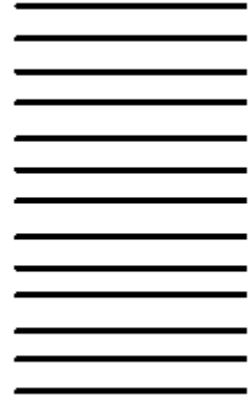
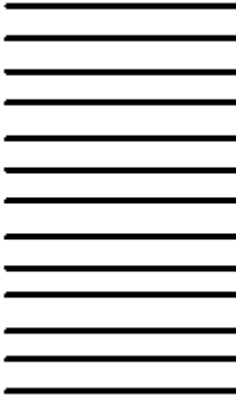


**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEL INDES**



**Coordinación de la
Política Social:
criterios para avanzar**

**Isabel Licha
Carlos Gerardo Molina**



**Departamento de Integración y Programas Regionales
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social**



**BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
Marzo 2006. Serie de Documentos de Trabajo I-58**

**Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library**

Licha, Isabel.

Coordinación de la política social: criterios para avanzar / Isabel Licha, Carlos Gerardo Molina.

p. cm. (INDES Working paper series ; I-58)
Includes bibliographical references.

1. Social planning—Latin America. I. Molina, Carlos Gerardo. II. Inter-American Institute for Social Development. III. Series.

361.25 L812--dc22

©2006

El presente trabajo es uno de los estudios de investigación auspiciados por el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), tanto sobre los principales aspectos económicos y sociales que afectan a América Latina y el Caribe, como en relación a metodologías de enseñanzas sobre tales temáticas. La serie de Documentos de Trabajo tiene por objeto dar a conocer los resultados y las conclusiones de los estudios realizados por el INDES y promover el intercambio plural de ideas y opiniones sobre temas relacionados con la gerencia social y los procesos de capacitación ligados a la misma.

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

La autorización para utilizar el contenido de este documento, así como para obtener copia impresa, puede solicitarse a:

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Stop B200
Correo Electrónico: indes@iadb.org
Fax: 202-623-2008
Web Site: www.indes.org

**DOCUMENTOS DE TRABAJO
DEL INDES**

**Coordinación de la
Política Social:
criterios para avanzar**

**Isabel Licha¹
Carlos Gerardo Molina²**

**Serie de Documentos de Trabajo I-58
Washington, D.C.
2006**

¹ Isabel Licha es Doctora en Sociología del desarrollo (Universidad de la Sorbona). Se especializa en los temas de participación ciudadana e instrumentos de la gerencia social. Es docente del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

² Carlos Gerardo Molina es Doctor en Matemáticas económicas (Universidad de la Sorbona). Se especializa en temas relacionados con política social, reformas educativas y gasto social. Es docente del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

CONTENIDO

Resumen Ejecutivo	iii
Marco conceptual y analítico	1
Niveles de coordinación	4
Actores del proceso de coordinación	6
Estructuras y mecanismos de coordinación	7
Capacidad de coordinación	8
Casos y aprendizajes de procesos de coordinación	9
<i>Coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil</i>	9
<i>Coordinación de las actividades federales en Canadá</i>	11
Corolario de cierre: decálogo para guiar la coordinación	12
Conclusiones	16
Bibliografía	17

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, lo cual tiene como fin 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 otra, como los 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. Este 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 sí 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 Instituto Interamericano de Desarrollo Social, 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 a lograr la coherencia y articulación de las políticas para favorecer el alcance de objetivos estratégicos. Una de las definiciones que está actualmente en boga es aquella que concibe la coordinación como un proceso que permite que las políticas y programas gubernamentales se caractericen por un mínimo de redundancia, incoherencia y vacíos³. La coordinación es reconocida como un procedimiento que permite eliminar contradicciones o redundancias y a la vez desarrollar políticas integrales. Por esta razón, 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 de 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 sintonizan más con las diversas culturas de las partes involucradas, promoviendo el intercambio de conocimientos entre los distintos miembros que participan. Indiscutiblemente, este proceso sinérgico no está exento de luchas de poder, resistencias al cambio en la cultura organizacional y renuencia a aceptar nuevas prácticas de acción intersectorial.

