

COORDINACIÓN

DIANA MARTÍNEZ MEDINA

INTRODUCCIÓN

Asegurar que las políticas públicas sean efectivamente realizadas y produzcan resultados de interés público es uno de los retos que cotidianamente enfrentan los gobiernos; el desafío mayor es responder de manera coherente a los distintos problemas, cada vez más transversales y multidimensionales, a los que tiene que hacer frente. La búsqueda de mejor coordinación, como respuesta a este desafío, sigue siendo una de las principales necesidades de los tomadores de decisión, particularmente cuando la naturaleza del problema al que se orienta su actuación exige la contribución de múltiples dependencias, áreas y, en ocasiones, niveles de gobierno.

La búsqueda de coordinación en el sector público es una preocupación fundacional que ha acompañado a la administración pública tanto en su estudio como en su práctica desde principios del siglo pasado. Así, esta búsqueda se ha convertido en el “santo grail” del gobierno (Rhodes, 2006), pues en la medida en que éste ha evolucionado y se ha expandido, también ha aumentado la necesidad de alentar el trabajo conjunto y dar coherencia a las políticas.

En las últimas tres décadas se han producido nuevas presiones políticas y administrativas que exigen respuestas de coordinación también renovadas. De acuerdo con Wright y Hayward (2000) entre las razones que han motivado una mayor y más compleja coordinación está la internacionalización y transnacionalización de ciertos sectores de actividad —fundamentalmente económicos, financieros e industriales— pero también de la toma de decisiones gubernamentales. Por ejemplo, el creciente papel de instituciones financieras y de cooperación internacional para el desarrollo ha incentivado la adhesión de los gobiernos

Diana Martínez Medina

nacionales a sus filas, pero esa membresía ha exigido reformas a sus aparatos y procesos administrativos para hacerlos más eficientes. Tal es el caso del fortalecimiento de los centros de gobierno, cuyo objetivo es proporcionar orientación estratégica para mejorar la coordinación gubernamental y promover un enfoque conjunto del gobierno (Alessandro *et al.*, 2013; Dussauge, 2009; Ben-Gera, 2004).

La movilización de nuevas demandas ciudadanas⁵ de atención a problemas complejos que no pueden ser resueltas por una única agencia, también han generado presiones de coordinación al desafiar la departamentalización de la estructura gubernamental y exigir interdependencias en múltiples niveles; de ahí que la coordinación se vuelve fundamental para dar coherencia a las políticas públicas (Cejudo y Michel, 2017). Asimismo, el debilitamiento de actores tradicionales del sistema político como sindicatos, partidos políticos y élites corporativas, aunado a la presencia de nuevos actores y redes en la escena pública,⁶ ha presionado por la modificación de las formas tradicionales de procesamiento de los problemas y la toma de decisiones públicas hacia formas más descentralizadas, participativas y transparentes.

Una presión adicional para la coordinación es el creciente desencanto por las reformas neo-gerenciales, tanto desde la perspectiva de implementación en el campo profesional como de las críticas al enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) en la literatura académica. La creación de múltiples agencias fuera de los departamentos tradicionales con objetivos y tareas específicos, justificada en su momento como mecanismo de eficiencia, está siendo calificada como fragmentación (Verhoest *et al.*, 2007; Wright y Hayward, 2000), con claras connotaciones

⁵ Los procesos de democratización de las últimas décadas del siglo XX ampliaron la agenda gubernamental con la inclusión de nuevas preocupaciones sociales, como la igualdad de género, la migración, la sustentabilidad medioambiental, las exigencias de transparencia y rendición de cuentas, entre otros asuntos, cuya característica principal es la perspectiva transversal que implica su atención.

⁶ El trabajo reciente de Zarembert, Guarneros y Gurza (2017) da cuenta de estos cambios y sus implicaciones en América Latina, en términos de intermediación política.

Coordinación

negativas asociadas al debilitamiento del gobierno central, al desperdicio por duplicidad y a la aparente segmentación de problemas y respuestas públicas, que producen una imagen poco coherente de los esfuerzos gubernamentales para hacer frente a fenómenos complejos.⁷

Derivado de este diagnóstico, la literatura reciente da cuenta de la heterogeneidad de formas en que la necesidad de coordinación se hace presente, destacando que no existe una manera uniforme de coordinar esfuerzos y crear sinergias para dar coherencia al trabajo gubernamental, sino que se emplea una diversidad de mecanismos e instrumentos para lograr objetivos públicos. Es por ello que, en este capítulo, se considera a la coordinación como un meta-instrumento de gobierno, que al integrar otros instrumentos de acción pública puede optimizarlos para enfrentar problemas a través de respuestas más integradas y coherentes.

El objetivo de este capítulo es presentar una mirada general de la coordinación en el sector público como meta-instrumento de gobierno. Para ello se ha dividido el capítulo en cuatro apartados. En el primero se presentan algunos debates conceptuales alrededor de la noción de coordinación gubernamental y se discute la forma en que este fenómeno ha sido estudiado a partir de diferentes dimensiones, mecanismos e instrumentos. El segundo apartado está dedicado a la descripción y discusión de los hallazgos derivados de casos recientes en materia de coordinación, documentados de la experiencia internacional. En el tercer apartado se presenta una discusión sobre los alcances y desafíos en materia de coordinación, a partir de la evidencia documentada en los estudios empíricos y en relación a los planteamientos teóricos sobre el tema. Finalmente se presentan algunas conclusiones generales.

⁷ Esta preocupación pertenece fundamentalmente a los profesionales y académicos de países donde las reformas administrativas de los noventa estuvieron fuertemente influenciadas por el enfoque de la NGP. En Europa, por ejemplo, se creó en 2011 el proyecto *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future* (COCOPS), cuyo principal propósito es evaluar de forma comparativa y cuantitativa el impacto de las nuevas reformas de estilo Gestión Pública. La información generada por este proyecto puede revisarse en el siguiente link: <http://www.cocops.eu/>

COORDINACIÓN: META-INSTRUMENTO DE GOBIERNO

Coordinar es una de las funciones administrativas típicas que ha sido objeto de estudio en las organizaciones tanto privadas como públicas. En la literatura clásica de Administración Pública, de principios de siglo XX, la coordinación fue entendida como una necesidad casi natural de la división del trabajo y la especialización característicos del sector público. De ahí que Luther Gulick (1937) definió la división de tareas y la especialización como fundamentos de la organización y a la coordinación como una actividad obligatoria para lograr los fines organizacionales. Así, en la medida en que crece la subdivisión del trabajo aumenta también la necesidad de coordinarse efectivamente.

La existencia de fronteras —verticales y horizontales— ha dado forma a las organizaciones a lo largo del tiempo y les han provisto de maneras claras de organizar el trabajo, a la vez que ha permitido que las personas construyan una noción de pertenencia y lealtad a la organización y a sus actividades (Pollitt, 2003). Estos silos organizacionales⁸ devienen problemáticos cuando el gobierno requiere proveer servicios integrados o resolver problemas de manera conjunta, pues los silos dificultan la participación de actores de diferentes agencias o departamentos en tareas coordinadas, o bien, puede representar una fuente potencial de conflicto. De manera que la propia naturaleza departamentalizada y especializada del sector público, visto en su conjunto, se considera una de las fuentes principales de los problemas de coordinación, especialmente cuando hay que encarar problemas que demandan una acción conjunta a través de un mosaico de agencias divididas por límites profesionales, culturales y organizacionales e incluso por niveles de gobierno (Webb, 1991).

