

EL TRABAJO INTER-INSTITUCIONAL: Indicadores para su caracterización (Apartes) UNICEF - ICBF

Germán Mariño
Noviembre 1996



El Trabajo Inter-Institucional: Indicadores para su Caracterización (Apartes) por [German Mariño](#) se encuentra bajo una Licencia [Creative Commons Atribución-No Comercial-Licenciamiento Recíproco 3.0 Unported](#).

INTRODUCCIÓN

El trabajo interinstitucional como nueva forma organizativa que busca una mayor interacción y ampliación de los propios límites, ha venido difundándose en los últimos años: Redes, mesas de trabajo, nodos, polos, etc., son modalidades que buscan legitimar y lograr una mayor eficacia en los trabajos, que ante la problemática actual, resultan cada vez más amplios y complejos que conduce a dificultades que van desde la duplicación de esfuerzos hasta la contraposición de los mismos.

Para obviar problemas como los anteriores se han venido haciendo esfuerzos, algunos exitosos y otros fracasados. Sin embargo, las energías invertidas en ambos casos son en gran medida desperdiciadas, puesto que las experiencias casi nunca se sistematizan, quedándose en las cabezas de los protagonistas (a nivel anecdótico), sin llegar a ser aprendidas e impidiendo que aquellos que desean emprender trabajos similares puedan aprovecharse tanto de los errores como de los aciertos,

generándose siempre una especie de ciclo del eterno retorno: volver a empezar prácticamente desde cero.

De otra parte, cuando se escribe desde el “deber ser” interinstitucional, con frecuencia se cae en posiciones idealistas, que no resultan buenas consejeras, por la imposibilidad de llevarlas a la práctica.

De ahí que sea cada vez más necesario emprender reconstrucciones históricas de experiencias concretas para a partir de ellas, no sólo comenzar a hacer teoría realista sino escribirla y difundirla. Precisamente en la óptica anterior podemos ubicar este trabajo.

“El trabajo interinstitucional: indicadores para su caracterización”, presenta los resultados de la sistematización solicitada a Dimensión Educativa por UNICEF y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, sobre los procesos vividos a nivel interinstitucional, por grupos de Bogotá, Medellín, Manizales y Barranquilla, que trabajan con muchachos y niñas “de” y “en” la calle.

(1) SOBRE LA HISTORIA

A nivel del recorrido histórico del trabajo interinstitucional, es frecuente que se presenten varios periodos, en los cuales los grupos nacen y mueren y algunos vuelven a reaparecer.

En la existencia de períodos juega un papel importante la aparición de una Iniciativa Externa, gestándose a partir de ella recorridos como: Surgimiento-Desarrollo-Desaparición. En este caso, el grupo tiene una vida efímera, “muriendo” cuando se retira el apoyo financiero de la Iniciativa Externa.

También se dan casos donde la Iniciativa Externa se presenta a un grupo ya constituido, lo que interrumpe temporalmente la dinámica interna, y hace que esta se pliegue sobre una acción coyuntural. En ocasiones tal interrupción puede resultar favorable, retomándose el ritmo inicial una vez

concluida la Iniciativa Externa y generando un recorrido que puede hacer pasar al grupo, por ejemplo, de una etapa de Crecimiento a otra de Consolidación.

Sin embargo, la injerencia de la Iniciativa Externa puede llegar a crear serios problemas al interior del grupo existente, poniéndolos a pelear por dinero o protagonismo, por ejemplo, ejerciendo un efecto involutivo sobre la dinámica interna y haciendo que en término de etapas, se trace un recorrido como: Crecimiento - Receso - Desaparición.

Concomitante con lo anterior, con relativa frecuencia el proceso del grupo en término de etapas no es lineal; dicho de otro modo, el recorrido no necesariamente es: Surgimiento-Crecimiento-Consolidación. Ya hemos anotado que el proceso se puede interrumpir abruptamente, para dar paso, por ejemplo, a la Desaparición. Habría que agregar que muchos grupos atraviesan también etapas de Receso y no exclusivamente a continuación de la de Consolidación. Puede ocurrir que este "congelamiento" se presente enseguida del Surgimiento, demorando el ingreso a la etapa de Crecimiento. Algo similar se podría mencionar a propósito del paso entre la etapa de Crecimiento y la de Consolidación.

De todos modos, lo más generalizado en estas circunstancias es que aunque el grupo inicial "muera", dada su antigua trayectoria, más temprano que tarde comienza su reconstitución, dando origen a un nuevo período.