Ahora bien, la coordinación no es un fin en si misma. Es un instrumento que sirve para lograr la 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, uno de los problemas principales que enfrentan los gobiernos contemporáneos, es atribuida en buena parte a la desarticulación que existe entre el diseño y la implementación de las políticas. En este contexto, la coordinación como concepto se refiere a “la necesidad de asegurar que las distintas organizaciones, públicas y privadas, responsables por la formación de las políticas públicas, trabajen juntas para no producir redundancia ni brechas en la entrega

³ Véase Gobierno de Nueva Zelanda (1999).

de los servicios” (Peters, 1998a:5). Además de la acción intersectorial que requieren las políticas sociales, la coordinación también puede ser vista, en el contexto de la descentralización, como un instrumento que permite asegurar una mayor gobernabilidad democrática, por parte del gobierno central (Peters, 1998b).

Para ello, la acción estatal se ejercerá con el liderazgo y visión necesarios 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” (toda organización evita a las demás y no existen interacciones), para avanzar hacia una coordinación “positiva” en la cual se produzcan formas de trabajo conjunto para proveer mejores servicios. Peters (1998b) reconoce un tercer tipo de coordinación, la cual denomina “integración de políticas”. Esta va más allá de la mera coordinación en la entrega de servicios; llega hasta generar cooperación para hacer compatibles las misiones de las organizaciones y así superar las contradicciones. En este tercer tipo de coordinación, el papel del gobierno central es clave para alcanzar, a través de la autoridad, el desarrollo de la misión de la organización de una manera más integrada. Peters (1998b) llama “estrategias de gobierno” al nivel máximo de coordinación, el cual supone el logro de acuerdos sustanciales no sólo en torno a los objetivos de las organizaciones, sino también en relación con la visión (imaginario) que se debe tener sobre el futuro de las políticas y del gobierno. En este nivel, el proceso de formación de políticas se desplazará más hacia las soluciones holísticas de los problemas públicos y a la respuesta 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 existentes 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, de acuerdo con Repetto, la compleja serie de reglas de juego formales e informales, así como las prácticas, normas y procedimientos que condicionan el contenido y la dinámica de la política social.

El carácter político del proceso de coordinación se debe a que éste involucra a los actores claves de la política social. La coordinación había sido asumida por el Estado hasta hace dos décadas, pero esto fue puesto en entredicho por sus deficiencias, las cuales, según Lechner (1997), se deben a los siguientes obstáculos: la creciente complejidad de los problemas y políticas, el instrumental inapropiado con que se cuenta, la asimetría de poderes entre los diferentes actores y la poca aptitud de las estructuras 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 (1997), la coordinación jerárquica y centralizada del Estado, al igual que la coordinación efectuada a través del mercado, serían formas insuficientes de coordinación en el contexto de la globalización, por razones tales como la creciente complejidad del proceso de formación de las políticas, la multiplicación de los actores participantes, 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 los instrumentos estatales. Dado este contexto, la coordinación a través de redes sería insuficiente por una doble causa: las redes acusan un “déficit democrático”: aunque son eficientes y eficaces, no son tan “*accountable*” y no aseguran la integración social. De acuerdo con el 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 con 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 es precisamente en esta función coordinadora 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, cuyo fin es articular esfuerzos y crear sinergias que favorezcan el logro de objetivos estratégicos.**

Así, la coordinación como proceso tiene las siguientes características:

