

## Mecanismos de coherencia y coordinación de las políticas sociales<sup>1</sup>

---

- La **coherencia** es el grado de correspondencia lógica entre distintos niveles de la intervención de la política social. Se puede lograr en tres niveles:
  - *Coherencia externa*, que implica la relación lógica entre las políticas y programas sociales y el proyecto de nación plasmado en la planificación y la prospectiva nacional.
  - *Coherencia interna*, que implica la relación lógica entre los componentes de una política o programa social.
  - *Coherencia entre políticas*, que implica la relación lógica entre políticas y programas de un mismo subsector social o distintos sectores, subsectores o niveles de gobierno con objetivos similares o vinculados.
- La **coordinación** es la capacidad que tienen dos o más instituciones para desempeñar conjunta y articuladamente tareas encaminadas a lograr un mismo objetivo (por ejemplo, cerrar una brecha social).
- La *coherencia* y la *coordinación* son dos características esenciales de las políticas públicas, siendo la presencia de ambas una condición indispensable para alcanzar la integralidad de la política social.

<sup>1</sup> Este capítulo fue preparado por Teresita Escotto Quesada, consultora de la Sede Subregional de la CEPAL en México.

## A. Introducción

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible plantea la relevancia de enfrentar diversas problemáticas sociales, entre ellas las asociadas a la desigualdad desde una perspectiva integral, buscando soluciones a problemas complejos e íntimamente relacionados entre sí mediante políticas y programas sociales articulados más allá de políticas sectoriales que no son suficientes por sí solas. Ello plantea la necesidad de contar con políticas y programas sociales más integrales, eficaces y eficientes, para lo cual es necesario que se fortalezcan en dos características: la coherencia y la coordinación.

### Recuadro III.1

#### La coherencia y la coordinación

- **Coherencia:** “Se refiere al grado de correspondencia lógica que existe entre distintos niveles de la intervención, desde la fundamentación de la política hasta las distintas unidades de intervención que operacionalizan esos principios y fundamentos”.
- **Coordinación:** Se refiere a la “capacidad que tienen dos o más organizaciones para desempeñar diferentes tareas encaminadas a lograr un mismo objetivo”.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Mideplan (2000) y Cejudo y Michel (2016).

En este capítulo se busca un doble objetivo. Por un lado, conceptualizar la coherencia y la coordinación en las políticas y programas sociales y el vínculo existente entre ambos conceptos. Por otro lado, trasladar estos conceptos a la práctica de modo de incrementar el conocimiento y las capacidades de tomadores de decisiones, así como de gestores e implementadores en el área de la política social, que permitan mejorar las políticas y programas sociales mediante una mayor coherencia y mejor coordinación institucional.

Conviene tener en cuenta que la coherencia y la coordinación se van entrelazando en las diferentes etapas de la política pública. Por lo tanto, no deben verse como características mutuamente excluyentes sino al contrario, complementarias. La coherencia de las políticas y programas sociales es una de las primeras características que se debiera buscar como un fin en sí mismo. La coordinación entre políticas y programas, por su parte, siendo que es un medio para potenciar su eficiencia y no un fin en sí mismo, sería complementaria. En algunos casos, la presencia de ambas serían condiciones indispensables para alcanzar la integralidad de la política o programa social. Es importante resaltar, sin embargo, que no necesariamente tiene que haber coherencia para que se dé la coordinación, ya que esta última puede existir aunque no haya coherencia en las políticas. Este es un escenario que es necesario evitar.

Como fin último el documento busca transmitir, con base en evidencia empírica, la viabilidad, la coherencia y la coordinación en las políticas y programas sociales a través de ejemplos reales que muestran su factibilidad.

## B. La coherencia de las políticas y los programas sociales

En general, la coherencia se refiere a la relación lógica que se da entre las partes de un todo, de manera que no se produzcan contradicciones entre ellas. La definición anterior del concepto de coherencia se puede trasladar al contexto de las políticas y programas sociales como la correspondencia lógica entre<sup>2</sup>:

<sup>2</sup> En esta sección se toma como base el análisis realizado por Guillermo M. Cejudo y Cynthia L. Michel titulado “Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”, Gest. polít. pública vol. 25 no.1 México ene./jun. 2016. Disponible [en línea] [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792016000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001).

- Las políticas y programas sociales y el proyecto de nación plasmado en la planificación y la prospectiva nacional (coherencia externa).
- Las componentes de una política o programa social (coherencia interna).
- Las distintas políticas y programas de un mismo subsector social o de distintos sectores, subsectores o niveles de gobierno que persiguen objetivos similares o vinculados (coherencia entre políticas).

Los tres niveles de coherencia previamente señalados deben estar presentes en y entre las políticas y programas sociales tanto para evitar contradicciones y duplicaciones como para producir sinergias entre sus componentes y los de otras políticas (o los de sus derivados), es decir, programas y proyectos<sup>3</sup>. A continuación, se desarrolla cada uno de los niveles.

## 1. La coherencia externa de las políticas y programas sociales

La identificación de los principales problemas sociales a nivel nacional y las propuestas estratégicas para resolverlos quedan generalmente planteados en los instrumentos de planificación (planes nacionales y sectoriales) de corto y mediano plazo, y de prospectiva (planes o visiones de largo plazo), que definen los principales objetivos y prioridades de la nación. En esos instrumentos, por lo general se definen prioridades estratégicas en relación con los temas/problemáticas, las áreas geográficas y los grupos de población a ser atendidos en el corto, mediano y largo plazo.

La coherencia externa implica la correspondencia lógica entre el fundamento de los objetivos y acciones de una política o programa social y los diversos instrumentos de planificación y prospectiva existentes en el país. Requiere analizar si la definición del problema que atiende la política o programa social tiene relación lógica con el proyecto de país y, por ende, con los objetivos y prioridades nacionales. También se podrían tomar como referencia de la coherencia externa los acuerdos o compromisos asumidos por el país (por ejemplo los ODS) y que orientan ciertas prioridades nacionales.

Así, por ejemplo, si un plan nacional establece el objetivo estratégico de lograr la atención universal a la salud, un programa específico de vacunación deberá considerar como su población objetivo a toda persona en edad de recibir cada una de todas las vacunas del esquema oficial. Si el programa de vacunación se planteara una estrategia de focalización para alcanzar solamente a una parte de la población no habría la coherencia externa requerida con respecto a la universalidad establecida en el plan nacional.

Un ejemplo práctico permite analizar el Plan de Prevención y Reducción del Embarazo No Intencional en la Adolescencia de Argentina<sup>4</sup> y observar que está cimentado en los principios consagrados en la Constitución Nacional, así como en el Programa Nacional de Salud Sexual y en otras leyes nacionales e internacionales. Se puede advertir la coherencia entre la política específica y el marco normativo de donde surge.

Cabe resaltar que, en algunos contextos, los instrumentos de planificación y prospectiva solamente podrán brindar una visión estratégica (amplia) de la definición de problemas públicos y las potenciales respuestas. En estos casos, la coherencia externa de las políticas y programas sociales deberá construirse a partir de una definición operativa del problema estratégico definido desde los instrumentos de planificación. Esto puede realizarse con base en un diagnóstico que permita identificar la magnitud e intensidad del problema a resolver, así como el tiempo necesario para solucionarlo.

<sup>3</sup> Como sostiene Ruiz Sánchez (s/f, págs. 12-13), "el nivel mínimo de coherencia es la compatibilidad, es decir, que no existan contradicciones entre las diferentes proposiciones. Pero en niveles más profundos existen: a) la convergencia (coincidencia de objetivos entre dos o más políticas); b) la sinergia (convergencia que complementa los objetivos de dos o más políticas); c) la potenciación (consiste en que la convergencia de dos o más políticas resulte en la consecución de un objetivo de mayor magnitud que el previsto".

<sup>4</sup> Para mayores detalles ver [en línea] [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/1179.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/1179.pdf).

**Diagrama III.1**  
La coherencia externa de las políticas  
y programas sociales



Fuente: Elaboración propia.

Acciones a realizar para asegurar la coherencia externa:

- Diseñar, implementar e incluso evaluar las políticas o programas sociales considerando los objetivos estratégicos de los instrumentos de planificación y prospectiva relevantes, ya sea el Plan Nacional de Desarrollo o su equivalente que contenga la visión a futuro o el proyecto de nación vigente en su país.
- Revisar problematizaciones incluidas en planes nacionales (de corto o largo plazo), planes sectoriales o sub-sectoriales para retomar los diagnósticos y articular soluciones específicas en las políticas y programas sociales.

## 2. La coherencia interna de las políticas y programas sociales

La coherencia interna se refiere a la correspondencia lógica que existe entre los objetivos y acciones planteados en la política o programa social y los problemas que la fundamentan (teoría causal). Esto implica que las intervenciones del Estado sean congruentes con la definición del problema público que busca resolver (Cejudo y Michel, 2016) y se traduce en la presencia de una conexión lógica y una articulación causal entre:

- La definición del problema público de ámbito social.
- Los objetivos, estrategias, líneas de acción e instrumentos de política planteados para resolverlo.
- La solución o resultado esperados.

Por ejemplo, si un programa pretende resolver el problema de falta de acceso universal al agua potable, deberá considerar en su objetivo garantizar el acceso al agua de toda la población, pero haciendo clara mención que debe ser agua potabilizada. Si el instrumento de la política consiste solamente en instalar la infraestructura para distribuir agua sin asegurar su calidad potable, existiría una falta de coherencia interna.

Un ejemplo práctico de coherencia interna se puede apreciar en los programas de transferencias monetarias condicionadas implementados en varios países de la región y orientados a resolver simultáneamente las problemáticas de mala alimentación por falta de recursos, la falta de acceso a la

salud preventiva y la continuidad escolar. En este caso existe una coherencia interna entre los instrumentos (transferencias, becas y atención primaria de salud) y la problemática (falta de recursos y acceso).

Acciones a realizar para asegurar la coherencia interna:

- Definir de la forma más clara y concisa posible el problema (brecha por cerrar).
- Plantear los objetivos en forma armonizada con la problemática a resolver.
- Verificar que los instrumentos propuestos y sus resultados esperados estén orientados efectivamente a alcanzar los propósitos y objetivos planteados.

### Diagrama III.2

La coherencia interna de las políticas o programas sociales orientados al cierre de una brecha social



Fuente: Elaboración propia.

Es muy importante verificar la coherencia interna en cada una de las etapas del ciclo de la política pública. Para lograr lo anterior se pueden utilizar instrumentos basados en la metodología del marco lógico o alternativamente en la de teoría del cambio. Estos instrumentos pueden contribuir a “identificar los problemas con el componente técnico de una política, es decir, con su teoría de cambio” (Cejudó y Michel, 2016, pág. 20).

### 3. La coherencia entre las políticas y programas sociales

La coexistencia de políticas o programas sociales similares en objetivos, en población objetivo o en instrumentos de implementación, aun siendo coherentes cada una por su parte a nivel externo e interno, pueden llegar a duplicar esfuerzos y, en situaciones menos favorables, incluso a obstaculizarse entre sí, planteando una falta de

coherencia entre ellas, lo que debe evitarse. De acuerdo con Cejudo y Michel (2016) dos políticas o programas sociales pueden reforzarse mejorando el desempeño de ambas si dichas políticas o programas sociales son coherentes entre sí.

