

ILPES



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Instituto Latinoamericano y del Caribe de  
Planificación Económica y Social  
ILPES**

**La coordinación de las  
políticas públicas**

**Juan Carlos Ramírez  
Director ILPES-CEPAL  
Mayo 2006**

# INDICE

1. ¿Qué es coordinar?
2. Coordinación y políticas públicas (sociales)
3. Coordinación y política económica internacional
4. Coordinación de programas sociales en América Latina
5. Conclusiones

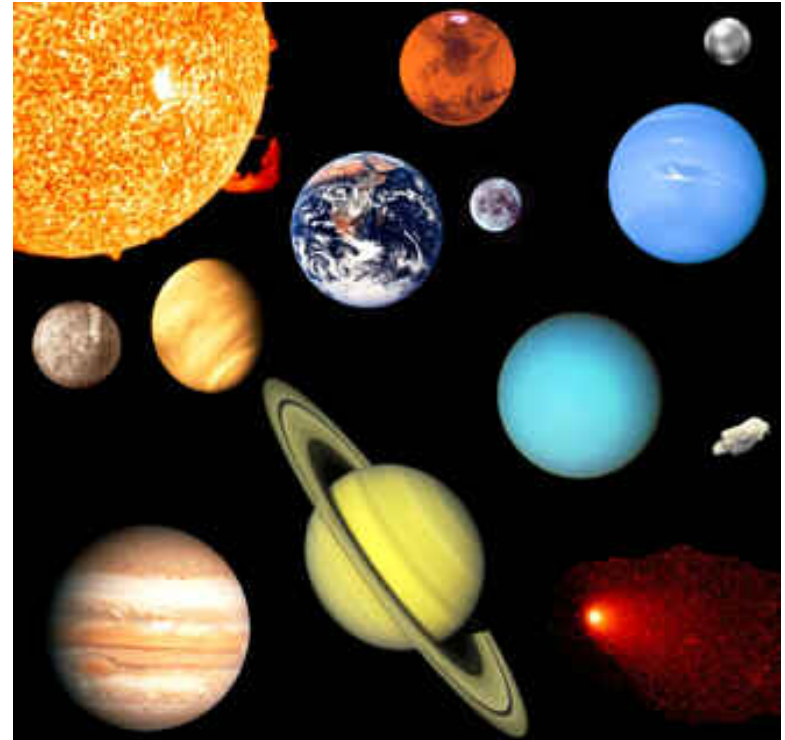
# 1. ¿QUÉ ES COORDINAR?

Disponer cosas metódicamente y concertar medios y esfuerzos para una acción común (*RAE*)

Armonizar, arreglar diversas cosas de manera que sean compatibles y no se estorben unas a otras ni al resultado que se pretende  
(*María Moliner*)

Combinación ordenada  
(*Barnhart Dictionary*)

Ajuste armonioso de la acción, como la de los músculos cuando se producen movimientos complejos  
(*Webster's New World Dictionary*)



*Denominador común:*  
*Relación (horizontal) entre iguales,*  
*interacción ordenada*

## 2. Coordinación y políticas públicas sociales

### Paradoja de la coordinación

supone la existencia de **actores autónomos** y protege la autonomía del acto de coordinar

La coordinación **limita la centralización** y resguarda la **soberanía e intereses individuales**

**Modo de gobernanza y proceso** que recurre a múltiples mecanismos, instrumentos, normas y procedimientos de gestión

Para un buen resultado, no son suficientes un discurso teórico, el mejor equipo técnico, mayores recursos financieros

Coordinar exige **consenso y acuerdos**

sobre **¿Qué?**, **¿Cómo?**

y el **convencimiento** sobre los beneficios esperados

## 2. Coordinación y políticas públicas (sociales) Elementos de la coordinación, que favorecen

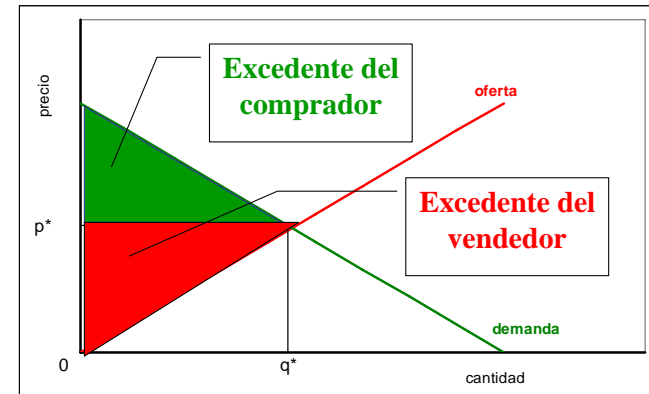
- Instituciones y coordinación
- Diálogo, interacción permanente y clima de confianza (flujo de información)
- Definición de propósitos y gestión (incentivos, desincentivos y procesos)
- Cooperación (niveles, tipos, formas, alcances, procesos)
- Definición de metas y reglas del juego
- Estado y la coordinación política
- Convergencia de intereses (identificación de sinergias sectoriales)
- Entornos