⁸ Metáfora para representar la existencia de unidades o departamentos, creados a raíz de la división funcional-estructural de la organización, los cuales se especializan en función de sus objetivos y desarrollan formas específicas para cumplir sus tareas, es decir, crean culturas propias e identidades de grupo, que dificultan la interacción, comunicación y coordinación con otras unidades de una misma organización o sistema.

Coordinación

Concepto elusivo

De acuerdo con Bouckaert *et al.* (2010) existe un sentido común sobre el significado de coordinación en el contexto del gobierno, es decir, se asume que la coordinación es una forma de fortalecer la capacidad de provisión de servicios públicos integrados y eficientes, lo cual implica en términos generales que las organizaciones trabajen juntas y los programas gubernamentales estén articulados de manera adecuada para lograr fines que no son alcanzables a través de acciones públicas independientes.

A pesar de esa noción compartida, los estudios de coordinación dan cuenta de una diversidad de aproximaciones al término, que se puede observar en algunas de las definiciones construidas a propósito de esta actividad (ver Cuadro 3.1). En términos generales, la coordinación ha sido entendida como proceso, como resultado o como un atributo o capacidad de la administración pública; destaca también en algunas definiciones el papel de la interdependencia entre decisiones (Lindblom, 1965) o entre acciones de distintas organizaciones (Kaufmann *et al.*, 1986), así como la idea de que la coordinación puede ser un proceso jerárquicamente impuesto (Koop y Lodge, 2014; James y Nakamura, 2015), o bien, el resultado de un ajuste colaborativo o cooperativo (Lindblom, 1965; Kooiman, 2003; Davis, 2009, citados en Peters, 2015: 6).

Cuadro 3.1 Definiciones de coordinación

Lindblom (1965)	Ajuste mutuo de decisiones o interacción deliberada entre actores para producir consecuencias positivas y evitar consecuencias negativas.
Hall, Clark, Giordano y Rockel (1976)	Grado en que las organizaciones intentan asegurar que sus actividades tengan en cuenta las de otras organizaciones.
Kochen y Deutsch (1980)	Instrumento de dirección de unidades con una expectativa común para que alcancen una meta específica con mayor probabilidad y menor costo.

Kaufmann, Majone y Ostrom (1986)	La coordinación se produce en la medida en que diferentes acciones de varios actores se vinculan para constituir cadenas de acción.
Malone y Crowston (1990)	Acto de gestionar interdependencias entre actividades realizadas para lograr un objetivo.
Peters (1998)	Estado final en el que las políticas y programas de gobierno se caracterizan por la mínima redundancia, incoherencia y lagunas.
Bouckaert y Verhoest (2005)	Propósito de alineación de las tareas y los esfuerzos de las unidades o los actores con el fin de lograr un objetivo definido.
Ben-Gera (2004)	Hacer funcionar diferentes cosas como un único conjunto.
Bouckaert, Peters y Verhoest (2010)	Instrumentos y mecanismos que apuntan a mejorar la alineación voluntaria o forzada de tareas y esfuerzos de las organizaciones del sector público, para crear mayor coherencia y reducir redundancia y contradicciones en y entre políticas, implementación y gestión.
Koop y Lodge (2014)	Ajuste de acciones y decisiones entre actores interdependientes para lograr objetivos específicos.

Fuente: Elaboración propia.

Las diferentes perspectivas sobre coordinación permiten ubicar el concepto en un continuum (Alexander, 1995), en cuyos extremos encontramos casos de ajuste voluntario y control sistemático impuesto jerárquicamente. Así, las definiciones que ven la coordinación como cualquier acción que se realiza tomando en cuenta el comportamiento de otras organizaciones, se acercan a los enfoques de ajuste mutuo; mientras que, las definiciones que apuntan al control de las decisiones de diferentes organizaciones para concertar acciones y alcanzar resultados mutuamente benéficos, se acercan al extremo de control sistemático. En el primer caso, los términos de cooperación y colaboración se utilizan frecuentemente como sinónimos de coordinación; en el segundo, ésta es una intervención deliberada para que las organizaciones reconozcan su interdependencia y establezcan acuerdos de concertación de sus decisiones (Peters, 2015; Alexander, 1995).

Coordinación

Lo anterior conduce a la distinción entre los conceptos de coordinación y colaboración. Aunque en ambos casos subyace la idea de hacer que distintos actores creen sinergias para alcanzar objetivos, sus principales diferencias radican en el tipo de actores involucrados en ese proceso y en los roles que asumen. Por ejemplo, Dussauge (2009) indica que el tratamiento académico al tema de coordinación se ha hecho desde una perspectiva gubernamental formalizada, mientras que la colaboración se entiende como una actividad que rebasa las fronteras del sector público y permite ver cómo se interrelacionan formal e informalmente los actores gubernamentales con otros actores sociales y privados. Por otra parte, la colaboración enfatiza el rol de los actores como pares que conscientemente alinean agendas, estrategias y recursos, y comparten mutuamente riesgos y responsabilidades; en ese sentido, la colaboración es un proceso mayormente emergente y dinámico que va más allá de una cooperación tácita, pero que no significa necesariamente una coordinación impuesta (Fosler, 2002, citado en O'Leary y Bingham, 2009, 5).

En buena medida, la elusividad del concepto de coordinación radica en la dificultad de su delimitación, pues no se trata de un fenómeno unívoco y constante, sino de uno cuyas características varían al menos en función del tipo de problema público u objetivo al que se orienta, la posición y el rol de los actores involucrados, y las condiciones institucionales que le dan forma al proceso de crear sinergias. Esta discusión está presente en las múltiples formas en que se despliega la coordinación, a través de sus dimensiones, mecanismos e instrumentos.

Dimensiones para el estudio de la coordinación

La coordinación es de naturaleza multidimensional (Peters, 2015; Bouckaert *et al.*, 2010). Como consecuencia de la variedad de formas que adquiere la actividad de coordinación en la práctica, hay una tendencia en la literatura por establecer dimensiones para delimitar su estudio (ver Cuadro 3.2). La

interacción entre organizaciones del gobierno —o de éste con otros actores—, para alcanzar fines que no pueden ser logrados de manera independiente, es una noción que está presente en la mayoría de estudios sobre coordinación, pero los focos de análisis son diversos, es decir, el énfasis no siempre es sobre el mismo aspecto de la coordinación sino en alguna de sus dimensiones.

Cuadro 3.2 Dimensiones de la coordinación

Coordinación positiva o negativa	Coordinación vertical u horizontal
Coordinación entre agencias del gobierno o entre el gobierno y otros actores	Coordinación de temas específicos o transversales
Coordinación de procesos o de resultados	Coordinación de objetivos similares o complementarios
Coordinación de corto o largo plazo	Coordinación administrativa o de políticas públicas
Coordinación institucionalizada o ad hoc	Coordinación formal o informal

Fuente: Adaptado de Peters (2015) y Wright y Hayward (2000).

Los casos que se presentan en este capítulo dan cuenta de algunas de estas dimensiones. Por ejemplo, James y Nakamura (2015) analizan los problemas de coordinación horizontal en el tratamiento de temas transversales; el estudio de Christensen *et al.* (2015a) enfatiza la coordinación entre agencias de gobierno para hacer frente a situaciones de crisis; la coordinación entre el gobierno y otros actores es el centro del trabajo de Cucciniello *et al.* (2015) sobre la implementación de un sistema de información compartida por el sector salud y proveedores de salud privados; Koop y Lodge enfatizan la coordinación formal en el caso de agencias regulatorias y Page (2005) destaca la importancia de los acuerdos de coordinación informales para disminuir el impacto de los silos organizacionales y motivar la coordinación.