En la política social coexisten múltiples políticas y programas que, si bien pertenecen a un mismo sector, el social, están orientadas a diferentes subsectores, como lo son la educación, la salud, el empleo digno, la vivienda o la protección social, entre otros, y además pueden estar siendo implementados a distintos niveles de gobierno: nacional, subnacional o local. En este caso, podría por ejemplo existir una política de mejoramiento de la infraestructura de vivienda orientada a proveer agua potable que coexistiera con un programa de salud orientado a la prevención de enfermedades gastrointestinales.

Además, puede ocurrir que políticas de distintos sectores estén orientadas a objetivos similares o vinculados, como en el caso de una política de fomento al empleo productivo desde el sector económico que puede converger en objetivos con una política de empleo decente desde el sector social.

También existe la posibilidad de que dos políticas o programas sociales orientados a la solución de un mismo problema se diseñen e implementen desde dos niveles de gobierno distintos. Por ejemplo, se puede presenciar la coexistencia de un programa nacional de becas educativas que también podría ser implementado por una institución subnacional de atención a la juventud, compartiendo estos programas objetivos (logros educativos) y, potencialmente, poblaciones objetivo y mecanismos de traslado de las becas.

De este modo, la coherencia entre políticas o programas sociales se puede analizar desde dos perspectivas:

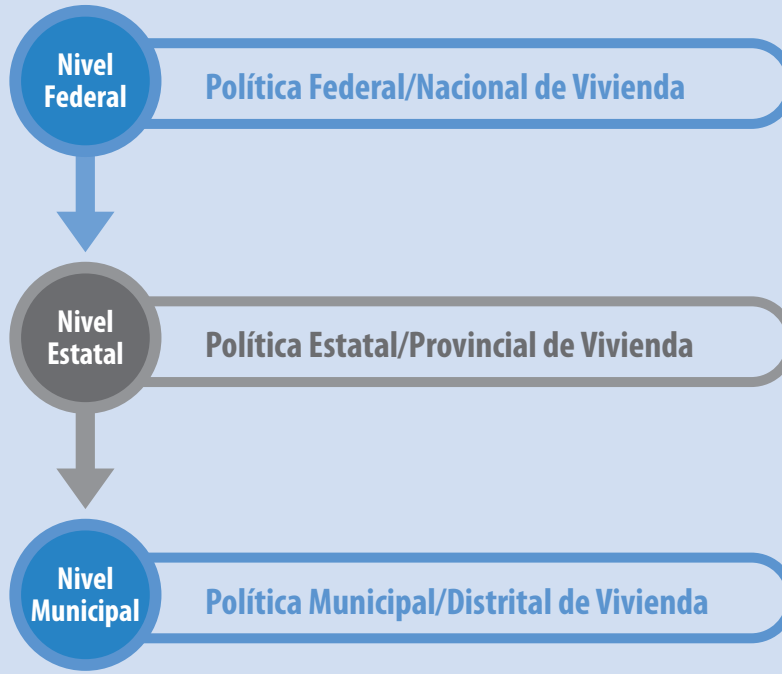
- i) La **horizontal**, que plantea la correspondencia lógica entre objetivos, instrumentos o poblaciones destinatarias de políticas y programas de dos sectores (por ejemplo, económico y social) o subsectores diferentes (por ejemplo, vivienda y protección social), o incluso de un mismo subsector compartiendo objetivos similares o vinculados.
- ii) La **vertical**, que implica la relación lógica entre objetivos, instrumentos y/o poblaciones destinatarias de dos políticas y programas de un mismo ámbito, pero de niveles de gobierno distintos, una nacional y otra subnacional, por ejemplo.

En cualquiera de los dos casos, ya sea horizontal o vertical, la coherencia entre dos políticas o programas sociales se refiere a garantizar la correspondencia lógica entre los objetivos, los instrumentos y la población destinataria de dos políticas distintas, buscando que se correspondan entre sí o, por lo menos, que la consecución de los objetivos de una de ellas no afecte la consecución de los objetivos de la otra (Cejudo y Michel, 2016).

**Diagrama III.3**  
Ejemplo de coherencia horizontal  
entre sectores o subsectores



**Diagrama III.4**  
Ejemplo de coherencia vertical  
entre niveles de gobierno



Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse en la definición anterior se destacan tres niveles para los que es relevante asegurar la coherencia entre políticas o programas sociales (Cejudo y Michel, 2016):

- La coherencia entre sus objetivos.
- La coherencia entre sus instrumentos.
- La coherencia entre su población objetivo.

La **coherencia entre los objetivos de políticas o programas sociales** se refiere a la correspondencia lógica entre sus propósitos individuales que conduzca a una contribución conjunta al logro de un objetivo estratégico determinado, buscando no caer en duplicidades. Por ejemplo, ante una política de salud, se puede disponer de un programa enfocado a la prevención en materia de higiene y otro de promoción de la actividad física compartiendo el objetivo de una vida saludable libre de enfermedades prevenibles. Cabe resaltar que, aun cuando se logre que cada política contribuya al cumplimiento de una parte del objetivo estratégico del subsector determinado, puede ocurrir que, en el agregado, el conjunto de políticas no sea suficiente para alcanzar dicho objetivo estratégico, en cuyo caso deberán plantearse las políticas y programas coherentes que complementen lo faltante.

Por su parte, la **coherencia entre los instrumentos de políticas o programas sociales** refiere a asegurar que cuando hay dos políticas o programas enfocados a resolver un mismo problema social, lo hagan con instrumentos o formas de apoyo diferentes o complementarios (por ejemplo, subsidios, leyes, impuestos, incentivos, regulaciones y otros), atendiendo de esa manera una visión conjunta en la solución

a un mismo problema social (Cejudo y Michel, 2016). Por ejemplo, en un programa de alimentación, puede ser necesaria una transferencia monetaria para la adquisición de alimentos, conjugada con un programa de incentivos a la producción de estos (subsidios al productor o compras gubernamentales), asegurando que los productos se puedan adquirir, y que estén disponibles.

Finalmente, respecto a la **coherencia entre la población objetivo de las políticas**, se plantea la necesidad de “identificar si las personas atendidas entre las políticas de un mismo espacio conforman a toda la población objetivo del espacio” bajo una visión de suficiencia en alcance (Cejudo y Michel, 2016), asegurando a su vez que no se dupliquen esfuerzos reiterativos en la atención de un mismo grupo de personas en un mismo aspecto. Esto puede implicar asegurarse de que diversas regiones o poblaciones estén siendo atendidas bajo el principio de igualdad sensible a las diferencias. Por ejemplo, si existen dos programas de becas, uno desde la institución de juventud y otro desde la de género, debiera asegurarse que las poblaciones objetivo no se dupliquen, tal vez planteando que el de género aplica para mujeres que han alcanzado la adultez únicamente, o que uno se encargue de la población urbana y otro de la rural. En este sentido, la coherencia entre poblaciones objetivo implica que una persona no constituya la población objetivo de dos políticas que tienen el mismo fin. Idealmente, se podría esperar que la agregación de las poblaciones objetivo de dos o más políticas resulten suficientes en cuanto a nivel de cobertura o, por lo menos, que se alcancen ciertas complementariedades.

Entre las acciones a realizar para asegurar la coherencia entre políticas o programas:

- Analizar los objetivos de políticas similares para evitar ser insuficientes en alcance, caer en duplicidades o ser mutuamente incompatibles.
- Visibilizar cómo los objetivos de una política contribuirán a alcanzar el objetivo estratégico en un subsector, sector o incluso a nivel país.
- Tomar en cuenta los instrumentos que usan otras políticas del mismo espacio para alcanzar resultados similares, y analizar complementariedades entre ellos.
- Verificar la suficiencia en los instrumentos para incidir en el problema asegurando que entre todas las acciones de políticas orientadas al mismo objetivo estratégico (solución del mismo problema social) se atiendan las necesidades de toda la población objetivo.
- Asegurar que el conjunto de instrumentos de políticas encaminadas a un mismo objetivo estratégico de un subsector logre la cobertura de toda la población afectada por el problema (utilizando por ejemplo los registros de destinatarios de políticas similares)<sup>5</sup>.
- Analizar la relación que tienen objetivos, instrumentos y población destinataria de las políticas y programas sociales a nivel nacional con respecto a aquéllos a nivel subnacional.

La multidimensionalidad de varias problemáticas sociales actuales requiere el planteamiento de políticas públicas que ofrezcan soluciones integrales, articuladas, eficaces y eficientes. Las políticas puramente sectoriales ya no son suficientes para enfrentar la complejidad de los retos que se plantean en la actualidad, sobre todo los que fija la Agenda 2030.

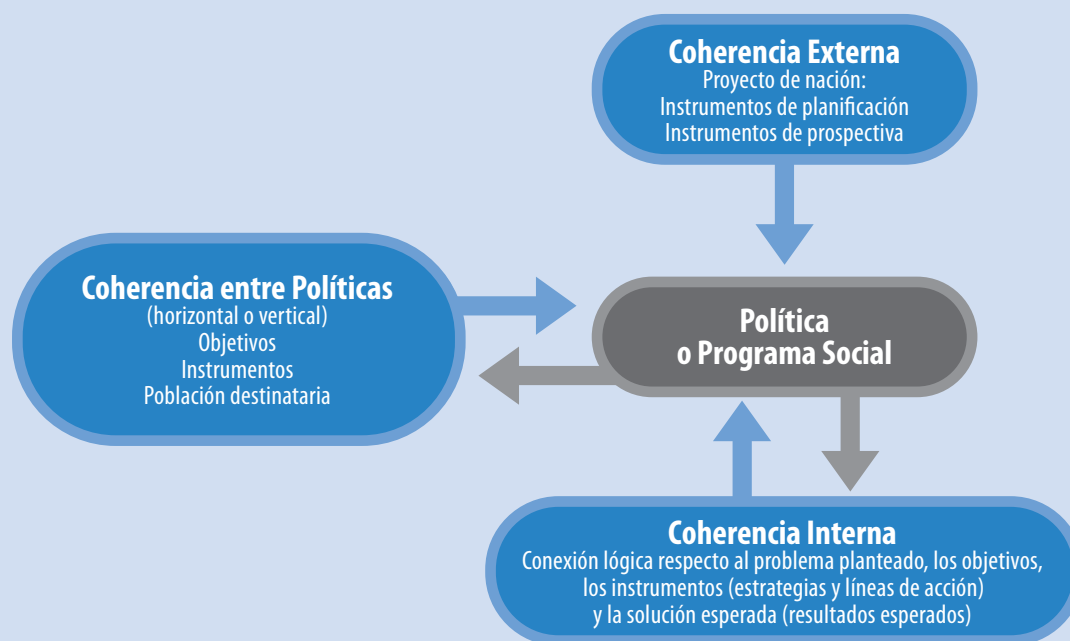
La coherencia, siendo una de las características de las políticas públicas, cobra una mayor importancia para cumplir con dichos retos: una mayor coherencia, particularmente en las políticas sociales, contribuye a evitar contradicciones, duplicidades y vacíos y, más aún, facilita la creación de complementariedades y sinergias que puedan tener un mayor impacto en el cumplimiento de los objetivos planteados. El siguiente diagrama sintetiza los distintos tipos de coherencia que se han abordado.

La integralidad que se busca mediante el fortalecimiento de la coherencia puede ser potenciada por medio de la coordinación, que es la segunda característica de las políticas y programas sociales que este capítulo presenta.

<sup>5</sup> Para mayor información sobre el tema de la “población destinataria” en las políticas sociales, se recomienda leer el capítulo titulado “Sistemas de información de protección social y registros de destinatarios”, en este mismo volumen.