(2) SOBRE LA CONVOCATORIA

Al respectó se identifican dos tendencias: las que parten de *Iniciativas Externas* y las que parten de *Iniciativas Internas*.

La *Iniciativa Externa* se presenta cuando existe una instancia por fuera del grupo de instituciones que trabajan específicamente con la población que se desea atender (niño) de la calle, muchacho(a) trabajador(ra), mujeres del sector informal cabezas de familia, indigentes...). Ejemplos de esta pueden ser los proyectos de las Primeras Damas (de la nación, del departamento, de la ciudad), Agencias Internacionales, Fundaciones Privadas. etc.

La Instancia Externa, usualmente constituye un grupo de alto nivel donde se encuentran representadas varias instituciones, y conjuntamente con ellas entran a definir unos objetivos para ser cumplidos en unos plazos determinados (casi siempre breves -lo que dura un período de gobierno, por ejemplo-); además, posee un cierto monto de financiación. Pero el modelo plasmado por esta tendencia no es homogéneo: existen por lo menos tipos de perspectivas: la primera es altamente directiva y la segunda, es relativamente abierta.

La directiva presenta una serie de metas concretas y crea unos mecanismos donde se da una especie de contratación con las instancias encargadas de ejecutar las acciones.

La semi-abierta, se limita a plantear unos propósitos globales, e invita dentro del marco anterior, a las instancias operativas, a proponer proyectos particulares. En esta existe, entonces, cierto grado de injerencia y participación.

El modelo de *Iniciativa Interna*, surge en cambio, por parte de alguna o algunas instancias involucradas directamente en el trabajo con la población objetivo, y pueden ser tanto Organizaciones Gubernamentales como ONG, e inclusive, encontrarse presentes ambas clases de organizaciones.

En este último modelo, los objetivos son definidos con la colaboración de todos los participantes y a medida que "se va caminando", es decir, al ritmo del grupo; de ahí que sus cronogramas no sean con plazos fijos pudiendo implementarse cambios según las circunstancias. De otra parte, tampoco disponen de una financiación distinta a la existente para el funcionamiento normal de la institución. En algunos casos surgen después de haber concluido una experiencia de iniciativa externa muy fuerte.

Ciertamente los modelos anteriores en ocasiones son más complejos.

Dentro del conjunto del grupo que conforma la Iniciativa Externa, pueden existir, por ejemplo, algunas instituciones que poseen nivel operativo y que están en capacidad de ejecutar partes del plan, pero simultáneamente se entran a contratar otras organizaciones (ONG, por ejemplo), para realizar la ejecución.

De otra parte, a nivel de la Iniciativa Interna, también deben diferenciarse las instituciones que poseen contrato con la, o las que realizan la convocatoria de aquellas que no lo poseen, pues estas últimas tienen un mayor grado de libertad para aceptar o rechazar la integración al trabajo. No siempre, entonces, la instancia externa sólo determina políticas; también puede tener capacidad parcial de ejecución.

De todos modos, continúa existiendo una diferencia con el modelo de Iniciativa Interna, sobre todo en el grado de participación de los integrantes, en el tipo de objetivos, en los plazos (tiempo) y en la financiación.

Tanto la bondad como las limitaciones de los modelos mencionados no puede ser planteada en abstracto. Es decir resulta simplista calificarlos taxativamente como buenos o malos independientemente de un tiempo y un espacio particular (contexto en el cual se dan).

Un trabajo de Iniciativa Externa puede llegar a convertirse tan sólo en una campaña publicitaria, que como lo menciona el dicho popular: "hace mucho ruido, pero tiene pocas nueces"; y un trabajo de Iniciativa Interna, puede quedarse años y años en un espacio de encuentro cuasi personal, con muy pocas implicaciones a nivel global.

(3) SOBRE LOS OBJETIVOS

En términos generales se pueden identificar dos grandes bloques de objetivos, los cuales se establecen en función del tipo de convocatoria.

Si la convocatoria es realizada por una Instancia Externa, la tendencia es que los objetivos son básicamente del orden de: Aplicar una Política de Estado o adelantar una Campaña Masiva. Si la convocatoria se da por Instancias Internas, se plantean (en diferentes etapas), el resto de objetivos enumerados.

Lo anterior no significa que para implementar Políticas Coyunturales de Estado, por ejemplo, no sea necesario adelantar algunas actividades que son cobijadas por los objetivos de la dinámica interna (v.gr. Complementar Servicios, Coordinar Acciones, etc.) Dicho de otra forma: cuando se trata de convocatoria externa, la preocupación fundamental es macro y pensando en el impacto producido "afuera" (de las instituciones); cuando es interna, el centro de gravedad se sitúa más hacia el grupo mismo (incluyendo obviamente los sujetos con los que trabajan).

