

## Artículo

# La coordinación Intersecretarial en la Administración Pública: Una propuesta de modelo analítico para su comprensión

Covarrubias Romero, Oscar Mauricio

*Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México*

 mau\_covas@hotmail.com

Artículo recibido:

6 noviembre 2017

Aprobado para publicación:

27 noviembre 2017

---

## Resumen

La complejidad de los problemas públicos obliga a repensar el quehacer administrativo de las organizaciones de la administración pública, así como las herramientas disponibles para su estudio desde una perspectiva académica. En los últimos años, se ha observado una creciente tendencia hacia la conformación de organizaciones de carácter intersecretarial con el objeto de abordar de manera integral las problemáticas sociales. Estas organizaciones, debido a su naturaleza, tienen el reto de coordinar esfuerzos en diversos niveles, entre los cuales destaca, la coordinación intersecretarial/interministerial. Así, el presente artículo busca ofrecer una propuesta de modelo analítico para el estudio de esta forma de coordinación basado en la integración de tres enfoques teóricos: Teoría de la Organización, Viejo y Nuevo Institucionalismo, además de la Perspectiva de la Coordinación. En otras palabras, se retoman elementos tanto institucionales como organizacionales para conocer qué implica, cómo se lleva a cabo y a qué se aspira al alcanzar una coordinación intersecretarial.

## Palabras clave

Coordinación intersecretarial, interministerial, organizaciones, instituciones, política pública, administración pública, complejidad.

---

## Abstract

Public problem complexity is forcing to a larger extent to rethink the administrative endeavor of public administration organizations, as well as the actual toolkit for their respective study from an academic view. In recent years, it has been noted a growing tendency towards the formation of interministerial organizations with the purpose of comprehensively approach social problems. These organizations, according to their nature, have the challenge of coordinating efforts at different levels, among which intersecretarial/interministerial stands out. In this sense, the present article seeks to offer an analytic model proposal to study this particular type of coordination by integrating three theoretical approaches: Organizational Theory, Old and New Institutionalism, and the Coordination Perspective. In other words, both organizational and institutional elements enable and improve the way interministerial coordination is understood.

## Key words

inter-ministerial coordination, organizations, institutions, public policy, public administration, complexity.

---

## Introducción

La capacidad de acción de las organizaciones públicas es limitada, no solamente por las rígidas estructuras organizacionales, la escasa disponibilidad de recursos humanos, físicos, tecnológicos, etc., sino también por las facultades y atribuciones que minuciosamente (otras veces no tanto), la normativa impone. Ante el aumento en la frecuencia con la que se formulan problemas públicos, desde una perspectiva holística que integre una multiplicidad de causalidades con el objeto de atenderlos de manera más efectiva, este tipo de limitaciones se acentúan; en el sentido de que una sola organización gubernamental no puede atender unilateralmente problemáticas complejas. Derivado de tales avistamientos, recientemente se ha impulsado una tendencia en la administración pública de crear organizaciones de carácter intersecretarial, las cuales poseen complejas configuraciones organizacionales que en ocasiones no terminan de consolidarse, y que se desempeñan bajo marcos institucionales ambiguos.

Considerando dicha estructura *sui generis*, es fundamental buscar la integración de diferentes enfoques que faciliten en un principio, el entendimiento sobre cómo se encuentran conformadas y qué elementos integran y posteriormente, identificar dentro de un contexto determinado, cómo dichas configuraciones organizacionales se desempeñan, tomando en cuenta no solamente los elementos formales de la normativa, sino también aquellos de naturaleza informal que en su conjunto representan el marco institucional. Con base en esto, se

podrán identificar posteriormente los resultados de la interacción de esta serie de elementos, el nivel de interdependencia, así como el grado de coordinación que ha alcanzado la organización en torno a determinada política pública.

A partir de lo anterior, a continuación se presenta el respectivo aporte de cada uno de los enfoques teóricos utilizados (Teoría de la Organización, Viejo y Nuevo Institucionalismo y la Perspectiva de la Coordinación) para finalmente establecer una conexión entre cada uno de ellos, determinando así, una propuesta de modelo analítico para el estudio de la coordinación intersecretarial.

## Teoría de la Organización

Las organizaciones gubernamentales son un elemento esencial en el proceso de las políticas públicas en tanto éstas últimas son “desarrolladas en su interior, generando efectos de diversa índole sobre diferentes sectores de la sociedad” (De la Rosa, 2002: 15). Al interior de las organizaciones gubernamentales se generan las acciones de política, justificándose así, la importancia de estudiarlas. Para ello, la Teoría de la Organización resulta útil ya que permite conocer cómo se encuentran configuradas y de qué manera funcionan aquellas de naturaleza intersecretarial para alcanzar sus objetivos.