**Diagrama III.5**  
La coherencia de las políticas  
o programas sociales



Fuente: Elaboración propia.

## C. La coordinación de las políticas o programas sociales

En general, la coordinación puede definirse como el proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido (Martínez Nogueira, 2010)<sup>6</sup>. En el contexto de las políticas o programas sociales, el concepto de coordinación antes planteado se traduce en la capacidad que tienen dos o más instituciones para desempeñar conjunta y articuladamente tareas encaminadas a lograr un mismo objetivo, como por ejemplo cerrar una brecha social (Cejudo y Michel, 2016).

La coordinación se torna necesaria cuando se establecen competencias específicas de diversas instituciones del sector social que en conjunto se orientan a cerrar una brecha social de forma integral. Esta necesidad se incrementa si dichas instituciones pertenecen a diferentes niveles y/o ámbitos (sectores) del gobierno (y no sólo a un mismo subsector social), así como cuando se cuenta con la intervención de actores no estatales (Martínez Nogueira, 2010). Este último caso se analiza en el capítulo IV del presente texto.

Por ejemplo, en el caso del Plan ABRE (Programa de Intervención Integral en Barrios, Provincia de Santa Fe, Argentina), las causas multidimensionales e interrelacionadas de la problemática social en grandes centros urbanos planteó la necesidad de un abordaje integral sustentado en la coordinación entre diversas instancias gubernamentales y entre niveles jurisdiccionales<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Nótese que en este capítulo se va a tratar solamente de la coordinación entre actores estatales o gubernamentales. La colaboración con actores no estatales o no gubernamentales es el objeto del capítulo IV de este mismo documento.

<sup>7</sup> El programa se describe más ampliamente en la sección D, en este mismo capítulo. Más detalles [en línea] [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/251241/1319911/file/Libro\\_PlanAbre2018-1.pdf](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/251241/1319911/file/Libro_PlanAbre2018-1.pdf).

La coordinación es entonces un medio práctico para potenciar la articulación de acciones de política social que han sido formuladas de manera coherente. Sin embargo, esto no quiere decir que para que haya coordinación tenga que haber coherencia. Bien puede llegarse a una coordinación entre instituciones, aunque sus políticas no necesariamente sean coherentes. La coherencia facilitaría la coordinación. Cuando ambas se dan en la práctica, entonces se potencian una a la otra. Así pues, como se ha planteado en la sección previa, el cierre de brechas sociales generalmente requiere un conjunto de políticas y programas, pertenecientes a un mismo subsector social, a subsectores distintos pero relacionados, e incluso sectores diferentes o a distintos niveles de gobierno, que, si son coherentes entre sí, pueden ser complementarias y llegar a ser suficientes para alcanzar su objetivo. Si además se logra que las acciones sean coordinadas, se agrega un elemento de eficiencia que podría reducir costos o acelerar impactos esperados.

La coordinación de políticas requiere de una serie de elementos para alcanzar cierta efectividad. Algunos elementos pueden ser de orden estratégico y otros de orden operacional. A continuación, se presenta un listado de dichos elementos:

### Cuadro III.1 Elementos que facilitan la coordinación en políticas y programas sociales

Estratégicos	Operativos
Establecer la necesidad de una coordinación. La naturaleza de la problemática que se pretende abordar mediante una determinada política o el programa social conducirá a definir el tipo de coordinación que se requiere (con qué instancias y/o actores, en qué niveles, sobre qué temas en específico, entre otros).	Alcanzar la apropiada confluencia de autoridad política y solidez técnica; funcionarios entrenados, motivados y con recursos cognitivos y tecnológicos suficientes, tanto en sus áreas de competencia como en el concepto y alternativas de coordinación (Repetto, 2010, pág. 77).
Disponer de objetivos claros y precisos que les den un sentido concreto a los esfuerzos de coordinación (Repetto, 2010, pág. 77).	Contar con el respaldo de la autoridad económica, en tanto su responsabilidad en la asignación presupuestaria constituye un elemento relevante para promover acción colectiva entre organismos con intereses en conflicto (Repetto, 2010, pág. 78).
Definir normas formales, reglas precisas y procesos claros: <b>Normas</b> que aseguren la coordinación no solamente entre organismos de un mismo nivel de gobierno sino entre niveles jurisdiccionales. <b>Reglas</b> para el desarrollo coordinado de los actores que sean acotadas, claras, precisas y sin ambigüedades. <b>Procesos</b> “que establezcan claramente el conjunto de actividades necesarias para el cumplimiento de objetivos comunes, así como de los responsables de llevarlos a cabo” (Cejudo, Lugo y Michel, 2018, pág. 17). También tareas y actividades claramente asignadas a actores, así como responsabilidades explícitamente definidas y diferenciadas (Cejudo, Lugo y Michel, 2018, pág. 23).	Disponer de arenas o espacios que faciliten el intercambio político, por ejemplo, parlamentos que funcionen bien, legislaturas con una sólida capacidad para elaborar políticas, o sistemas de partidos institucionalizados y con orientaciones programáticas nacionales. En la medida en que existan dichos espacios también se podrán dirimir conflictos, realizar negociaciones y lograr acuerdos.
Claridad en lo que “se va a coordinar”: i) el flujo de información; ii) los instrumentos y mecanismos de gestión; iii) el presupuesto y iv) la autoridad para tomar decisiones fundamentales (o una combinación de ellas) (Repetto, 2010).	Disponer de información de calidad y oportuna para todo participante en el proceso de coordinación (Cejudo, Lugo y Michel, 2018, pág. 24).
Delimitar exclusividad en coordinar: avanzar hacia ámbitos de coordinación “cuya tarea fundamental sea precisamente coordinar, evitando caer en la tentación de combinar en un mismo organismo funciones de coordinación amplia de la política social, con implementación de programas concretos y acotados” (Repetto, 2010, pág. 77).	Plantearse una coordinación cuyos alcances sean consistentes con las condiciones (y restricciones) fiscales, organizacionales y político-institucionales propias de cada realidad nacional en un tiempo dado.
	Realizar un mapeo de los actores que intervendrán, identificando sus intereses, horizontes temporales, limitaciones cognitivas, conflictos y/o alianzas, entre otros. Asimismo, procurar que los actores no se vean a sí mismos como partes aisladas sino ligadas con otros por algún nivel de interdependencia en torno a una materia o problemática común (Repetto, 2010).

Fuente: Elaboración propia.

Con respecto al último aspecto, es importante alcanzar una especie de sentido de pertenencia de los actores participantes de un proceso de coordinación a una estructura mayor con un objetivo superior. Esto es importante, pues los actores, en muchas ocasiones, responden a lógicas e inercias institucionales y organizacionales (diferentes) (Martínez Nogueira, 2010). También debe asegurarse una diversidad de actores. En las políticas públicas pueden intervenir: el Poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; Ministerio de Hacienda y Ministerios Sectoriales; partidos políticos; *think tanks*; agencias de la cooperación internacional; sector privado; organizaciones no gubernamentales; academia; medios de comunicación; grupos representantes de beneficiarios, sindicatos y otras asociaciones gremiales, entre otros.

Todos estos elementos se conjugan para dar lugar a diferentes escenarios de coordinación que se pueden clasificar por niveles (véase el cuadro III.2). Sin embargo, en un contexto de incertidumbre y de fenómenos que no se pueden controlar, es muy difícil alcanzar una alineación estratégica (la más avanzada) que garantice un nivel de coordinación pro-integralidad apropiado. Idealmente, la instancia que gestiona e implementa la política o el programa social debiera definir cuál es el nivel de coordinación esperado y disponer de los instrumentos que sirvan a ese fin.

**Cuadro III.2**  
Niveles de coordinación

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

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Repetto (2010).

Entre las acciones a realizar para asegurar la coordinación en la política social se encuentran:

- Analizar si la política o programa social necesita reforzar o crear nuevos mecanismos de coordinación, en qué niveles y con qué instrumentos.
- Realizar un mapeo de los actores que en algún momento intervendrán en la política o programa social, identificando sus intereses, sus horizontes temporales, sus limitaciones cognitivas y sus conflictos y/o alianzas entre ellos.
- Asegurar que la política o programa social cuenta con objetivos claros y precisos, así como con normas, reglas y procesos formales, precisos y de efectivo cumplimiento.

La **instancia** que gestiona e implementa la **política** o el **programa** social debiera **definir** cuál es el nivel de **coordinación** esperado y **disponer** de los **instrumentos** que sirvan a **ese fin**.

## D. Experiencias de promoción de la coherencia y la coordinación en la política social

Una vez que hay mayor claridad sobre lo que implican la coherencia y la coordinación en las políticas sociales, corresponde transitar hacia prácticas concretas que puedan brindar ejemplos o lecciones para mejorar dichas políticas, principalmente en el contexto de la Agenda 2030.

Para ejemplificar cómo la coherencia puede ser promovida en una política o programa social se retomará el caso de la Política de Estado para el Desarrollo Infantil de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, de Colombia<sup>8</sup>. A continuación, se planteará cuáles son algunos elementos a considerar al momento de analizar la coherencia en las diferentes modalidades de esta política.

En el año 2016, la “Estrategia De Cero a Siempre” fue aprobada como Ley de la República (Ley N° 1804). Es liderada por la Presidencia de la República (CNC, s/f) y propone reunir políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, con el fin de prestar una atención integral que haga efectivo el ejercicio de los derechos de los niños y las niñas entre 0 y 5 años de edad.

La estrategia es un conjunto de acciones articuladas, de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil temprano, a través de un trabajo unificado e intersectorial (De Cero a Siempre, 2012). Se trata de unificar las diferentes modalidades de atención institucional que se ofertan en el país y regularlas de acuerdo con unos mismos estándares de calidad para la modalidad de atención en Centros de Desarrollo Infantil (CDI), que fueron establecidos por la Comisión Intersectorial (CNC, s/f).

Para su implementación se creó la Comisión Intersectorial para la Atención Integral de la Primera Infancia (CIPI)<sup>9</sup>, así como la Comisión Especial de Seguimiento para la Atención Integral de la Primera Infancia. La primera se convirtió en la instancia de coordinación estratégica (concertación) entre los diferentes sectores involucrados (público y privado, organizaciones de la sociedad civil y de la cooperación internacional, entre otros). Además, la Estrategia busca también armonizar los Consejos de Política Social en los diferentes niveles de gobierno (Consejos Municipales o Distritales de Política Social) de modo que desde el nivel subnacional se contribuya también de manera coordinada al conjunto de acciones para poner en marcha la Estrategia (De Cero a Siempre, 2012).

En cuanto a la coherencia externa, la documentación disponible de la política “De Cero a Siempre” permite identificar que existe una correspondencia lógica de sus objetivos e instrumentos con respecto a la normativa nacional reflejada en instrumentos como:

- La Constitución Política de Colombia
- La Ley N° 12 de 1991 (Adopción de la Convención sobre los Derechos del Niño)
- La Ley N° 1098 de 2006 (Código de la Infancia y Adolescencia)
- La Ley N° 1878 de 2018 (Regulación de los recursos destinados a la atención de la primera infancia en el Sistema General de Participaciones)
- El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 (Ley N° 1995 de 2019)
- Documento CONPES 109 de 2007 Política de Primera Infancia
- Documento CONPES 113 de 2007 Política de Seguridad Alimentaria

<sup>8</sup> Desarrollo Integral de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2016). Véase [en línea] <https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-printer-357763.html>.

<sup>9</sup> Creada a través del Decreto 4875 de 2011 (posteriormente modificado por el Decreto 1416 de 2018). Para más detalles véase [en línea] <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/191/cero-siempre-atencion-integral-primera-infancia>.