Coordinación

La utilidad de hacer operativo el concepto de coordinación es tanto analítica como práctica; por un lado, permite separar analíticamente las distintas formas de coordinación y facilitar la delimitación de objetos de estudio sobre este tema, que posee múltiples manifestaciones y que exige ser abordado desde distintas perspectivas para alcanzar a comprenderlo en su complejidad. En términos prácticos, entender las raíces de los problemas de coordinación y su expresión en distintos aspectos de la vida de las organizaciones, permite no sólo mejorar las respuestas a las demandas de coordinación del sector público, sino reducir en la medida de lo posible las consecuencias no deseadas de la coordinación en otras actividades que no precisan de ella.

Mecanismos e instrumentos de coordinación

La naturaleza multifacética de la coordinación como fenómeno gubernamental, ha sido abordado a través de diferentes perspectivas teóricas, que pueden considerarse en términos muy generales como distintos “estilos de gobernanza”, es decir, modelos que dan cuenta de los procesos de toma de decisiones y de implementación, incluida la forma en que las organizaciones involucradas se relacionan entre sí (van Kersbergen y van Waarden, 2004; citados en Meuleman, 2008, p. 12).

Los enfoques dominantes en la aproximación al estudio de la coordinación son tres: de jerarquía, de mercado y de redes (Bouckaert *et al.*, 2010; Peters, 2015, 1998). Construidos bajo diferentes premisas teóricas sobre la naturaleza de las organizaciones y los modos de interacción para lograr sus fines (Alexander, 1995), estos enfoques enmarcan de manera distinta los mismos problemas de coordinación y hacen uso de instrumentos diversos para hacerles frente (ver Cuadro 3.3).

Con raíces en la teoría burocrática weberiana, la jerarquía es el mecanismo de coordinación por excelencia en la administración pública. Bajo este estilo de gobernanza, la autoridad, el poder y

la rendición de cuentas se asocian a un patrón que emana de la jerarquía formal (Christensen *et al.*, 2015), de manera que la respuesta casi automática a los problemas de coordinación es el uso de instrumentos de autoridad y control cuyo objetivo es provocar que los comportamientos de diferentes actores estén alineados para que actúen en determinada dirección. Este tipo de coordinación implica la fijación de objetivos y reglas, la asignación de tareas y responsabilidades y el establecimiento de líneas de control y rendición de cuentas directa al gobierno central por parte las dependencias que le están subordinadas (Verhoest *et al.*, 2007).

Cuadro 3.3 Mecanismos e instrumentos de coordinación

Mecanismo	Tradición teórica	Naturaleza de los instrumentos de coordinación	Instrumentos comunes
<i>Jerarquía</i>	Teoría burocrática weberiana	Autoridad y control	Centros de gobierno, planificación y presupuestación <i>top-down</i>
<i>Mercado</i>	Teoría de la elección pública	Regulación, competencia, información	Cuasi-mercados, incentivos económicos, contratos
<i>Redes</i>	Gobernanza	Colaboración, negociación cooperativa	Sistemas de intercambio de información, gestión <i>bottom-up</i> de políticas públicas, presupuestos compartidos

Fuente: Elaboración propia con base en Bouckaert *et al.* (2010), Verhoest *et al.* (2007) y Peters (2006, 2015).

La coordinación a través de mecanismos jerárquicos puede tomar distintas formas, o bien, realizarse a través del uso de instrumentos diversos que van desde los mandatos legislativos o administrativos que estructuran las relaciones entre organizaciones, hasta instrumentos de procedimiento muy particulares (Peters, 2015, 2006; Bouckaert *et al.*, 2010; Verhoest *et al.*, 2007). Debido a que la responsabilidad de implementación

Coordinación

de las políticas y sus resultados recaen principalmente en el poder ejecutivo y sus organizaciones centrales, un mecanismo jerárquico típico es la creación *ad hoc* de oficinas o agencias especiales para promover y monitorear la coordinación de las decisiones gubernamentales.⁹ El establecimiento de procedimientos operativos estándar, la creación de sistemas de información centralizados, la planificación y presupuestación *top-down* y las fusiones o las divisiones organizacionales, son también instrumentos específicos de coordinación jerárquica.

El mercado, ha sido por mucho tiempo considerado el medio idóneo para producir coordinación en algunos sectores o áreas de política pública. Este tipo de coordinación tiene raíces en la teoría de la elección pública aplicada al estudio de la burocracia, también conocida como Teoría Democrática de la Administración Pública (Niskanen, 1971; Ostrom, 1973). En esta perspectiva, la eficiencia del gobierno es considerada una función de lo que los ciudadanos reciben como contraparte de sus contribuciones, de manera que, para superar la crisis de legitimidad por burocracias ineficientes, es necesario el diseño de un andamiaje institucional que disocie las actividades de producción y provisión de bienes y servicios públicos y garantice mayor eficiencia.

Para este enfoque, la coordinación se logra a través de la “mano invisible” que agita el interés de agentes autónomos que se involucran entre sí en intercambios mutuamente beneficiosos, cuando la competencia ocurre sin interferencia (Bouckaert *et al.*, 2010). El sector público, donde el gobierno ha sido históricamente el agente monopolizador de la producción y provisión de bienes y servicios, esta lógica de mercado opera en la medida en que se creen condiciones de competencia en esas

⁹ Los Centros de Gobierno son un ejemplo de este tipo de agencias que prestan apoyo directo al ejecutivo, cuya misión no es otra más que coordinar de manera transversal los diferentes asuntos de política que operan directamente otras dependencias del ejecutivo. Paralelamente o en ausencia de esas agencias coordinadoras, pueden crearse al interior del gobierno gabinetes temáticos, comités o grupos de trabajo interministeriales, con fines de coordinación de sectores o políticas específicas (Ben-Gera, 2004; Alessandro *et al.*, 2013).

Diana Martínez Medina

actividades. Como consecuencia, este enfoque promueve una burocracia competitiva, incentivada a través de un sistema de recompensas, generación de competencia y búsqueda de alternativas de mercado para la producción y provisión de bienes y servicios que aumenten el bienestar de los ciudadanos.¹⁰

Los instrumentos de coordinación de mercado más usados en el ámbito público son la creación de mercados internos o quasi-mercados regulados y el establecimiento de incentivos económicos, los cuales están estructurados para que los actores mejoren su desempeño colectivo y produzcan resultados eficientes sin el uso de la autoridad ni el control jerárquico (Peters, 2006). El gobierno en esta perspectiva se convierte en un agente regulador y el uso de contratos representa la manifestación de la coordinación a través de la definición de las reglas del intercambio, el establecimiento de objetivos claros y de sanciones en caso de incumplimiento.

Finalmente, la coordinación por redes se considera una alternativa a la jerarquía y al mercado para conseguir objetivos colectivos a través de la acción colaborativa entre diferentes actores. El supuesto sobre el que descansa el enfoque de redes es que, en la actualidad, el Estado ya no posee el monopolio del gobierno, sino que las relaciones entre diferentes organizaciones se basan en la interdependencia, la negociación y la confianza para alcanzar fines públicos. Si bien el enfoque de redes tiene raíces en diferentes tradiciones teóricas (Berry y Brower, 2004), su análisis desde el punto de vista de la coordinación en el sector público está estrechamente vinculado a la noción de “redes de gobernanza”, que de acuerdo con Ramírez de la Cruz (2015), es un concepto descriptivo y amplio que ilustra la interdependencia y las diversas relaciones

¹⁰ Los gobiernos pueden crear deliberadamente las condiciones de competencia necesaria entre organizaciones para el logro de sus objetivos a través de mercados internos o quasi-mercados (Verhoest *et al.*, 2007). Estas condiciones implican al menos garantizar el vínculo entre el bien o servicio de una organización pública y el valor del servicio en el mercado reflejado en su precio, así como la existencia de competencia entre las organizaciones proveedoras y libertad de elección para los usuarios del servicio (Bouckaert *et al.*, 2010).