En este sentido, destaca el trabajo de Henry Mintzberg quien en su obra fundamental *The Structuring of Organizations* (1979), intenta responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo se configuran las organizaciones? Para cumplir su objetivo, el autor articula un conjunto de factores para analizar las organizaciones. Elabora una tipología de configuraciones organizacionales que toma en cuenta factores: las partes básicas de la organización, sus mecanismos de interacción, la jerarquía y los dispositivos de enlace que permiten generar coherencia al interior. A medida que desarrolla su propuesta, advierte sobre la importancia de la configuración, al señalar que ésta parece ser la raíz sobre muchos aspectos que nos preguntamos de las organizaciones (Mintzberg, 1979: XII). Igualmente resulta de gran utilidad el aporte de Grandinetti (2013) para el estudio de las organizaciones y sus parámetros de diseño. Dicha propuesta retoma parte del trabajo de Mintzberg pero destaca temas sobre el entorno y la complejidad bajo la cual las organizaciones se diseñan y funcionan. Su propuesta se basa en el establecimiento de una tipología en torno a las configuraciones organizacionales. Señala que existe una relación entre el entorno y el diseño organizacional; argumentando que el diseño de organizaciones públicas de tipo burocrático sólo es eficaz en ambientes lo suficientemente simples y estables. Por el contrario, la dinámica y diversificación del entorno tensiona a las organizaciones públicas hacia formas más profesionales, orgánicas e innovadoras (2013: 12).

Se entiende por configuración organizacional, a la suma total de las formas en las que la organización divide su labor a través de distintas tareas para luego alcanzar la coordinación entre ellas (Mintzberg, 1979: 2). Parte de la idea de que las organizaciones están compuestas de cinco partes básicas las cuales son: el ápice estratégico (*strategic apex*), la línea media (*middle line*), la tecnoestructura (*technostructure*), el personal de soporte (*sup-*

port staff) y el núcleo de operaciones (*operating core*). El Cuadro 1.1 señala a lo que hace referencia cada una de estas partes:

### Cuadro 1.1. Las partes básicas de la organización

Parte básica de la organización	Definición
Ápice estratégico ( <i>strategic apex</i> )	Altos directivos de la organización y su equipo personal.
Línea media ( <i>middle line</i> )	Directivos en línea directa de autoridad formal entre el personal del <i>strategic apex</i> y el <i>operating core</i> .
Personal de apoyo ( <i>support staff</i> )	Quienes proporcionan apoyo indirecto a las demás partes de la organización.
Tecnoestructura ( <i>technostructure</i> )	Analistas fuera de la línea jerárquica formal que aplican técnicas de análisis y mantenimiento de la estructura en relación con su ambiente.
Núcleo operativo ( <i>operating core</i> )	Empleados que generan los productos y servicios de la organización o que directamente apoyan su producción.

Fuente: Elaboración propia con base en Mintzberg (1980: 323).

Asimismo, Mintzberg considera el estudio de los mecanismos de coordinación entre estas partes básicas como un elemento esencial. Estos mecanismos se enuncian en el Cuadro 1.2, acompañados de una breve definición.

### Cuadro 1.2. Mecanismos de coordinación en la organización

Mecanismo de coordinación	Definición
Supervisión directa ( <i>direct supervision</i> )	Un individuo, generalmente un <i>manager</i> , da órdenes específicas a otros y de esa manera coordina su trabajo.
Imposición de estándares de trabajo ( <i>standardization of work processes</i> )	El trabajo se coordina a través de la imposición (generalmente de analistas de la <i>tecnestructura</i> ) de estándares para guiar la realización del propio trabajo – órdenes de trabajo, reglas y regulaciones.
Estandarización de habilidades ( <i>standardization of skills</i> )	El trabajo es coordinado a través de la internalización de los individuos, de las habilidades y del conocimiento, usualmente antes de realizar el trabajo.
Estandarización de <i>outputs</i> ( <i>standardization of outputs</i> )	El trabajo se coordina a través de la imposición (generalmente de analistas de la <i>tecnestructura</i> ) de medidas estándares y especificaciones relativas a los <i>outputs</i> .
Ajuste mutuo ( <i>mutual adjustment</i> )	Individuos coordinan su propio trabajo a través de la comunicación informal entre ellos.

Fuente: Elaboración propia con base en Mintzberg (1980: 324).

De la relación entre las partes de la organización y los mecanismos de coordinación, derivan, las cinco tipologías de configuración organizacional las cuales pueden considerarse en términos *weberianos*, como tipos puros o ideales. Estos se definen como “construcciones conceptuales para la mediación y caracterización de conexiones individuales” (Weber, 1973: 89). Al ser construcciones metodológicas para el análisis, es muy poco probable el que alguno de los tipos se acostumbre a darse “puro” en la realidad (Weber, 2002: 173). Empero, lo que efectivamente es posible encontrar, son diferentes mixturas entre dichos tipos, con sus propias modificaciones en las que una u otra característica puede verse acentuada.