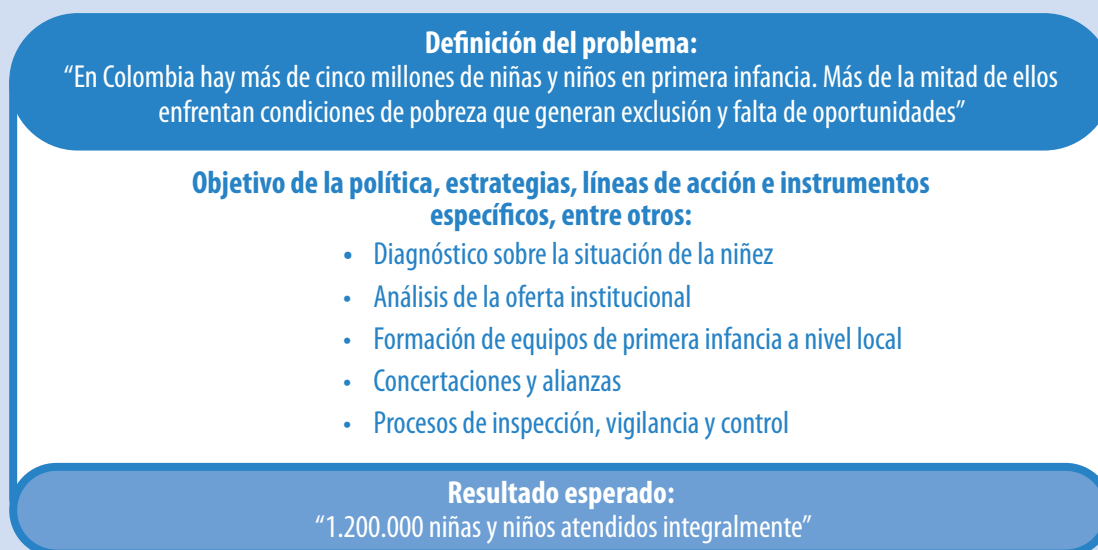
Incluso se encuentra correspondencia lógica con lineamientos planteados en el ámbito internacional como:

- La Declaración Universal de los Derechos Humanos
- La Convención sobre los Derechos del Niño
- El Plan de Acción “Educación para Todos”
- Los ODS (erradicación de la pobreza, reducción de la mortalidad infantil, mejoramiento de la salud materna)

Por otra parte, en cuanto a su coherencia interna se puede identificar que la política en cuestión logra una conexión lógica o articulación causal entre la definición del problema que pretende atender y su objetivo, orientado al cierre de brechas de inclusión en la primera infancia, sus instrumentos (diagnósticos, análisis de oferta programática, conformación de equipos de atención y seguimiento para el cierre de la brecha) y su resultado esperado (atención integral de niños y niñas previamente excluidos). En el siguiente diagrama se evidencia dicha conexión.

### Diagrama III.6

Coherencia interna de la Política de Estado para el Desarrollo Infantil de la Primera Infancia “De Cero a Siempre”



**Fuente:** Elaboración propia, sobre la base de Comisión Intersectorial de Primera Infancia (2012) y De Cero a Siempre (2012).

En cuanto a la coherencia con respecto a otras políticas, la información disponible muestra que “De Cero a Siempre” plantea articular políticas, programas, proyectos, acciones y servicios dirigidos a la primera infancia, con el fin de prestar una atención integral que haga efectivo el ejercicio de derechos de niños y niñas entre 0 y 6 años de edad y de las madres embarazadas. De hecho, la política plantea que toda la oferta dirigida a la primera infancia requiere ser examinada, adecuada y ajustada de acuerdo a los fundamentos de la atención integral (Alarcón Parraga, 2015).

Esta variedad de intervenciones proviene de múltiples subsectores del sector social (educación, salud, protección social, cultura, planeación, bienestar familiar y otros) y está presente en los distintos niveles de gobierno (nacional, departamental y municipal), por lo que tiene que ser coordinada y armonizada para poder alcanzar la integralidad en la atención a las madres embarazadas y a la niñez colombiana.

Algunos ejemplos de intervenciones que forman parte de la oferta “De Cero a Siempre” son: a) Programa de Prevención y Reducción de Anemia; b) Atención Mil Primeros Días. A nivel ministerial: i) Sistema de Aseguramiento de la Calidad de los Centros de Desarrollo Infantil Temprano (Ministerio de Educación Nacional); ii) Centros de Desarrollo Infantil (ICBF). También existen intervenciones de agentes del SNBF (Sistema Nacional de Bienestar Familiar, que incluyen los Consejos de Política Social nacional, departamental, distrital y municipal, así como jurisdicciones especiales de grupos étnicos). En este contexto, la política “De Cero a Siempre” logra ser coherente respecto a estas otras formas de intervención, principalmente respecto a sus objetivos, los instrumentos y la población objetivo.

En lo que se refiere a la coordinación, se van a considerar seis casos de instituciones, políticas o programas que ejemplifican algunos de los elementos que se presentaron con anterioridad y que son importantes para lograr la coordinación. Este ejercicio está basado en uno realizado por Repetto (2010) en el cual se analizó la experiencia de varios países en la región en términos de sus intentos de coordinación pro-integralidad, lo cual lo llevó a identificar “aspectos que dan cuenta de los avances” pero también las “razones que dificultan avanzar más y más rápido en términos de coordinación de la política social” (Repetto, 2010, pág. 78). El conocimiento de estos factores positivos puede servir para promover acciones que los consoliden o que surjan cuando no existen.

Los casos que a continuación se analizan se presentan por país en orden alfabético<sup>10</sup>. Es importante aclarar que, si bien todos ellos representan experiencias de “coordinación”, son, también, diferentes tipos de casos, ya que se presentan experiencias diversas sobre planes, sub/sistemas y organismos coordinadores. Al final se resume la información en un diagrama en el cual se indican seis elementos principales (entre estratégicos y operacionales) que contribuyen a alcanzar una cierta coordinación, así como ejemplos de los casos analizados en donde se pueden apreciar estos elementos. Estos últimos son parte de la lista que se presentó en la sección anterior y son, a saber: a) objetivos claros y precisos; b) normas formales, reglas precisas y procesos claros; c) claridad en lo que se va a coordinar; d) exclusividad en coordinar (es decir, que el objetivo primordial de la política o programa sea coordinar y no también implementar proyectos/programas); e) una apropiada confluencia de autoridad política y solidez técnica y f) contar con el respaldo de la autoridad económica.

Este ejercicio permite observar algunos mecanismos e instrumentos más comunes para promover la coordinación: acuerdos entre contrapartes; coparticipación en el diseño, ejecución y evaluación de la política; designación de “referentes” de cada contraparte de la política o el programa para participar en instancias operacionales; conformación de equipos locales que incluyan representantes de instancias superiores (provinciales o nacionales) y creación de “gabinetes” que aseguren el compromiso político de todos los actores involucrados, entre otros.

## 1. Plan de Prevención y Reducción del Embarazo No Intencional en la Adolescencia “Plan ENIA” (Argentina)

El Plan ENIA fue creado en 2017<sup>11</sup> en respuesta a la problemática de los embarazos adolescentes no intencionales y sus consecuencias sociales, y cuya solución planteó la necesidad de implementar un programa integral coordinado entre los ministerios de educación, salud y desarrollo social<sup>12</sup>. Su principal objetivo es promover los derechos de salud sexual y reproductiva para prevenir y reducir el embarazo no intencional en la población adolescente. Entre los objetivos específicos se reitera la relevancia de coordinar

<sup>10</sup> El caso de la Estrategia de Atención Integral a la Primera Infancia “De Cero a Siempre”, de Colombia, ha sido presentada en la parte sobre “coherencia”, en esta misma sección.

<sup>11</sup> Para mayores detalles véase [en línea] [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/1179.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/1179.pdf).

<sup>12</sup> Al inicio, el programa estuvo a cargo de la SENAF (Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social) y posteriormente el liderazgo cambió para recaer en la Dirección Nacional de Salud Sexual y Reproductiva, dependiente de la Secretaría de Acceso a la Salud.

acciones al plantear una combinación entre sensibilizar y potenciar las decisiones informadas de los y las adolescentes a la par de mejorar la oferta de servicios en ese ámbito y fortalecer políticas para la prevención del abuso y la violencia sexual y para el acceso a la interrupción legal del embarazo según marco normativo vigente (Plan ENIA, 2018).

El Plan ENIA establece normas formales, reglas precisas y procesos claros de coordinación, tanto entre ministerios del mismo nivel como entre niveles jurisdiccionales (nacional y subnacional). Cuenta con distintos ámbitos de coordinación a diferentes niveles. A nivel estratégico existe una Mesa Política (MP), integrada por los sectores de Desarrollo Social, Educación y Salud en la que se acuerdan de manera coordinada objetivos estratégicos y específicos, líneas de acción, metas, presupuesto y el Plan Operativo Nacional, y se establecen acuerdos sectoriales tanto a nivel federal como a nivel provincial<sup>13</sup>.

A nivel operativo existen varias instancias: la Unidad Ejecutora Nacional (UEN) integrada por varios programas nacionales relacionados con salud y educación sexual que tiene, entre otras funciones, la de coordinar a los equipos focales territoriales provinciales; la Coordinación General (CG), integrada por tres coordinaciones: Técnica, Operativa, y Administrativa, y a cargo de la ejecución del Plan en todos sus niveles; los Equipos Focales Territoriales Intersectoriales (EFTI), uno por provincia, encargados de trasladar la función de coordinación desde el nivel nacional hacia municipios o agentes territoriales, y que tienen a cargo la elaboración del Plan Operativo y la coordinación de las acciones en las provincias<sup>14</sup>. Estos niveles de coordinación cuentan con mecanismos institucionales específicos, por ejemplo, a nivel nacional y en la línea operativa se designan referentes de cada programa que participan en la UEN y que son la interfase entre estos y el Plan.

## 2. Plan de Intervención Integral en Barrios “Plan ABRE”, Provincia de Santa Fe (Argentina)<sup>15</sup>

El Plan ABRE ejemplifica la respuesta necesaria para atender una multidimensionalidad de causas de la problemática social existente en grandes centros urbanos (nivel subnacional), y que normalmente implica la necesidad de implementar acciones coordinadas para revertir de manera integral temas como: la inseguridad en el barrio, el retraimiento de la participación, la escasez de espacios públicos para convivencia, el debilitamiento de los lazos sociales y los problemas de infraestructura y dificultades de accesibilidad a servicios públicos<sup>16</sup>. El Plan fue lanzado en el año 2013 y para finales de 2015 ya operaba en 43 barrios de varias ciudades de la provincia de Santa Fe<sup>17</sup>.

Propone una estrategia integral sustentada en la coordinación entre diversas áreas que conforman el Gabinete Social de la Provincia y los gobiernos locales. Sus objetivos combinan la realización de obras de infraestructura estratégicas (saneamiento, luz y agua), el fortalecimiento de redes sociales y de participación ciudadana (convivencia en el espacio público y diálogo con autoridades), y el fomento de la inclusión social infantil y juvenil.

