

**Banco Interamericano de Desarrollo**

Instituto para el Desarrollo Social

COORDINACIÓN DE LA POLÍTICA SOCIAL: CRITERIOS PARA AVANZAR

Carlos Gerardo Molina<sup>1</sup>  
Isabel Licha<sup>2</sup>

Washington, DC  
Julio 2005

---

<sup>1</sup> Carlos Gerardo Molina es Doctor en Matemáticas Económicas (Université de la Sorbonne). Se especializa en temas relacionados con política social, entrega de servicios sociales, reformas educativas y de salud y gasto social. Actualmente es coordinador académico en el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del BID.

<sup>2</sup> Isabel Licha es Doctora en sociología del desarrollo (Université de la Sorbonne). Se especializa en los temas de participación ciudadana e instrumentos de la gerencia social. Es docente del INDES desde 1995.

## **Resumen Ejecutivo**

Con base en el análisis de experiencias relevantes y de literatura especializada en el tema, proponemos en este trabajo un decálogo de criterios para enmarcar la coordinación de las políticas sociales, con el fin de asegurar sus logros. Estos criterios pueden ser vistos, por una parte, como parámetros de capacidades políticas y técnicas indispensables para alcanzar la articulación y coordinación de políticas; y por la otra, como desafíos fundamentales que enfrenta la gerencia social en este ámbito.

La perspectiva desde la cual desarrollamos este trabajo es de macropolíticas (intersectoriales e intergubernamentales, a escala nacional). Dicho enfoque, con algunas variaciones menores en los énfasis, contiene los elementos necesarios para abordar procesos de coordinación de menor escala en ámbitos más delimitados de intervención (gobiernos subnacionales, programas y proyectos).

Desde nuestro enfoque, la coordinación está lejos de ser un fin en si misma, y más bien la entendemos como un instrumento estratégico que contribuye al logro de los objetivos principales de la política social. Desde la perspectiva del INDES, la coordinación favorece el logro de los fines fundamentales de la gerencia social y por ello está relacionada no sólo con el qué y cómo sino también con el por qué y para qué de la gerencia social.

## Marco conceptual y analítico

La coordinación de políticas puede entenderse como un proceso político y técnico a la vez, de carácter tanto analítico como instrumental, orientado al logro de coherencia y articulación de las políticas para favorecer el logro de objetivos estratégicos. Una de las definiciones actualmente en boga es aquella que concibe la coordinación como un proceso a través del cual las políticas y programas gubernamentales se caracterizan por un mínimo de redundancia, incoherencia y vacíos<sup>3</sup>. La coordinación es reconocida como un procedimiento que permite eliminar contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales. Por lo antes dicho, la coordinación permitiría alcanzar los siguientes objetivos: i. evitar o minimizar la duplicación y superposición de políticas; ii. reducir las inconsistencias de las políticas; iii. asegurar prioridades de políticas y apuntar a la cohesión y coherencia entre ellas; iv. atenuar el conflicto político y burocrático; v. promover una perspectiva holística que supere la mirada sectorialista y estrecha de las políticas ( Peters, 1998a).

La coordinación apunta también a la creación de sinergias (asociación y colaboración) de distintos tipos para el logro de objetivos específicos. Distinguimos cuatro tipos de sinergias, a saber: i. cognitivas, que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes; ii. de procesos y actividades, necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes; iii, de recursos, para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes a nivel del presupuesto y de competencias en juego; y iv. de autoridad , pues la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulaciones entre los mandatos ministeriales. Adicionalmente, la sinergia que la coordinación promueve es también de carácter cultural en la medida en que la acción concertada entre los diversos actores y sectores que participan en la política social se hacen más cercanos a las diversas culturas de las partes involucradas, promoviendo el intercambio de saberes entre los distintos miembros que participan. Indiscutiblemente que este proceso sinérgico no está exento de luchas de poder, resistencias al cambio en la cultura organizacional y reluctancia a nuevas prácticas de acción intersectorial.

Ahora bien, la coordinación no es un fin en si misma. Ella es un instrumento para lograr consistencia e integralidad de las políticas, en ámbitos de intervención intersectorial e intergubernamental, recurriendo a mecanismos tanto de “governance” como de cambio organizacional. Por ello la coordinación ocurre a diferentes niveles ( vertical y horizontal) y con diferentes grados de complejidad (interdependencia de objetivos, funciones y recursos entre diferentes entes).

La falta de coordinación entre departamentos y programas, como uno de los problemas principales que enfrentan los gobiernos contemporáneos, es atribuida en buena parte a la desarticulación entre el diseño y la implementación de las políticas. En dicho contexto, la coordinación como concepto se refiere a “la necesidad de asegurar que las distintas organizaciones, públicas y privadas, responsables de la formación de las políticas públicas, trabajen juntas para no producir redundancia ni brechas en la entrega de los servicios” (Peters, 1998: 5). Además de la acción intersectorial que requieren las políticas sociales, la coordinación puede ser también vista, en el contexto de la descentralización, como un instrumento que permite asumir la necesidad de asegurar una mayor gobernabilidad, que el gobierno central tiene que crear de manera más democrática ( Peters, 1998b).

---

<sup>3</sup> Véase Essential Ingredients. Improving the Quality of Policy Advise. Section V: Options for Enhancing Central Coordination Mechanisms to improve the Quality of Policy Advise. Documento preparado por la Comisión de Servicios Estatales del Gobierno de Nueva Zelandia.