- *Es un proceso político y técnico a la vez.*- Estas dimensiones son inseparables y están presentes en todo proceso de coordinación, constituyéndose en un “modo de gobernanza” que genera legitimidad, aprendizaje y efectividad. Es un proceso político porque se desarrolla con participación del gobierno y de los actores claves de la política social y porque apunta al logro de convergencias y acuerdos en los niveles políticos más altos con respecto a las ideas y al ámbito de la implementación de las políticas. Es técnico porque requiere de experiencia y pericia especializadas en el diagnóstico de problemas y en la preparación de 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, por una parte, acciones intersectoriales e intergubernamentales, y por otra, al gobierno y a las organizaciones de la sociedad civil. 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 entre ellos acuerdos fundamentales que se expresen en políticas concretas. La coordinación de carácter participativo y concertado procura apoyarse en una estructura de incentivos que promueve la cooperación entre actores nacionales y locales, extendiendo con ello la deliberación en torno a las mejores opciones de políticas hasta más 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 una doble articulación de las acciones: la articulación vertical y la horizontal. En primer lugar, los gobiernos centrales son vistos como los entes que deciden las políticas y la coordinación que ejercen es vertical. En segundo lugar, los gobiernos subnacionales son vistos como los entes que implementan 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 desempeña 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 exploraremos los componentes que integran la definición de coordinación que nos hemos planteado.

Niveles de coordinación

La coordinación puede ser entendida desde diversos niveles, bien sean amplios o reducidos, según el enfoque minimalista o maximalista que se tenga 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 uno máximo de coordinación 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. A continuación, en el Cuadro 1, presentamos una escala de niveles de coordinación que están integrados entre sí, pero que pueden ser asumidos con relativa autonomía unos respecto de los otros, sin que necesariamente todos figuren en un mismo proceso. Según el nivel que se alcance en la escala, el ejercicio de coordinación tendrá un carácter más o menos amplio, con sesgos minimalistas o maximalistas, según el grado alcanzado en dicha escala. Así, el primer nivel corresponde al ejercicio mínimo de coordinación, en tanto que el nivel 9 corresponde al ejercicio máximo.

Cuadro 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 cambia de la misma manera como cambia el ejercicio de coordinación. Así, la autoridad se hace más compartida a medida que se avanza en los niveles superiores de coordinación.

Estos distintos niveles de la escala están relacionados con la complejidad de los programas, con las condiciones y mecanismos de operación de las relaciones intersectoriales e intergubernamentales y con la delegación de autoridad y poder en el marco del proceso de definición y logro de objetivos estratégicos.

La escala 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, este 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. Así, las redes complementan la coordinación vertical sin sustituirla 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 integral” (*integrated governance, holistic government*), que se refiere a “la gerencia de los servicios gubernamentales a través de la integración intra-gubernamental así como de la colaboración con otros sectores externos al gobierno” (Farland, 2004).

Peters (1998) 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” y es un nivel que requiere de acuerdos sustanciales no sólo en

torno a los objetivos de las organizaciones, sino también en relación con una visión clara (imaginario) del futuro de las políticas y del gobierno. En este nivel, el proceso de formación de políticas se desplazaría más hacia soluciones holísticas de los problemas públicos y a generar respuestas a demandas futuras de la población. Sin embargo, insistimos en que debe haber complementariedad entre la coordinación vertical y la 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 la responsabilidad y sentido de propósito en la coordinación horizontal. En este sentido, Seidman (1999) considera que “si tan sólo pudiéramos encontrar la fórmula de coordinación correcta podríamos reconciliar lo irreconciliable, armonizar la competencia y los intereses totalmente diferentes, superar las irracionalidades en nuestras estructuras de gobierno y tomar decisiones políticas fuertes sobre las cuales nadie podría disentir” (citado en Bardach, 1999:179).

No obstante, en las agencias públicas existe una cierta resistencia a cooperar con otras. Al parecer, se sienten amenazadas por esta práctica porque podría causar incomodidades en entes que compiten real o potencialmente en lo que se refiere 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 por sus mismas dificultades técnicas y porque es vista como una amenaza a la estabilidad burocrática y a los intereses personales de carrera. 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, en términos conceptuales, institucionales, organizativos y operativos. El autor propone entonces la “construcción” de una Capacidad Colaboradora Inter-Agencias (CCI) que tendría un componente tangible conformado por espacio, presupuesto y personal y otro intangible conformado por interés y disposición en el personal para trabajar conjuntamente.