Coordinación

que existen entre organizaciones públicas, privadas y civiles o no gubernamentales.¹¹

La coordinación por redes implica una articulación horizontal basada en la cooperación y colaboración entre actores u organizaciones (Bouckaert *et al.*, 2010; Verhoest *et al.*, 2007), a veces guiada por un liderazgo para ser efectiva (Peters, 2015). Aunque una de las características de las redes es su auto-organización, los gobiernos pueden crear estructuras similares entre distintas dependencias para lograr ciertos fines en determinadas áreas de política pública. Esta promoción intencional de estructuras para la coordinación, no implica necesariamente una imposición vertical, sino que puede traducirse en una combinación de instrumentos orientados predominantemente a la negociación y a la construcción de acuerdos entre los participantes, con algún elemento directivo –como la gestión estratégica de redes (Klijn y Koppenjan, 2000)– que dé sostenibilidad a ese proceso sin estar basado en criterios de autoridad jerárquica o control.

Entre los múltiples instrumentos de coordinación bajo el esquema de red usados en el sector público destacan los sistemas de intercambio de información, la gestión *bottom-up* de políticas públicas, la definición de presupuestos conjuntos o compartidos, el establecimiento de grupos consultivos y de negociación o de entidades para la toma de decisión colectiva y el trabajo conjunto de organizaciones en términos más amplios (Bouckaert *et al.*, 2010).

El abordaje de la coordinación como un meta-instrumento de gobierno se deriva de las discusiones presentadas en este apartado. La actividad de coordinación no es un fin en sí mismo,

¹¹ Aunque la gobernanza y las redes tienen múltiples usos y significados, una definición articulada de ambos conceptos es la desarrollada por Sørensen y Torfing (2007); para estos autores, la red de gobernanza consiste en “una articulación horizontal relativamente estable de actores, que si bien son interdependientes también son autónomos operacionalmente, los cuales interactúan a través de negociaciones, llevadas a cabo dentro de un marco regulativo, normativo, cognitivo e imaginario; estas redes se autorregulan dentro de los límites establecidos por agencias externas y contribuyen a la producción de objetivos públicos” (p. 9).

sino un medio indispensable para lograr que las organizaciones actúen de manera más efectiva para alcanzar objetivos públicos que requieren participación conjunta. En ese sentido, el gobierno tiene a su disposición un conjunto de instrumentos de coordinación de naturaleza diversa —jerárquicos, de mercado y de redes— que puede activar para lograr tales objetivos, de acuerdo con el tipo de problema a abordar, el tipo de actores que están involucrados y las reglas que enmarcan su interacción. En el siguiente apartado se ilustra esta diversidad de usos de los instrumentos de coordinación.

LA COORDINACIÓN GUBERNAMENTAL EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL RECIENTE

La idea de un gobierno mejor conectado y colaborativo promovido por el gobierno británico en la década de los noventa bajo la noción de *Joined-Up Government*,¹² denota la aspiración de lograr una conciencia y acción pública coordinada vertical y horizontalmente (Pollitt, 2003). Esta idea se ha difundido con distintas etiquetas —gobernanza integrada, gobierno de redes, gestión pública colaborativa, integración de servicios, gobierno holístico y políticas transversales (Pollitt, 2003; Lægreid *et al.*, 2015)— justificadas por razones técnicas que apuntan a incrementar la efectividad de la actuación del gobierno a través formas más inteligentes de trabajo. También ha tenido motivaciones políticas, dado que este lenguaje resulta sumamente inclusivo e innovador para los gobiernos que buscan diferenciarse de la fragmentación que heredaron de sus predecesores (Pollitt, 2003).

El trabajo de Verhoest *et al.* (2007) sobre los patrones recientes de coordinación en cuatro países de la OCDE (Reino Unido, Francia, Nueva Zelanda y Suecia) entre 1980 y 2005 muestra

¹² El gobierno del Primer Ministro Anthony Blair hizo pública su agenda de reformas administrativas ante el Parlamento en marzo de 1999. El contenido de su propuesta denominada *Modernising Government*, puede leerse en la siguiente liga: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>

Coordinación

que en todos ellos el renovado énfasis en la coordinación de políticas y gestión pública ocurre luego de un periodo marcado por la desagregación de burocracias monolíticas en múltiples y pequeñas agencias y departamentos con cierto nivel de autonomía.¹³ Durante los años de implementación de reformas asociadas al modelo de la NGP, ocurrió una especialización horizontal y vertical, que produjo organismos especializados con un margen importante de autonomía en el manejo de tareas, presupuestos y personal. Aunque se consideró conveniente en un inicio, con el paso del tiempo este sistema dejó de ser funcional por sus consecuencias no esperadas, tales como el debilitamiento del gobierno central, el desperdicio de recursos por duplicidad, la existencia de visiones parciales de los problemas públicos y la contradicción entre programas. Lo anterior llevó a una reacción correctiva desde el gobierno central, que buscaba devolver a las agencias a la organización matriz de la que se desprendieron, así como consolidar el ciclo de políticas y fortalecer la coordinación a través de la re-estandarización de las prácticas de gestión (Verhoest *et al.* 2007, 329).

De acuerdo con estos autores, aunque las trayectorias de cada país son distintas, en todos ellos las medidas correctivas lograron reducir en alguna medida el nivel de fragmentación gubernamental promovido por las reformas neo-gerenciales, pero ningún sistema administrativo ha regresado al punto inicial con burocracias monolíticas. Además, se observan diferencias en los mecanismos e instrumentos que cada país privilegió para la coordinación, asociados al perfil reformador de los gobiernos más o menos cercanos a las ideas de la NGP. Por ejemplo, los países de tradición anglosajona —Reino Unido y Nueva Zelanda—, con gobiernos neogerenciales de alto perfil reformador, enfatizaron los incentivos individuales y organizacionales como instrumentos para mejorar la coordinación inter-organizacional a través de mecanismos de mercado y redes. Suecia, cuyo gobierno tuvo una

¹³ A esta práctica se le conoce como fragmentación de organizaciones medida en términos de descentralización, delegación, creación de nuevas agencias y privatización. Las reformas en ese sentido se justificaron en la idea de que una mayor especialización generaría mayor eficiencia, particularmente para familias de organizaciones en un nivel específico del gobierno.

adhesión media a las reformas de la NGP, privilegió un enfoque participativo y principalmente informal, enfatizando iniciativas conjuntas —creación de redes en temas de gobierno electrónico, la coordinación regional y la capacitación. Francia, que entre los cuatro países examinados mantuvo un perfil reformador menos comprometido con la doctrina neogerencial, adoptó un enfoque mixto, con énfasis en instrumentos estructurales —tales como la promoción de fusiones y escisiones— combinados con formas más informales de coordinación promovidas por redes de profesionales.

Entre las principales conclusiones del estudio destaca que, desde 1995 los instrumentos de mercado han sido cada vez menos importantes y todos los países han experimentado varias formas de coordinación a través de redes formales e informales. Por otra parte, los instrumentos jerárquicos de coordinación que fueron debilitados a finales de 1980, han sido promovidos una década después a través de la fusión, reintegración, estandarización y fortalecimiento renovado de la regulación de agencias desde los gobiernos centrales. Esto indica que no todos los países respondieron a las ideas de la NGP de la misma forma, sino que han utilizado una colección de instrumentos diferenciados para restaurar su control sobre las organizaciones autónomas (Verhoest *et al.*, 2007: 329).