Para ello, se ha de valer de liderazgo y visión para dirigir las políticas desde un conjunto de valores e ideas comunes. Pero también tendrá que recurrir a medios efectivos de coordinación, que dejen de lado las formas de coordinación “negativa” (cada organización evita a las otras y sus interacciones son inexistentes), para avanzar hacia una coordinación “positiva”, en la cual se producen formas de trabajo conjunto para proveer mejores servicios. Peters reconoce un tercer tipo de coordinación, que denomina “integración de políticas”, que va mas allá de la mera coordinación en la entrega de servicios hasta generar cooperación en la compatibilización de las misiones organizacionales, y así superar contradicciones. En este tercer tipo de coordinación, el papel del gobierno central es clave para que través de la autoridad se alcance el desarrollo de la misión organizacional de manera mas integrada. Peters llama “estrategias de gobierno”, al nivel máximo de coordinación, que implica no sólo acuerdos sustanciales en torno a los objetivos de las organizaciones sino también en relación a una clara visión (imaginario) sobre el futuro de las políticas y del gobierno. Es este nivel, el proceso de formación de políticas se desplazará mas hacia soluciones holísticas de los problemas públicos y respuestas a demandas futuras de la población.

La coordinación la entendemos como un componente que mejora el proceso de formación de políticas, pues sin ella las etapas de diseño, implementación y evaluación de la política social pueden verse recortadas en sus alcances. También hemos afirmado que la coordinación tiene una dimensión política y técnica a la vez. En su dimensión política está afectada por las relaciones de poder entre los distintos actores participantes en la política social, lo mismo que por la institucionalidad formal e informal en la que opera dicha política (Repetto, 2005). Por institucionalidad social entendemos, junto con Repetto, la compleja serie de reglas de juego formales e informales, así como prácticas, normas y procedimientos que condicionan el contenido y la dinámica de la política social.

El carácter político del proceso de coordinación reside en el hecho que involucra a los actores claves de la política social. La coordinación, hasta hace dos décadas, era asumida por el Estado, pero ha sido puesta en entredicho por sus deficiencias, debido según Lechner (1997) a los obstáculos siguientes: la creciente complejidad de los problemas y políticas, el instrumental inapropiado con que se cuenta, la asimetría de poder entre los diferentes actores y las estructuras poco aptas de coordinación e implementación. La coordinación social que tiende a emerger hoy en el marco de las políticas neoliberales debilita la centralidad jerárquica de la política como coordinadora del conjunto social, sectorizándolo.

Según Lechner, la coordinación jerárquica y centralizada del Estado al igual que la coordinación a través del mercado, serían formas insuficientes de coordinación en el contexto de globalización, debido a una serie de razones tales como la creciente complejidad del proceso de formación de las políticas, la multiplicación de los actores intervinientes, la relevancia de la cooperación entre Estado, mercado y sociedad, la existencia de diversos sectores y organizaciones, la diversidad de las tareas de cooperación, y la diferenciación de las funciones y de instrumentos estatales. Dado este contexto, la coordinación vía redes sería insuficiente por una doble causa: las redes acusan un “déficit democrático” (aunque las redes son eficientes y eficaces no son tan “accountables”) y no aseguran la integración social. De acuerdo al autor, la única manera de resolver este asunto es a través de la deliberación pública, pues es el mecanismo necesario para hacer valer el interés general y definir el Bien Común específico. En realidad, de acuerdo a esta reflexión que compartimos con Lechner, la representación funcional y territorial a través de las redes no está asegurada y sólo el Estado está en

condiciones de asegurar la dimensión representativa de la coordinación, así como cierta capacidad de conducción política, concluyendo con la idea según la cual precisamente en esta función coordinadora es donde radicaría el significado de un Estado democrático.

Como resultado de las consideraciones anteriores, nos parece que una definición de coordinación que integra las diferentes perspectivas y dimensiones hasta aquí planteadas es aquella que la define como **un proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal), y de diferentes alcances (macro, meso y micro), que involucra a diferentes actores y sectores, con el fin de articular esfuerzos y crear sinergias que favorecen el logro de objetivos estratégicos.**

Así, la coordinación como proceso tiene las siguientes características:

- *Es un proceso político y técnico a la vez.*- Ambas dimensiones son inseparables y como tal están presentes en todo proceso de coordinación, que viene a ser un “modo de gobernanza” para generar legitimidad, aprendizaje y efectividad. Es un proceso político porque se desarrolla con participación intergubernamental y el involucramiento de los actores claves de la política social, y porque apunta al logro de convergencia y acuerdos en los niveles políticos más altos, tanto en torno a las ideas como en el ámbito de la implementación de las políticas. Es técnico porque requiere de expertise especializada para diagnosticar los problemas y elaborar opciones y decisiones. Las dimensiones política y técnica de la coordinación están presentes en las distintas áreas y fases del diseño e implementación de políticas prioritarias.
- *Es un proceso participativo y concertado.*- El enfoque participativo y concertado de la coordinación responde a la necesidad de articular acciones intersectoriales e intergubernamentales, por una parte, y entre el gobierno con las organizaciones de la sociedad civil, por la otra. El carácter participativo de la coordinación surge como un factor de éxito del proceso, a condición de que la participación se abra genuinamente a los actores relevantes de cada sector y apunte a establecer acuerdos fundamentales entre ellos que se expresen en políticas concretas. La coordinación de carácter participativo y concertado procura apoyarse en una estructura de incentivos a tal fin, para incluir actores nacionales y locales, ampliando con ello la deliberación en torno a las mejores opciones de políticas mas allá de los círculos tecnocráticos, que son los que tradicionalmente participan en el proceso.
- *Es un proceso horizontal y vertical a la vez.*- La coordinación exige un mecanismo doble de articulación de las acciones: la vertical y la horizontal. En primer lugar, los gobiernos centrales son vistos como los decisores de las políticas mientras y la coordinación que ejercen es vertical. En segundo lugar, los gobiernos subnacionales son vistos como los implementadores de las políticas, y la coordinación que ejercen es horizontal. La idea que aquí proponemos es alterar esta visión para considerar que los gobiernos centrales también se involucran en la implementación y que por consiguiente la coordinación vertical, llamada también intergubernamental, debe ser vista como una condición indispensable para la coordinación horizontal, siendo ambas inseparables (Peters, 1998). En la coordinación vertical, el nivel superior de gobierno juega un papel normativo, de financiamiento y monitoreo. La coordinación horizontal es también llamada intersectorial, y articula la acción de las distintas agencias sectoriales (Serrano, 2003).