El esquema institucional para la coordinación del plan establece con claridad la distribución de funciones y responsabilidades mediante cuatro instancias de trabajo simultáneas: i) Gabinete Social (Mesa de ministros, espacio de definición de prioridades, presupuestos y acciones, coordinación política); ii) Mesa Ejecutiva (Mesa de secretarios, instancia de coordinación, planificación y gestión; participan también subsecretarios y directores

<sup>13</sup> Además, hay un Equipo de Apoyo Técnico (EAT) integrado por algunos representantes de organizaciones involucradas en el diseño del Plan que apoya a la MP con información técnica y evidencia comparada acerca de aspectos fundamentales del Plan, y que se integra por un equipo multidisciplinario con la participación de médicos, psicólogos, sociólogos y comunicados sociales, entre otros.

<sup>14</sup> El Plan también cuenta con un Grupo de Trabajo de Comunicación (GTC) en el que los responsables del área de comunicación de varias instancias federales que lo integran se coordinan para diseñar la estrategia comunicacional del Plan, así como con un Consejo Consultivo (CC) que ayuda a identificar y articular acciones con organizaciones y referentes sociales en embarazo en la adolescencia a nivel provincial.

<sup>15</sup> Para mayor información véase [en línea] <https://www.cippec.org/publicacion/la-integracion-social-a-partir-de-la-intervencion-articulada-en-el-territorio-el-caso-del-plan-abre-en-la-provincia-de-santa-fe/>; <https://diputadossantafe.gov.ar/web/sesiones/view/78>; <https://politicasantafe.com/avanza-el-proyecto-de-llevar-el-plan-abre-a-todas-las-ciudades-de-la-provincia/>; <http://www.psocialista.org/politica-aprobada-plan-abre-los-resultados-se-comienzan-ver/>.

<sup>16</sup> Más detalle [en línea] [https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/251241/1319911/file/Libro\\_PlanAbre2018-1.pdf](https://www.santafe.gov.ar/index.php/web/content/download/251241/1319911/file/Libro_PlanAbre2018-1.pdf).

<sup>17</sup> A finales de 2019, el Plan fue convertido en ley, extendiéndose a todos los municipios de Primera y Segunda Categoría de la provincia a partir del 2020. Véase [en línea] <https://diputadossantafe.gov.ar/web/sesiones/view/78>.

provinciales); iii) Secretaría técnica (dedicada al seguimiento del programa y a confeccionar herramientas técnicas necesarias para garantizar el trabajo intersectorial); iv) Equipos Territoriales (enlace entre distintas instancias, específicamente entre el territorio y los niveles políticos centrales) (Salvia, Tinoboras y van Raap, 2019, pág. 281). Este esquema claramente establece la coordinación en varios niveles jerárquicos, transitando de lo estratégico a lo operativo y en el que se hace patente el fuerte trabajo de coordinación interministerial y entre equipos territoriales que implementan las acciones en cada barrio. Esto ha demandado un esfuerzo permanente de liderazgo y compromiso político que ha sido asumido por el Ministerio de Desarrollo Social (Salvia, Tinoboras y van Raap, 2019, pág. 282). Resalta el rol central de la Secretaría Técnica, también dependiente de dicho Ministerio, “cuyas funciones refieren exclusivamente a la tarea de coordinar” (Aulicino y Díaz, 2016, pág. 4), así como el fuerte respaldo político “expresado desde la máxima autoridad provincial, que ha permitido la sensibilización y capacitación hacia los mandos medios y equipos territoriales, lo que fue un factor necesario para que el ABRE cobrara – con el tiempo – jerarquía hacia el interior de las agendas ministeriales” (Aulicino y Díaz, 2016, pág. 3).

### 3. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil “REDCUDI” (Costa Rica)

Mediante la Ley N° 9220, en el año 2014 se crea la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI), con la finalidad de establecer un sistema de cuidado y desarrollo infantil de acceso público, universal y de financiamiento solidario que responda a la necesidad de articular de manera coordinada las diferentes modalidades de prestación pública y privada de servicios en materia de cuidado y desarrollo infantil, así como para fortalecer y ampliar las alternativas de atención infantil integral a niños y niñas menores de 7 años.

Entre las instituciones que conforman la Red están: los Ministerios de Educación Pública, de Trabajo y Seguridad Social y de Salud, el Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), en quien recae la coordinación superior de la red.

La ley establece con claridad los objetivos de la REDCUDI: i) garantizar el derecho de todos los niños y niñas, prioritariamente los de 0 a 6 años, a participar en programas de cuidado, en procura de su desarrollo integral, según las distintas necesidades y de conformidad con las diferentes modalidades de atención que requieran; ii) promover la corresponsabilidad social en el cuidado mediante la participación de diversos sectores sociales; iii) articular los diferentes actores, alternativas y servicios de cuidado y desarrollo infantil y iv) procurar que los servicios de cuidado y desarrollo infantil permitan la inserción laboral y educativa de los padres y madres<sup>18</sup>.

En lo que se refiere a las instancias encargadas de implementar de manera coordinada los objetivos de la REDCUDI en los ámbitos estratégicos y operativos, en el primer caso se establece la Comisión Consultiva (CC), como órgano de coordinación superior con la función entre otras de liderar la coordinación de competencia interinstitucional y las relativas a las diversas modalidades de prestación de servicios de la red de cuidado. Esa comisión ha contado con el respaldo del nivel político más alto.

En el ámbito operativo se dispone de una Comisión Técnica Interinstitucional (CTI) con las funciones de coordinar las acciones técnicas y operativas interinstitucionales, elaborar planes de acción interinstitucionales, dar seguimiento a las acciones institucionales e interinstitucionales y proponer políticas, programas y acciones que beneficien a la niñez. También existe una Secretaría Técnica (ST) que es responsable de promover la articulación entre los diferentes actores públicos y privados y entre las diversas actividades que se desarrollan a nivel subnacional en el país en materia de cuidado y desarrollo infantil, de las que las municipalidades son las principales gestoras. Además, en la Comisión Técnica se evidencian de mejor forma las funciones de cada institución, permitiendo que las responsabilidades sean asignadas de acuerdo con la visión y misión de cada institución. Pero, al final, las municipalidades son en realidad las “gestoras del proyecto” (Guzmán León, 2014, pág. 25).

<sup>18</sup> Para mayor información véase [en línea] <https://www.imas.go.cr/es/general/secretaria-tecnica-de-la-red-nacional-de-cuido-y-desarrollo-infantil>; <https://redcuidoinfantil.go.cr/>.



#### 4. Subsistema de Protección Integral a la Infancia “Chile crece contigo” (Chile)<sup>19</sup>

El Subsistema de Protección Integral a la Infancia forma parte del Sistema Intersectorial de Protección Social “Chile crece contigo”, empezó a implementarse desde el año 2007 en la mitad de las comunas de Chile y se extendió a la totalidad de las comunas en el año 2008. En 2009, por medio de la Ley N° 20.379 se crea formalmente el Sistema Intersectorial Chile Crece Contigo, por lo que el Subsistema de Protección Integral a la Infancia se convierte en política de Estado, “permitiendo la continuidad en la implementación de la política a lo largo de los años, independientemente de los gobiernos” (Leguas Vásquez, 2019).

La misión de “Chile Crece Contigo” es “acompañar el proceso de desarrollo de los niños que se atiendan en el sistema público de salud, desde su primer control de gestación y hasta su ingreso en el sistema escolar, en el primer nivel de transición o su equivalente” (Ley N° 20379, Título II, Art. 19). Ello establece claramente una necesidad de coordinación entre ministerios que se refleja en el sistema integrado de intervenciones que lo conforman, y que suman programas, prestaciones y servicios coordinados por el Ministerio de Desarrollo Social e implementados también desde los Ministerios de Salud y Educación.

El esquema institucional del subsistema contempla tres Ministerios clave: Salud, Educación y Desarrollo Social. Cada ministerio debe definir y otorgar las prestaciones dirigidas a la niñez, mientras que el Ministerio de Desarrollo Social se encarga de coordinar de manera organizada la oferta global, a la vez que realiza convenios para la transferencia de recursos a los otros ministerios (Educación y Salud), quienes, a su vez, los transfieren a los municipios también por medio de convenios. El Ministerio de Desarrollo Social entonces tiene la función de monitorear las prestaciones fiscales y los indicadores de las políticas implementadas por Salud y Educación (Leguas Vásquez, 2019).

En materia de coordinación vertical entre niveles de gobierno, a nivel nacional, el Ministerio de Desarrollo social coordina, administra y monitorea los diversos programas y prestaciones que integran al subsistema, mientras que a nivel regional corresponde a las Secretarías Regionales Ministeriales de Desarrollo Social, Salud y Educación entregar la asesoría técnica y efectuar el monitoreo de la implementación del subsistema. Finalmente, a nivel comunal se establece una Red Comunal Chile Crece Contigo (integrada por el/la Encargado Comunal Chile Crece Contigo y las contrapartes de Educación y Salud) que está a cargo de la coordinación y funcionamiento del subsistema.

Es importante destacar que, según un estudio reciente, una de las razones más importantes por las cuales el subsistema Chile Crece Contigo ha logrado crecer y sostenerse ha sido el apoyo político y el compromiso financiero de parte del gobierno (Torres, López y otros, 2017). Asimismo, UNICEF considera que entre los “condicionantes importantes para el proceso, diseño e implementación del programa a lo largo de los años de Chile Crece Contigo fue contar con el impulso desde presidencia y la alianza estratégica con el Ministerio de Hacienda” (Núñez, 2019).

#### 5. Ministerio Coordinador de Desarrollo Social (Ecuador)<sup>20</sup>

Mediante Decreto Ejecutivo N° 117-A de 2007, en el Ecuador se establecieron varios Ministerios Coordinadores, entre ellos el de Desarrollo Social (MCDS), con la finalidad de “conectar y coordinar la formulación y ejecución de políticas y acciones que adopten las instituciones que integran sus áreas de trabajo, así como realizar el seguimiento, evaluación y control del cumplimiento de las decisiones de los Consejos Sectoriales y monitorear la gestión institucional de las entidades y de los proyectos y procesos de las mismas” (Decreto Ejecutivo N° 117-A, 2007).

En el Decreto N° 726 de 2011, Art. 17-3 se indica cuáles son las funciones de dichos ministerios, entre otras: i) liderar el proceso de construcción participativa de su Agenda Sectorial correspondiente; ii) articular y coordinar la formulación y ejecución de la política intersectorial; iii) coordinar políticas y acciones que (en el área social) adopten las entidades integrantes (a saber, los Ministerios de Salud, Educación, Desarrollo Urbano y Vivienda,

<sup>19</sup> Para mayor información véase [en línea] [https://www.senadis.gob.cl/sala\\_prensa/d/noticias/290/presidenta-bachelet-promulgo-ley-que-crea-sistema-chile-crece-contigo](https://www.senadis.gob.cl/sala_prensa/d/noticias/290/presidenta-bachelet-promulgo-ley-que-crea-sistema-chile-crece-contigo); <https://www.gob.cl/noticias/chile-crece-contigo-cumple-10-anos-acompanando-en-su-desarrollo-a-ninos-y-ninas-para-lograr-un-pais-mas-equitativo/>.

<sup>20</sup> Para mayor información véase [en línea] <https://socialprotection.org/> y <https://ecuadorec.com/ministerio-coordinador-de-desarrollo-social-www-desarrollosocial-gob-ec/>.