## ■ Instituciones y coordinación

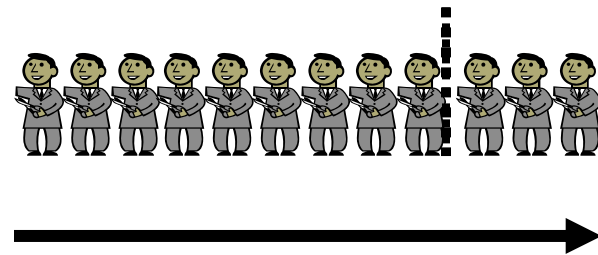
### Por qué las instituciones?

- **Afectan el comportamiento económico y definen costos** (transacción, transformación y producción) - eficiencia
- Al cooperar **reducen costos** de información y mejora el desempeño económico
- Coordinar es una capacidad de las instituciones públicas
- Su desempeño afecta el impacto de planes o programas

### Eficiencia económica



### Equidad Social



*El ejercicio de la coordinación requiere de **instituciones fuertes**: con capacidad de “cambiar” y “retroalimentarse” (North)*

## ■ Instituciones y coordinación

La coordinación es una capacidad, medible:

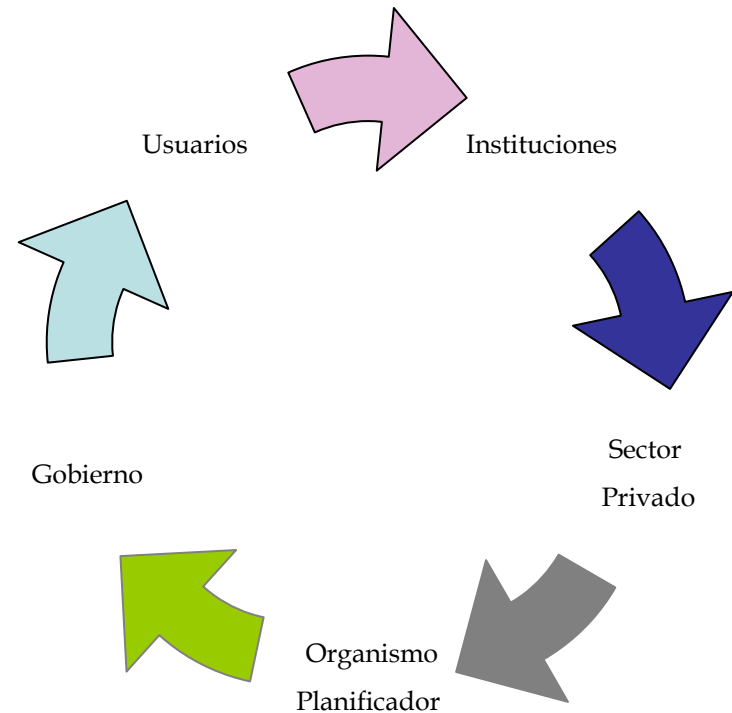
Para el BID (2006) es el promedio de dos componentes:

- 1) la medida en que las nuevas políticas son coincidentes con las existentes
- 2) si los distintos encargados de formular políticas que operan en el mismo ámbito (o en ámbitos conexos) coordinan su acción de manera efectiva.



## ■ Diálogo, interacción permanente y clima de confianza

- Exigencias de los sistemas de coordinación en las sociedades modernas (*Messner 1995*):
  - internalización
  - cooperación y coordinación
  - definición colectiva
  - perspectivas y visiones de mediano y largo plazo
  - minimizar riesgos
- Diálogo, consenso: Acuerdos cooperativos llevan a equilibrios superiores (*Ghymers 2005*)
- Políticas públicas de excelencia (*Lahera 2005*)
  - definición democrática
  - Participación
  - contenidos, definiciones, instrumentos, resultados