- *Es un proceso de diferentes alcances (macro, meso y micro).*- La coordinación puede ser de alcance regional, nacional o local y responde a diversos niveles de gestión política y técnica, según las escalas y ámbitos de intervención requeridos. Independientemente de su alcance y nivel, la coordinación constituye un proceso que recurre a múltiples mecanismos, instrumentos, normas y procedimientos de gestión que dependen del grado de desarrollo institucional preexistente.

En las secciones que siguen exploramos los componentes que integran la definición de coordinación que nos hemos planteado.

### **Niveles de coordinación**

La coordinación puede ser entendida desde diversos niveles, amplios o reducidos, que reflejan un enfoque minimalista o maximalista de dicho proceso. Existe una amplia gama de estadios de coordinación, estrechamente relacionados entre sí, pero que definen niveles específicos en una escala que avanza de un nivel mínimo a otro máximo y que se alcanzan de manera variada según el caso (incluyendo desde decisiones independientes, hasta estrategias integradas, pasando por consultas, negociaciones y consensos entre los diversos entes y actores involucrados). En la tabla No. 1, a continuación, presentamos una escala de niveles que están integrados entre sí, pero que pueden ser asumidos con relativa autonomía unos respecto de los otros, sin que necesariamente figuren todos ellos en un mismo proceso. Según el nivel que se alcance en dicha escala, el ejercicio de la coordinación tendrá un carácter mas o menos amplio, con sesgos minimalista o maximalista, según el grado alcanzado en dicha escala.

**Tabla No. 1: Niveles de Coordinación**

Nivel	Descripción
1	Decisión independiente de los ministerios
2	Comunicación a otros ministerios
3	Consulta a otros ministerios
4	Negociaciones para evitar divergencias entre ministerios
5	Construcción de consensos a nivel interministerial
6	Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interministeriales
7	Establecimiento de parámetros organizacionales
8	Definición de prioridades gubernamentales
9	Estrategia general de gobierno

Fuente: adaptado de OECD, PUMA, 1996. Citado en Peters, 1998: 7.

La escala anterior nos permite advertir que la coordinación pasa por un ejercicio de la autoridad que va en el mismo orden haciéndose cada vez mas compartida, y por ende, cada vez menos concentrada.

Estos distintos niveles de la escala están relacionados con la complejidad de los programas, con las condiciones y mecanismos a través de los cuales operan las relaciones intersectoriales e intergubernamentales, y con la delegación de autoridad y poder para definir y lograr objetivos estratégicos, a medida que se avanza hacia enfoques maximalistas de coordinación.

La escala anterior también sirve para relacionar la llamada coordinación vertical con la horizontal. La coordinación que es impuesta jerárquicamente, desde el nivel superior del ejecutivo hasta los niveles operativos, es conocida como coordinación vertical. En la práctica tal tipo de coordinación ha evolucionado progresivamente para responder a la complejidad de la acción debido a las nuevas problemáticas y contextos. La coordinación jerárquica (o vertical) es fundamental para garantizar la articulación de los esfuerzos entre departamentos y agencias mediante un trabajo concertado y compartido. No obstante, este tipo de coordinación se apoya cada vez más en la coordinación horizontal, constituida básicamente mediante redes intersectoriales para el desarrollo de las diferentes políticas y programas. De esta forma las redes complementan la coordinación vertical pero no la sustituyen y ambas permiten articular estrechamente pensamiento y acción.

La estrecha imbricación entre ambas coordinaciones está claramente enfatizada en la literatura actual, y se aprecia cabalmente en el concepto de “governabilidad integrada” (integrated governance, holistic government), que se refiere a: “the management of government services through integration within government as well as collaboration with other sectors outside government” (Farland, 2004).

Peters estima que la coordinación vertical es clave para que el gobierno central a través de su autoridad contribuya a asegurar el desarrollo de la misión organizacional de las partes involucradas en la política social de manera más integrada. En la escala que presentamos antes, el tope de la misma es lo que Peters llama “estrategias de gobierno”, que implica no sólo acuerdos sustanciales en torno a los objetivos de las organizaciones sino también en relación a una clara visión (imaginario) sobre el futuro de las políticas y del gobierno. Es este nivel, el proceso de formación de políticas se desplazaría más hacia soluciones holísticas de los problemas públicos y para generar respuestas a demandas futuras de la población. Sin embargo insistimos en la necesaria complementariedad entre coordinación vertical y horizontal. La coordinación horizontal de las iniciativas tiene que articularse con las estructuras verticales por razones de autoridad, recursos y rendición de cuentas, pero también por la necesidad de resolver tensiones y asegurar responsabilidad y sentido de propósito en la coordinación horizontal. En tal sentido, Seidman (1999) considera que “if only we can find the right formula for coordination, we can reconcile the irreconcilable, harmonize competing and wholly different interests, overcome irrationalities in our government structures, and make hard policy choices to which none will dissent” (citado en Bardach, 1999:179).