La utilidad de esta tipología radica en el hecho de que permite clasificar a las organizaciones dentro de una u otra, observando los elementos que están presentes o ausentes en ellas y posteriormente determinar hacia qué modelo de configuración se inclina más. La característica principal que distingue a estas configuraciones deriva de la parte básica de la organización que tiende a ser más privilegiada. En ese sentido, al existir cinco partes básicas, existen cinco configuraciones organizacionales y cada una de estas también favorece un determinado mecanismo de coordinación (Cuadro 1.3).

### Cuadro 1.3. Principales partes y mecanismos de coordinación de las cinco configuraciones organizacionales

Configuración organizacional	Parte fundamental o privilegiada de la organización	Principal mecanismo de coordinación al interior
Estructura simple ( <i>simple structure</i> )	Ápice estratégico ( <i>strategic apex</i> )	Supervisión directa
Máquina burocrática ( <i>machine bureaucracy</i> )	Tecnoestructura ( <i>technostructure</i> )	Imposición de estándares de trabajo
Burocracia profesional ( <i>professional bureaucracy</i> )	Núcleo operativo ( <i>operating core</i> )	Estandarización de habilidades
Forma divisionalizada ( <i>Divisionalized form</i> )	Línea media ( <i>middle line</i> )	Estandarización de <i>outputs</i>
Adhocracia ( <i>ahdocracy</i> )	Personal de apoyo ( <i>support staff</i> )	Ajuste mutuo

Fuente: Elaboración propia con base en Mintzberg (1980).

Finalmente, Mintzberg considera el estudio de lo que denomina *liaison devices* o dispositivos de enlace. Estos son desarrollados por las organizaciones para promover el enlace entre individuos. Entre los dispositivos de enlace que identifica se encuentra los grupos de trabajo (*task force*) y los comités permanentes (*standing committee*). Igualmente, cuando se requiere aún más coordinación, se puede designar a un directivo integrador (*integrating manager*) con autoridad formal que integre las actividades de la organización (Mintzberg, 1979: 164).

Como se aprecia, este enfoque permite conocer la estructura de una organización al interior y los mecanismos de los que dispone para que las partes que la conforman funcionen y se comuniquen entre sí. Sin embargo, se requieren también aproximaciones teóricas más integrales y exhaustivas que tomen en cuenta elementos como el contexto, el ambiente y la normativa para el adecuado estudio de las organizaciones intersecretaria-

riales. Es decir, se precisa de un enfoque *holístico*. Este concepto se origina a partir del *holismo* como doctrina que propugna la concepción de cada realidad como un todo distinto de la suma de las partes que lo componen (RAE, 2014). Atendiendo esta cuestión, se han desarrollado teorías y perspectivas de análisis que permiten complementar el estudio de las organizaciones no solamente al interior de éstas sino también en relación con su entorno, así como los procesos de cambio en las cuales se encuentran inmersas. Estas posibilidades se materializan en el institucionalismo y sus diferentes corrientes.

## Viejo institucionalismo y nuevo institucionalismo

Primeramente, el viejo institucionalismo se caracteriza por su tendencia descriptiva y atórica (Peters, 2003). Este tiene una concepción legalista ya que le otorga gran importancia al estudio de las leyes y sobre todo, a las instituciones formales que rigen la interacción entre los miembros de una sociedad. Como consecuencia de las revoluciones conductista y racional, se alcanzaron transformaciones sustanciales en la disciplina de la ciencia política lo cual contribuyó a reorientar los estudios institucionales. March y Olsen, después de una crítica a ambas revoluciones y sus respectivos argumentos, establecieron un *continuum* en lo que se refiere al análisis institucional, a través de lo que se consideró el nuevo institucionalismo, del cual son considerados pioneros.

A partir de este análisis, con base en los aportes de la elección racional y el conductismo, es como se buscó mitigar las debilidades del viejo institucionalismo ya que además de considerar como objeto de estudio a las instituciones formales, se integraron al análisis las instituciones informales y otros elementos como el contexto, la importancia del individuo y el origen de las decisiones colectivas. Integrado el concepto de reglas informales, es pertinente enunciar su definición. Estas se entienden como aquellas “reglas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registradas en los usos y costumbres” (Ayala, 1999: 67). A partir de esta nueva propuesta institucionalista se desarrollaron nuevas vertientes de análisis. Así, este nuevo institucionalismo “no es, por así decir, un ejemplar, sino un género, y contiene diversas especies” (Peters, 2003: 14). Hoy en día se han desarrollado enfoques como el neoinstitucionalismo histórico, el neoinstitucionalismo económico, el neoinstitucionalismo político y el neoinstitucionalismo sociológico. Respecto a lo anterior, “cada perspectiva puede efectuar su contribución a una visión más compleja de las formas en las cuales las instituciones moldea la vida social” (Goodin, 1996: 14). Peters (2003) propone una clasificación alternativa, o bien, complementaria en la cual distingue, además del viejo institucionalismo, el institucionalismo normativo del cual March y Olsen (1984) son los principales exponentes, así como el institucionalismo de la elección racional, el histórico, el empírico, el internacional y el social para sumar un total de siete perspectivas institucionalistas. De los enfoques mencionados, se retoma la premisa del institucionalismo normativo, enfoque muy cercano al viejo institucionalismo debido al fuerte énfasis en las normas de las instituciones como medios para comprender su funcionamiento y comportamiento.