Otro de los trabajos en perspectiva comparada que revisa las respuestas de coordinación de gobiernos centrales en el periodo de declive de las reformas de la NGP, es el de Christensen *et al.* (2015a). En su diagnóstico de las instituciones y mecanismos de coordinación en seis países,¹⁴ los autores observan una tensión entre la necesidad de flexibilidad localizada durante la crisis y la necesidad de control, autoridad y planeación desde

¹⁴ Los países considerados fueron Alemania, Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Noruega. Si bien difieren en sus doctrinas de gobernanza y sus culturas y tradiciones administrativas, esos países tienen en común ser consideradas democracias parlamentarias maduras y confiables, cuyas burocracias estatales implementaron desde finales de los noventa, reformas importantes en el área de gestión de la crisis que reflejan tanto patrones jerárquicos tradicionales, como la existencia de acuerdos basados en redes o instrumentos combinados.

Coordinación

el gobierno central; también se observan tensiones entre las líneas de especialización por sector existentes y los esfuerzos por establecer acuerdos transversales (Christensen *et al.*, 2015a: 7).

La coexistencia de estas tensiones es determinante de la manera en que los gobiernos responden a las crisis.¹⁵ Las formas de coordinación empleadas, especialmente en áreas de justicia, orden público y seguridad, muestran fusiones de mecanismos jerárquicos —como agencias creadas *ex profeso* para manejar las crisis o la asignación de responsabilidades concretas a algún ministerio— y acuerdos de red —como grupos de trabajo transversales y consultas a expertos o actores no gubernamentales para tomar decisiones conjuntas—, balanceadas de manera distinta. Por otra parte, aunque exista una tendencia a dinamizar la atención de las crisis a través de organismos *ad hoc*, éstos no sustituyen los patrones de responsabilidad y rendición de cuentas que caracterizan a los aparatos administrativos centrales en tiempos normales, es decir, su activación ante emergencias no altera los arreglos institucionales de manera significativa (Christensen *et al.*, 2015a: 13).

De manera similar, en su análisis de la coordinación horizontal a través del establecimiento de objetivos compartidos, James y Nakamura (2015) muestran que las divisiones organizacionales y la lógica de silos que acompaña la estructura típica de la administración pública, son obstáculos importantes para que las organizaciones desarrollem práticas conjuntas de provisión de servicios y de monitoreo del desempeño. La iniciativa *Public Service Agreement* implementada en Reino Unido entre 1998 y 2010, tuvo como propósito mejorar la formulación de políticas, la asignación de recursos y la prestación de servicios a través del establecimiento de objetivos de desempeño compartidos entre departamentos bajo la supervisión del Ministerio del Tesoro. De acuerdo con los autores, la coordinación para el establecimiento

¹⁵ Por crisis se entiende una situación de alta incertidumbre en la que existe una grave amenaza para las estructuras o normas fundamentales del sistema de gobierno, tales como ataques terroristas, pandemias, accidentes industriales o desastres naturales (Christensen *et al.*, 2015a: 6).

de tales objetivos tuvo éxito como mecanismo de dirección, pero no impactó las características institucionales fundamentales de las organizaciones, es decir, división, especialización y los principios de responsabilidad ministerial y control. La aspiración de trabajo conjunto a través de fronteras organizacionales no estuvo acompañada de suficientes incentivos para modificar el comportamiento de los funcionarios; además el potencial de difusión de la responsabilidad del trabajo conjunto, la falta de monitoreo, la evaluación de desempeño individual y departamental y las culturas específicas de las agencias representaron limitaciones para una efectiva implementación de la iniciativa. En este caso se observa de manera clara que la coordinación negativa, es decir, el pacto de no interferencia entre organizaciones (Peters, 2015) y la lógica de silos operan como impedimentos para el trabajo conjunto y colaborativo.

La coordinación entre agencias altamente autónomas pero interdependientes, que no se encuentran jerárquicamente subordinadas a ningún ámbito administrativo o político, es un tema poco estudiado. Un caso excepcional, es el trabajo de Koop y Lodge (2014) sobre la coordinación de agencias reguladoras en materia económica, en el que se explora, por un lado, la tensión entre la fragmentación de políticas, la especialización y la autonomía de las agencias, y por el otro, la necesidad de gestionar la interdependencia de los organismos.¹⁶

Los autores asumen que las disposiciones de coordinación formal son un recurso importante en el abordaje de problemas derivados de la concurrencia en el ejercicio de la autoridad regulatoria, de ahí que analizan tipos genéricos de disposiciones formales en materia de coordinación sobre la asignación de

¹⁶ Los autores comparan las disposiciones formales de coordinación en cuatro países europeos —Alemania, Dinamarca, Italia y Reino Unido— con diferentes tradiciones administrativas y exploran cómo las características estructurales de sus administraciones afectan los acuerdos de coordinación entre agencias autónomas para gestionar problemas derivados de su interdependencia, tales como la concurrencia o vacíos en el ejercicio de la autoridad regulatoria, la incompatibilidad de la información y la inconsistencia en el enfoque regulatorio o en las reglas de política que utilizan. El capítulo de autoría de Jorge Puga, más adelante en este libro, expone con profundidad los diseños institucionales de estas agencias.

Coordinación

responsabilidades, el intercambio de información y la existencia de directrices de interpretación y consulta sobre asuntos de política. La comparación sugiere que el grado en que las agencias reguladoras están formalmente aisladas de los departamentos ministeriales y del proceso político es importante para la formalización de la coordinación (Koop y Lodge, 2014, 1324). Es decir, mientras más independiente sean políticamente las agencias, estarán menos dispuestas a coordinarse de manera voluntaria y tratarán de asegurar que las relaciones de coordinación se encuentren formalizadas. Además, el análisis de las relaciones entre reguladores económicos indica que las autoridades de competencia tienen un predominio sobre las agencias reguladoras en el establecimiento de la agenda, la configuración de la política de competencia y la forma en que se ha desarrollado la jurisprudencia a lo largo del tiempo.

Aunque se trata de un estudio exploratorio, los hallazgos de Koop y Lodge (2014) subrayan la importancia de los contextos institucionales y administrativos nacionales en el establecimiento de las bases mínimas de coordinación formal, especialmente en contextos de alta dispersión de poder. Esto es importante porque la autonomía de la que gozan las agencias reguladoras puede rivalizar con la necesidad de consistencia entre políticas de un determinado sector de gobierno. En estos casos, la coordinación formalizada genera expectativas mutuas sobre el comportamiento y puede persuadir a los actores a mantenerse en la dirección pactada para alcanzar objetivos que no pueden ser logrados de manera independiente.