Inclusión Económica y Social, Finanzas y, Agricultura, Ganadería Acuicultura y Pesca, así como la Secretaría Nacional del Migrante y la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo); iv) proponer políticas sectoriales e intersectoriales; v) monitorear, apoyar y facilitar la gestión de los ministerios sectoriales para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo, Agendas Sectoriales y los programas y agendas de gobierno; vi) realizar el seguimiento, evaluación y control del cumplimiento de las decisiones emanadas del Consejo Sectorial de Política y vii) ejecutar, excepcionalmente, programas y proyectos específicos, que por naturaleza deban responder a políticas interministeriales, pero con la idea de desarrollar capacidades institucionales y transferirlos. Además, se indica que tendrán independencia financiera y administrativa” (Decreto N° 726, 2011, Art. 17-3).

De acuerdo a quien fuera Ministra Coordinadora de Desarrollo Social (Sánchez, 2017), este ministerio es una cartera sin portafolio de programas sociales (no compite), con capacidad de impulsar reformas y programas sociales y capacidad de veto, da seguimiento de gestión y monitoreo de la política. A nivel de análisis e investigación realiza estudios de interés, levanta alertas sobre desempeño social e impactos de las políticas, asiste y fortalece técnicamente a los ministerios sectoriales. También plantea reformas institucionales o legales en coordinación con instituciones pertinentes y realiza proyectos sociales piloto temporales.

Como parte integrante del MCDS está el Consejo Sectorial de Política Social, destinado a “coordinar, articular y aprobar la política ministerial e interministerial, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo...”. El Consejo es presidido por el/la Ministro Coordinador y cuenta entre sus miembros a los Ministerios de Educación y Salud. Entre sus funciones están: asesorar al presidente en materia de política social; aprobar políticas sectoriales e intersectoriales del área; aprobar la Agenda Social; controlar y evaluar planes, programas y proyectos que correspondan con las competencias de sus miembros; conocer los proyectos de normativa diseñados por sus miembros; analizar los problemas del sector y trabajar en soluciones de corto, mediano y largo plazo, articulándolas a la Agencia Social. Mediante el Decreto N° 7 de 2017, el Ministerio Coordinador de la Política Social fue transformado en la Secretaría Técnica del “Plan Toda una Vida”.

## 6. Sistema Nacional Integrado de Cuidados SNIC (Uruguay)

El SNIC fue creado mediante la Ley N° 19.353 del año 2015 y es concebido como un sistema interinstitucional, con múltiples actores intervinientes a nivel del gobierno central, gobiernos departamentales, actores privados y organizaciones de la sociedad civil cuyas acciones deben realizarse de manera coordinada. De acuerdo con el Art. 9, el sistema pretende: promover el desarrollo de la autonomía de las personas dependientes, su atención y asistencia a través de acciones y medidas basadas en la solidaridad y la corresponsabilidad entre familias, Estado, comunidad y mercado. El Sistema reconoce asimismo el valor social de las personas que realizan tareas de cuidados.

En el año 2016 se aprobó el Plan Nacional de Cuidados 2016-2020 con cinco componentes alineados a los objetivos del SNIC que se orientan a: la provisión de servicios, la formación de profesionales de cuidado, la regulación, la gestión de la información y el conocimiento, y comunicación. Por ejemplo, en lo que se refiere a servicios, puede implicar la expansión de servicios ya existentes, como los de cuidado infantil, o la creación de nuevos. En cuanto a la formación, el SNIC busca valorizar y profesionalizar las tareas de cuidados, ofreciendo cursos para los nuevos servicios, como son los asistentes personales. Los objetivos del SNIC reflejan la importancia de una implementación coordinada de actores, y que se reiteran al analizar a su población objetivo: i) quienes se encuentren en situación de dependencia, (personas que requieran apoyos específicos para el desarrollo de sus actividades y la satisfacción de necesidades básicas niños y niñas de 0 a 12 años, personas con discapacidad y adultos mayores de 64 años dependientes) y ii) quienes prestan servicios de cuidados.

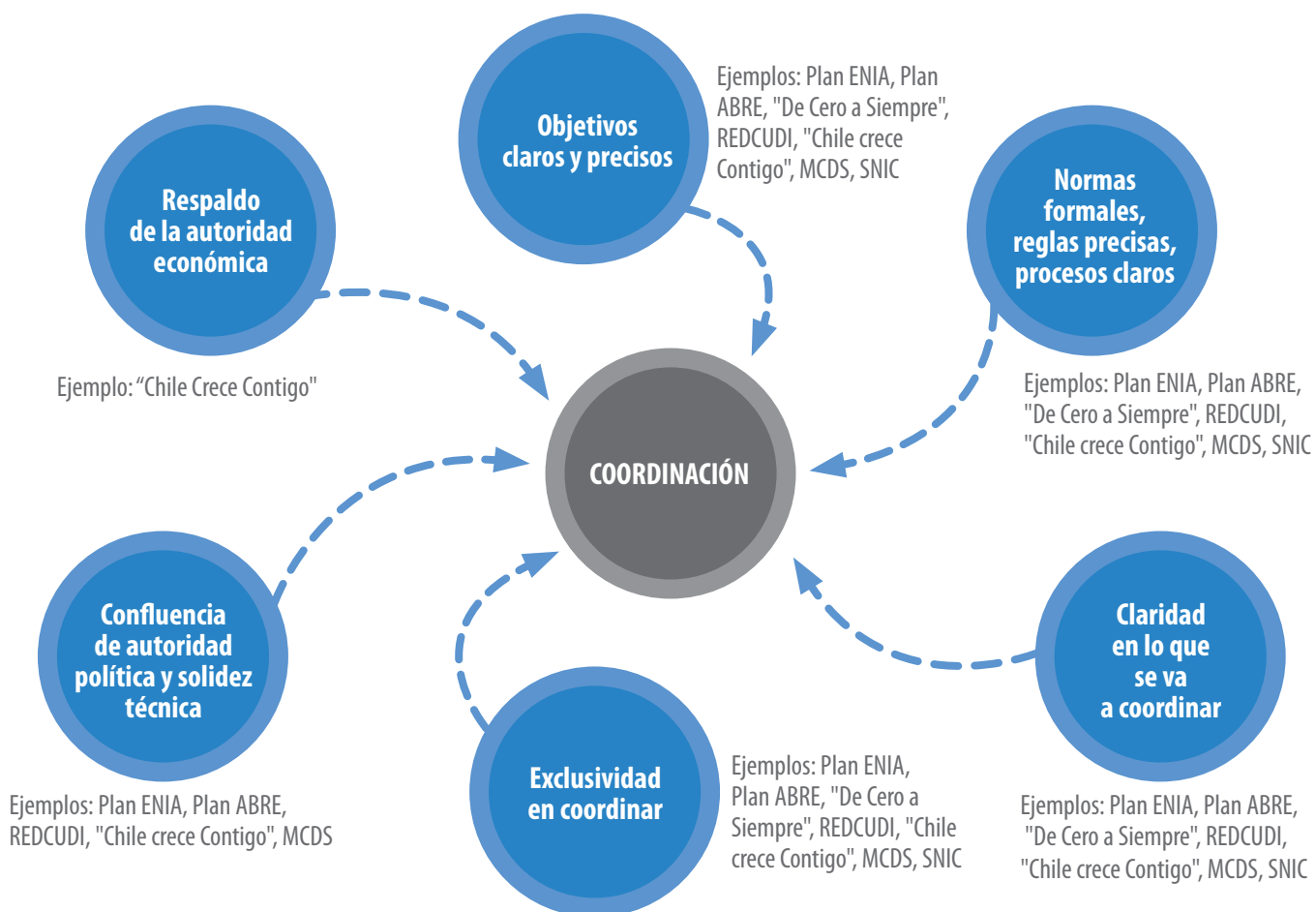
Para efectos de coordinación, el SNIC está organizado en tres instancias. Primero: la Junta Nacional de Cuidados, orientada al nivel estratégico, establece responsabilidades entre distintos actores y se fijan plazos de trabajo. Está integrada por los Ministerios de Desarrollo Social (quien preside); de Educación y Cultura; de Trabajo y Seguridad Social; de Salud Pública y de Economía y Finanzas; así como la Oficina de Planeamiento y Presupuesto; la Administración Nacional de Educación Pública; el Banco de Previsión Social; el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la Secretaría Nacional de Cuidados y el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres). Estas dos últimas instituciones participan con voz, pero sin voto (Aranco y Sorio, 2019).

En segundo lugar, y como órgano ejecutivo de la Junta está la Secretaría Nacional de Cuidados que funciona bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social. Se trata del órgano ejecutor del sistema; tiene a su cargo la articulación, coordinación, y supervisión de las políticas de cuidados, así como la asignación de las partidas presupuestales. Aquí funcionan las llamadas Comisiones Interinstitucionales, integradas por organismos públicos con competencias específicas en el diseño y ejecución de políticas de las distintas poblaciones objetivo (Aranco y Sorio, 2019). Y en tercer lugar está el Comité Consultivo, que asesora a la Secretaría acerca de las mejores prácticas para implementar las políticas y alcanzar los objetivos del Sistema. Está compuesto por trabajadores del sector, miembros de la sociedad civil y representantes del sector privado y de la academia.

En el diagrama que se presenta a continuación se pueden observar algunos de estos elementos que facilitan la coordinación entre políticas o programas sociales, junto con ejemplos de los casos descritos anteriormente en los que se han identificado.

### Diagrama III.7

Algunos elementos de la coordinación que se pueden identificar en los casos concretos analizados



Como se ha visto, todas las instituciones, políticas o programas analizados establecen una necesidad clara de coordinación entre áreas de gobierno (ministerios sectoriales y otras secretarías) y/o niveles jurisdiccionales (nacional / provincial o departamental / municipal y/o distrital), e incluso en algunos casos también entre servicios, políticas y programas ya existentes. Se pueden observar también que en general se establecen instancias institucionales para materializar la coordinación en dos niveles, uno estratégico y otro más operativo. En el primer caso, ya sea a través de Mesas Políticas, Gabinetes Sociales, Consejos o Juntas Nacionales se plantean objetivos y prioridades de la coordinación a nivel estratégico. Por otro lado, hay instancias que se enfocan en la coordinación a nivel operativo en los Planes de Acción ya sea en forma de Unidades Ejecutoras Nacionales, Mesas Ejecutivas y Comités Técnicos Interinstitucionales.

También se observan otras instancias como Secretarías Técnicas o Secretarías Regionales Ministeriales orientadas a monitorear la ejecución coordinada de la política en sus varios niveles. Incluso se llega a presentar el caso de la existencia de instancias que tienen como función principal la coordinación propiamente dicha a modo de Ministerios Coordinadores.

En términos generales, en todos los casos se tiene bastante claridad en lo que se va a coordinar y cómo se hará, lo que se establece a través de reglamentos de operación de las instancias de coordinación a nivel estratégico y operativo. Además, se observa una combinación generalmente adecuada entre autoridad política y al mismo tiempo solidez técnica. Sin embargo, el apoyo de la autoridad económica no es evidente en todos los casos, siendo este un aspecto a revisar con mayor profundidad.

## E. Hacia la construcción de una política social coherente y coordinada

La coherencia y la coordinación son dos características esenciales en las políticas públicas. Pero no son procesos que sigan una dinámica inherente o natural. Es necesario hacer esfuerzos explícitos para implementarlos. Por otro lado, sería un error suponer que tanto la coherencia como la coordinación se puedan encontrar al cien por ciento en las políticas o programas públicos. En este sentido, el grado efectivo de coherencia (en sus diferentes acepciones), así como el de coordinación, van a variar de caso en caso y de país en país. Así, cuando están presentes, ambas contribuyen en mayor medida a la integralidad del espacio de la política pública.