El viejo institucionalismo se ocupa en gran medida del papel de la ley y cómo éste incide en la actividad gubernamental por lo debe tenerse en consideración para el análisis de la organización. La perspectiva económica es tomada en cuenta, desde la visión de North, ya que ayuda a comprender cómo las instituciones deter-

minan el comportamiento de los actores, incentivando o desmotivando su participación. Para organizaciones que cuentan con una trayectoria más desarrollada, resulta útil la perspectiva sociológica dado que analiza a las organizaciones como un conjunto de prácticas sociales que han evolucionado hasta establecerse como estructuras y rutinas organizacionales (Vergara, 1994: 133). Para este tipo de organizaciones, así como para otras de reciente creación, se considera útil la propuesta de Powell y Dimaggio (1999) en cuanto al entendimiento de los procesos de formación institucional, desarrollo institucional, desinstitucionalización y reinstitucionalización como parte del cambio institucional. El poder observar estos procesos dentro de una organización como objeto de estudio permite complementar y aportar elementos para entender las dimensiones de la coordinación intersecretarial, así como identificar el grado de coordinación que las organizaciones han alcanzado.

Para el estudio del conjunto de reglas formales e informales de las organizaciones, se parte de la concepción de que las instituciones, no son simples estructuras que restringen la acción; todas las instituciones favorecen y limitan (la acción de los agentes implicados) simultáneamente (Jepperson, 1991). Se propone retomar las ideas de Douglass North, José Ayala y Oliver Williamson desde la perspectiva económica. El primero hace una distinción importante entre instituciones y organizaciones. Para ello recurre a una interesante analogía: las instituciones como aquellas reglas del juego en determinado deporte y las organizaciones como aquellos jugadores que actúan bajo esas reglas. North menciona que conceptualmente deben diferenciarse las reglas de los jugadores. “El propósito de las reglas es definir la forma en cómo se juega” (North, 1990: 4). En este sentido, debe determinarse el sistema de reglas formales e informales bajo el cual se desempeñan las organizaciones, es decir, el marco institucional que crea oportunidades tanto productivas como improductivas para las organizaciones (North, 1990: 100).

Complementado esta perspectiva, Ayala (1999) ofrece con claridad una aproximación al enfoque institucionalista. Su distinción y ejemplificación de las instituciones como reglas formales e informales es esencial para abordar su estudio. El Cuadro 1.4 presenta una definición de los diferentes tipos de instituciones.

#### Cuadro 1.4. Tipos de instituciones

Institución	Definición
<b>Reglas formales</b>	Reglas escritas en las leyes y reglamentos, y son construcciones expresamente creadas por los individuos para encarar problemas específicos de coordinación económica, social y política
<b>Reglas informales</b>	Prácticas no escritas, que se van acumulando a lo largo del tiempo, y quedan registradas en los usos y las costumbres.

Fuente: Elaboración propia con base en Ayala Espino (1999).

Por parte de Williamson (1985), es posible retomar algunas ideas que giran no en torno a las organizaciones, sino a los procesos organizacionales formales e informales. Su propuesta utiliza parte del trabajo de Chester Barnard en tanto que considera a la organización formal como “el tipo de coordinación entre hombres (*sic*)

que es consciente, deliberada y con un propósito” (citado en Williamson, 1985: 5). Asimismo, establece una relación entre la teoría de los costos de transacción y la existencia de organizaciones. Esto es, ante el aumento en la complejidad de los intercambios y las transacciones, el entorno se volvió mucho más incierto, lo que derivó en la necesidad de crear organizaciones. La posibilidad de subordinar los intercambios a una lógica jerárquica organizativa; permite el monitoreo de conductas a través de la supervisión, la auditoría y otros mecanismos de control (Hall, 2001: 272). Lo anterior, permite entender que ante la necesidad de dar respuesta a un entorno de incertidumbre que requiere un abordaje integral, se conforma una organización de naturaleza intersecretarial.

Como indica Peters (2003: 15), “bien puede ser necesario combinar varias versiones del nuevo institucionalismo en los casos en que un investigador quiere tener una perspectiva más completa de las características estructurales del sistema político y de la influencia de la estructura sobre las políticas públicas y la conducta de gobierno”; por ello se retoman elementos del institucionalismo sociológico. A partir del cambio institucional como proceso de aprendizaje en el que las instituciones identifican las circunstancias cambiantes de su entorno y luego se adaptan a ellas (Peters en Sánchez, 2009), se consideran los conceptos de formación institucional, desarrollo institucional, desinstitucionalización y reinstitucionalización (Cuadro 1.5) los cuales son trabajados por Powell y Dimaggio (1999).