Otros trabajos dan cuenta también de la importancia de los contextos institucionales en la implementación de prácticas de coordinación específicas. Cucciniello *et al.* (2015) proporcionan un ejemplo de ello en su estudio sobre los sistemas de información compartida en el ámbito de la salud. Este estudio presenta un análisis de las prácticas y los mecanismos de coordinación empleados en el proceso de implementación del Historial Clínico Electrónico (EPR, por sus siglas en inglés) en dos regiones italianas: Lombardía y Véneto. El EPR se considera

Diana Martínez Medina

un instrumento innovador para recopilar información relativa a episodios longitudinales de atención de la salud de un mismo paciente, a través de una red de proveedores de servicios de salud sobre una base territorial. Como resultado, se concentra en un solo expediente la información acerca de la atención que ha recibido una persona a lo largo de su vida, proporcionada por distintos sistemas de salud.¹⁷

Si bien en ambas regiones el sistema de información compartida a través de EPR opera regularmente, los mecanismos de coordinación usados en ambos casos evolucionaron a mecanismos híbridos de combinación distinta (Cucciniello *et al.*, 2015:1052). Lombardía tenía un estilo de implementación *top-down*, con una autoridad que fungía como planificador estratégico de todo el proyecto. El mecanismo de coordinación privilegiado fue jerárquico, ya que los proveedores de salud no participaron en el diseño del sistema, sino que lo nutrieron con información durante la implementación; un poco más tarde, los proveedores privados se sumaron al proyecto a través del establecimiento de contratos —típico mecanismo de mercado— con el gobierno regional. Véneto por su parte, tuvo un estilo *bottom-up* de implementación, que en su inicio careció de coordinación y más bien funcionó a partir de la autonomía que ostentaban los proveedores de servicios de salud, marcados por un liderazgo fuerte en relación con los temas del sector, mientras que la autoridad adoptó un rol fundamentalmente regulador. La coordinación en este caso ocurrió a través de redes, iniciadas con la creación de un consorcio técnico entre los proveedores de salud para la concentración electrónica de la información y más tarde se acompañó de mecanismos de mercado entre el gobierno regional y los proveedores de servicios; no obstante, las redes siguen siendo centrales, ya que la mayoría de las actividades de implementación del sistema son llevadas a cabo a través del consorcio.

¹⁷ Antes de la existencia del EPR, el sistema concentraba en un Historial Médico Electrónico (EMR, por sus siglas en inglés) la información clínica del paciente en cada institución de salud. La innovación principal del EPR es que recupera la información de cada institución a la que los pacientes han acudido a lo largo de su vida para tener un único registro de atención a su salud.

Coordinación

Las autoras precisan que los marcos institucionales y el contexto regional de implementación, así como el tipo de interdependencias entre los actores involucrados determinaron las formas de coordinación específicas en cada caso. La región cuya autoridad ejerce una función fundamentalmente reguladora optará por mecanismos de coordinación en redes, mientras que los mecanismos jerárquicos serán más empleados ahí donde la forma de ejercicio de autoridad se basa en un enfoque de arriba hacia abajo, asumiendo un rol estratégico u operativo (Cucciniello *et al.*, 2015: 1057).

Uno de los trabajos que pone el acento en las dificultades burocráticas de la implementación de iniciativas de gobierno conectado y colaborativo es el de Page (2005), sobre la propuesta de reformas al Servicio Civil (SC) en Reino Unido. Este autor considera que un daño sustancial de la noción de *Joined-Up Government* es su naturaleza indiscriminada de ataque a los silos organizacionales, los cuales resultan sumamente incómodos para las iniciativas modernas de trabajo conjunto, pero han dado orden a la tarea gubernamental a través de la especialización y han sido la base de una clara asignación de responsabilidad y rendición de cuentas.

En el caso del SC, el impacto de las iniciativas de trabajo conjunto es limitado, no sólo porque es difícil desenmarañar con precisión cuál es el rol del SC en todo el movimiento de gobierno conectado y colaborativo, sino porque son necesarios arreglos políticos entre funcionarios del más alto nivel para sepultar rivalidades que alienen a los funcionarios del SC a desempeñar un rol transversal (Page, 2005, 148). Sin embargo, en lugar de iniciar por el establecimiento de acuerdos políticos, las propuestas han exigido cambios a nivel administrativo —orientados a mejorar sistemas como el de reclutamiento o el de profesionalización o cambiar la cultura—, partiendo de una visión estrecha, jerárquica y auto-interesada de los funcionarios del SC. Estas propuestas han ignorado que los funcionarios de carrera cotidianamente despliegan acciones para superar la mentalidad de silo organizacional, trabajando de manera

Diana Martínez Medina

más conectada y colaborativa de lo que en realidad se reconoce (Page, 2005: 150).

Entre las propuestas recientes que organismos internacionales como la OCDE o el BID han hecho a los países para fortalecer la coordinación desde el gobierno central, está la creación o el fortalecimiento de los Centros de Gobierno, que se refieren a las oficinas creadas *ex profeso* para apoyar al ejecutivo en su tarea de coordinación de la actividad gubernamental.¹⁸ Una visión ampliamente compartida por los países miembros de la OCDE es que los Centros de Gobierno son un actor crucial para garantizar la coherencia de las políticas de acuerdo a las prioridades establecidas por los gobiernos (Ben-Gera, 2004), de manera que se promueve que los países reformen sus estructuras de coordinación centrales para generar cooperación intersectorial y diálogo sistemático entre diferentes áreas de política y con ello dinamizar el proceso de toma de decisiones.

En América Latina, un estudio reciente auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que promueve esta agenda, observa que los Centros de Gobierno tienen un déficit en su capacidad de coordinación. Especialmente, el diagnóstico plantea que privilegiar canales de toma de decisión informales sin la inclusión de todos los actores competentes junto con la débil sistematización de los mecanismos de coordinación, hace que los procesos de colaboración dependan en gran medida de la capacidad y voluntad de los organismos para coordinarse. Asimismo, se subraya que la función de coordinación se ejerce de manera parcial ya que tiende a concentrarse en el proceso de formulación de políticas y diagnostica que la falta de asesores especializados en áreas prioritarias de política pública, un tema que aqueja especialmente a los Centros de Gobierno, vulnera

¹⁸ Las funciones genéricas que realizan estas oficinas son coordinar: 1) la preparación de sesiones del Consejo de ministros; 2) las actividades para el cumplimiento legal de las atribuciones; 3) la preparación y la aprobación de prioridades estratégicas y del programa de trabajo del gobierno, así como su asignación presupuestal; 4) el contenido de las propuestas de políticas presentadas al Consejo de ministros para su consideración y decisión; 5) las actividades de comunicación; 6) el seguimiento al desempeño gubernamental; 7) los intercambios entre el gobierno y otros actores, y 8) las estrategias horizontales prioritarias (Ben-Gera, 2004).

Coordinación

su capacidad para ejercer adecuadamente sus funciones de análisis, evaluación y asesoría (Alessandro *et al.*, 2013: 19).

Los diferentes casos proporcionan una mirada amplia para valorar los alcances y desafíos de las iniciativas de coordinación en diferentes contextos y ámbitos de política. La búsqueda de coordinación a través del uso de distintos instrumentos, refleja la necesidad permanente de lograr mayores coincidencias entre organizaciones acostumbradas a actuar de manera autónoma; pero también indican que en la búsqueda de una mejor coordinación hay variables institucionales, organizacionales y contextuales que determinan la elección de los instrumentos de coordinación, y con ello su alcance y resultados. En el siguiente apartado se discuten estos aspectos.

APRENDIZAJES SOBRE LAS INICIATIVAS DE “GOBIERNO CONJUNTO”

Las experiencias recientes de coordinación indican que no existe una receta única para generar sinergia entre organizaciones y lograr objetivos compartidos. En los últimos años, los estilos de gobernanza de redes y mercados han ampliado la oferta de instrumentos para la coordinación con una tendencia que presiona a favor de acuerdos y formas de trabajo cada vez más horizontales, en oposición a esquemas jerárquicos y verticales. Sin embargo, en los casos revisados sobresale la adopción de estrategias híbridas y la presencia importante de instrumentos jerárquicos, incluso, algunos autores han afirmado que los mecanismos de redes y mercados operan a la sombra de la jerarquía (Lægreid *et al.*, 2015).