Ya 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, actúan 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 con el trabajo aislado de unidades y actores. Se busca 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, interesados en el logro de objetivos que no podrían asegurar actuando por sí mismos. Los actores claves, que son los más representativos e influyentes en el proceso de toma de decisiones, tienen poderes desiguales, se movilizan por sus propios intereses y de acuerdo con las expectativas que las políticas tienden a generar en su grupo. Por ende, puede haber conflictos de poder reales o latentes y la coordinación como proceso debe apuntar a reducir el conflicto, nivelar las diferencias de poder, articular intereses y expectativas y generar acuerdos en torno a objetivos estratégicos.

Estructuras y mecanismos de coordinación

La coordinación también requiere de un mínimo de estructuras e instrumentos para ser efectiva. En realidad existe una amplia variedad de estructuras que apoyan a la coordinación. Todas ellas requieren recursos, vínculos entre sus miembros, habilidades logísticas y experiencia y habilidad para implementar los acuerdos establecidos entre las agencias involucradas con respecto a cursos específicos de acción. En la literatura reciente sobre el tema de 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 su conducción sea de alto calibre; que estimulen la contribución de los diferentes departamentos y unidades; que sus papeles 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 dentro de este marco, propician un intercambio abundante y fecundo 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 incluya ampliamente a 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 lo largo del proceso de formación de las políticas.
- **Sistemas de planificación estratégica.**- Permiten definir prioridades y objetivos estratégicos que se traducen en la organización de los programas de trabajo de los distintos departamentos y unidades involucrados en las políticas con base en dichas prioridades. Este ejercicio contribuye a identificar con claridad y agudeza las necesidades de coordinación estratégica en el largo plazo.

Estos cuatro tipos de instrumentos de coordinación 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 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 formas 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 para cada ente en términos de experiencia y habilidad, información, recursos, instalaciones y programa.

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

Capacidad de coordinación⁴

Las capacidades que están en juego con la coordinación son aquellas que permiten articular esfuerzos y establecer relaciones sinérgicas en espacios intersectoriales e intergubernamentales. Para crear un trabajo integrado exitoso en este ámbito es preciso fortalecer un conjunto de capacidades relacionadas con el conocimiento y herramientas necesarios para movilizar equipos y redes, desarrollar marcos compartidos para el análisis y comprensión de los hechos y para definir papeles, responsabilidades y objetivos, planificar e informar.

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 en términos conceptuales, institucionales, organizativos y operativos (Bardach,1999), sugiriendo la “construcción” de la Capacidad Colaboradora Inter-Agencias (CCI) antes mencionada 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 hace 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: unirse, construir confianza, desarrollar un plan estratégico, tomar acción, aumentar la escala (Melaville, citado en Bardach,1999).

⁴ Basado en Gobierno de Nueva Zelanda (1999).

En todo caso, la construcción y sustentación de un trabajo integrado exitoso dependerá de un conjunto de capacidades fundamentales para tomar 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 favorezcan la comprensión de los hechos, claridad de objetivos, definición de papeles 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 (2001), 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 sección revisaremos dos casos en los cuales identificamos condiciones y factores que incidieron en los resultados de los procesos de coordinación. Los casos se refieren a Brasil y Canadá y simplemente han sido tomados a partir de la revisión de la literatura especializada en el tema que hemos efectuado. 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 Brasil⁵

Brasil se caracteriza por un federalismo singular y fuerte. Aparte del nivel central, hay veintisiete estados y casi seis mil municipios. Las responsabilidades de ejecución se reparten entre el nivel central, los estados y los municipios. El nivel central cuenta con un presupuesto social que representa casi el 80% del total de este nivel, presupuesto que se distribuye entre diez ministerios, grandes estructuras burocráticas con tradición e influencia y responsables del financiamiento y control de políticas y programas que atienden a más de 150 millones de personas. Brasil tiene más de 20 partidos políticos, una prensa libre y agresiva, un régimen presidencial de coalición, un sistema judicial complejo y diferenciado y formación de alianzas políticas complejas e inestables.

