



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 entre¹:

- Las políticas y programas sociales y el proyecto de nación plasmado en la planificación y la perspectiva 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 proyectos². A continuación, se desarrolla cada uno de los niveles.

¹ 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.

² 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".

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 Argentina³ 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.

³ Para mayores detalles ver [en línea] 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” (Cejudo 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:

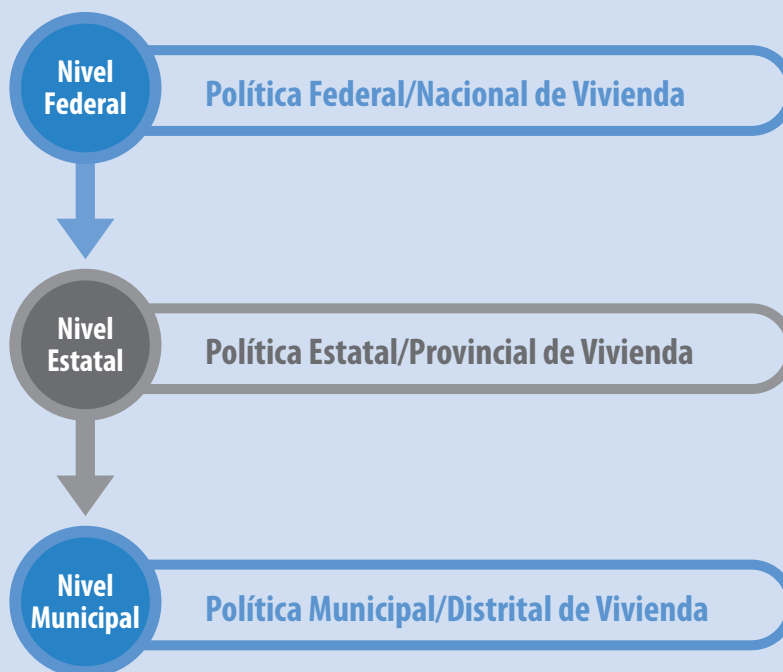
- i) La **horizontal**, que plantea la correspondencia lógica entre objetivos, instrumentos o poblaciones destinatarias de políticas y programas de dos sectores (por ejemplo, económico y social) o subsectores diferentes (por ejemplo, vivienda y protección social), o incluso de un mismo subsector compartiendo 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 atienden 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)⁴.
- 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.

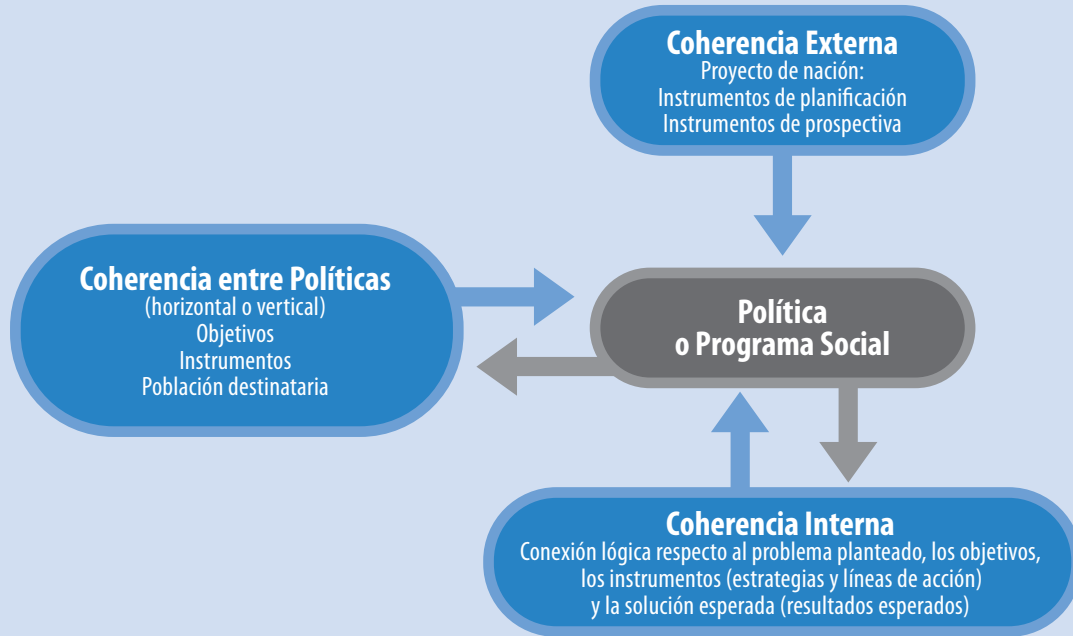
La multidimensionalidad de varias problemáticas sociales actuales requiere el planteamiento de políticas públicas que ofrezcan soluciones integrales, articuladas, eficaces y eficientes. Las políticas puramente sectoriales ya no son suficientes para enfrentar la complejidad de los retos que se plantean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

⁴ 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.

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/

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. 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.