



REUNIÓN DE EXPERTOS

**GESTIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LAS
POLÍTICAS QUE AFECTAN A LAS FAMILIAS**

CEPAL, 16 y 17 de Octubre 2006

Sala Celso Furtado

La coordinación en las políticas públicas
Elementos e institucionalidad

Juan Carlos Ramírez

Director ILPES

María Cristina Peñaloza

Consultora

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

El presente texto explora el tema de la coordinación de políticas públicas, en particular orientado hacia las políticas sociales y económicas.¹ Para ello se realiza una revisión conceptual sobre el tema. El texto está dividido en siete secciones. La primera muestra diferentes acepciones del concepto “coordinación”. La segunda realiza una revisión bibliográfica sobre coordinación y políticas públicas. La tercera explora las condiciones de una buena coordinación. La cuarta aborda elementos de contexto en el cual se desarrolla la coordinación de políticas. La quinta explora la forma como se estructura la coordinación en el caso de algunos programas de combate a la pobreza. La sexta presenta un aspecto esencial de la coordinación: las sinergias de acciones y programas. La última sección presenta unas reflexiones generales.

1. ¿Qué es coordinación?

La Real Academia de la Lengua Española define “coordinación” (*Del lat. coordinatĭo, -ōnis*), como la acción y efecto de coordinar. Es coordinación la relación gramatical que existe entre palabras o grupos sintácticos del mismo nivel jerárquico, de forma que ninguno de ellos esté subordinado al otro. El verbo coordinar (*Del lat. co, por cum, con, y ordināre, ordenar*), significa **disponer cosas metódicamente y concertar medios, esfuerzos, etc., para una acción común**.

Para María Moliner coordinación es la cualidad de coordinado. Coordinar significa **armonizar. Arreglar diversas cosas de manera que sean compatibles y no se estorben unas a otras o al resultado que se pretende**. Sus sinónimos más frecuentemente utilizados son: arreglo, compaginación, disposición, sistematización, concertación, conciliación y conjugación.

Para otros, coordinación es “*un aspecto deseable de la ejecución*” (J. Hudson y L. Hills. University of North Carolina at Greensboro); es la “*combinación ordenada*” (Barnhart Dictionary of Etymology, 1988), o el “*Ajuste armonioso de la acción, como la de los músculos cuando se producen movimientos complejos*” (Webster’s New World Dictionary, 1988).

La coordinación puede hacer la diferencia entre una buena ejecución, y una pobre o mala ejecución (Dictionary of Sports and Exercise, 1991).

El denominador común en las definiciones anteriores es la relación horizontal que se establece entre iguales como resultado de la acción de coordinar, la concertación sobre los medios y esfuerzos (cómo), la interacción ordenada y el objetivo común.

2. Coordinación. políticas públicas e instituciones

Cuando se habla de políticas económicas o políticas públicas, el ejercicio de la “coordinación” en el quehacer de las mismas merece especial atención. No son suficientes un discurso teórico, el mejor equipo técnico, o incluso la disponibilidad de mayores recursos financieros a la hora de implementar exitosamente un programa, proyecto, o una política. Es tan sencillo como que la coordinación puede hacer la gran diferencia entre que una decisión funcione o no funcione. Si las políticas no son el resultado de un consenso entre los actores involucrados, si no hay acuerdos sobre el “qué” y el “cómo”, sin un convencimiento sobre los beneficios esperados, sin sinergias o incentivos y castigos a la ejecución, las políticas corren el gran riesgo de quedarse en iniciativas. Los elementos enunciados anteriormente, aunque no condicionantes, son decisivos a la hora de la ejecución.

De los diez mensajes emitidos por el BID (Informe del Progreso Económico 2006) sobre la Política de las Políticas Públicas, tres se relacionan con los conceptos de proceso, coordinación y cooperación como instrumentos para la calidad y éxito de las políticas públicas: i) la calidad de las políticas públicas resulta de la negociación de intereses, de acuerdo con normas transparentes definidas en

¹ El presente documento es la primera parte de un trabajo en desarrollo. La segunda parte, en proceso de elaboración, aborda algunas experiencias de coordinación en programas públicos en países de América Latina.

el espacio público y representativas de un concierto de voluntades (procesos); ii) la coordinación² es una de las seis características claves de las políticas públicas, que incide en su capacidad para elevar el nivel de bienestar o contribuir al desarrollo de los países; y iii) la capacidad de los participantes para cooperar (concertar y mantener acuerdos) a lo largo del tiempo es un factor determinante y crucial de la calidad de las políticas públicas.

La coordinación presupone la existencia de actores autónomos y protege la autonomía del mismo acto de coordinar (paradoja de la coordinación) (Ghymers, 2005). La anterior afirmación se explica por la creencia errónea de que coordinarse significa perder autonomía individual (nacional o institucional) al creer que ésta se transfiere, mediante el acto de la coordinación, a otro nivel (centralizado). Con la coordinación no se trata de cambiar las responsabilidades o la toma de decisiones que corresponden a cada instancia que participa en un proceso de coordinación, sino que se trata de sacar provecho de sinergias para ganar márgenes de autonomía, mejorar la eficiencia de las decisiones individuales, y contribuir a un mejor entendimiento entre vecinos y socios.³ La paradoja de la coordinación surge del hecho de que “la coordinación entre individuos mediante reglas comunes, no constituye una reducción de autonomía soberana sino que restituye márgenes de libertad que se hubieran perdido de otra manera”. Coordinación es lo contrario de centralización: sirve para limitar la centralización y defender la soberanía e intereses de los actores individuales durante su interacción (Ghymers 2005).

La coordinación para la ejecución de políticas no puede ser impuesta, debe ser una resultante de la fuerza de voluntades, o mejor, surgir de la necesidad de un fin u objetivo común. Si el cuerpo necesita moverse (objetivo), los músculos, en un proceso automático, se armonizan de forma que se produce el movimiento (unión de voluntades individuales). En el caso de las políticas públicas, la coordinación es una capacidad en el funcionamiento de las instituciones públicas.

