cápsula de la oferta sectorial, si percibimos que estamos en el territorio comunitario. Hemos llegado allí y estamos diseñando una nueva oferta distinta, nuestra consigna es integrar actores institucionales y sociales.

Situar el problema de la comunidad dentro de un mapa de problemas significativos exige la participación de los actores de la comunidad. El diseño programático se inicia en el diálogo con las comunidades, por que lo que interesa es saber identificar los vectores de cambio: un vector de cambio es lo que existe en la comunidad y que posibilita el desarrollo de una capacidad: su compromiso para resolver un pro-

blema, la organización precaria pero motivada frente a un asunto, por ejemplo.

Algunos de estos vectores son movilizados por los servicios de atención de la política social (en la escuela, el puesto de salud o el centro de atención familiar); otros vectores, quizá los más importantes, están en los recursos de la comunidad: su capital social, las formas en que la comunidad se ha organizado y se organiza para encarar problemas: qué cosas sabe y qué herramientas ha aprendido a manejar para apropiarse de su espacio territorial. La idea es generar un mapa de recursos sociales que pueden ser movilizados en el proceso de desarrollo humano en el ámbito local.

Resumiendo entonces: el nuevo abordaje plantea: construir varios mapas en forma participativa en las comunidades, un mapa de problemas y factores, y un mapa de recursos sociales para enfrentar éstos y desde donde la oferta intersectorial puede potenciar o

generar servicios basados en la comunidad. En el diseño de los servicios de atención es imprescindible la participación comunitaria, puesto que en este modelo el servicio es una extensión del apoyo a los recursos comunitarios. Es a través de esta participación que se sostiene el proceso de transformación.

Finalmente, este proceso requiere cambios en los sistemas institucionales de los sectores:

- a. La identificación de las necesidades de formación de los agentes educativos, del sistema de salud y de otros sectores que movilizarán las capacidades comunitarias. Es necesario contar con funcionarios con nueva identidad, que promuevan la acción cooperativa y actúen bajo una lógica distinta, abierta a la investigación y la construcción colectiva de formas de acción. Esta identidad sólo será posible como resultado de la reflexión crítica.
- b. Diseño del programa de formación intersectorial: que implica que el personal de los sectores involucrados compartan un mismo espacio de capacitación y se experimente una metodología para lograr la comunicación de experiencias mutuas y el interaprendizaje.

Todo lo anterior, sin embargo no garantiza el éxito de un programa de atención al desarrollo humano pues, la realidad es complicada y no podemos escapar de la necesidad de actuar en medio de la incertidumbre y la complejidad y experimentar. Pero ello es parte de otro reto: nuestro propio reto como ciudadanos de un nuevo milenio.■