No obstante, en las agencias públicas existe una cierta resistencia a la cooperación entre ellas, porque al parecer las agencias se sentirían amenazadas por esta práctica, en cuanto a que podría introducir incomodidad en entes real o potencialmente competidores, con respecto a presupuesto, políticas, crédito político, u otros recursos. Bardach (1999) sugiere que hay dos tipos de colaboración entre agencias: aquella centrada en proyectos, que dispone de tiempo y recursos limitados; y la centrada en conceptos, que apela a un enfoque holístico de las políticas para superar su fragmentación, siendo ésta segunda más difícil de lograr, porque es vista como una amenaza a la estabilidad burocrática, intereses personales de carrera, y por las mismas dificultades técnicas. Para Bardach, una clave del éxito de la cooperación es la motivación que crea, por ejemplo, la idea de trabajar de manera distinta las políticas

y programas, tanto en términos conceptuales como institucionales, organizativos y operativos. El autor propone entonces la “construcción” de una Capacidad Colaborativa Interagencial (CCI), que tendría un componente tangible: espacio, presupuesto, personal; y otro intangible: interés y disposición en el personal para trabajar conjuntamente.

Sea que la cooperación entre agencias se base en proyectos o en conceptos, la interdependencia de objetivos y medios entre las distintas organizaciones así como los factores del entorno juegan como factores desencadenantes de la coordinación, conduciendo a procesos de construcción de modalidades concretas. Por eso no existe un modelo único de coordinación, sino distintas alternativas y posibilidades, cuya elección depende de criterios de contingencia y de los costos y beneficios asociados (Echebarría, 2001).

### **Actores del proceso de coordinación**

La coordinación como proceso apunta a vincular diversos entes y actores entre sí con el fin de generar acciones articuladas en espacios intersectoriales e intergubernamentales. Estas articulaciones son promovidas mediante redes y otros mecanismos. El fin de estas interacciones es generar resultados que no pueden alcanzarse mediante el trabajo aislado de unidades y actores. Se busca con ello además facilitar y mejorar el logro de objetivos con instrumentos flexibles y eficaces que ayuden a superar la fragmentación organizacional y la dispersión de recursos, información y actividades.

Los actores de los procesos de coordinación son actores públicos gubernamentales y no gubernamentales. Ellos están interesados en el logro de objetivos que por sí mismos no podrían asegurar. Los actores claves, que son los más representativos e influyentes en el proceso de toma de decisiones, tienen asimetrías de poder entre sí, se movilizan por sus propios intereses y de acuerdo a las expectativas que las políticas tienden a generar en su grupo. Por ende, los conflictos de poder son reales o latentes y la coordinación como proceso debe apuntar a reducir el conflicto, nivelar asimetrías de poder, articular intereses y expectativas y generar acuerdos en torno a objetivos estratégicos.

### **Estructuras y mecanismos de coordinación**

Igualmente la coordinación requiere de un mínimo de estructuras e instrumentos para ser efectiva. En realidad existe una amplia variedad de estructuras que dan apoyo a la coordinación. Todas ellas requieren de recursos, vínculos entre sus miembros, habilidades logísticas y expertise para implementar los acuerdos establecidos entre las agencias involucradas con respecto a cursos específicos de acción. En la literatura reciente sobre el tema la coordinación (que es entendida también como colaboración o cooperación), las estructuras y mecanismos de coordinación más recurrentes son los siguientes:

- Comités de gabinetes.- Funcionan al mas alto nivel, pero desigualmente. Para un desempeño satisfactorio y homogéneo de los mismos se recomienda que la conducción de los mismos sea de alto calibre; que estimulen la contribución de los diferentes departamentos y unidades; que

sus roles y expectativas estén claramente definidos; que los miembros que los integran sean altamente idóneos; que se enfoquen más en las estrategias que en los detalles de calidad y control. La autoridad social funciona como una (super)estructura burocrática, bajo el control de un ministro, que reúne poderes operacionales en alguna o todas las áreas sectoriales de la política social.

- Comités interdepartamentales *ad hoc*.- Son comités enfocados en proyectos, con una vida limitada. Ellos promueven la coordinación horizontal entre departamentos, y en dicho marco propician una fertilización cruzada de las ideas entre departamentos y otras agencias. Este tipo de coordinación constituye un medio para fortalecer la articulación entre diseño e implementación, siempre y cuando se incluyan ampliamente las distintas unidades operativas.
- Mecanismos de consulta.- Exigen competencias para desarrollar consultas efectivas, cuyo objetivo es principalmente obtener retroalimentación, información, ideas e insumos que mejoren las políticas. Deben usarse temprana e intensivamente a todo lo largo del proceso de formación de las políticas.
- Sistemas de planificación estratégica.- Permiten definir prioridades y objetivos estratégicos, que se traducen en la priorización de los programas de trabajo de los distintos departamentos y unidades involucradas en las políticas. Este ejercicio contribuye a identificar con claridad y agudeza las necesidades de coordinación estratégica en el largo plazo.

Los cuatro tipos de instrumentos de coordinación antes expuestos no son mutuamente excluyentes, sino que pueden complementarse entre sí para reforzar el proceso y contribuir al logro de los fines de la coordinación.

En las diversas estructuras a las que nos hemos referido se realiza un trabajo riguroso de análisis y planificación para definir con claridad si la colaboración es una opción apropiada según el análisis del entorno, y para definir el propósito de la coordinación, en términos de articulación de los objetivos, presupuesto de bienes y servicios a ser producidos mediante la coordinación y resultados esperados de cada ente participante en el programa. También se planifican posibles modos de establecer acuerdos sobre el proceso de toma de decisiones, rendición de cuentas y procedimientos operativos. Por último, se identifican riesgos y asignan responsabilidades para enfrentarlos, y se establecen acuerdos de contribución de cada ente, en términos de expertise, información, recursos, instalaciones y programa.

Un mecanismo valioso de coordinación que está actualmente en ascenso es la llamada concertación, que consiste en la búsqueda de acuerdos en la formación de las políticas, entre los diferentes actores claves, cuya implementación y evaluación se someten al control ciudadano. Este mecanismo se desarrollará en una sesión aparte más adelante en este trabajo.