Siendo que la coherencia se enfoca en guiar la formulación y diseño de las políticas, podría plantearse que entonces es previa a la coordinación, aunque esto no significa que la coordinación se refiera exclusivamente a la implementación, pues también puede estar presente en otras etapas, por ejemplo, durante la evaluación. La coherencia en el diseño de las políticas (sociales, en este caso), logra crear sinergias teóricas que se materializan a través de la coordinación, lo que conduce a hacer más eficiente su implementación. La coordinación es, en efecto, “un proceso que se despliega durante la ejecución” (Martínez Nogueira, 2010, pág. 20). De hecho, si hay poca coherencia entre diversas políticas sociales, entonces con más razón surge la necesidad de coordinar a fin de alcanzar un mínimo de eficiencia. Como se indicó anteriormente, aunque las políticas sean poco o nada coherentes, de todas maneras puede llegar a establecerse una coordinación entre ellas.

Sobre la coherencia interna, los instrumentos de evaluación son útiles para medir la “causalidad y pertinencia de la intervención” (Cejudo y Michel, 2016, pág. 20). También se han utilizado instrumentos de monitoreo (por ejemplo, aquellos basados en la metodología de marco lógico) “para identificar problemas con el componente técnico de una política pública, es decir, con su teoría de cambio” (Cejudo y Michel, 2016, pág. 21). Es conveniente utilizar técnicas de monitoreo y evaluación para hacer un examen (ex-post) de la política social que se ha diseñado<sup>21</sup>.

A modo de cierre se proponen algunas recomendaciones para reforzar la coherencia y la coordinación de las políticas sociales: “i) la coordinación no constituye un fin sino un medio, y como tal debe ser abordada y gestionada política y operativamente; ii) la coordinación es una función del Estado y no una estructura organizacional con menor o mayor respaldo legal; iii) la coordinación requiere liderazgos políticos precisos,

<sup>21</sup> Se recomienda leer el capítulo sobre “Monitoreo y evaluación en políticas y programas de protección social en América Latina” en este mismo volumen.

solidez técnica y cultura de la colaboración; iv) según lo que se quiera coordinar, serán los esfuerzos políticos y organizacionales que deberán hacerse para lograr que ese proceso coadyuve a promover sistemas más integrales en materia de política social” (Repetto, 2010, pág. 81). Aunque es un ideal contar con un espacio de políticas cien por ciento coherente y cien por ciento coordinado (en caso de que la coordinación se considere necesaria), es tiempo de hacer esfuerzos conjuntos para mejorar estos aspectos de las políticas sociales, principalmente en aras de cumplir los retos que plantea la Agenda 2030.

## F. Referencias esenciales sugeridas

SUGERENCIAS



Cejudo, G. y C. L. Michel (2016), “Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo”, *Gestión y Política Pública*, Vol. XXV, número 1, 3-31. Disponible [en línea] [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792016000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001).



G. I. Lugo y C. L. Michel (2018), *Hacia una política social integral*, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. Disponible [en línea] [https://lnpp.cide.edu/uploads/projects/3/LNPP\\_3\\_1606417252.pdf](https://lnpp.cide.edu/uploads/projects/3/LNPP_3_1606417252.pdf).



Martínez Nogueira, R. (2010), “La coherencia y la coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Proyecto de modernización del Estado, Buenos Aires. Disponible [en línea] [http://seguridadinformatica.sgp.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://seguridadinformatica.sgp.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf).



Millán Acevedo, N. (2014), “Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo”, *Política y Sociedad*, 51 (3), 673-693. Disponible [en línea] <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/issue/view/2650>.



Repetto, F. (2010), “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, Proyecto de modernización del Estado. Disponible [en línea] [http://seguridadinformatica.sgp.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://seguridadinformatica.sgp.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf).

## G. Preguntas

- Identifique una política o programa social que sea de su interés y el plan nacional o sectorial relevante a la política o programa social de su interés. ¿En qué medida existe coherencia entre los objetivos estratégicos y la problematización del plan y los objetivos específicos de la política o programa social (coherencia externa)?

- ¿En qué medida los objetivos, instrumentos y resultados esperados de la política o programa social de su interés están vinculados de forma lógica con el problema a resolver (coherencia interna)?
- Identifique tres políticas o programas sociales similares en objetivos, instrumentos, o poblaciones objetivo, y analice si existe:
  - Duplicidad de poblaciones objetivo
  - Incompatibilidad de instrumentos
  - Complementariedad de objetivos
  - Contribución a un objetivo estratégico sectorial o de país
  - Suficiencia de instrumentos para resolver el problema planteado
- ¿Existen estrategias de coordinación entre los actores institucionales de las políticas o programas sociales identificados en la pregunta anterior?
- Identifique si en su país/región/territorio existe una instancia de coordinación de la política social en su conjunto. ¿Cuenta esta instancia con objetivos claros y precisos, así como con normas, reglas y procesos formales, precisos y de efectivo cumplimiento de su función coordinadora?

## Bibliografía

- Acevedo Rodríguez, C. y G. Valenti Nigrini (2017), *Exclusión social en Ecuador. Buen Vivir y modernización capitalista*, Polis 16 (46). Disponible [en línea] <https://www.redalyc.org/exportar/cita.oa?id=30551302008>.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2012), *Política Pública. Una visión panorámica*, PNUD Bolivia. Disponible [en línea] [https://www.bo.undp.org/content/bolivia/es/home/library/democratic\\_governance/politica-publica--una-vision-panoramica.html](https://www.bo.undp.org/content/bolivia/es/home/library/democratic_governance/politica-publica--una-vision-panoramica.html).
- Alarcón Parraga, C. (2015), "Estrategia de Cero a Siempre: Avances y retos", presentación en *Seminario Internacional sobre experiencias exitosas en nutrición*, PMA, Bogotá. Disponible [en línea] <https://es.slideshare.net/WFPColombia/4-estrategia-de-cero-a-siempre-avances-y-retos-ca>.
- Araujo, M.C. (2016), "De Cero a Siempre" es ley en Colombia. Disponible [en línea] <https://blogs.iadb.org/desarrollo-infantil/es/ley-de-cero-a-siempre/>.
- Aulicino, C. y G. Díaz Langou (2016), "La integración social a partir de la intervención articulada en el territorio. El caso del Plan ABRE en la provincia de Santa Fe", CIPPEC, *Documento de Política Públicas 159*, Disponible [en línea] [https://issuu.com/cippec/docs/dpp\\_159\\_ps\\_la\\_integraci\\_\\_n\\_social\\_a](https://issuu.com/cippec/docs/dpp_159_ps_la_integraci__n_social_a).
- Bedregal, P., A. Torres y C. Carvallo (2014), "*Chile Crece Contigo: el desafío de la protección social de la infancia*", Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Documento de Trabajo*, Chile. Disponible [en línea] <https://siteal.iiep.unesco.org/investigacion/1908/chile-crece-contigo-desafio-proteccion-social-infancia>.
- Cejudo, G. y C. L. Michel (2016), "Coherencia y políticas públicas. Metas, instrumentos y poblaciones objetivo", *Gestión y Política Pública*, Vol. XXV, número 1, 3-31. Disponible [en línea] [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-10792016000100001](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792016000100001).
- Comisión Intersectorial de Primera Infancia (2012), "De Cero a Siempre. Atención Integral: Prosperidad para la Primera Infancia", Gobierno de Colombia. Disponible [en línea] <http://www.decerosiempre.gov.co/QuienesSomos/Paginas/ComisionIntersectorial.aspx>.
- Consejería Presidencial para la Niñez y Adolescencia (s/f), "De Cero a Siempre". Disponible [en línea] <http://www.decerosiempre.gov.co/Apoyo/Paginas/consejeria-presidencial-primera-infancia.aspx>.
- Franco Chuare, M. y C. Scartascini (2014), *La política de las políticas públicas: re-examinando la calidad de las políticas públicas y las capacidades del Estado en América Latina y el Caribe*, Banco Interamericano de Desarrollo, IDB-PB-220, Washington. Disponible [en línea] <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/La-pol%C3%ADtica-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-Re-examinando-la-calidad-de-las-pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-y-la-capacidades-del-Estado-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf>.
- Garnier, L. (2000), "Función de coordinación de planes y políticas"; *Serie Gestión Pública* (LC/L.1329-P), Comisión Económica para América Latina (CEPAL) e Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile. Disponible [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7269/S99120991\\_es.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/7269/S99120991_es.pdf).
- Gobierno de Ecuador (2017), "Decreto 7". Disponible [en línea] [https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/07/decreto\\_7\\_nuevo\\_Mandato\\_Presidencial\\_20170425101812.pdf](https://www.planificacion.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2017/07/decreto_7_nuevo_Mandato_Presidencial_20170425101812.pdf).