Instituciones, cooperación y eficiencia

Para Douglas North (1998), la importancia de las instituciones radica en que afectan el comportamiento económico al determinar, conjuntamente con la tecnología empleada, los costos de transacción, transformación y producción. La cooperación interinstitucional permite reducir costos de información y generar mayor desempeño económico. North (1989) resalta que el éxito de las instituciones, en un mundo de intercambio impersonal, donde no hay una segunda oportunidad, las partes no se conocen y se manejan los grandes números; esto es, en un mundo donde están dadas todas las condiciones para “traicionar” o “delatar” a la contraparte, se depende de la capacidad de interacción.

A partir de los años 80 muchos gobiernos introdujeron reformas en el sector público, basadas en el enfoque del *New Public Management* (NPM). Como parte de estas reformas, entre otras medidas, muchas corporaciones sectoriales fueron privatizadas (agua, electricidad y telecomunicaciones), se establecieron instituciones reguladoras, se descentralizaron funciones hacia el gobierno municipal, en el sector público se adoptaron mecanismos orientados al mercado (*outsourcing*), y se empiezan a financiar los servicios públicos a través de cobros a los usuarios. El objetivo era buscar la eficiencia en la provisión de servicios, recuperar costos y mejorar la calidad y equidad (Recuadro 1).

² El BID elabora una medición de coordinación y coherencia de las políticas públicas como el promedio de dos componentes: 1) la medida en que las nuevas políticas son coincidentes con políticas existentes y 2) si los distintos encargados de formular políticas que operan en el mismo ámbito de política (o en ámbitos conexos) coordinan su acción de manera efectiva. Construyen un índice en una escala de 1 a 4; los valores más altos indican una mayor coordinación y coherencia de las políticas públicas.

³ Un ejemplo ilustrativo de cómo la coordinación amplía (y no restringe, como pudiera parecer) la libertad individual, esta movilización y el código de tránsito. La aceptación del principio de los semáforos hace que pararse a la luz roja, en vez de ser una reducción de la libertad, conduce a un incremento de la velocidad individual cuando la luz es verde, si se toma en cuenta las condiciones reales del tráfico (congestión).

Recuadro 1

Nueva Administración Pública

Aunque no hay aún consenso sobre el origen y significado del concepto "New Public Management" (NPM), ha sido ampliamente utilizado en reformas gubernamentales llevadas a cabo durante las últimas décadas en países de la OCDE y en países en desarrollo. Entre la caracterización realizada del concepto por diferentes autores, cabe mencionar:

HOOD (1991) clasifica en dos ramas los componentes del NPM:

1. Iniciativas intra-organizacionales, derivadas del gerencialismo y la teoría del agente/principal.
 - Romper con grandes burocracias, desagregando las funciones en agencias separadas,
 - Reemplazo de 'altas jerarquías' con estructuras organizacionales más planas
 - Separación entre fuentes de financiamiento, consumidor y provisión de servicios,
 - Descentralización de la autoridad gerencial hacia las organizaciones del sector público
 - Entregar control financiero y presupuestario a las unidades descentralizadas
 - Mecanismos de rendición de cuentas orientada hacia los resultados (en vez de una orientación centrada en insumos y en procesos)
2. Iniciativas intra-organizacionales originadas en la Nueva Economía Institucional, con énfasis en el mercado y la competencia como forma de promover la eficiencia en la provisión de los servicios.
 - Introducción de mecanismos de mercado y cuasi mercado para estimular la competencia entre proveedores de servicios
 - Énfasis en la calidad (énfasis en la demanda más que en la oferta)
 - Cambios en las relaciones laborales hacia contratos de tiempo limitado

OCDE (1995) considera NPM como una caja de herramientas de donde los gobiernos pueden seleccionar elementos acordes a sus necesidades particulares. Entre los elementos de reforma identificados se encuentran:

- Delegar autoridad, dotar de flexibilidad
- Asegurar desempeño, control y rendición de cuentas
- Desarrollar competencias y alternativas
- Proporcionar servicio responsable a los ciudadanos
- Mejorar el manejo de los recursos humanos
- Explotar la tecnología de la información
- Mejorar la calidad de la regulación
- Fortalecer las funciones del gobierno central

Ferlie et al (1996) plantean que no existe una definición establecida o clara sobre el concepto de NPM, y plantean que existe una controversia sobre lo que es NPM, en qué se ha convertido, y sobre lo que debería ser. En un intento por construir una tipología ideal, identifican cuatro modelos, con base en los problemas que los gobiernos tuvieron que enfrentar a principios de la década de los 80.

1. La eficiencia es lo primero (manejo eficiente los recursos públicos). Para los críticos, refleja una forma inapropiada e importada del modelo de administración del sector privado, que no tiene en cuenta las características propias de la organización del sector público. El modelo (Política Económica Thatcherista) presenta las siguientes características:
 - Control financiero, introducción de sistemas de costos e información más elaborados
 - Administración general muy fuerte, y por jerarquías, definición de objetivos claros y monitoreo de la ejecución
 - Ampliación de auditorías, financieras y profesionales, adopción de métodos transparentes para revisar la ejecución
 - Énfasis en la respuesta de los proveedores a los consumidores, mayor rol de los proveedores no públicos
 - Desregulación del mercado laboral
 - Reducción del poder autorregulador de los cuerpos profesionales
 - Menos burocracia y más administración gerencial
2. Reducción y descentralización del aparato público. Ejemplos de reformas:
 - Elaboración de cuasi-mercados, distribución de recursos a través del mecanismo de cuasi mercados
 - Movimiento de la administración jerárquica hacia la administración por contratos
 - Contratación por *outsourcing* de funciones no estratégicas
 - Administración por influencia, incremento en el rol de formas de organización de redes, alianzas estratégicas
 - Sistema de servicios más flexible y variado
3. "En búsqueda de la excelencia" en la prestación de servicios públicos. Énfasis en la importancia de la cultura organizacional. Destaca el rol de los valores, cultura, ritos e intereses. El modelo tiene dos aproximaciones:
 - De abajo a arriba: desarrollo y cultura organizacional, aprendizaje, descentralización y ejecución por resultados
 - De arriba a abajo: cultura del cambio, programas corporativos, administración de recursos humanos estratégica
4. Orientación al servicio público. fusión de ideas de administración del sector público y privado:
 - Calidad del servicio, excelencia de los servicios públicos
 - Preocupación por las necesidades del usuario (antes que del consumidor)
 - Mover el poder a cuerpos locales elegidos antes que a aquellos nombrados
 - Tareas y valores de los servicios públicos claramente diferenciados

Peters (1996) plantea que las reformas de tipo gerencial de las últimas décadas se han orientado principalmente al mercado, la participación, la flexibilización del aparato gubernamental y la desregulación.