## **Capacidad de Coordinación<sup>4</sup>**

Las capacidades que están en juego con la coordinación son aquellas que permite articular esfuerzos y establecer relaciones sinérgicas en espacios intersectoriales e intergubernamentales. Para crear un trabajo integrado exitoso en dicho ámbito, necesitamos fortalecer un conjunto de capacidades relacionadas con el conocimiento y herramientas necesarios para movilizar equipos y redes, desarrollar

---

<sup>4</sup> Basado en Improving the Quality of Policy Advise, op. cit.

marcos compartidos para el análisis y comprensión de los hechos y para definir roles, responsabilidades y objetivos, planificar e informar.

Una clave del éxito de la cooperación es la motivación que por ejemplo crea la idea de trabajar de manera distinta las políticas y programas, tanto en términos conceptuales como institucionales, organizativos y operativos (Bardach), sugiriendo la “construcción” de una Capacidad Colaborativa Interagencial (CCI), antes referida, y relacionada con un conjunto de condiciones, entre las cuales destacamos las siguientes:

- Voluntad política y burocrática
- Liderazgo
- Flexibilidad
- Confianza y cultura de colaboración
- Creación de *momentum*

Bardach pone mucho énfasis en el concepto de capacidades (de cooperación, colaboración o coordinación) para enfrentar otros enfoques que entienden la coordinación como un proceso por etapas, a saber: juntarse, construir confianza, desarrollar un plan estratégico, tomar acción, aumentar la escala (Melville, citado en Bardach).

En todo caso, la construcción y sustentación de un trabajo integrado exitoso dependerá de un conjunto de capacidades fundamentales para preparar decisiones y manejar dos dimensiones claves de la coordinación: i. La movilización de equipos y redes, que implica liderazgo, trabajo en equipo, modelos mentales compartidos y confianza; y ii. el desarrollo de marcos de trabajo compartidos, que favorece la comprensión de los hechos, claridad de objetivos, definición de roles y responsabilidades, planificación e información.

Desde un punto de vista gerencial, la coordinación exitosa se basa igualmente en la capacidad de “gestionar la transversalidad”, como la llama Echeberria, que significa promover en la organización la llamada “cultura de coordinación”, que se favorece con inversión en capital social y con la creación de un sentido compartido de la misión y visión de la organización a través de procesos de alineamiento institucional propios de la gestión estratégica.

### **Casos y aprendizajes de procesos de coordinación**

En esta sesión revisamos dos casos a partir de los cuales identificamos condiciones y factores que inciden en resultados relevantes de los procesos de coordinación. Ellos se refieren a Brasil y Canadá, y simplemente han sido tomados a partir de la revisión que hemos hecho de literatura especializada en el tema. Consideramos que ambos casos aportan suficientes evidencias para fundamentar la propuesta de criterios que hacemos como corolario de cierre del análisis de este tema en la parte final del presente trabajo.

## **Coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil<sup>5</sup>**

Brasil se caracteriza por un federalismo singular y fuerte. Está conformado por 27 estados, casi seis mil municipios, mas de veinte partidos, y un presupuesto social que representa casi el 80% del total de la Unión, que se distribuye entre diez ministerios, grandes estructuras burocráticas con tradición e influencia responsables del financiamiento y control de políticas y programas que atienden a mas de 150 millones de personas. En Brasil existen mas de 20 partidos, prensa libre y agresiva, régimen presidencial de coalición, sistema judicial complejo y diferenciado, formación de alianzas políticas complejas e inestables.

Dicho contexto refleja las complejas relaciones intergubernamentales allí existentes con problemas nada triviales de articulación y coordinación. Existen en el país mas de 50 programas de protección social y su diseño y ejecución pasa por complejas relaciones entre ministerios y niveles de gobierno. Cada programa cuenta con un consejo regulador integrado por representantes del gobierno federal, estadual y municipal, segmentos sociales específicos (empresas y sindicatos) y de la sociedad civil en general. Esos consejos se desdoblán en consejos federales, estaduais y municipales. El meollo de la articulación y coordinación es político: se trata del nivel de macropolíticas que exigen acuerdos en materia de financiamiento y reformas.

En Brasil la creación de cámaras sectoriales y mecanismos de integración de políticas ha ganado como opción frente a estructuras burocráticas de articulación. El fin de las cámaras es mejorar el desempeño de la administración federal: ellas reúnen a grupos de ministros por áreas temáticas o macroproblemas (política económica, infraestructura, políticas sociales, seguridad y justicia, reforma del Estado, etc.). Las cámaras se reúnen con regularidad y están formadas por el ministro jefe del departamento civil (quien las coordina), el secretario general, el ministro de hacienda, el ministro de presupuesto, plantación y gestión, los ministros sectoriales y presidentes de organismos autónomos y bancos estatales cuando corresponde. Ellas cuentan con un secretario ejecutivo quien es responsable de dar curso a las decisiones que se adopten. Sin embargo, los resultados de las cámaras son muy desiguales. En particular la Cámara de Política Social es una cámara con buenos logros, que sirve de mecanismo de articulación y coordinación de la estrategia de desarrollo social que se está aplicando en Brasil. Su éxito relativo responde a un conjunto de factores que a continuación destacamos:

- empeño de las autoridades centrales del gobierno
- convergencia de perspectivas entre los ministros de las principales áreas sociales (previsión, salud, educación, trabajo, agricultura y reforma agraria)
- técnicos de reconocida capacidad y personal de la estricta confianza del presidente de la República.
- sensibilidad y disciplina de las autoridades económicas frente a las decisiones de la cámara social

Como sabemos, la articulación y coordinación de las políticas sociales requiere de una estrecha colaboración operativa entre diferentes entes y sectores interministeriales. También requiere de articulación y coordinación intergubernamentales. Otro aspecto de la coordinación de las políticas sociales es la continuidad y eficacia administrativa de los programas, con la creación de mecanismos que impidan recortes fiscales de los principales programas. En este marco se protege

---

<sup>5</sup> Véase Faría, Vilmar. 2003. Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil. Santiago, CEPAL. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales No. 64.

un subconjunto de programas que tienen prelación presupuestaria para los cuales se desarrollaron mecanismos especiales de Monitoreo y Evaluación. En Brasil los esfuerzos se concentran (en el período que analiza Faría) en dos iniciativas que se llevan adelante de manera coordinada y sinérgica en las zonas más pobres del país: Proyecto Alborada (infraestructura básica) y Comunidad Activa (actividades comunitarias de desarrollo local integrado).