### Cuadro 1.5. Tipos de cambio institucional

Nombre del proceso	Definición
<b>Formación institucional</b>	Salida de la entropía social, es decir, la ausencia de orden, o de patrones de comportamiento no reproductores, o de patrones reproductores basados en la acción.
<b>Desarrollo institucional</b>	Representa la continuación institucional más que una salida. Es decir, un cambio dentro de una forma institucional.
<b>Desinstitucionalización</b>	Es una salida de la institucionalización hacia la reproducción por medio de la acción recurrente, o de patrones no reproductores, o de entropía social.
<b>Reinstitucionalización</b>	Significa la salida de una institucionalización y la entrada a otra forma institucional, organizada en torno a diferentes principios o reglas.

*Fuente:* Elaboración propia con base en Powell y Dimaggio (1999).

Con base en estos tipos de cambio institucional, es posible conocer el proceso específico en el cual se encuentra inmersa una organización intersecretarial y así contar con más elementos para determinar el rumbo de la política pública que se encuentre atendiendo.



## Perspectiva de la Coordinación

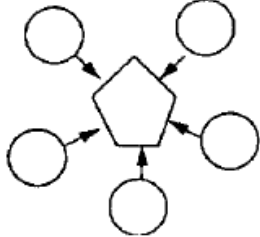
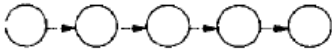
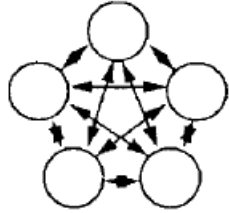
Es pertinente comenzar señalando que el concepto de coordinación puede ser entendido a partir del concepto de racionalidad limitada acuñado por Herbert Simon (1972). Éste expresa que actores, organizaciones e individuos, actúan en posesión de información incompleta. De ahí, que se busque la formación de coaliciones, grupos de interés y comunidades de política para la disminución de la incertidumbre y la ambigüedad en torno a cierta problemática. En otras palabras, dichos actores se encuentran inmersos en una red de interdependencia para la consecución de determinados objetivos. En este sentido, es preciso alcanzar determinado grado de coordinación, la cual consiste en protocolos, tareas, y mecanismos de decisión designados para alcanzar acciones concertadas entre unidades interdependientes (Kumar & van Dissel, 1996: 284).

Entre los autores identificados que estudian el tema de la coordinación, se encuentran Kuldeep Kumar y Han Van Dissel (1996), Nuria Cunill (2005), Guy Peters (1998, 2005) y Fabian Repetto (2012). Todos ellos abordan desde un particular punto de vista este tema pero coinciden en la necesidad de coordinación para afrontar problemas públicos complejos o conseguir determinados objetivos. Al respecto, Repetto y Fernández (2012: 37) apuntan que: “los problemas públicos requieren, por lo general, respuestas estatales. En algunos casos, alcanza con que las intervenciones para enfrentarlos se generen, gestionen o implementen desde algún nivel territorial (nacional, provincial o local) o desde algún sector específico de gobierno (ministerios o equivalentes, unidades funcionales de menor rango, etc.)”.

La coordinación implica la participación ya sea de actores gubernamentales a través de ministerios o secretarías, el involucramiento de distintos órdenes de gobierno o la intervención de actores de la sociedad civil. Diversos factores determinan las dimensiones de la coordinación intersecretarial en torno a una política pública. Queda claro que sin la existencia de coordinación en cualquiera de sus modalidades el cumplimiento de una gran diversidad de tareas quedaría inconcluso por lo que es fundamental reconocer la complejidad y el carácter político-técnico de los procesos decisorios en torno a las políticas públicas (Martínez, 2010: 14). Asimismo, se debe tener en cuenta la multicausalidad de los problemas públicos ya que, en la mayoría de los casos, diversos factores confluyen para que sean generados y por tanto, se requieren enfoques de acción mucho más integrales.

Así, para analizar el tema de la coordinación, se propone entablar una discusión con Kumar Kuldepp y Han van Dissel quienes estudian los tipos de interdependencia y sistemas interorganizacionales así como los problemas de coordinación en torno a este tipo de sistemas. La aplicación del modelo propuesto por ambos autores permite entender el tipo de sistema interorganizacional que se ha conformado alrededor de determinada política. Por sistema interorganizacional se entiende el conjunto de empresas u organizaciones manejadas y planeadas cooperativamente entre actores/agentes que de otra manera actuarían independientemente (Kumar & van Dissel, 1996). Estos autores establecen una tipología en torno a las interdependencias (Cuadro 1.6) en las que se toman en cuenta aspectos como el tipo de mecanismos de coordinación, la configuración organizacional, el potencial para el conflicto y las tecnologías así como ejemplos de la implementación de éstas. Esto permitirá entender de mejor manera el proceso de coordinación al interior de una organización.