Fuente: Ferlie, et al (1996), Nickson (2002), Cabrero (2005).

La introducción de NPM en América Latina fue limitada (Nickson, 2002), debido a factores estructurales del sistema de administración pública como, con pocas excepciones, la ausencia de un sistema genuino de carrera administrativa,⁴ y a que estas iniciativas fueron introducidas de manera poco sistemática. En la práctica, las reformas de estado enfatizaron el diseño de políticas como el equilibrio fiscal, la privatización y la descentralización, y descuidaron los problemas de la implementación. En muchos casos, el NPM se tradujo en nuevas deficiencias en las políticas públicas, como la desarticulación y fragmentación, y la tecnocratización-despolitización (Peters, 1999, y Licha, 2006).

3. Condiciones de una buena coordinación

Surgen otros aspectos condicionantes o propicios a su ejercicio, como el clima de diálogo, la definición de incentivos o castigos, el desarrollo de estrategias de cooperación, y el aprender-haciendo. Adicionalmente, existen aspectos que, cuando no son adecuadamente evaluados, podrían afectar el ejercicio de la coordinación, como son la función política y cambios en el entorno interno y externo.

Diálogo, interacción permanente y clima de confianza (flujo de información)

Entre las condiciones necesarias y propicias bajo las cuales los procesos de coordinación surgen, se desarrollan y se mantienen, se identifica el diálogo entre actores, y la interacción permanente entre los mismos; la combinación de estos factores crea el clima de confianza necesario, sin el cual cualquier proceso de coordinación estaría condenado al fracaso.

Una condición necesaria de la coordinación, aunque insuficiente, es el diálogo y el consenso entre los actores autónomos, que les permita estar de acuerdo en actuar según determinadas reglas o metas (Ghymsers, 2005). El contacto personal y la colaboración entre los encargados de la toma de decisiones, el consenso básico y un clima de confianza colectiva, constituyen una salida a los problemas generados por el “dilema del prisionero” (Recuadro 2).

Un acuerdo cooperativo (producto de la coordinación entre actores) debería llevar al conjunto de actores a un equilibrio superior. Pero alcanzar ese punto de acuerdo requiere el reconocimiento mutuo del riesgo de no cooperar, o de las ganancias individuales producto de la cooperación. Es difícil medir las ganancias de la coordinación a nivel individual, por cuanto existen asimetrías entre economías, instituciones y percepción sobre el funcionamiento institucional y los objetivos políticos; de ahí que el mayor problema de la coordinación sea el “dilema del prisionero”.

⁴ La ausencia de un staff permanente de administradores generó, entre otras, las siguientes dificultades: discontinuidad y pérdida de memoria institucional, clientelismo, carencia de ética profesional, débil rendición de cuentas y sistemas de información, e inexistencia de mecanismos eficientes para evaluar el desempeño del sector público.

Recuadro 2

Dilema del prisionero

El dilema del prisionero es el juego de estrategia mejor conocido en ciencias sociales. Ha sido ampliamente utilizado para mostrar los factores que determinan el balance entre la cooperación y la competitividad en los negocios, la política y en los aspectos sociales. El concepto fue desarrollado por Merrill Flood y Melvin Dresher de la *Rand Corporation*, y más tarde fue formalizado por Albert W. Tucker, matemático de la Universidad de Princeton. En su versión original, la policía arresta dos sospechosos y procede a interrogarlos en cuartos separados. Cada uno de los sospechosos puede confesar, lo que implica delatar al otro, o mantenerse en silencio. No importa lo que el otro sospechoso haga, cada uno puede mejorar su propia situación confesando. Si, por ejemplo, el otro confiesa, entonces lo mejor que pudo hacer el primero, fue confesar también y evitar la gran sentencia que le esperaría por no confesión. Pero si, uno calla, en vez de confesar, entonces el primero, al confesar, se beneficia del trato favorable, al convertirse en testigo del delito cometido. De esta forma, la confesión es la estrategia dominante que cada uno de los sospechosos enfrenta. Pero, el resultado final que obtienen ambos al confesar, es peor que el resultado que obtendrían si ambos guardaran silencio. A esta situación es a la que más frecuentemente se denomina dilema del prisionero, ya que ambos sospechosos se encuentran en la misma situación.

El dilema del prisionero resulta muy intrigante por su aparente aplicación universal a los negocios, la política, la vida diaria, e incluso, provee de gran racionalidad las decisiones de intervención de los gobiernos. El dilema entre los dos sospechosos es de interés limitado, pero, el dilema del prisionero lo que refleja mejor son los aspectos de la coordinación y las ganancias producto de acuerdos cooperativos.

Desde cierto punto de vista, el dilema del prisionero entra en conflicto con la idea de la 'mano invisible' de Adam Smith. Cuando cada persona persigue su interés privado, no se beneficia el interés colectivo (este es el caso cuando cada parte de forma egoísta contrata su propio abogado, y terminan obteniendo los mismos resultados que sin abogado, pero luego de haber pagado el costo de la contratación de los abogados). Pero, desde el punto de vista del funcionamiento de los mercados, usualmente los acuerdos cooperativos entre un grupo no benefician los intereses de la sociedad como un todo, pero sí los intereses de grupo. Un ejemplo son los acuerdos de colusión de las empresas para mantener los precios altos, que no benefician a la sociedad ya que el costo para los consumidores excede las ganancias esperadas en condiciones de competencia perfecta de las firmas.

En algunos contextos, las decisiones de política pública desearán promover una situación como la del dilema del prisionero, mientras que bajo otro contexto, el objetivo será prevenir el dilema. En cualquier caso, lo importante es entender el mecanismo que justifica acuerdos cooperativos o de colusión, antes de promoverlos o atacarlos cuando se buscan intereses de política mayores.

Fuente: The New Palgrave Dictionary of Economics and The Law.

Aún bajo las condiciones del dilema del prisionero (mundo de egoísmo e individualismo y sin autoridad central), la cooperación tiene la posibilidad de surgir si existe una posibilidad futura de diálogo o de interacción de los individuos (Axelrod, 1984). Desde este punto de vista, la cooperación puede surgir desde grupos de individuos que basan la cooperación en condiciones de reciprocidad e interacción entre ellos (Recuadro 3).