Es aún posible presentar algunas precisiones mayores en cuanto a los objetivos de los grupos que trabajan a partir de dinámicas internas: estas se expresan con una marcada diferencia según las etapas.

En la etapa de Surgimiento, por ejemplo, muchos grupos se trazan objetivos como:

- Intercambiar experiencias

- Capacitarse
- Recolectar documentación
- Compartir subjetividades

En la etapa de Crecimiento, es frecuente encontrar objetivos como:

- Coordinar acciones
- Complementar servicios
- Establecer estrategias de comunicación

En la etapa de Consolidación, los objetivos son muy distintos; en ella pueden aparecer aspectos como:

- Adelantar investigaciones
- Realizar acuerdos mínimos sobre estrategias de trabajo

Objetivos como Articularse a instancias afines (redes...), Conseguir fondos para adelantar proyectos conjuntamente o Constituirse en grupo de Presión frente a financiadoras, cuando se generan, usualmente lo hacen en la etapa de Consolidación.

Ciertamente la descripción anterior nos habla de tendencias. En la práctica se pueden encontrar objetivos que aquí hemos ubicado en la etapa de Crecimiento, dentro de otras etapas, por ejemplo, Surgimiento (v.gr. Articular Acciones).

Lo importante de rescatar de esta reflexión es quizá que:

- a. En una etapa se pueden plantear varios objetivos.
- b. Un objetivo puede permanecer a lo largo de varias (o todas) las etapas (Compartir Subjetividades).
- c. Existen algunos objetivos que difícilmente son punto de partida (Realizar Investigaciones).
- d. Hay objetivos que nunca llegan a ser planteados por algunos grupos (Articularse a instancias afines).

(4) SOBRE LAS CARACTERISTICAS DE LOS PARTICIPANTES

La tendencia detectada apunta a señalar que para que un trabajo interinstitucional aumente sus probabilidades de éxito, debe existir un cierto grado de homogeneidad en relación a la Población y la Problemática atendida. Si la Población, por ejemplo, cobija tanto niños como ancianos, por ejemplo, se le imprime al grupo un carácter extremadamente amplio, que de entrada complejiza su funcionamiento.

Con respecto a Problemática, la heterogeneidad debe entenderse de un modo mucho más flexible: ciertamente no se deberían agrupar a instituciones cuya población son los muchachos de la calle, con aquellas que laboran con muchachos trabajadores, en la medida que poseen diferencias tan grandes como en dónde y con quién viven (en la calle o con su familia). Sin embargo, la heterogeneidad relativa permanecería sí agrupamos muchachos infractores y muchachos de la calle, por ejemplo. Las categorías clásicas de Prevención y Protección eventualmente podrían constituirse en un referente para establecer el grado de heterogeneidad.

De todos modos, no siempre es fácil establecer hasta dónde se pueden o no "mezclar" problemáticas. La situación de niños y niñas en prostitución es un ejemplo. Es pertinente que trabajen en un mismo grupo interinstitucional, con instituciones que atienden niños(as) de la calle? En muchos casos hemos encontrado que lo hacen, pero es algo que debe entrar a debatirse en profundidad para cada situación específica.

Lo dicho en torno a la Población y a la Problemática no puede aplicarse a la Metodología. Es usual que se agrupen instituciones con diferentes enfoques, que en la medida que no son extremadamente contrapuesto, además de "convivir", logran retroalimentarse. Un caso sería el de los enfoques Terapéuticos y los enfoques Pedagógicos.

Donde sí aparecen rupturas difíciles de “limar”, es entre aquellas instancias que realizan trabajos eminentemente puntuales (un par de horas durante algunas noches del mes, por ejemplo) con aquellas que adelantan trabajos de largo plazo. Para el caso de los niños(as) de y en la calle, las primeras, a juicio de muchas de las instituciones con trabajo intensivo, lo que terminan haciendo es que los niños(as) se “amañen” en la calle.

En situaciones como las descritas, más que intentar integrarse, deberían buscarse momentos de encuentro para presentar y debatir las implicaciones de los métodos utilizados.

De otra parte, es característico de los grupos interinstitucionales, que en el transcurso del proceso se presente tanto el retiro como el ingreso de algunas instituciones. La situación es “normal” mientras permanezca estable un porcentaje significativo de participantes.

(5) SOBRE LA ORGANIZACION

La organización también se encuentra en íntima relación con el hecho de ser una Iniciativa Externa o una Iniciativa Interna.