**Cuadro 1.6. Interdependencia, estructura y potencial para el conflicto**

Tipo de interdependencia	Interdependencia común ( <i>pooled interdependency</i> )	Interdependencia secuencial ( <i>sequential interdependence</i> )	Interdependencia recíproca ( <i>reciprocal interdependence</i> )
Configuración			
Mecanismos de Coordinación Tecnologías	Estándares y reglas Mediación	Estándares, reglas, calendarios y Planes Vinculación	Estándares, reglas, calendarios, planes y ajuste mutuo. Intensiva
Estructurabilidad Potencial para el conflicto	Alta Bajo	Mediana Mediano	Baja Alto
Tipo de Sistema Interorganizacional (IOS)	Información común, Recursos interorganizacionales	Cadena de valor interorganizacional	Red interorganizacional
Ejemplos de implementación de tecnologías	Bases de datos compartidas Redes Aplicaciones Mercado electrónico	Intercambio de información Electrónica Correo de voz Fax	Repositorios centrales Uso compartido de escritorio Videoconferencias

Fuente: Kumar & van Dissel (1996: 287).

Contando con elementos derivados del análisis de la configuración organizacional, del marco institucional y del tipo de sistema interorganizacional; se tiene mayor capacidad para entender el funcionamiento de una organización de naturaleza intersecretarial y la materialización de su coordinación. Para lograr lo anterior, se hace alusión a las dimensiones propuestas por Guy Peters, quien en su trabajo titulado *Managing Horizontal Coordination. The Politics of Coordination* (1998), estudia los desafíos de la coordinación partiendo de la idea de que la separación del gobierno en diferentes tipos de estructuras, ministerios, secretarías o departamentos, comúnmente deriva en la fragmentación ya que una organización no conoce lo que hace la otra y viceversa. Asimismo, “los programas de dichas organizaciones resultan contradictorios, redundantes o ambas cosas” (Peters, 1998: 6).

Las dimensiones propuestas por el autor (Cuadro 1.7) van del uno al nueve; donde uno representa la dimensión más básica de coordinación y la nueve, la más compleja e integral. Cabe mencionar que estas dimensio-

nes no se consideran secuenciales en estricto sentido, pero sí representan pasos a seguir en el fortalecimiento de la coordinación intersecretarial.

A manera de resumen, la primera representa casos en las que las Secretarías retienen totalmente su autonomía en cierto dominio de la política. La segunda dimensión, las mismas mantienen canales de comunicación y se proponen formas de actuar desde sus respectivos ámbitos. En la tercera dimensión, se conforman procesos bidireccionales en los que surge la consulta mutua sobre las posibles acciones a realizar, otra vez, desde sus respectivos ámbitos de acción. La cuarta dimensión representa un enfoque unitario en la que el gobierno, a pesar de estar conformada por varias Secretarías, tiene una sola posición. En la quinta dimensión se reconoce la *interdependencia* de la política y se conforman grupos intersecretariales de trabajo para atender una determinada problemática. En la dimensión número seis se implementan instancias que medien entre las Secretarías debido a la imposibilidad de resolver diferencias interorganizacionales. En lo que se refiere a la séptima dimensión, una organización central establece parámetros para evitar la discreción en la actuación de las Secretarías de Estado. En la octava dimensión, el gobierno central crea líneas de acción y estrategias generales que definen prioridades, mismas que las Secretarías siguen. Finalmente, la novena dimensión representa un punto en el que se expresa la existencia de una estrategia integral/general de gobierno.

### Cuadro 1.7. Dimensiones de la coordinación intersecretarial

Dimensión	Nombre	Explicación
1	Toma independiente de decisiones por Secretarías/Ministerios.	Autonomía del Ministerio/Secretaría.
2	Comunicación con otras Secretarías/Ministerios (Intercambio de Información).	Canales de comunicación y propuestas de acción desde los respectivos ámbitos de acción de los Ministerios/Secretarías.
3	Consultas a otras Secretarías/Ministerios.	Procesos bidireccionales. Consultas intersecretariales.
4	Eludir divergencias entre Secretarías/Ministerios.	Posición unificada del gobierno.
5	Búsqueda interministerial/intersecretarial para el acuerdo (buscar consenso).	Trabajo intersecretarial/interministerial a través de comités y equipos. Se reconoce la <i>interdependencia</i> .
6	Arbitraje de diferencias inter-organizacionales.	Mecanismos centrales de arbitraje para dirimir diferencias interorganizacionales.
7	Establecimiento de parámetros para las organizaciones.	Organización central establece parámetros de acción para disminuir discreción. Se señala lo que no debe hacerse.
8	Establecimiento de prioridades de gobierno.	Se crean líneas de acción y se señalan prioridades.
9	Estrategia de gobierno general.	Señala la existencia de una estrategia totalmente integral. (No visible en la realidad).

Fuente: Elaboración propia con base en Peters (1998: 7).