Recuadro 3

Cooperación y teoría de juegos

A través de una competencia consistente en repeticiones iterativas del dilema del prisionero, Axelrod extrae conclusiones muy interesantes acerca de los beneficios de la cooperación. El objetivo de la competencia, realizada entre programas de computador diseñados para simular juegos repetitivos del dilema del prisionero, era dar respuesta a preguntas como ¿cuándo debe una persona cooperar y cuándo debe ser egoísta en un proceso de interacción permanente con alguien más?, ¿debe un amigo continuar haciendo favores a otro que nunca responde de la misma forma?, ¿debe un negocio proveer eficientemente de servicios a otro que está a punto de quebrar?, ¿qué tanto debe los USA castigar a las URSS por un acto hostil? Qué patrón de comportamiento debe Estados Unidos usar para obtener cooperación de la URSS?

La estrategia de retaliación *Tit for Tat*, ganadora de los dos campeonatos realizados, basa su éxito en las siguientes premisas:

- a. No hay una regla de juego absoluta, que sea mejor e independiente del contexto (efecto de la combinación entre amabilidad, retaliación, perdón y claridad).
- b. Esta estrategia es estable colectivamente solamente si se da un amplio número de juegos. Si no hay posibilidades futuras de cooperación, esta estrategia no genera confianza y credibilidad entre los actores, por tanto se pierde el incentivo a cooperar. Cualquier estrategia basada en entrar cooperando puede ser colectivamente estable si hay suficiente números de juegos. Principio de reciprocidad.
- c. Para que una estrategia cooperativa sea colectivamente estable debe poder responder inmediatamente a cualquier traición de la contraparte. No hay caso en intentar establecer acuerdos cooperativos cuando hay certeza sobre la falta de voluntad de la contraparte. Traicionar es colectivamente estable cuando hay certeza de la traición de la contraparte.
- d. Las estrategias que pueden romper con la tendencia generalizada de los agentes a no cooperar son aquellas que discriminan al máximo cada agente particular, es decir, aquellas que no generalizan la reacción (respuesta) ante acciones repetitivas de no cooperación.
- e. Una vez son establecidos acuerdos cooperativos basados en la reciprocidad, estos permanecerán estables, incluso si un grupo de nuevos actores no respeta las reglas establecidas. Este principio demuestra que la cooperación puede surgir incluso en un mundo de no cooperación.
- f. Si una regla es estable a nivel colectivo, también lo es a nivel territorial. La cooperación surge y es sostenible en un mundo con reglas aceptadas colectivamente.
Como conclusión de los resultados conjuntos del duelo de computadores con el dilema del prisionero, y de investigaciones teóricas, Axelrod encuentra cuatro estrategias que parecen funcionar bajo diferentes condiciones, cuando se está ante una situación como la del dilema del prisionero:
 - a. No ser envidioso. No todo en la vida conlleva a una suma-cero, como en los juegos de ajedrez, donde la ganancia de una parte se constituye en pérdida de la otra parte.
 - b. No ser el primero en traicionar. Es rentable cooperar siempre que la otra parte coopere también.
 - c. Responder de la misma forma: cooperando o traicionando. Esta estrategia promueve la discriminación en el sentido de identificar aquellas reglas que llevarán de regreso a acuerdos cooperativos de aquellas que definitivamente no (balance entre castigo y perdón).
 - d. No ser muy inteligente. En una estrategia como la del dilema del prisionero, la contraparte puede estar observando el comportamiento del oponente para identificar signos de reciprocidad, para decidir si coopera o no; de esta forma la actitud del oponente podría ser reproducida en su contra. Mucha complejidad en los procesos cooperativos puede conducir al caos

Fuente: Axelrod (1984).

A propósito de estrategias basadas en incentivos que promueven la cooperación (Axelrod, 1984), resultan fundamentales las perspectivas de que se requerirá continuar cooperando en el mediano y largo plazo, lo que permite que la reciprocidad funcione de forma más efectiva y conveniente, de cambios (incluso pequeño) en la magnitud de los dividendos, y aprender con reciprocidad haciendo a los demás lo que te gustaría que te hicieran a ti.

La coordinación es una acción, un mecanismo o un propósito que se construye, se planea y se define, que no puede ser dejada al azar. Algunas estrategias que facilitan el proceso de coordinación son: mejorar la rendición de cuentas, contar con un sistema de evaluación común y transparente de los involucrados y de sus interacciones, definir reglas y procedimientos objetivos de monitoreo mutuo, reforzar las capacidades tanto de instituciones como de individuos, fortalecer los sistemas presupuestarios

e incentivar su utilización, utilizar la retroalimentación en el proceso de discusión de políticas y generar incentivos individuales (Ghymers, 2005, Cooper, 1997).

4. Coordinación, cambios y entornos sociales

Los sistemas de coordinación en las sociedades modernas deberán satisfacer varias exigencias (Messner):⁵:

- La división del trabajo y la diferenciación de la sociedad hacen aumentar la necesidad de cooperación y coordinación entre grupos de actores, instituciones y subsectores de la sociedad.
- La complejidad de las problemáticas existentes (por ejemplo: cambio de clima, volatilidad de los mercados financieros) implica una necesidad de definición colectiva de las dimensiones de los problemas y de los desafíos políticos.
- La dimensión temporal de la coordinación social (por ejemplo, el desarrollo de sistemas energéticos o educativos) genera una demanda de perspectivas y visiones de mediano y largo plazo que sirvan de orientación a los actores sociales.
- Las tareas de previsión social para las futuras generaciones y el alcance, por ejemplo, de los desarrollos tecnológicos, generan una necesidad de minimizar riesgos.
- La creciente fragmentación de la sociedad y de los procesos destinados a la solución de problemas societales generan una demanda de internalización frente a los crecientes efectos externos.