Faría destaca en su análisis del caso brasileño que la importancia de los mecanismos de articulación y coordinación de las políticas aumenta en función de algunos factores tales como el tamaño y heterogeneidad del país; la complejidad del aparato estatal; el volumen de los recursos financieros en juego; la forma de organización del Estado; los sistemas de gobierno; y las modalidades prevalecientes. En relación a las estructuras mismas de coordinación, el autor considera que dada la complejidad del caso brasileño, la llamada “autoridad social”<sup>6</sup>, entendida como una superestructura burocrática bajo el control de un ministro, con poder operacional en alguna o todas las áreas sectoriales de la política social, no sería ni políticamente viable ni operativamente eficaz en Brasil, en parte porque la articulación y coordinación de políticas supone conflicto y requiere de la colaboración entre diversos sectores<sup>7</sup>. Se trata de una coordinación macropolítica que varía de un programa a otro y su éxito estriba en una cierta capacidad de gestión política y técnica a la vez de las secretarías ejecutivas sectoriales, continuidad administrativa, convergencia de perspectivas, apoyo político, y legitimación del aparato administrativo respectivo. Su argumento al respecto es el siguiente:

“buena parte del cuerpo técnico operacional se encuentra en los ministerios sociales, por deteriorado que se encuentre actualmente, al centralizarlo en una superestructura sólo se aumentaría su ineficiencia. La experiencia brasileña apunta en otra dirección: reformar y fortalecer las estructuras sectoriales desde el punto de vista funcional y técnico, dotarlos de fuerza, prestigio y poder político y desarrollar mecanismos y no estructuras de articulación y coordinación” (p.25). Faría plantea por último la necesidad de recuperar y valorizar de manera funcional, técnica y administrativa los órganos sectoriales, con el fin de mejorar la intervención de los gobiernos en el área social, con la insistencia de “formar un equipo social políticamente cohesionado, que se identifique con la estrategia de desarrollo social propuesta por el jefe del poder ejecutivo y que sea técnicamente competente para que tengan éxito los mecanismos de articulación y coordinación” (p.29).

### **Coordinación de las actividades federales en Canadá<sup>8</sup>**

Los 21 estudios de caso documentados en el marco de este estudio destinado a evaluar los mecanismos de coordinación de las políticas, revelan un conjunto de factores claves de la función de coordinación, a saber:

---

<sup>6</sup> Se trata de una estructura de coordinación con poder para intervenir en la definición de prioridades de política social frente a las autoridades económicas de un país. Su propósito es articular y coordinar esfuerzos en torno a estrategias de desarrollo social. Véase CEPAL, Proyecto NET-00-87. Mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social, iniciativa de la CEPAL con el apoyo de los Países Bajos.

<sup>7</sup> P.e. el programa Bolsa-Escuela requiere la colaboración operativa estrecha entre los ministerios de educación, previsión y asistencia social y de justicia, además de la Caja Económica Federal.

<sup>8</sup> Informe Final del Grupo de Trabajo sobre la Coordinación de las Actividades Federales en las regiones de Canadá, del Secretariado del Consejo del Tesoro de Canadá. En <http://www.tbs-sct.gc.ca>.

- Los estudios e caso muestran la necesidad de contar con enfoques flexibles para abordar situaciones específicas en las regiones mediante cooperación horizontal, preservando a la vez la coherencia de la política nacional mediante el sistema de contraloría vertical.
- La disponibilidad de herramientas de gestión es condición necesaria pero no suficiente de cooperación horizontal. Debe además existir voluntad de trabajo conjunto, y una cultura que estimule prácticas y comportamientos para un desempeño satisfactorio.
- Los beneficios que se alcanzan con la coordinación se extienden mas allá de resultados particulares con respecto a un asunto concreto. El logro de más largo plazo es el aprendizaje entre quienes trabajan juntos, pues se desarrolla entre ellos confianza y el respeto mutuo, crece la conciencia que tienen unos respecto de los otros sobre intereses y capacidades complementarias, se transfiere conocimiento entre ellos y se refuerzan las relaciones, produciéndose una cooperación que trasciende los problemas por los cuales se articularon inicialmente.
- La coordinación requiere de marcos novedosos de gobernabilidad para pautar los esquemas de cooperación. Dichos marcos deben incluir: liderazgo claro, roles y responsabilidades bien definidos, procesos concertados para el trabajo conjunto y claridad de resultados y expectativas.