## Aplicabilidad y articulación de los enfoques de análisis

A partir de la integración de los enfoques de análisis descritos en los apartados anteriores, es como se busca comprender el funcionamiento de las organizaciones de naturaleza intersecretarial. La posibilidad de retomar elementos de la teoría de la organización, el nuevo institucionalismo y la perspectiva de la coordinación es de gran utilidad en el sentido de que se busca presentar un modelo analítico mucho más completo, contrariamente a lo que se estaría haciendo si se tomará cada enfoque analítico por separado. En el Cuadro 1.8 se presentan las similitudes y diferencias de los enfoques usados para comprender la coordinación intersecretarial con el objeto de tener mayor claridad en el porqué de su utilización. Posteriormente se discute sobre su complementariedad.

**Cuadro 1.8. Enfoques propuestos para la comprensión de la coordinación intersectorial**

Enfoques propuestos	Similitudes	Diferencias
<b>Organizacional e institucional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enfoques poseen múltiples corrientes.</li> <li>- Hay un creciente rechazo al modelo racional.</li> <li>- Objeto de estudio de ambas teorías representan elementos de importancia en el estudio de las políticas públicas y sus componentes tal y como lo es la coordinación</li> <li>- Se comparte la visión de que las instituciones tienen elementos normativos, culturales y regulativos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Poseen un objeto de estudio distinto. TO estudia a las organizaciones y el institucionalismo las reglas del juego que median la interacción entre actores.</li> <li>- Institucionalismo ofrece un abordaje histórico que permite entender a la organización lejos de su función puramente racional y ahistórica.</li> <li>- La mayor parte de la TO se centra en el estudio de elementos específicos de las organizaciones.</li> </ul>

*Fuente:* Elaboración propia con base en De la Rosa (2002) y Powell & Bromley (2013).

En tanto que se carece de estudios que integren las perspectivas aquí trabajadas con los mismos fines, la relación e integración de estos enfoques representa una veta interesante de investigación, tanto en lo práctico como lo teórico, a partir del estudio de temas complejos como la coordinación intersecretarial en las políticas públicas. Ante la oportunidad de contar con una amplia gama de opciones para el estudio de las políticas, es tarea propia del investigador no solamente adoptar los enfoques existentes, retomando aspectos que pueden ser de utilidad para el estudio de las políticas públicas, sino que también tiene la obligación de ir más allá, de

proponer paulatinamente nuevas herramientas que permitan comprender aspectos en los cuales se requiere profundizar más y de los cuales no se poseen metodologías lo suficientemente desarrolladas.

La adopción del enfoque organizacional permite el análisis de los componentes organizacionales disponibles para la consecución de sus fines. El análisis de estos elementos permite determinar, de acuerdo a la tipología antes mencionada, la clase de configuración a la que más se apega una organización intersecretarial. La comprensión de su configuración, así como los elementos que la integran son fundamentales para entender su funcionamiento para alcanzar los objetivos que se le pudieron haber encomendado.

La propuesta de Mintzberg, además de habilitar al investigador para determinar el tipo de configuración que posee una organización con base en determinados elementos como pueden ser la formalización de trabajo, los dispositivos de enlace y los mecanismos de coordinación entre las partes, despierta el interés en los denominados factores de contingencia. Hace referencia específica a elementos como el tamaño y la edad de la organización, así como al sistema técnico y al poder. Este último se fundamenta a partir de los tipos de controles implementados y de la frecuente participación del propietario (o directivo principal). Estos controles se encuentran orientados más hacia el interior, por ello vale la pena preguntarse: ¿Qué hay de aquellas reglas externas que limitan o permiten a la organización realizar sus funciones?