Messner (1995)⁶ plantea que, frente a la gran diversificación del sistema social en subsistemas auto-referenciales e interdependientes, estrategias de una coordinación jerarquizada y centralizada, e incluso de mercado, son insuficientes y tendrían posibilidades de éxito limitadas en relación con los objetivos de política definidos. Plantea, en cambio, un nuevo paradigma de la organización de la sociedad: la creación de redes horizontales con participación de actores privados y públicos en reemplazo de las estructuras jerarquizadas de regulación estatal (sociedad de redes). Lechner (1996) rebate este planteamiento con el argumento de que deficiencias en comunicación, integración de subsistemas y actores sociales, complejidad del proceso de formación de políticas, multiplicación de actores que intervienen, existencia de diversos sectores y organizaciones, diversidad de las tareas y diferenciación de funciones e instrumentos estatales hacen extremadamente complejo el proceso de coordinación vía redes, porque las redes acusan un “déficit democrático” por no ser *accountables*, y no aseguran la integración social. La única solución es la deliberación pública, que es el mecanismo necesario para hacer valer el interés general y definir el Bien Común específico.

La coordinación como función política

La coordinación se torna una función compleja debido a los continuos cambios en el entorno interno y externo de los países (modernización, globalización) y, por tanto, el proceso de planificación, bajo estas nuevas condiciones, dificulta la coexistencia entre objetivos de eficiencia económica, equidad social y democracia política (Garnier, 2000). A partir del reconocimiento de esta complejidad Garnier propone una “coordinación estratégica”, como la construcción de un equilibrio dinámico entre esos objetivos, que “debe ser entendida como una herramienta de planificación, que permita avanzar en la construcción permanente del equilibrio necesario entre la eficiencia económica, la equidad social y la democracia política (...) los tres pilares de una adecuada gestión pública.” Por ello, plantea que la coordinación es una función esencialmente política, que requiere la definición de prioridades y responsabilidades, y cuyo ejercicio se desarrolla con la secuencia de estrategia, asignación, ejecución y evaluación.

⁵ Tomado de Cocorda (1999).

⁶ Tomado de Lechner (1996).

La coordinación política fue la encargada de articular la coordinación social durante la década de los 70s y 80s, con el modelo planificador (Lechner, 1996). La coordinación política se caracterizaba por ser: i) centralizada, ya que el Estado es el único núcleo rector o vértice de la pirámide societal desde la cual se ordena el conjunto de procesos sociales; ii) jerárquica, porque las decisiones son tomadas y comunicadas por las autoridades políticas o administrativas legítimas; iii) pública, porque la coordinación remite a la ciudadanía y su ejercicio en el ámbito público; y iv) deliberada, porque responde a propósitos y criterios fijados de antemano. Además, el Estado, a través de la coordinación política, articula la vida social y la desarrolla a través de las dimensiones regulación, representación y conducción.⁷

Si bien no existen recetas generales para el fortalecimiento institucional en la coordinación y ejecución de políticas públicas, la búsqueda de políticas públicas de excelencia facilita las soluciones que cada país requiere (Lahera, 2005), a través de la articulación de las consideraciones políticas y técnicas. Una política pública de excelencia comprende la definición democrática de los cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público, la ejecución de los cursos de acción y de los flujos de información del sector público con la participación de la comunidad y el sector privado, e incluir en la ejecución de las políticas públicas orientaciones y contenidos, instrumentos y mecanismos, definiciones y modificaciones institucionales, y previsión de sus resultados.

Molina y Licha (2005) plantean la coordinación como un proceso mucho más amplio y comprensivo, con las siguientes características: i) político y técnico a la vez, dimensiones inseparables que se constituyen en *modo de gobernanza* para generar legitimidad, aprendizaje y efectividad; ii) participativo y concertado, porque responde a la necesidad de articular acciones intersectoriales e intergubernamentales, y entre el gobierno y la sociedad civil; iii) horizontal y vertical: al ser los gobiernos centrales decisores y ejecutores de políticas, ejercen una coordinación vertical (intergubernamental) y horizontal (intersectorial); y iv) con diferentes alcances: macro, meso y micro. La coordinación puede tener alcance regional, nacional o local, y responde a diversos niveles de gestión política y técnica. 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.

Problemas (reales e imaginarios) de la coordinación en políticas públicas

Cooper (1997) define como “crisis de coordinación en la administración pública” la incapacidad global para lograr que las numerosas piezas del proceso político funcionen bien juntas. Identifica tres esferas superpuestas de acción: i) la gerencia dentro de la misma institución gubernamental o coordinación vertical (restricción recursos, presiones de mercado e incertidumbres creadas por cambio político, entre otros aspectos, favorecen la eficiencia simplista – estrategias de acción rápida - en contra de esfuerzos estratégicos de desarrollo lento o constante – largo plazo); ii) la gerencia a través de organizaciones gubernamentales o coordinación horizontal, que ha derivado en una competencia y rivalidad por recursos y apoyo político, en vez de un esfuerzo cooperativo para ejecutar y operar la política pública; y iii) la gerencia fuera del gobierno (con circunstancias como la privatización en la prestación de servicios pero no en la toma de decisiones, y el consecuente reto en términos de la administración de contratos y ONGs compitiendo por recursos públicos e influencia política).

Cocorda (1999) identifica tres problemas determinantes de coordinación y conducción: i) problemas de complejidad, cuando la soberanía del Estado y sus potenciales de acción se ven socavados por las complicadas relaciones causales que se establecen entre los miembros de la sociedad y de la economía, y por las tendencias globalizadoras; ii) problemas de merma de poder, debido a la aparición de sectores particulares influyentes y con gran poder, o grupos de interés que presionan y limitan los márgenes de toma de decisiones del Estado; y iii) problemas de motivación y ejecución como consecuencia de las tendencias de individualismo, fragmentación y ausencia de solidaridad, que

⁷ i) Según el autor, el estado regula en la medida que ordena, en forma legal, las relaciones entre diferentes procesos y actores, y resuelve conflictos; el Estado “representa” ideas preconcebidas o predominantes sobre orden social, ofrece una imagen simbólica de lo que es unidad de la vida social y hace que los diferentes actores sientan que pertenecen a una misma sociedad, y conduce: en tanto encauza las diferencias sociales en una perspectiva compartida respecto al futuro.

desembocan en la disolución del espíritu cívico, al tiempo que disminuye la disposición a obedecer al Estado (desintegración social).