## DILEMA: ¿Cooperar o No cooperar?

- El establecimiento de acuerdos cooperativos nace de la confianza y credibilidad entre los actores, la cual a su vez se origina en las expectativas de “infinitas” interacciones futuras
- La cooperación puede surgir si se acuerda trabajar con reciprocidad... aún si nuevos actores no respetan las reglas
- Entrar cooperando, no traicionar

Poder reaccionar a la deslealtad

Responder de la misma forma: cooperar cuando se coopera

- Buscar reglas de suma  $> 0$
- Establecer procesos no complejos
- La mejor “regla” depende del contexto

(Axelrod)

ILPES, CEPAL – Naciones Unidas

- **Diálogo, interacción permanente y clima de confianza**

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 interacción (Axelrod 1984)



▪ **Definición de propósitos y gestión  
(Incentivos, desincentivos y procesos)**

Crear que el mercado orienta las obligaciones y prácticas de gobernabilidad

Políticas diseñadas para que operen sin necesidad de que la burocracia juegue un papel importante...  
¿existen? ¿funcionan?

Juegos de la ejecución: círculo vicioso del diseño y posterior falla de la ejecución

*La coordinación se construye, se planea, se define, no puede ser dejada al azar*

## ■ Definición de propósitos y gestión (Incentivos, desincentivos y procesos)

Estrategias facilitadoras de la coordinación:

- ✓ Combinación de políticas
- ✓ Retroalimentación y discusión de políticas
- ✓ Existencia de sistemas de evaluación común y transparente
- ✓ Fortalecimiento de sistemas (información, presupuestarios, evaluación)
- ✓ Rendición de cuentas
- ✓ Definición de reglas y procedimientos
- ✓ Sistema de premios y castigos
  - Generación de incentivos (individuales, colectivos)
- ✓ Refuerzo de capacidades

## ■ Coordinación (niveles, tipos, formas, alcances, procesos)

<b>NIVELES</b>	<b>TIPOS</b>	<b>FORMAS</b>
Nacional	Horizontal	Política
Regional	Vertical	Estratégica
Local	Combinación horizontal y transversal	Social
Institucional	Transversal	Centralizada
Descentralización		Jerárquica

## ■ **Coordinación, ALCANCES**

En el ciclo de las políticas:

+ Estrategia

✓ Definición

✓ Diseño

✓ Asignación, presupuestación

✓ Ejercicio

✓ Seguimiento y monitoreo

✓ Evaluación

Común

Permanente

+ Discusión:

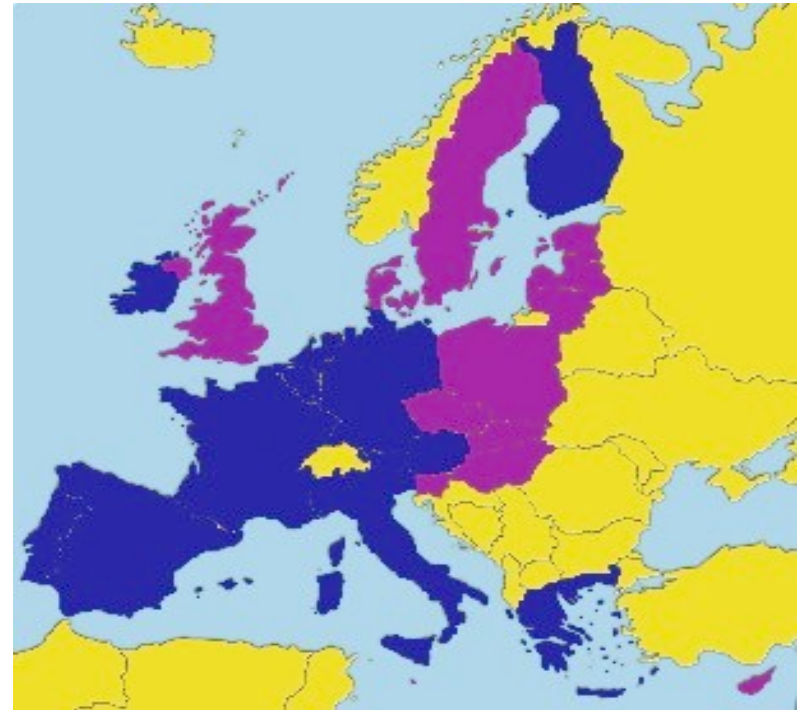
Aprender haciendo (repetición, reciprocidad)

## DIFICULTADES EMPIRICAS

- ✓ Inercia
- ✓ Discontinuidad (cambios coyunturales), inestabilidad política
- ✓ Fragmentación, duplicación de funciones
- ✓ Desigualdad jerárquica
- ✓ Prioridades nuevas o cambiantes