- \_\_\_\_ (2011), "Decreto 726 Disposiciones para la organización de la administración pública". Disponible [en línea] <http://www.regulacionelectrica.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2015/11/jun/3.%20Decreto%20726.pdf>.
- \_\_\_\_ (2009), "Decreto Ejecutivo 195 Estructuración de los Ministerios de Coordinación y Sectoriales". Disponible [en línea] [https://www.geoenergia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/05/29\\_decreto\\_ejecutivo\\_195\\_abril\\_2020.pdf](https://www.geoenergia.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2020/05/29_decreto_ejecutivo_195_abril_2020.pdf).
- Gobierno de la Provincia de Santa Fe (2014), "Plan ABRE 'Plan de Intervención Integral en Barrios' 2014-2015". Disponible [en línea] [https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/2014\\_GSF\\_Plan%20ABRE%20%E2%80%9CPlan%20de%20Intervenci%C3%B3n%20Integral%20en%20Barrios%E2%80%9D%20Gobierno%20de%20la%20Provincia%20de%20Santa%20Fe,%20Argentina%202014%20-2015\\_texto.pdf](https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/2014_GSF_Plan%20ABRE%20%E2%80%9CPlan%20de%20Intervenci%C3%B3n%20Integral%20en%20Barrios%E2%80%9D%20Gobierno%20de%20la%20Provincia%20de%20Santa%20Fe,%20Argentina%202014%20-2015_texto.pdf).
- Leguas Vásquez, J. (2019), "Desarrollo Infantil Temprano: la experiencia de Chile Crece Contigo", presentación en el webinario titulado *Serie de Webinarios sobre Desarrollo Infantil Temprano: Chile Crece Contigo*. Disponible [en línea] <https://socialprotection.org/discover/blog/chile-crece-contigo>.
- Lerda, J.C., J. Acquatella y J.J. Gómez, (2003), "Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)", *Serie Medio Ambiente y Desarrollo* N° 76 (LC/L.2026-P). Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://digitallibrary.un.org/record/515438?ln=es>.
- Lugo, D. I. y C. L. Michel (2018), "Hacia una política social integral", Centro de Investigación y Docencia Económicas, México. Disponible [en línea] [https://lnpp.cide.edu/uploads/projects/3/LNPP\\_3\\_1606417252.pdf](https://lnpp.cide.edu/uploads/projects/3/LNPP_3_1606417252.pdf).
- Machinea, J.L. y G. Cruces (2006), "Instituciones de la política social: objetivos, principios y atributos" *Serie Informes y Estudios Especiales* N° 17 (LC/L.2573-P). Disponible [en línea] <https://digitallibrary.un.org/record/580582?ln=es>.
- Martínez Nogueira, R. (2015), "El planeamiento estratégico como instrumentos para la construcción de los sistemas de protección social (SPS)", en C. Bronzo y F. Repetto (eds.), *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Colección Estudios N° 18, Serie Análisis, Área Protección Social, EUROSOCIAL, Programa para la Cohesión Social en América Latina, Madrid. Disponible [en línea] [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio\\_18.pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio_18.pdf).
- \_\_\_\_ (2010), "La coherencia y la coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos conceptuales y experiencias", en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Proyecto de modernización del Estado, Buenos Aires. Disponible [en línea] [http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf).
- \_\_\_\_ (s/f). Las políticas públicas y las redes interorganizacionales. Los problemas de coherencia y coordinación.
- Martínez, R. y C. Maldonado Valera (2019), "La institucionalidad del desarrollo y la protección social en América Latina y el Caribe: panorama y desafíos", en *Institucionalidad Social en América Latina y el Caribe*, R. Martínez (ed.) (LC/PUB.2017/14-P/Re.1), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://www.cepal.org/es/publicaciones/42061-institucionalidad-social-america-latina-caribe>.
- Martínez Osés, P.J. y M. L. Gil-Payno (2017), "El índice de coherencia de políticas para el desarrollo: midiendo la Agenda 2030 desde la Coherencia de Políticas para el Desarrollo", *Iberoamerican Journal of Development Studies*, 6 (1): 102-127. Disponible [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5989592>.
- Millán Acevedo, N. (2014), "Una propuesta metodológica para analizar la coherencia de políticas para el desarrollo", *Política y Sociedad*, 51 (3), 673-693. Disponible [en línea] <https://revistas.ucm.es/index.php/POSO/issue/view/2650>.
- Ministerio de Desarrollo Social (2015), *Plan Nacional de Cuidados 2016-2020*, Junta Nacional de Cuidados, Uruguay Disponible [en línea] [https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit\\_accion\\_files/siteal\\_uruguay\\_0492.pdf](https://siteal.iiep.unesco.org/sites/default/files/sit_accion_files/siteal_uruguay_0492.pdf).
- Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Salud (2020), "Resolución Conjunta 9/2020", Buenos Aires. Disponible [en línea] <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-9-2020-343177>.
- Ministerio de Educación, Ministerio de Salud y Ministerio de Desarrollo Social (2019), "Implementación del Plan Nacional ENIA", *Documento técnico* N° 2, Modalidad de intervención y dispositivos, julio 2018, edición revisada febrero 2019. Disponible [en línea] [https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dt\\_2\\_dispositivos\\_2019.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/dt_2_dispositivos_2019.pdf).
- Ministerio de Educación Nacional de Colombia (2016), "Ley N° 1804 Por la cual se establece la política de estado para el desarrollo integral de la primera infancia de Cero a Siempre y se dictan otras disposiciones". Disponible [en línea] [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-381611.html?\\_noredirect=1](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-381611.html?_noredirect=1).
- Ministerio de Planificación (2009), "Ley 20379 - Crea el Sistema Intersectorial de Protección Social e institucionaliza el Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo"", Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Última modificación 2 Mayo 2019 Ley 21155. Disponible [en línea] <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1006044>.
- Ministerio de Planificación y Cooperación, División Social (2000), *Metodología de análisis de políticas públicas: conceptos y criterios*, Santiago de Chile.
- Núñez, P. (2019), "Desarrollo infantil temprano: la experiencia de Chile Crece Contigo", comentario a la presentación en el webinario titulado *Serie de Webinarios sobre Desarrollo Infantil Temprano: Chile Crece Contigo*. Disponible [en línea] <https://socialprotection.org/discover/blog/chile-crece-contigo>.

ONU Mujeres (2019), “El Sistema Nacional Integrado de Cuidados en Uruguay: Una oportunidad para el empoderamiento económico de las mujeres”, Montevideo. Disponible [en línea] <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2019/10/sistema-nacional-de-cuidados-oportunidad-empoderamiento-uruguay>.

Peñaloza, M.C. y J.C. Ramírez (2007), “La coordinación de las políticas sociales”, en Arraigada, Irma (ed.). *Gestión y financiamiento de las políticas que afectan a las familias*. Serie Seminarios y Conferencias (LC/L.2648P-2007), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Disponible [en línea] <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/6883?locale-attribute=es>.

Poder Legislativo (2015), “Ley N° 19.353 Creación del Sistema Nacional Integrado de Cuidados (SNIC)”, Uruguay. Disponible [en línea] <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/institucional/normativa/ley-n-19353-fecha-08122015-creacion-del-sistema-nacional-integrado-cuidados#:~:text=La%20presente%20ley%20tiene%20por,implementaci%C3%B3n%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20que>.

Presidencia de la Nación (s/f), “Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA) 2017-2019”, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología y Ministerio de Salud y Desarrollo Social. Disponible [en línea] [www.argentina.gob.ar/planenia](http://www.argentina.gob.ar/planenia).

Presidencia República de Colombia (s/f), “De Cero a Siempre. Atención Integral a la Primera Infancia”. Disponible [en línea] <https://siteal.iiep.unesco.org/bdnp/191/cero-siempre-atencion-integral-primera-infancia>.

Red Nacional de Cuido (2018), *Políticas y lineamientos estratégicos de la Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (REDCUDI)*, Costa Rica. Disponible [en línea] [http://www.pgrweb.go.cr/DocsDescargar/Normas/No%20DE-1277/Version1/politicas\\_y\\_lineamientos\\_estrategicos\\_redcudi\\_aprobado\\_por\\_la\\_cc.pdf](http://www.pgrweb.go.cr/DocsDescargar/Normas/No%20DE-1277/Version1/politicas_y_lineamientos_estrategicos_redcudi_aprobado_por_la_cc.pdf).

\_\_\_\_ (2016), *Mecanismo de seguimiento de alternativas de atención directa a niñas y niños que se articulan en el marco de la REDCUDI*, San José, Comisión Técnica Interinstitucional de la REDCUDI. Disponible [en línea] [https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/mecanismo\\_de\\_seguimiento\\_redcudi.pdf](https://www.imas.go.cr/sites/default/files/docs/mecanismo_de_seguimiento_redcudi.pdf).

Repetto, F. (2017), “Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad”, en Chiara, M. y M.M. Di Virgilio (orgs.), *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Colección Política, políticas y sociedad. Ediciones UNCS Universidad Nacional General Sarmiento, Buenos Aires. Disponible [en línea] <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2019/08/9789876302661-completo-1.pdf>.

\_\_\_\_ (2015), “La economía política de las políticas sociales y la dimensión político institucional de los procesos de coordinación pro-integralidad”, en C. Bronzo y F. Repetto (eds.) *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Colección Estudios N°18 Serie Análisis Área Protección Social, EUROSOCIAL, Programa para la Cohesión Social en América Latina. Madrid. Disponible [en línea] [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio\\_18.pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1453800699-estudio_18.pdf).

\_\_\_\_ (2014), *Panorama general de la coordinación de la política social en América Latina*, SISCA. Disponible [en línea] [http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2014/06/Repetto\\_SISCA-mayo\\_2014.pdf](http://noticias.unsam.edu.ar/wp-content/uploads/2014/06/Repetto_SISCA-mayo_2014.pdf).

\_\_\_\_ (2010), “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, Proyecto de modernización del Estado. Disponible [en línea] [http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://seguridadinformatica.sgp.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf).

\_\_\_\_ (2005), *La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina*. Biblioteca Virtual TOP. Disponible [en línea] [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)

\_\_\_\_ (s/f), *La dimensión política de la coordinación intra-estatal. Una mirada desde la protección social*. Disponible [en línea] [www.vocesenelfenix.com](http://www.vocesenelfenix.com).

Repetto, F. y J.P. Fernández (2012), *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*, Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF. Disponible [en línea] <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2425.pdf>.

República de Costa Rica (2014), “Ley N° 9220 Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil”, Asamblea Nacional. Disponible [en línea] [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77044&nValor3=96409&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=77044&nValor3=96409&strTipM=TC).

Ruiz Sánchez, C. (s/f), *Manual para la elaboración de políticas públicas*, México, UNAM. Disponible [en línea] <https://www.medigraphic.com/pdfs/infodir/ifd-2013/ifd1316n.pdf>.

Sánchez, J. (2017), “Institucionalidad social y reformas recientes en el Ecuador: ¿Por qué, qué y cómo coordinar?”. Presentación 28-08-2017. Disponible [en línea] [https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion\\_jeannette\\_sanchez\\_o.pdf](https://www.cepal.org/sites/default/files/presentations/presentacion_jeannette_sanchez_o.pdf).

Stein, E. y M. Tommasi (2006), “La política de las políticas públicas”, *Política y gobierno*, Vol. XIII, número 2, 393-416. Disponible [en línea] <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/286>.

Torres, A. y otros (2018), “Chile Crece Contigo: Implementation, results and scaling-up lessons”, *Child Care Health Development*, enero, 44 (1): 4-11. Disponible [en línea] <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/29235169/>.

Vaca Jones, C. (2013), *Informe Rendición de cuentas Ministerio Coordinador de Desarrollo Social*. Disponible [en línea] [https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/07/rendicion\\_cuentas\\_sector\\_social.pdf](https://www.controlsanitario.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2014/07/rendicion_cuentas_sector_social.pdf).



Este texto forma parte de una Publicación de las Naciones Unidas que fue coordinada por Simone Cecchini, Oficial Superior de Asuntos Sociales de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Raúl Holz, Consultor de la misma División, y Humberto Soto de la Rosa, Oficial de Asuntos Sociales de la sede subregional de la CEPAL en México. El documento contribuye a las actividades del proyecto “Leaving no one behind in Latin America and the Caribbean: strengthening institutions and social policy coherence and integration at the country level to foster equality and achieve the Sustainable Development Goals”, financiado por el undécimo tramo de la Cuenta de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Mayor información sobre el proyecto, incluidos otros materiales relevantes, disponible en: [igualdad.cepal.org/](http://igualdad.cepal.org/)

Los autores agradecen los valiosos comentarios de Fabián Repetto a una versión anterior de este documento y de Nicole Bidegain, Fabiana Del Popolo, Andrés Espejo, María Luisa Marinho, Malva-marina Pedrero, Leandro Reboiras, Claudia Robles, Lucia Scuro, José Ignacio Suárez, Varinia Tromben, Daniela Trucco y Heidi Ullmann sobre capítulos específicos, así como el apoyo de Daniela Huneeus en la preparación del documento. Agradecen, asimismo, a todos los participantes en los debates de los talleres de capacitación “Que Nadie se Quede Atrás en la Senda del Desarrollo de Panamá” (Panamá, 15 y 16 de noviembre de 2018) y “Políticas Sociales para que Nadie se Quede Atrás” (Santiago de Veraguas, 9 y 10 de abril de 2019, y Panamá, 11 y 12 de abril de 2019), organizados por la División de Desarrollo Social y la sede subregional de la CEPAL en México, en colaboración con el Gabinete Social del Gobierno de la República de Panamá. Se agradece a María Elisa Bernal, Simone Cecchini, Raúl Holz, Daniela Huneeus, Francisca Miranda, Beatriz Morales, Marcelo Munch, Amalia Palma y Daniela Trucco por su generoso aporte de material fotográfico para la presente publicación.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas  
Copyright © Naciones Unidas, 2021  
Todos los derechos reservados

Este texto debe citarse como: S. Cecchini, R. Holz y H. Soto de la Rosa (coords.), *Caja de herramientas. Gestión e institucionalidad de las políticas sociales para la igualdad en América Latina y el Caribe (LC/TS.2021/157)*, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2021.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Documentos y Publicaciones, [publicaciones.cepal@un.org](mailto:publicaciones.cepal@un.org). Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.