Franco (1999) identifica una serie de problemas a nivel institucional, que han afectado el impacto, la eficiencia y eficacia de las políticas sociales en América Latina: i) inercia, que lleva a repetir rutinariamente actividades y programas sin conocer realmente su efectividad en el cumplimiento de los objetivos planteados; ii) discontinuidad, debida a cambios de gobierno o de dirección ministerial, que buscan dejar su impronta haciendo cosas diferentes, sin permitir la maduración de los programas vigentes, debido a la falta de consenso sobre la política a seguir; y iii) fragmentación institucional, cuando surgen nuevos temas y se crean nuevas instituciones para desarrollarlos; la proliferación de organismos estatales dedicados a lo social conduce a la competencia por recursos y a juegos de suma cero (para que gane uno el otro tiene que perder). Bajo estas circunstancias, no hay posibilidad de coordinación, falta definir las prioridades o no son claras, hay duplicación de funciones, se dilapidan recursos y no se toman decisiones técnicas.

Más allá de estas inquietudes, resulta evidente que ante las dificultades y exigencias propias de la coordinación pública, en los tiempos recientes, en algunos campos, se ha optado por organizaciones institucionales que buscan sustituir la dirección y la coordinación por los mecanismos de mercado que orienten las obligaciones y prácticas de gobernabilidad.⁸

Ante las deficiencias que surgen a causa de debilidades y contradicciones propias del ejercicio político y democrático, y de las debilidades institucionales, se crea y se exagera la falacia política (círculo vicioso entre el diseño de la política y fracaso en la ejecución), que concluye que la política ideal será aquella que pueda ser diseñada para que opere sin necesidad de que la burocracia juegue un papel importante, basada en el mercado, e incentivos y desincentivos (Cooper, 1997).

5. Coordinación en la ejecución: los programas de combate a la pobreza

La coordinación de los programas sociales durante las últimas décadas en América Latina no ha seguido un patrón único, y ha estado influenciada por las grandes reformas del Estado, los cambios políticos orientados hacia la democratización y la pluralidad, la redistribución del poder entre el Estado y la sociedad, y por la transformación de la economía mundial.

En esta sección se revisarán algunos de los principales programas de combate a la pobreza implementados en Argentina, Brasil, México, Chile y Colombia durante las últimas décadas. Desde la perspectiva de la coordinación, en los programas se especifican: su dimensión (simple o compleja), la participación sectorial, la jerarquía en la coordinación, los niveles de gobierno, la participación de otros actores y la similitud o diversidad de competencias y responsabilidades de los actores (Tabla 1).

Así, se identifican como **programas simples** aquellos que son iniciativa del gobierno central, financiados y ejecutados por una institución líder, aunque para su operación se apoyen en otros niveles de gobierno o permitan la participación de actores externos. Ejemplos son los programas “Hambre cero” de Brasil y “Hogares Comunitarios de Bienestar Familiar” en Colombia. La responsabilidad de estos programas recae sobre una institución líder, el Comité Gestor Interministerial en Brasil y el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) en Colombia. La jerarquía en la coordinación es vertical en ambos casos. En el programa de Brasil, la institución líder se apoya en los estados y municipios para la operación del programa, y obedece a una política de re-centralización de los programas de asistencia

⁸ La coordinación de mercado surge como consecuencia de la decepción generalizada con los resultados de la coordinación política (Lechner 1997), la cual en un inicio tiene éxito como mecanismo de ajuste estructural de los países (latinoamericanos) a nuevas condiciones nacionales o internacionales (globalización), no obstante, fracasa como mecanismo de coordinación social en torno a la racionalidad de mercado, y se establece una complejidad aún más difícil de coordinar desde una instancia central. Para Cocordá (1999), la coordinación de mercado se caracteriza por ser: i) descentralizada, por suponer que la diferenciación de la sociedad lleva a la abolición de cualquier centro, ii) privada, porque esta coordinación no remite a ideas de bien colectivo sino a relaciones entre individuos privados, iii) horizontal, ya que cualquier idea de jerarquía fue debilitada y reemplazada por acuerdos entre iguales y, iv) no intencionada, ya que el mercado lleva a equilibrios espontáneos de intereses, la coordinación es concebida como el resultado no intencionado, automático de la interacción social.

social, debido a las dificultades identificadas con programas descentralizados. El ICBF, que cuenta con presencia territorial, se apoya en sus dependencias regionales y en miembros (beneficiarios a su vez) de la comunidad; el programa de Hogares Comunitarios tiene una larga trayectoria, y no obstante que ha sido objeto de fuertes críticas, los resultados de evaluaciones indirectas recientes encuentran impactos positivos en el estado nutricional de los niños beneficiarios.

Como resultado de las reformas de estado introducidas en muchos de los países de América Latina durante las últimas décadas, incluida la descentralización de competencias y recursos, y de la influencia de corrientes como el *New Public Management (NPM)*, muchos países, han buscado mejorar la eficiencia en el gasto y mayor impacto en grupos poblacionales vulnerables, mediante la descentralización de muchos de los programas de asistencia social.

La mayoría de los programas se clasifican, entonces, en la categoría de **programas complejos** (porque involucran diversos sectores, niveles de gobierno, fuentes de financiación, operadores internos y externos), con un direccionamiento de la política de “**arriba a abajo**”, en el que el centro lidera la política y diseña, define los instrumentos, regula la ejecución, emite normativas si se requieren y, en algunos casos, monitorea y evalúa su ejecución. Estos programas cuentan con una institución líder, responsable de la coordinación y, en algunos casos, también responsable de la ejecución.

Las fuentes de financiación de los programas también varía entre países o programas; en algunos casos provienen 100% del centro, pero se depende de otros niveles de gobierno (municipios) para su operación (Chile Solidario). El Régimen Subsidiado de Salud en Colombia se financia con recursos de departamentos y municipios, y centrales (como los aportes parafiscales, punto de solidaridad). Comunidad Solidaria en Brasil también presenta un esquema de financiamiento compartido con los entes territoriales. Este tipo de programas, por sus características de coordinación y ejecución, y según el entorno en el cual se desarrollan, pueden crear relaciones de dependencia entre el gobierno central y local, como en los programas de salud, vivienda y medio ambiente de México, o entre el gobierno y los beneficiarios (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social de México), o problemas de superposición de competencias o diversidad de funciones asignadas a un mismo nivel, como en el programa “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados” en Argentina.

Los programas complejos direccionados de “**abajo a arriba**” se caracterizan por las iniciativas de política que surgen de los niveles locales y tienen instancia de coordinación intergubernamental. Ejemplos son: el Sistema de Asistencia Médica Comunitaria en Argentina y los programas de empleo, municipio saludable y escuelas de calidad en México.