### **Corolario de cierre: Un decálogo para guiar la coordinación**

De acuerdo a las experiencias analizadas y a las consideraciones analíticas antes expuestas podríamos decir que la coordinación de políticas requiere de un conjunto de condiciones y criterios que se exponen en el cuadro a continuación:

#### **Decálogo de la Coordinación: Criterios Básicos**

<b>Voluntad y cohesión política</b>
<b>Definición de objetivos estratégicos</b>
<b>Estructuras y mecanismos de coordinación (con objetivos y funciones concretas y claramente definidos)</b>
<b>Participación de los actores</b>
<b>Institucionalidad legítima</b>
<b>Capacidad de coordinación y liderazgo</b>
<b>Espacios de diálogo y deliberación</b>
<b>Sinergias</b>
<b>Cultura de cooperación e incentivos</b>

Fuente: Elaboración propia

- **Voluntad y cohesión política.**- Este primer criterio se refiere a la importancia que tiene la determinación y unión de las autoridades de máximo nivel de un país y sector para desplegar el ejercicio de la coordinación. En el caso brasilero aparece expresado tanto en el empuje político de las autoridades centrales para avanzar con procesos concertados de coordinación de políticas, como en la creación de cámaras sectoriales y de mecanismos de integración de políticas, cuyo fin es mejorar el desempeño del gobierno federal. Este factor está estrechamente vinculado con la necesaria convergencia de perspectivas de intervención al mas alto nivel político en las principales áreas sociales.
- **Definición de objetivos estratégicos.**- Este criterio se refiere a la razón de ser la coordinación, que es definir los objetivos estratégicos y prioritarios que comparten distintos entes, niveles de gobierno y actores sociales. Como sabemos, los diversos actores involucrados en el proceso obedecen a diversa lógicas, intereses y expectativas, a diferentes mandatos y recursos, por lo que generar una convergencia entre ellos en función de la definición de objetivos estratégicos es un desafío mayor del proceso de coordinación. Los mecanismos de consulta y los sistemas de planificación estratégica, ampliamente aplicados en el ámbito de la coordinación, vienen en ayuda de esta tarea, que se traduce luego en la priorización de los programas de trabajo de los distintos departamentos y unidades involucradas en las políticas. Los ejemplos antes analizados muestran que a través de estos instrumentos y procesos la coordinación logra orientar y decidir las acciones prioritarias, asegurando la coherencia y pertinencia de las políticas. Para la articulación e integración de los objetivos se requiere también de estructuras que vinculen el diseño con la ejecución de las políticas y sistemas de información que den retroalimentación al proceso de formación de las políticas.
- **Estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y funciones claramente definidos.**- Un tercer criterio para ejercer la función de coordinación es la creación de mecanismos y estructuras, dotados de legitimidad, apoyo político y capacidad técnica. Son estas instancias las que aseguren la coherencia y pertinencia de las estrategias; articulan el diseño con la ejecución de las políticas, y promueven acciones de fortalecimiento de las unidades de política de los distintos ministerios y secretarías sociales, dotándolas de los apoyos técnicos necesarios. Estas estructuras y mecanismos están presentes de manera complementaria en los dos casos analizados, tanto en las cámaras como en las pautas de gobernabilidad e instrumentos de gestión mencionados.
- **Participación de los actores claves.**- La participación de los actores claves aparece como un criterio básico de la coordinación, en tanto que proceso que permite articular y sistematizar los aportes de los distintos entes y actores de la administración federal, municipal, universitaria y dirigentes de las Organizaciones de la Sociedad Civil, involucrados en las políticas, programas y proyectos, haciendo mas estratégico y concertado el proceso de formación de las políticas en todas sus fases. El enfoque participativo y concertado de la coordinación surge como un factor de éxito del proceso, a condición de que la participación se abra genuinamente a los actores

relevantes de cada sector y apunte a establecer acuerdos fundamentales entre ellos que se expresen en políticas concretas. Es importante que la participación sea amplia e incluyente para que logre ampliar la deliberación en torno a las mejores opciones de políticas más allá de los círculos tecnocráticos, que son los que tradicionalmente participan en el proceso de definición de las políticas.

- **Institucionalidad legítima.**- Este quinto criterio se refiere a un marco formal para inscribir en él el funcionamiento de las acciones de coordinación. El proceso de coordinación lo entendemos como un tipo de ejercicio democrático de gobierno, coherente con el interés público, que genera reglas, instancias, conductas, decisiones y prácticas legítimas y eficaces, consensuadas mediante procesos participativos incluyentes y fundamentadas en los valores democráticos. Este elemento está estrechamente relacionado con la necesidad de que el gobierno central ejerza liderazgo y desarrolle una visión para dirigir las políticas desde un conjunto de valores e ideas comunes, de manera no autoritaria ni jerárquica, y para avanzar en una transformación progresiva del Estado “estratégico”, para lo cual es necesario recurrir tanto a capacidades importantes para desarrollar y difundir ideas, como a enfoques compartidos de gobernabilidad, con la intervención de los actores claves.
- **Capacidad de gestión.**- Este sexto criterio destaca las capacidades políticas y técnicas a la vez, que se requieren para ejercer la coordinación. Son capacidades de gestión que aseguren legitimidad, aprendizaje, efectividad, cohesión, negociación, participación, resolución de problemas, creación y difusión de conocimiento; articulación; implementación. Todas ellas están contenidas en la llamada Capacidad Colaborativa Interagencial (CCI), construida para transformar en términos tanto conceptuales como institucionales, organizativos y operativos el modo en que se desarrollan las políticas y programas.
- **Espacios de diálogo y deliberación.**- Este criterio se centra en el diálogo social como parte de la institucionalidad a crear para enmarcar y legitimar las acciones de coordinación. Los alcances del diálogo pueden limitarse o ampliarse, según nos guiemos por enfoques minimalistas o maximalistas de la coordinación. Desde la perspectiva del INDES es deseable que el proceso de diálogo conduzca a lo que Peters denomina “integración de políticas”, que consiste en generar cooperación para lograr compatibilizar (armonizar) las distintas misiones organizacionales entre sí, para desarrollarlas sin contradicciones y de manera más integrada. Adicionalmente, desde una perspectiva maximalista, el proceso de diálogo y deliberación constituye un mecanismo democrático para alcanzar acuerdos sustanciales no sólo en torno a los objetivos organizacionales sino también en relación a una clara visión (imaginario) sobre el futuro de las políticas y del desarrollo social. A través del diálogo deliberativo, el proceso de formación de políticas se desplazará más hacia soluciones holísticas de los problemas sociales y hacia respuestas más democráticas, equitativas y consistentes con las demandas y expectativas ciudadanas.
- **Sinergias.**- Si entendemos que la coordinación busca establecer mecanismos de colaboración entre agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales para desarrollar acciones de desarrollo (social), ello exige contar con visiones de largo plazo y esquemas compartidos y