Dentro de ese marco, las características de la Iniciativa Externa tienden a ser: Coordinación centralizada; alto grado de Formalización Jurídica desde el inicio del trabajo y existencia de una Financiación específica para impulsar las tarea, que determina en muchos casos, la continuidad o la finalización de este tipo de estrategias.

Los grupos de iniciativa interna tienden a tener una Coordinación compartida; usualmente no se preocupan por obtener formalización jurídica (por ejemplo: Estatutos) y en los pocos casos que esto sucede, se presenta cuando el trabajo se encuentra en su etapa de Consolidación; finalmente, estos grupos poseen financiación para la realización de sus

actividades cotidianas como institución pero no para actividades extras, surgidas de los proyectos gestados interinstitucionalmente.

La no existencia de Estatutos se encuentra relacionada con la carencia de financiación específica. Como no se proponen tareas conjuntas por fuera de optimizar las existentes a partir de lo interinstitucional, no requieren financiación para lo cual son indispensables ciertos requisitos legales tales como la personería jurídica.

(6) SOBRE EL FUNCIONAMIENTO

La tendencia encontrada es que los grupos creados por Iniciativa Interna, a medida que van creciendo, tienden a funcionar en comisiones. Al inicio, generalmente trabajan un período relativamente largo (v.gr. un año), donde se reúne siempre la totalidad del grupo.

Los de Iniciativa Externa, “saltan” más rápido al trabajo por comisiones e inclusive, en ocasiones llegan hasta prácticamente empezar el trabajo optando por esta modalidad.

Respecto a la dedicación específica de algún miembro del grupo a la coordinación o secretaría del trabajo interinstitucional, en los de Iniciativa Interna, tarda mucho en conseguirse, constituyéndose en un indicador de consolidación del grupo.

En los de Iniciativa Externa, tal función es asumida desde el inicio por personal cuyas funciones son exclusivamente las de coordinación.

Por último, frente a la renovación de la coordinación, en los grupos de Iniciativa Interna es relativamente periódica, mientras que en los de Iniciativa Externa, esto no se presenta, tendiendo a ser la misma coordinación durante toda la vida del proyecto.

(7) SOBRE LOS RITMOS

Respecto a la periodicidad, cuando se trabaja en comisiones, el grupo total se reúne con mucho menos frecuencia que si solo existe la modalidad de trabajo en plenaria. Por ejemplo, si las comisiones se reúnen cada 15 días, el grupo total lo hace cada mes.

Si se trata de la asistencia, cuando la mayoría de las personas participantes varía (inclusive a pesar que asistan las mismas instituciones), como no es posible obtener continuidad real, fácilmente se comienza a generar la fase de receso o desaparición.

Para que el grupo funcione se requiere que por lo menos un bloque significativo de personas (representantes de sus instituciones) permanezca estable.

En lo que hace a plazos, los grupos de Iniciativa Externa poseen tiempos predeterminados y frecuentemente muy difíciles de modificar, mientras que los de Iniciativa Interna se van definiendo sobre la marcha y además, una vez planteados se pueden variar con mucha flexibilidad.

(8) SOBRE LOS PROCESOS

Respecto a los grupos reunidos por Iniciativa Externa

- La Planificación aquí se da básicamente a mediano plazo.
- El Seguimiento es sistemático
- La Memoria se adelanta para casi todas las reuniones
- La Evaluación tiende a dejarse para el final
- El grupo casi siempre permanece mientras se ejecuta la campaña (a no ser que ya existiera)
- La Proyección es básicamente hacia afuera del grupo interinstitucional

Respecto a los grupos reunidos por Iniciativa Interna

- La Planificación es a corto plazo
- El Seguimiento es sistemático
- La Memoria se realiza permanentemente
- La Evaluación se realiza ocasionalmente

- El grupo permanece independientemente de las campañas coyunturales
- La proyección es fundamentalmente hacia el interior de las entidades participantes

Como se desprende de la caracterización anterior, son dos estilos trabajos son completamente diferentes. Los de Iniciativa Externa, obedecen a planes y plazos determinados con relativa precisión, mientras que los de Iniciativa Interna, son cortoplacitas y van ajustándose según las circunstancias.

En ambos casos el seguimiento, aunque se lo plantean, es débil; y la evaluación es una tarea que a pesar de juzgarse importante o se deja para el final del proyecto o se realiza un poco "a la ligera".

Finalmente, frente a la Proyección esta se dirige hacia "afuera", cuando se trata de campañas, mientras que lo hace hacia "adentro", cuando son grupos reunidos por Iniciativa Externa.