Tabla 1 Programas de combate a la pobreza y la coordinación de políticas públicas

COORDINACION DE POLITICAS PUBLICAS	DIMENSION DEL PROGRAMA O POLITICA			SECTORES		JERARQUÍA EN LA COORDINACIÓN			NIVELES GOBIERNO		OTROS ACTORES		COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	
	SIMPLE	COMPLEJA		UNO	VARIOS	Vertical	Horizontal	Multinivel o transversal	UNO	VARIOS	SI	NO	Similares	Diversas
		"Arriba a Abajo"	"Abajo a Arriba"											
Programa "Hambre Cero", Brasil	Recentraliza los programas asistencia social				X	Comité Gestor Interministerial (instancia de coordinación)						x	x	
"Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados", Argentina		El centro diseña, formula, regula y emite normativas			X	Mintrabajo = instancia coordinadora				x	x			Diversas y Superpuestas
OPORTUNIDADES – México		Modelo coordinación vertical			X	X				En la ejecución	x		x	
Municipios saludables, México		Por primera vez la federación transfiere recursos a los municipios			Involucra a la sociedad civil	X				x	x		x	
Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (Ramo 33) antiguo PRONASOL, Mexico		Relaciones clientelistas entre autoridad federal y grupos beneficiados				X				Municipio tiene margen de maniobra			x	
Política de Salud, Vivienda y Medio ambiente en México		Gobiernos local y central se requieren mutuamente												x
Empleo, municipio saludable, y escuelas de calidad, México			Modelo de programas generados desde lo local		X			Instancias de coordinación intergubernamental		La división entre niveles de gobierno se desvanece	x			

Continuación Tabla 2

COORDINACION DE POLITICAS PUBLICAS	DIMENSION DEL PROGRAMA O POLITICA			SECTORES		JERARQUÍA EN LA COORDINACIÓN			NIVELES GOBIERNO		OTROS ACTORES		COMPETENCIAS Y RESPONSABILIDADES	
	SIMPLE	COMPLEJA		UNO	VARIOS	Vertical	Horizontal	Multinivel o transversal	UNO	VARIOS	SI	NO	Similares	Diversas
		"Arriba a Abajo"	"Abajo a Arriba"											
Servicio Unico de Salud, Brasil		Modelo descentralizado		x		x				x		x		
Sistema de asistencia médica comunitaria, Argentina			Intervención de los municipios en salud		Municipio, provincia, organizaciones locales sin fines de lucro			El control sanitario y cierto manejo recursos humanos de la institución		x	x			
CHILE SOLIDARIO		Modelo coordinación vertical			Varios ministerios coordinados por MIDEPLAN	x				x		x		
"Comunidad Solidaria", Brasil		Modelo descentralizado y participativo			Varios ministerios	x				Financiamiento compartido	x		x	
"Familias en Acción", Colombia		Modelo descentralizado en la ejecución y financiación			Varios ministerios e instituciones	X				Financiamiento compartido	x		x	
"Régimen Subsidiado de Salud", Colombia		Modelo descentralizado en la ejecución y financiación			Sector público y privado	X				Financiamiento compartido	x		x	
"Hogares Comunitarios de Bienestar", Colombia	Modelo centralizado en la ejecución y financiación			X		X			X		X		x	
Escuelas de Calidad, México		X			Consejos de Participación en Educación					X	X		x	

Fuente: autores.

6. Coordinación y sinergias, complementariedad y dependencia.

En procesos y dinámicas complementarias, pero no automáticas

En primer lugar, existe una amplia evidencia de sinergias positivas entre actividades públicas en salud, nutrición, saneamiento básico y educación (ver recuadro). Estas sinergias de políticas sectoriales tendrán mayor impacto y aprovechamiento cuando son explícitas y, por lo tanto, si hay coordinación, en el tiempo, en el espacio, en la orientación y en contenidos, sus impactos serán mayores, e incluso la actuación e inversión públicas serán más eficaces y eficientes.

Por otra parte, el intercambio de información (ágil, oportuno, pertinente) y de conocimientos entre las partes (sectores, estamentos, niveles), promueven las sinergias positivas, cognitivas, como el aprendizaje, la retroalimentación. Cuando se producen información y conocimientos, y se comparten, se beneficia la coordinación de políticas públicas. La existencia de acuerdos cooperativos que permiten el intercambio de información entre instituciones, sectores y niveles de gobierno, así como entre los sectores público y privado, y entre la sociedad civil y el gobierno son entonces cruciales para mejorar la coordinación y la complementariedad. Muchos tipos de información pueden ser compartidos: experiencias piloto, políticas exitosas o fallidas, desarrollos teóricos y técnicos, buenas prácticas, evaluaciones.

El desarrollo de sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación, con el fin de poder informar, sensibilizar, asegurar equidad en el acceso a la información, comunicación y favorecer el diálogo entre actores claves permite mejorar la pertinencia de las políticas.

En particular el desarrollo de políticas sociales requiere una estrecha colaboración operativa entre diferentes actores y sectores interministeriales, dado el carácter sectorial o transversal que puede presentar. También requieren de articulación y coordinación intergubernamentales, para lo cual los sistemas de monitoreo y evaluación constituyen herramientas fundamentales.

Las dependencias de flujo se producen cuando los recursos (subproductos) de una actividad son consumidos (utilizados) por una o más actividades subsecuentes. Un ejemplo es la información proveniente de la clasificación de la población e grupos, categorías o niveles, producto de una actividad de la política (Sistema de Identificación de Beneficiarios); esta información es utilizada para diversas actividades de política (subsidios de salud, subsidios condicionados, programas de protección infantil, nutrición, subsidios de vivienda). En este caso, la interdependencia entre diferentes objetivos de política y actores, resultan complementarios: el diseño del SISBEN, que surgió para algunos programas, ahora se utiliza para otras iniciativas distintas a la original, e incluso empieza a proporcionar información que se utiliza para otros propósitos (estudios sociales, por ejemplo).

Otro ejemplo es el conocimiento y entendimiento de las sinergias intersectoriales que surgen como resultado de la ejecución de una política.

Recuadro 4

Sinergias de los programas sociales

Se han verificado sinergias entre la capacidad cognitiva, el estado de salud y nutricional, así como entre la educación y los efectos intergeneracionales del estado de salud. (Sachs, 2001).