complementarios de un conjunto de recursos técnicos y financieros. Estos esquemas de cooperación son de alcance macro (centrada en conceptos, que apela a un enfoque holístico de las políticas para superar su fragmentación) y micro (centrada en proyectos, que tienen asignados tiempos y recursos limitados) y funcionan con sinergias, esto es, con interacciones virtuosas cuyos efectos combinados permiten alcanzar mejores resultados que los que se puedan lograr sin cooperación. Los casos revisados muestran que la articulación y coordinación de las políticas sociales requiere de una visión estratégica compartida y de una estrecha colaboración operativa entre diferentes entes y sectores interministeriales. También requiere de articulación y coordinación intergubernamentales. Las sinergias cognitivas y de recursos (de expertise e información); de actividades (operativas); de autoridad (mandatos organizacionales) y las sinergias culturales buscan asegurar esquemas de cooperación para desarrollar políticas complejas y de gran escala, reducir costos y desarrollar el capital social.

- **Cultura de cooperación e incentivos.**- Este segundo criterio está relacionado con la importancia de contar en el sector público con el desarrollo de valores y comportamientos proclives a la acción conjunta de las organizaciones y estructuras involucradas en los procesos de coordinación. El caso canadiense muestra como la voluntad de trabajo conjunto, y una cultura que estimule prácticas y comportamientos cooperativos están a la base de un desempeño satisfactorio. También permite apreciar un conjunto de intangibles que la acción colaborativa genera, tales como confianza, respeto, reconocimiento, aprendizaje y relaciones sinérgicas.
- **Sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación.**- El último criterio de coordinación es disponer de sistemas de Monitoreo y Evaluación, junto con una estrategia de información y comunicación, con el fin de poder informar, sensibilizar, asegurar equidad en el acceso a la información y favorecer el diálogo entre los actores claves para mejorar la pertinencia de las políticas. Como bien lo ilustra el caso brasilero, la articulación y coordinación de las políticas sociales requieren de una estrecha colaboración operativa entre diferentes entes y sectores interministeriales. También requieren de articulación y coordinación intergubernamentales, para lo cual los sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación constituyen un instrumento fundamental. El caso canadiense muestra que la coordinación requiere de marcos novedosos de gobernabilidad para pautar los esquemas de cooperación. Y que dichos marcos deben incluir: liderazgo claro, roles y responsabilidades bien definidos, procesos concertados para el trabajo conjunto y claridad de resultados y expectativas, para lo cual el recurso a sistemas de monitoreo y evaluación es clave.

## **Conclusiones**

Hasta aquí hemos identificado y explorado un conjunto de criterios de coordinación de políticas desde una perspectiva macro, a partir del análisis de contribuciones de algunos autores que han estudiado el tema y de la consideración de varias experiencias que muestran factores claves de la coordinación como proceso. Con base en ello hemos propuesto un decálogo de criterios para enmarcar la coordinación intergubernamental e intersectorial de las políticas sociales, con el fin de asegurar logros. La aplicación de los mismos plantea importantes desafíos, tanto teóricos como prácticos, en el campo de la Gerencia Social, que exigen continuidad de este esfuerzo empírico y conceptual para comprender la coordinación como práctica y mejorarla. Esperamos que este trabajo contribuya a un avance en tal dirección.

## Bibliografía

Bardach, E. 1999. *Implementing Innovation Across Agency Lines*. Disponible en: <http://faculty.arts.ubc.ca/campbell/sog-conf/papers/sog2004-bardach.pdf>

CEPAL, Proyecto NET-00-87. *Mejoramiento de la institucionalización de la política social y constitución de una autoridad social*. Iniciativa de la CEPAL con el apoyo de los Países Bajos.

Echebarría, Koldo. 2001. *Capital Social, Cultura Organizativa y Transversalidad en la Gestión Pública*. VI Congreso Internacional del CLAD. Buenos Aires.

Faría, V. 2003. Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil. *Serie Políticas Sociales* No. 64. Santiago, Chile: CEPAL. División de Desarrollo Social.

Farland. 2004. A Question of Balance: Reflections on the Public Sector Management of Whole of Government Issues. *Public Administration Today*.

Gobierno de Canadá. Informe Final del Grupo de Trabajo sobre la Coordinación de las Actividades Federales en las regiones de Canadá, del Secretariado del Consejo del Tesoro de Canadá. En <http://www.tbs-sct.gc.ca>.

Gobierno de Nueva Zelanda. 1999. Essential Ingredients. Improving the Quality of Policy Advice. Section V: Options for Enhancing Central Coordination Mechanisms to improve the Quality of Policy Advice. Documento preparado por la Comisión de Servicios Estatales del Gobierno de Nueva Zelanda. Disponible en [www.ssc.govt.nz/Op9](http://www.ssc.govt.nz/Op9).

Lechner, N. 1997. Tres formas de coordinación social. *Revista de la CEPAL* 61: 7-17.

Peters, G. 1998a. *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Research paper No. 21. Canadá: CCMD,

Peters, G. 1998b. *The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to Center?* Disponible en: [www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters\\_f.pdf](http://www.fu-berlin.de/ffu/akumwelt/bc2004/download/peters_f.pdf)

Repetto, F. 2005. La dimensión política de la coordinación de programas y/o políticas sociales: Notas teóricas y experiencias prácticas en América Latina.

Serrano, R. 2003. *What Makes Inter-Agency Coordination work? Insights from the Literature and Two Case Studies*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible SDS.