



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)¹. 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 jurisdiccionales².

¹ 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.

² 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.

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: Normas que aseguren la coordinación no solamente entre organismos de un mismo nivel de gobierno sino entre niveles jurisdiccionales. Reglas para el desarrollo coordinado de los actores que sean acotadas, claras, precisas y sin ambigüedades. Procesos “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**.

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.