Los instrumentos jerárquicos han mostrado ser eficaces en la búsqueda de la coordinación a través del tiempo. La lógica jerárquica de la administración pública ofrece un amplio rango de posibilidades para coordinar esfuerzos, lograr mayor coherencia y evitar duplicidad o desperdicio entre organizaciones. En los casos revisados observamos que, ya sea a través de mandatos legales o de acuerdos administrativos específicos para resolver problemas contingentes, la búsqueda de coordinación a través

de medidas de autoridad y control es recurrente (Verhoest *et al.*, 2007; Peters, 2015; Christensen *et al.*, 2015a, 2015b) y efectiva para producir los resultados deseados, cuando los contextos institucionales favorecen estilos más verticales de implementación de políticas (Cucciniello *et al.*, 2015).

El predominio en el uso de instrumentos de coordinación jerárquicos, no quiere decir que estemos frente a una re-centralización de las funciones de gobierno. Lo que se observa en la literatura es un re-diseño de instrumentos jerárquicos y una combinación de éstos con mecanismos de red o mercado para conciliar de mejor forma los principios de autoridad y control con la autonomía que requiere la gestión de algunos temas de política y sectores de gobierno.

Otro aprendizaje importante que se deriva de la discusión anterior es que todas las formas de coordinación tienen costos. La preferencia por el uso de instrumentos de coordinación jerárquicos está asociada a una valoración más baja de sus costos de implementación. Si bien los instrumentos jerárquicos comportan una rigidez que puede ser limitativa para la coordinación en momentos de alta incertidumbre como un ataque terrorista (Christensen *et al.*, 2015b), los costos comparados de la adopción de otros instrumentos en algunos casos resultan mayores. Los instrumentos de mercado tienen un uso restringido en temas de política donde la contratación o la creación de cuasi-mercados es posible —como en el tema de telecomunicaciones, transporte o energía— y además, como plantea Peters (2008), en casos donde está políticamente aceptada.

Por otra parte, el uso de instrumentos de mercado exige una fuerte capacidad regulatoria del gobierno para que la prestación de servicios a través de actores autónomos guarde coherencia con los objetivos públicos; esto puede implicar el establecimiento de un sistema de incentivos que reduzca el comportamiento interesado de los proveedores de servicios y les motive a contribuir con los objetivos gubernamentales, lo cual no siempre son cuestiones balanceadas (Lægreid *et al.*, 2015). De la

Coordinación

misma forma, la coordinación a través de redes, impone costos adicionales a las organizaciones en la generación de relaciones de colaboración, que pueden resultar sumamente altos en contextos de capacidades y recursos escasos. Los mecanismos de red basados en la interdependencia y confianza mutua exigen una inversión de tiempo y liderazgo para construir relaciones de cooperación y colaboración estables, que en algunos casos sólo es posible si se acompañan de fuertes incentivos (Lægreid *et al.*, 2015; Peters, 2015).

Las experiencias revisadas también son indicativas de los problemas generados al margen de la actividad de coordinación; uno de ellos es la elección de los instrumentos apropiados, deseables y viables, pues no siempre pueden ser compatibles con las trayectorias institucionales. Así, otro de los aprendizajes que se deducen de los casos revisados es la importancia de los contextos institucionales. Las reglas que dan sentido a la actuación de las organizaciones públicas contienen valores, identidades, tradiciones e interpretaciones que, en conjunto, determinan las decisiones de coordinación y sus resultados. En las organizaciones burocráticas, la departamentalización de los asuntos, el principio de responsabilidad ministerial y la existencia de silos organizacionales, operan como arreglos de no interferencia que minimizan los conflictos entre agencias (Peters, 2015), pero también representan los mayores obstáculos para llevar a cabo procesos de coordinación positiva, efectivos y sostenibles. De ahí que, como apuntan Page (2005) y Pollitt (2003), las iniciativas de coordinación más ambiciosas como las de *Joined-Up Government* tienen que ser selectivas, dirigirse a resolver problemas específicos y significativos en áreas donde el trabajo conjunto es importante.

Los desafíos que conllevan las iniciativas de coordinación no son menores. El cambio en las prácticas de coordinación —por ejemplo, pasar de jerarquía a redes o establecer mecanismos híbridos— no sólo implica modificar el carácter instrumental de las decisiones de gobierno, significa ante todo alterar las relaciones de poder entre los actores involucrados. Por esta razón,

Diana Martínez Medina

los acuerdos políticos son importantes (Page, 2005; Lægreid *et al.*, 2015) para legitimar la adopción de un determinado instrumento de coordinación y contribuir a su efectividad.

La dificultad de evaluar la efectividad de la coordinación es otro de los desafíos observados. Como plantea Pollit (2003), el procesamiento de problemas a través del trabajo conjunto de distintas organizaciones es más frágil en condiciones de ausencia de habilidades de liderazgo y resolución de conflictos, capacidad de desarrollar y mantener canales de comunicación e intercambio de información, desarrollo de sistemas para el monitoreo y la evaluación de la gestión del desempeño conjunto, entre otras.

Finalmente, la preocupación más importante en materia de coordinación radica en el problema de la rendición de cuentas. Para algunos autores (Peters, 2015; Lægreid *et al.*, 2015, James y Nakamura, 2015; Koop y Lodge, 2014), una razón para cuestionar la efectividad de la coordinación es su tendencia a desdibujar las líneas de responsabilidad y rendición de cuentas, pues diferentes prácticas de coordinación —sobre todo en el tratamiento de temas transversales— carecen de asignación de responsabilidad clara para cada uno de los actores intervenientes, de modo que un asunto que en principio es responsabilidad de todos, termina por ser responsabilidad de nadie (Wegrich y Stimac, 2014).

CONCLUSIÓN

La exposición de las discusiones conceptuales que se presentaron en este capítulo representa un telón de fondo para abordar la práctica de coordinación como un meta-instrumento de gobierno, es decir, la actividad estratégica de integrar instrumentos de acción pública de naturaleza diversa para construir respuestas integradas y coherentes a problemas que requieren la participación activa y conjunta de distintas organizaciones. El amplio espectro de abordajes, conceptos y dimensiones que se han desarrollado para el estudio de la coordinación, dan

Coordinación

cuenta del carácter multifacético de este fenómeno que cobra vida en el día a día de las organizaciones; también refleja que la coordinación es una preocupación vigente que plantea múltiples desafíos y tensiones en la práctica.

Las experiencias empíricas de coordinación abordadas en este trabajo, dejan al descubierto estos desafíos. Las expectativas que genera en el imaginario colectivo la idea de un gobierno más coordinado para atender de manera coherente los problemas actuales, no necesariamente se ratifican en la práctica. Como hemos apuntado, frases como trabajo colaborativo, horizontal, conjunto, compartido, genera una imagen positiva e incluyente de la manera en que los gobiernos presumen enfrentar los problemas, pero la evidencia empírica es menos optimista. Esto es así porque los instrumentos de coordinación diseñados para reemplazar la coordinación tradicional basada en autoridad y control, no parecen sustituir los instrumentos jerárquicos de manera permanente, sino que tienen un carácter complementario. Incluso en países cuyos gobiernos impulsaron decididamente reformas neogerenciales, el uso de instrumentos de redes y de mercado no ha tenido un efecto importante en la modificación de las instituciones que gobiernan la operación cotidiana de las organizaciones públicas.