## ■ Coordinación como función política (estabilidad política)

- En 70s la coordinación política y social se articuló con el modelo planificador (centralizada, jerárquica, pública, deliberada, regulada y representativa)
- La coordinación es una función política que requiere definición de prioridades y responsabilidades





## 5. Información para la coordinación y la creación de sinergías

*Sinergias que promueven el intercambio de información y conocimiento*

*Desarrollo de sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación*

*Equidad en el acceso a la información*

*El intercambio de información*

*Favorecer el diálogo*

## ■ Cambios en el entorno

La “coordinación estratégica” o construcción de un equilibrio dinámico entre estos objetivos consiste en una herramienta de planificación que permite avanzar en la construcción permanente del equilibrio

Procesos como la globalización, modernización pueden dificultar la coexistencia de los objetivos de eficiencia económica, equidad social y democracia política

(Leonardo Garnier)

## ENTORNO (INSTITUCIONES)

- ✓ Externo - Meta

  - Globalización

  - Competitividad

- + Macro (ec)

  - Escenario próspero o crítico

- ✓ Meso

  - Democracia

  - Fragmentación

  - División del trabajo

- ✓ Interno - Micro

  - Capacidad técnica

## OBSTACULOS A LA COORDINACIÓN

Dilema del prisionero (Ghymers, Axelrod)

Síndrome de centralización (Ghymers 2005)

Ausencia de reputación y credibilidad institucional  
(Ghymers 2005)

Desengranaje o fragmentación institucional (Cooper 1997,  
Cepal 1999)

“Juegos de la ejecución” o falacia política (Cooper 1997)

Inercia institucional o discontinuidad (Franco 1999)

Cambios en el entorno interno y externo de los países  
(Garnier 2000)

Asimetrías

### 3. Coordinación y política económica internacional

<b>SISTEMA BRETTON WOODS (1945 – 1965)</b>	<b>COORDINACIÓN COLEGIADA (1985 – 1990)</b>	<b>COORDINACIÓN REGIONAL (UNION EUROPEA)</b>
Resultado acción unilateral	Resultado unión de voluntades	Reduce autonomía discrecional en beneficio de un interés común grande
Vigilancia del hegemon	Vigilancia multilateral a través de indicadores	Coordinación ejercida entre pares (vecinos, ideas afines)
Carece estructura sancionatoria justa (coordinación perversa)	Definición de zonas de referencia no obligatorias y una fijación colegiada	Definición de disposiciones que tornen su ejecución viable y atractiva y su violación innecesaria y perjudicial: doble mecanismo de elementos disuasivos e incentivos
Principal debilidad: acción unilateral	Debilidad: convergencia de intereses Estado-Gobierno y asimetría de información (valoración del logro de intereses comunes inferior a la valoración de objetivos individuales)	
<b>Lecciones</b>		
Coordinación unilateral es insuficiente y se requieren sistemas sancionatorios	Se requiere un consenso mínimo, falla si no toma en consideración intereses de Estado, voluntad política y sociedad civil, requiere de mecanismos de contrapoderes	Aprender-haciendo