- Las enfermedades ocurridas en la infancia o en la etapa de gestación pueden producir secuelas a lo largo de la vida de los individuos incluyendo debilidades cognitivas y físicas. A su vez, estas debilidades cognitivas y físicas afectan el nivel de logro educativo de los individuos, y lleva al abandono prematuro de la escuela.
- Enfermedades durante la niñez pueden tener consecuencias biológicas a lo largo de la vida. El debilitamiento o reducción de la capacidad física y cognitiva de un individuo durante la niñez afectará su productividad económica cuando llegue a adulto.
- La desnutrición crónica se genera desde la gestación hasta los 24 meses de edad. Después es poco lo que se puede hacer para mejorar la condición de desnutrición, y el daño es irreversible.
- La desnutrición crónica genera pérdidas directas e indirectas de productividad de los individuos (estatura física, desarrollo mental, productivo y cognitivo).
- La desnutrición crónica produce pérdidas en educación debido al bajo potencial cognitivo. El logro educativo de los niños se ve afectado por ausentismo, insuficiente atención en las clases, bajo logro, repetición o incluso la salida de la escuela.
- A nivel pre-escolar, los niños desnutridos no desarrollan las capacidades motoras, presentan problemas de visión, y sufren de deficiencias de yodo que inciden en su capacidad de aprendizaje.
- A nivel escolar la desnutrición se hace manifiesta más frecuentemente con la detección de incapacidades (agudeza visual, auditiva, escoliosis, pies planos, entre otras), que incide en su proceso de aprendizaje.
- Cuando las madres saben leer y escribir se obtienen externalidades positivas sobre el estado de salud, nutrición y recuperación, e incluso incidencia en las tasas de mortalidad de los menores de 5 años.
- Se han identificado al menos tres tipos de efectos inter-generacionales producidos por episodios de enfermedad de adultos dentro de un grupo familiar, al afectar a otros miembros de la familia, en especial los niños. La enfermedad de un adulto dentro de un grupo familiar puede traer como consecuencia: i) la enfermedad e incluso muerte de un niño en aquellos casos en que, debido a la enfermedad del adulto, cae el ingreso familiar al punto que se descuida la atención de los niños; ii) el abandono de la escuela por parte de los niños en la familia dependiente y la inserción temprana de los niños al mercado laboral; y iii) reducción de la transferencia de conocimiento de padres a hijos.
- Inversiones en la construcción y mantenimiento de sistemas de agua y la construcción de letrinas familiares contribuyen en la reducción de episodios de diarrea de niños.
- La promoción de cambios en los hábitos higiénicos de las familias, en particular de las familias rurales, como cocinas mejoradas, vitrinas rústicas, conservadores de alimentos rústicos, letrinas y huertos familiares, entre otras actividades, contribuyen en la reducción de episodios de diarrea y mejora en el estado nutricional de los niños.

Bibliografía

- Axelrod, Robert, *The Evolution of Cooperation*. Basic Books, Inc., Publishers, New York, 1984.
- Cabrero, Enrique, *De la Descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales*. CIDE. México, 2005.
- Cabrero, Enrique, Peña, José, *Instrumentos del New Public Management para construir una New Public Governance. El caso de los gobiernos locales en México*. Encuentro Coordinación y Política Social: Desafíos y Estrategias. INDES – BID. Washington, 2006.
- Cocorda, Esteban, *Reforma del Estado y mecanismos de coordinación social. Algunas aproximaciones a su estudio*. Reforma del Estado y Sociedad. Diálogos de la comunicación, Buenos Aires, 1999.
- Cooper, Phillip, *Ejecución de la política social en tiempos de crisis de coordinación*. Reforma y Democracia. Revista ECLAD # 7. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1997.
- Crowston, Kevin. Osborn, Charles, *A Coordination Theory Approach to Process Description and Redesign*. Sloan School of Management. Center for Coordination Science. Massachusetts Institute of Technology. CCS WP #204 SWP #4029, 1998.
- Franco, Rolando, *Políticas sociales: reorganización y coordinación*. División de Desarrollo Social. CEPAL. Santiago, 1999.
- Garnier, Leonardo, *Función de coordinación de planes y políticas*. Serie de Gestión Pública N° 1. ILPES, CEPAL-Naciones Unidas, Santiago de Chile, abril 2000. <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/2/4452/P4452.xml&xsl=/ilpes/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xslt>
- Ghymsers, Christian, *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método REDIMA para salir del dilema del prisionero*. Naciones Unidas - CEPAL. Santiago de Chile, septiembre 2005.
- Lahera, Eugenio, *Del dicho al Hecho: Cómo Implementar las Políticas?*. Ponencia presentada en el X Congreso del CLAD. Santiago, 19-21 de Octubre 2005.
- Lechner, Norbert, *Tres formas de coordinación social*. Encuentro, Selecciones para Latinoamérica. No. 73-74. Lima, Perú. 1996.
- Licha, Isabel, *Coordinando la política social: ¿Es la concertación una opción?* Encuentro Coordinación y Política Social: Desafíos y Estrategias. Instituto Interamericano de Desarrollo Social (INDES). BID. Washington, 2006.
- Molina, Carlos Gerardo, Licha, Isabel, *Coordinación de la política social: criterios para avanzar*. INDES/BID. Washington, Julio 2005.
- Nickson, Andrew, *Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público en América Latina: el caso del "New Public Management"*. Revista del CLAD Reforma y Democracia # 24. Venezuela, 2002.
- North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico*. 1989.
- North, Douglass, *The Role of Institutions in Economic Growth*. Working Paper Series. Institute for International Business. University of Toronto. 1998.

- Peters, Guy, *The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Center*. Department of Political Science. University of Pittsburgh. 2004.
- Restrepo, Dario, *Relaciones Estado – Sociedad civil en el campo social. Una reflexión desde el caso colombiano*. Reforma y Democracia. Revista ECLAD # 7. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Venezuela, 1997.
- Sachs, Jeffrey, *Macroeconomics and Health. The Commission Report*. OMS. 2001.
- Stein, Ernesto, Tommasi, Mariano, Echevarría, Koldo y otros, *La Política de las Políticas Públicas. Informe del Progreso Económico 2006*. BID, David Rockefeller Center for Latin American Studies y Universidad de Harvard, Washington, 2006.