Hemos subrayado que la necesidad de coordinación aflora cuando hay una fuerte intención de dar sistematicidad y coherencia a los esfuerzos gubernamentales para el logro de sus objetivos públicos. Lo cierto es que la realidad institucional y orgánica de los gobiernos es de naturaleza fragmentada, un universo caracterizado por una variedad de objetivos específicos y lógicas organizacionales diferenciadas, de ahí que la coordinación enfrente retos para balancear ambas cuestiones. La respuesta no es unívoca, no todas las organizaciones responden con los mismos mecanismos de coordinación, sino que utilizan una colección de instrumentos de distinta naturaleza para recuperar control frente a la fragmentación y al mismo tiempo generar sinergias. En esta elección, las instituciones —formales e informales— importan, porque definen los contextos

Diana Martínez Medina

administrativos en los que tiene lugar la coordinación y las posiciones de los actores en ese proceso, y en ese sentido afectan sus resultados.

La literatura en el tema sugiere reducir las expectativas y reconocer que la coordinación no es la panacea a todos los problemas de la administración. Por ello, resulta indispensable que en la elección de los instrumentos de coordinación se consideren sus implicaciones a la luz de las dinámicas típicas de las organizaciones y de los costos de su adopción para la obtención de objetivos públicos amplios.

LECTURAS SUGERIDAS

- CHRISTENSEN, Tom, Ole Andreas Danielsen, Per Lægreid y Lise H. Rykkja (2015a) ‘Comparing coordination structures for crisis management in six countries’, *Public Administration*, early view.
- LÆGREID, Per, Külli Sarapuu, Lise H. Rykkja y Tiina Randma-Liiv (2015) ‘New Coordination Challenges in the Welfare State’, *Public Management Review*, 17 (7), 927-939.
- PETERS, B. Guy (2015) Pursuing Horizontal Government, Kansas City: University Press of Kansas.
- POLLITT, Christopher (2003) ‘Joined-up Government: A Survey’, *Political Studies Review*, 1 (1), 34-49.
- VERHOEST, Koen; Bouckaert, Geert; Peters, B. Guy (2007) ‘Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005’, *International Review of Administrative Sciences*, 73 (3), 325-348.

BIBLIOGRAFÍA

- ALESSANDRO, Martín, Mariano Lafuente y Carlos Santiso (2013) El fortalecimiento del centro de gobierno en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica 591.

Coordinación

- ALEXANDER, Ernest, R. (1995) *How organizations act together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*. Luxemburgo: Gordon and Breach Publishers.
- BEN-GERA, Michael (2004) *Coordination des centres du gouvernement : Fonctions et organisation du bureau du gouvernement - Analyse comparative des pays membres de l'OCDE, des PECO et des pays des Balkans occidentaux*, Documents SIGMA, No. 35, OCDE. <http://dx.doi.org/10.1787/5k40hts44936-fr>
- BERRY, Frances *et al.* (2004). 'Three traditions of network research: What the public management research agenda can learn from other research communities', *Public Administration Review*, 64 (5), 539-552.
- BOUCKAERT, Geert; Guy Peters; Koen Verhoest (2010) *The coordination of public sector organizations. Shifting Patterns of Public Management*. Londres: Palgrave.
- CEJUDO, Guillermo M., Michel, Cynthia L. (2017) 'Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration', *Policy Sciences*: doi:10.1007/s11077-017-9281-5
- CHRISTENSEN, Tom, Per Lægreid y Lise H Rykkja (2015b) 'The challenges of coordination in national security management – the case of the terrorist attack in Norway', *International Review of Administrative Sciences*, 81 (2), 352- 372.
- CUCCINIELLO, María, Claudia Guerrazzi, Greta Nasi y Edoardo Ongaro (2015) 'Coordination Mechanisms for Implementing Complex Innovations in the Health Care Sector', *Public Management Review*, 12 (7), 1040-1060.
- DELEON, Peter (1997) 'Una revisión del proceso de las políticas: De Lasswell a Sabatier', *Gestión y Política Pública*, 6(1), 5-17.
- DUSSAUGE, Mauricio (2009) '¿De las "E's" a las "C's"? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después', Pardo, M.C. (coord.) *Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*. El Colegio de México, 413-452.
- GULICK, Luther (1937) 'Notes on the theory of organizations', en Gulick, L.; Urwick, L. (eds). *Papers on the Science of Administration*. Nueva York: Institute of Public Administration, 1-49.

- JAMES, Oliver y Nakamura, Ayako (2015) 'Shared performance targets for the horizontal coordination of public organizations: control theory and departmentalism in the United Kingdom's Public Service Agreement System', *International Review of Administrative Sciences*, 81 (2), 392-411.
- KLIJN, Erik-Hans y Koppenjan, Joop F. M. (2000) 'Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance', *Public Management*, 2(2), 135-158.
- KOOP, Kristel y Martin Lodge (2014) 'Exploring the co-ordination of economic regulation', *Journal of European Public Policy*, 21 (9), 1311-1329.
- LÆGREID, Per; Tiina Randma-Liiv; Lise H. Rykkja; Külli Sarapuu (2016) 'Coordination challenges and administrative reforms', en Hammerschmid, Van de Walle, Andrews, Bezes (eds.) *Public administration reforms in Europe. The view from the top*. Edward Elgar Publishing, 244-258.
- MALONE, Thomas W. y Crowston, Kevin (1990) 'What is coordination theory and how can it help design cooperative work systems', en *Proceedings of the 1990 ACM conference on Computer-supported cooperative work*. ACM, 357-370.
- MEULEMAN, Louis (2008) *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations*. Physica-Verlag Heidelberg.
- NISKANEN, William (1971) *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine Atherton.
- O'LEARY, Rosemary y Lisa Blomgren Bingham (eds.) (2009) *The Collaborative Public Manager: New ideas for the twenty-first century*. Georgetown University Press.
- OSTROM, Vincent (1973) *The Intelectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
- PETERS, B. Guy (2006) 'Concepts and Theories of Horizontal Policy Management', en Peters, G.; Pierre, J. (eds.) *Handbook of Public Policy*, London: SAGE, 115-138.
- _____, (1998) 'Managing horizontal government: The politics of co-ordination', *Public Administration*, 26, 295-311.

Coordinación

- RAMÍREZ de la Cruz, E. (2016) 'El estudio de redes en administración y gestión públicas: Una revisión del progreso de la literatura en la última década', en Ramírez de la Cruz, E (ed.) Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas: Aproximaciones y casos, México, CIDE, 25-60.
- RHODES, R. A. W. (2006) 'Policy Network Analysis'. en M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin (eds.) The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press 423-45.
- SABATIER, Paul A. (1999) 'The need for better theories', en Sabatier, P. (ed.) Theories of the Policy Process. Boulder, CO: Westview Press, 3-20.
- SØRENSEN, E.; Torfing, J. (2007) 'Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation', en Sørensen, E.; Torfing, J. (eds.) Theories of Democratic Network Governance, Londres: Palgrave, 1-21.
- WEBB, Adrian (1991) 'Coordination: A problem in public sector management', *Policy & Politics*, 19 (4), 229-242.
- WEGRICH, Kai; Stimac, Vid (2014) 'Coordination Capacity', en Lodge, Martin; Wegrich, Kai (eds.) The Problem-Solving Capacity of the Modern State, Oxford University Press, 42-63.
- WRIGHT, Vincent y Jack Hayward (2000), "Governing from the Centre: Policy Coordination in Six European Core Executives", en R.A.W. Rhodes (ed.), Transforming British Government. Volume 2: Changing Roles and Relationships, Londres: Palgrave, pp. 27-46.
- ZAREMBERG, Gisela; Guarneros, Valeria y Adrián Gurza (eds.) (2017) Intermediation and Representation in Latin America. Actors and Roles Beyond Elections. Londres: Palgrave.