## 4. América Latina y la coordinación de programas sociales

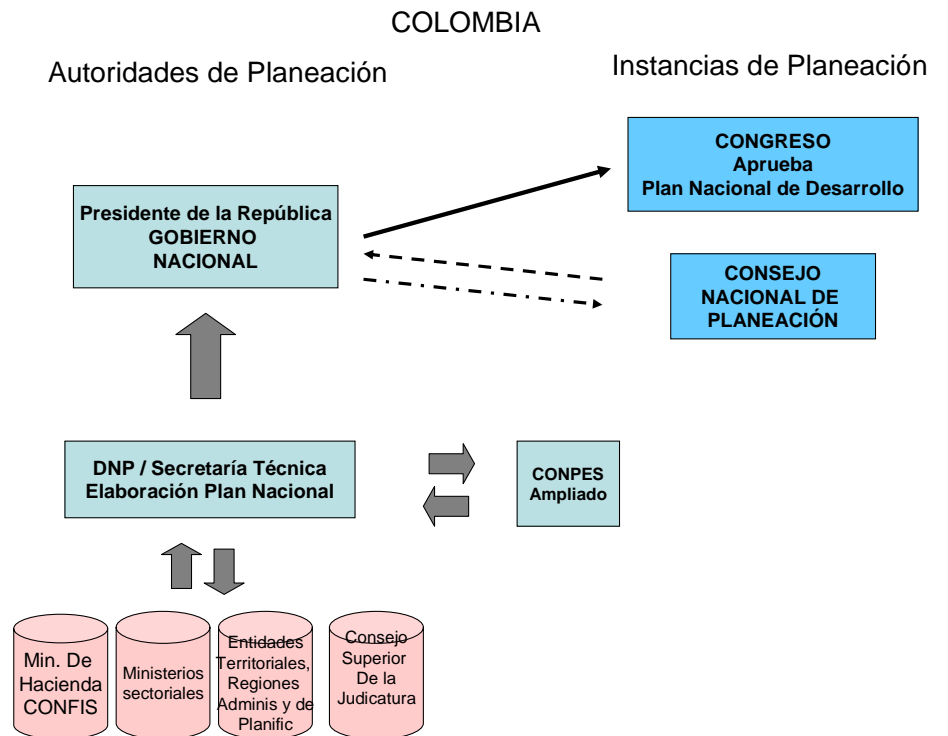
### PLANIFICACIÓN EN COLOMBIA

Constitución de 1991

Planes de desarrollo nacional y territoriales

Aprobación por el Congreso

RoI DNP, CONPES



## 4. América Latina y la coordinación de programas sociales

### PROCESO DE PLANEACIÓN EN COLOMBIA

- Cierta centralismo
  - Positivo (liderazgo)
  - Negativo (subordinación)
- Conexión (opaca) de la función de presupuesto
- Concepto de desarrollo se limita a cuatro años
  - Carece de visión de largo plazo (?)
- Falta definición de incentivos y castigos

# 4. América Latina y la coordinación de programas sociales

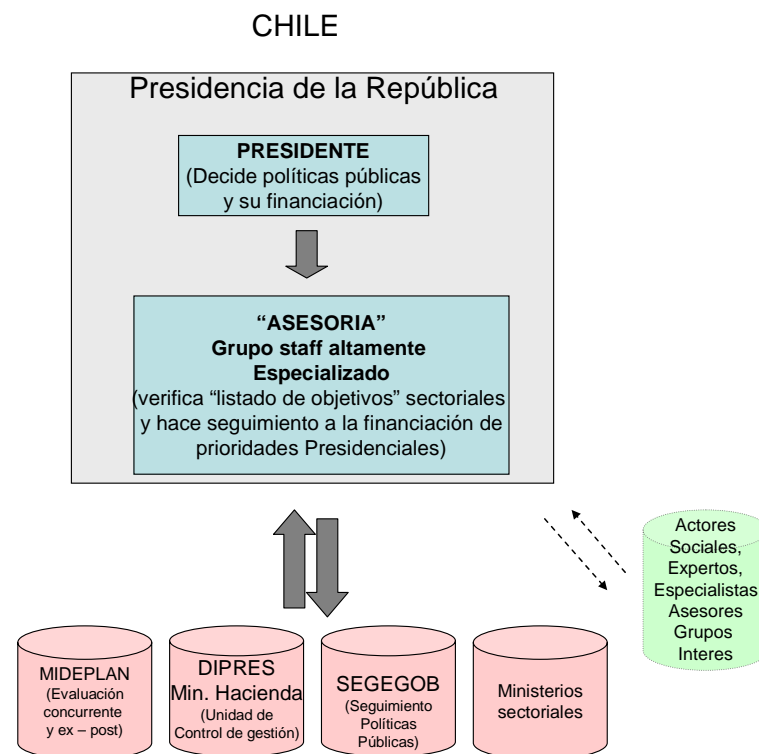
## PLANIFICACIÓN EN CHILE

La gestión de la Presidencia varía en cada gobierno (Asesoría, estructuras políticas, niveles de responsabilidad y para la formulación de políticas)

Rol DIPRES (seguimiento a las prioridades presidenciales y evaluación de programas)

MIDEPLAN (evaluación concurrente y ex-post)

SEGEBOB (seguimiento políticas públicas)





## 4. América Latina y la coordinación de programas sociales

### COORDINACIÓN POLÍTICA FISCAL Y AMBIENTAL EN PERU

- ✓ Superposición de objetivos de corto y de largo plazo
- ✓ Marco normativo contradictorio
- ✓ Persecución de objetivos sectorialmente contradictorios
- ✓ Inestabilidad política
- ✓ Falencias en la capacidad de liderazgo y coordinación interinstitucional
- ✓ Escasa prioridad política de las metas ambientales debido a las asimetrías de poder y capacidad de negociación política
- ✓ Ausencia de un vínculo operativo entre los Ministerios
- ✓ Inexistencia de mecanismos de seguimiento y evaluación