Este contexto refleja unas relaciones intergubernamentales complejas, con problemas nada triviales de articulación y coordinación. Existen en el país más de 50 programas de protección social cuyo diseño y ejecución están sujetos a las complejas relaciones entre ministerios y niveles de gobierno. Cada programa cuenta con un consejo regulador integrado por representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal, de los segmentos sociales específicos (empresas y sindicatos) y de la sociedad civil en general. Esos consejos se desdoblaron en consejos federales, estatales 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.

⁵ Para esta sección hemos tomado como base el trabajo de Faría (2003).

En Brasil, la creación de cámaras sectoriales y mecanismos de integración de políticas ha ganado como opción frente a estructuras burocráticas de articulación. El objetivo de las cámaras es mejorar el desempeño de la administración federal. Reúnen grupos de ministros por áreas temáticas o macroproblemas (política económica, infraestructura, políticas sociales, seguridad y justicia, reforma del Estado, etc.), 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, planificación y gestión, los ministros sectoriales y, cuando corresponde, con los presidentes de organismos autónomos y bancos estatales. También cuentan con un secretario ejecutivo encargado 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 que ha obtenido 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 al 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 requieren de una estrecha colaboración operativa entre diferentes entes y sectores interministeriales. También requieren que haya articulación y coordinación intergubernamental. Otro requisito de la coordinación de las políticas sociales es la continuidad y eficacia administrativa de los programas, para lo cual es necesario crear mecanismos que impidan recortes fiscales en los principales programas. Con relación a este último punto, es que se protege un subconjunto de programas que tienen prelación presupuestaria y para los cuales se desarrollaron mecanismos especiales de Monitoreo y Evaluación. En Brasil los esfuerzos se concentraron (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 con las estructuras mismas de coordinación, el autor considera que dada la complejidad del

caso brasileño, la llamada “autoridad social”⁶, 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 sectores⁷. Se trata de una coordinación macropolítica que varía de un programa a otro y su éxito estriba en la capacidad de gestión política y técnica que tengan las secretarías ejecutivas sectoriales, de la continuidad administrativa, de la convergencia de perspectivas, del apoyo político y de la 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, dotarlas 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 Canadá⁸

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

- Los estudios de 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.

⁶ 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 (2003).

⁷ Por ejemplo, el programa Bolsa Escola requiere la colaboración operativa estrecha entre los ministerios de educación, previsión y asistencia social y de justicia, además de la Caja Económica Federal.

⁸ 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 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 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, papeles y responsabilidades bien definidos, procesos concertados para el trabajo conjunto y claridad de resultados y expectativas.

Corolario de cierre: decálogo para guiar la coordinación

De acuerdo con las experiencias analizadas y 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

Voluntad y cohesión política
Definición de objetivos estratégicos
Estructuras y mecanismos de coordinación (con objetivos y funciones concretas y claramente definidos)
Participación de los actores
Institucionalidad legítima
Capacidad de coordinación y liderazgo
Espacios de diálogo y deliberación
Sinergias
Cultura de cooperación e incentivos
Sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación

Fuente: Elaboración propia

- **Voluntad y cohesión política.-** Este primer criterio se refiere a la importancia que tienen 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 convergencia necesaria de perspectivas de intervención en las principales áreas sociales, al más alto nivel político.
- **Definición de objetivos estratégicos.-** Este criterio se refiere a la razón de ser de la coordinación, que es definir los objetivos estratégicos y prioritarios que comparten los distintos entes, niveles de gobierno y actores sociales. Como sabemos, los diversos actores involucrados en el proceso obedecen a diversas 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 el mayor desafío 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 organización por prioridades de los programas de trabajo de los distintos departamentos y unidades involucrados 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 también se requieren estructuras que vinculen el diseño con la ejecución de las políticas y sistemas de información que retroalimenten el 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 aseguran 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 como proceso que permite articular y sistematizar los aportes de los distintos entes y actores de la administración federal, municipal y universitaria y de los dirigentes de las Organizaciones de la Sociedad Civil involucrados en las políticas, programas y proyectos, haciendo más estratégico y concertado el proceso de formación de

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 llevar la deliberación sobre 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 en el que se inscribe 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. También para avanzar en una transformación progresiva del Estado “estratégico”, para lo cual es necesario recurrir tanto a capacidades 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 que se requieren para ejercer la coordinación. Son capacidades de gestión que aseguran legitimidad, aprendizaje, efectividad, cohesión, negociación, participación, resolución de problemas, creación y difusión de conocimiento, articulación e implementación. Todas ellas están contenidas en la llamada Capacidad Colaboradora Inter-Agencias (CCI) construida para transformar en términos conceptuales, 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 Instituto Interamericano de Desarrollo Social –INDES- es deseable que el proceso de diálogo conduzca a lo que Peters (1998) 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 que sirve para alcanzar acuerdos sustanciales, no sólo en torno a los objetivos organizacionales, sino también en relación con 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.-** Puesto que la coordinación busca establecer mecanismos de colaboración entre agencias gubernamentales y organizaciones no gubernamentales para desarrollar acciones de desarrollo (social), es preciso 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 (centrados en conceptos, apelan a un enfoque holístico de las políticas para superar su fragmentación) y micro (centrados 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 pueden lograr sin cooperación. Los casos revisados muestran que la articulación y coordinación de las políticas sociales requieren una visión estratégica compartida y una estrecha colaboración operativa entre diferentes entes y sectores interministeriales. También requieren una articulación y coordinación intergubernamentales. Las sinergias cognitivas y de recursos (experiencia y habilidad e información), las de actividades (operativas), las 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 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 estimula las prácticas y comportamientos cooperativos están en la base de un desempeño satisfactorio. También permite apreciar el conjunto de intangibles que la acción de colaboración genera, tales como confianza, respeto, reconocimiento, aprendizaje y relaciones sinérgicas.
- **Sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación.-** El último criterio de coordinación se refiere a la disponibilidad 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 una estrecha colaboración operativa entre diferentes entes y sectores interministeriales. También requieren 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 necesita marcos novedosos de gobernabilidad para pautar los esquemas de cooperación y que dichos marcos deben incluir: liderazgo claro, papeles y responsabilidades bien definidos,

procesos concertados para el trabajo conjunto y claridad de resultados y expectativas. Para todo esto, la disponibilidad de 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 la 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>.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2003. 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, Santiago de Chile: CEPAL.

Echebarría, L. E. 2001. “Capital social, cultura organizativa y transversalidad en la gestión pública”. En: IV Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires. 5-9 de noviembre.

Fariá, V. 2003. “Reformas institucionales y coordinación gubernamental en la política de protección social de Brasil”. En: *Serie Políticas Sociales*, N° 64. Santiago de Chile: CEPAL.

Farland, T. 2004. “A Question of Balance: Reflections on the Public Sector Management of Whole of Government Issues”. En: *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. Disponible en: <http://www.tbs-sct.gc.ca>.

Gobierno de Nueva Zelanda. 1999. *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 Zelanda. Disponible en www.ssc.govt.nz/Op9.

Lechner, N. 1997. “Tres formas de coordinación social”. En: *Revista de la CEPAL*, N° 61: 7-17. Santiago de Chile: CEPAL.

Peters, G. 1998a. *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*. Research paper N° 21. Ottawa: Canadian Centre for Management Development.

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.

Repetto, F. 2005. “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en Repetto, F. (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala: Programa INDES-Guatemala.

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.