## 4. América Latina y la coordinación de programas sociales

### POLITICA DE SALUD

La particular atención que se ha dado al sector salud en la región y mayor disponibilidad de recursos, no se ha reflejado en mejoras en la **equidad** y el **acceso** a los servicios

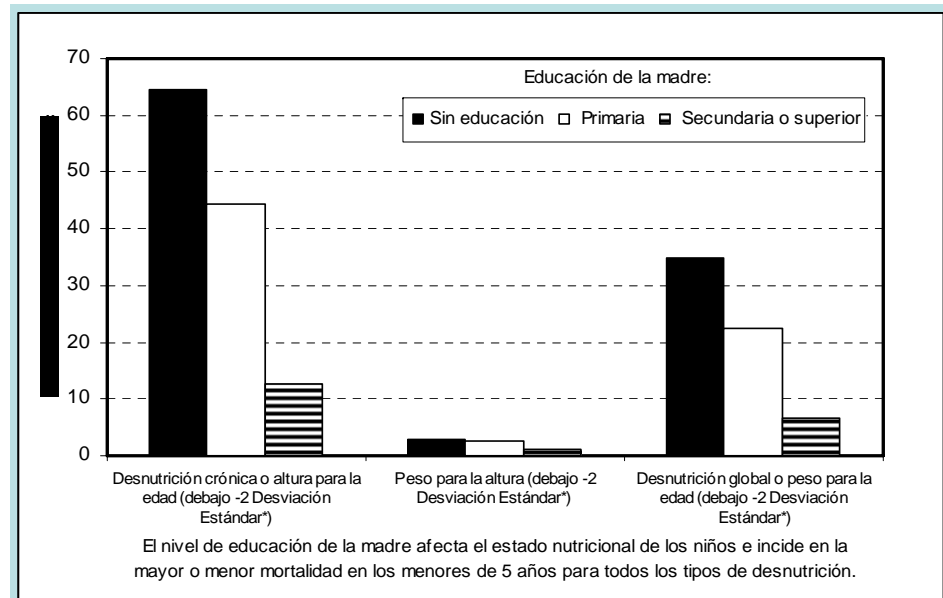
- ✓ Flujo de información (falencias en calidad, oportunidad y pertinencia de la información)
- ✓ Dificultades para establecer canales de diálogo entre ministerios
- ✓ Déficit en mecanismos de seguimiento y evaluación, técnicas de negociación, derecho privado, etc
- ✓ Inestabilidad política, cambios frecuentes en la priorización de programas
- ✓ Débil capacidad institucional a nivel territorial
- ✓ Problemas de sostenibilidad técnico financiera
- ✓ Déficit de recurso humano

## 5. Coordinación y creación de sinergias

*Intersectoriales: educación, salud, nutrición y saneamiento básico*

*Existen sinergias positivas entre salud, nutrición, saneamiento básico y educación: el impacto de la inversión en un sector (educación) se afecta si no se garantiza la asistencia de los niños a la escuela en condiciones de salud y nutrición*

**SINERGIA: indicadores de nutrición según el nivel educativo de la madre – Caso Guatemala 1999**



*Hay mayores retornos cuando se aprovechan las sinergias intersectoriales*  
*Inversión intergeneracional (largo plazo)*

## CON COORDINACIÓN EL RESULTADO ES:

Consenso entre actores

Establecimiento de acuerdos  
cooperativos

Eficiencia y eficacia en la ejecución

Reputación y credibilidad

Equilibrio superior

## CONDICIONES

- ✓ Clima de diálogo
- ✓ Incentivos y castigos
- ✓ Estrategias
- ✓ Aprender-haciendo
- ✓ Función política
- ✓ Entornos interno y externo
- ✓ Mano invisible  
(no es automática)
- ✓ Recursos
- ✓ Apoyo político

## DESAFIOS

1. Fortalecer la capacidad institucional
2. Armonizar política fiscal y necesidad sectorial
3. Identificar sinergias que permitan potencializar el impacto de las políticas
4. Establecer acuerdos cooperativos
5. Movilizar recursos (financieros, técnicos y humanos)

---

**[www.cepala.org/ilpes](http://www.cepala.org/ilpes)**  
**[www.ilpes.cl](http://www.ilpes.cl)**

**[juancarlos.ramirez@cepala.org](mailto:juancarlos.ramirez@cepala.org)**

---