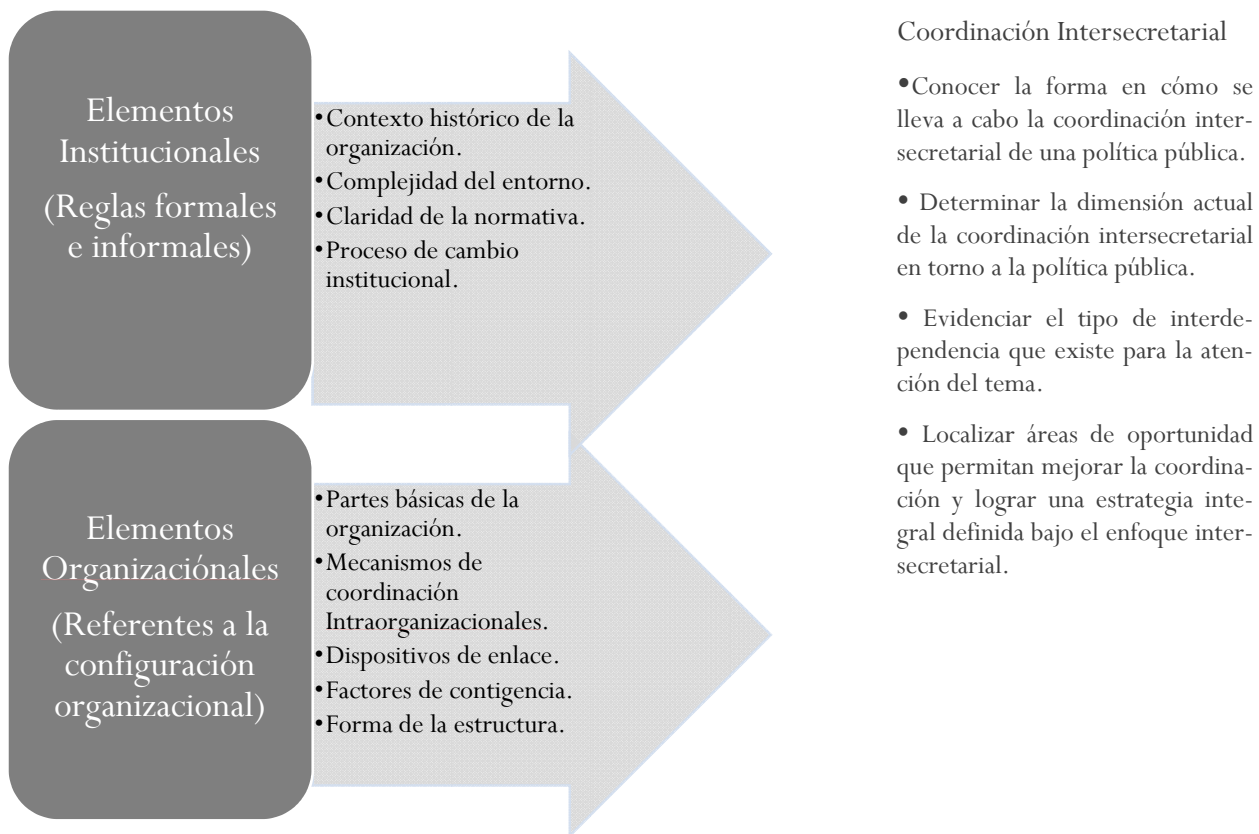
Este cuestionamiento permite entrelazar el enfoque organizacional con el institucional dado que este último tiene como objeto entender el conjunto de reglas que inciden en la organización y su funcionamiento. Por lo anterior, es importante estudiar las partes que componen a la organización para conocer los elementos con los que cuenta para llevar a cabo sus objetivos. Implícito en esto, está el tema de la coordinación ya que se requiere de congruencia entre las partes para llevar a cabo las tareas de la organización de manera armónica. Es en este último aspecto en donde la teoría de la organización se vincula con la perspectiva de la coordinación.

La incorporación del enfoque institucionalista resulta provechosa ya que funciona como complemento al análisis organizacional en tanto que pone de manifiesto la importancia de los constreñimientos que moldean el funcionamiento de la organización. Considerando al marco institucional como el conjunto de reglas formales e informales que crean oportunidades tanto productivas como improductivas para las organizaciones (North, 1990), se puede estudiar una organización principalmente desde el plano formal pero, teniendo en cuenta información arrojada por herramientas como las encuestas, entrevistas o la observación directa, se pueden obtener elementos adicionales relativos al funcionamiento real los cuales no son observables a través de documentos.

Así, por una parte debe tenerse en cuenta el análisis de las instituciones que dan origen, a una organización, la sustentan, facultan e incluso modifican. Esto es, considerar el contexto institucional dentro del cual funciona una organización. La revisión de estas reglas es de importancia para determinar las restricciones en su funcionamiento, y sobre todo, su capacidad para hacer que se cumplan las reglas. Por otra parte, es imprescindible reconocer elementos clave que en el proceso de institucionalización de las organizaciones y las políticas atienden. Lo anterior, a su vez, obliga a pensar en el grado de institucionalidad que presentan. Es así como la perspectiva institucional permite apreciar en qué proceso de cambio está sumergida determinada organiza-

ción intersecretarial para contar con un panorama mucho más claro de hacia dónde se dirige una política pública. En la Figura 1.1 se presenta la estructura general del modelo analítico propuesto, considerando los aquellos elementos más destacados de los distintos enfoques de análisis utilizados.

**Figura 1.1. Modelo para el análisis de la coordinación intersecretarial**



Fuente: Elaboración propia.

## Conclusiones

El funcionamiento de las administraciones públicas en el mundo, encuentra una tendencia general hacia la sectorización de los temas de la agenda pública a partir de Ministerios o Secretarías de Estado. Ante la creciente complejidad de los problemas públicos en términos de las causas que los originan, queda claro que algunos problemas no pueden sectorizarse o limitar su atención por una sola dependencia gubernamental. Estas temáticas de las que se habla demandan la unión de esfuerzos y el establecimiento de mecanismos que

faciliten la coordinación entre los actores involucrados. Por ello, la conformación de organizaciones de carácter intersecretarial que atiendan temáticas de naturaleza compleja, cobra especial relevancia y su debido estudio exige ampliar los horizontes de análisis con la finalidad de entender no solamente a la organización, sino también el contexto en el que se desenvuelve y el grado de éxito alcanzado en torno a la coordinación intersecretarial.

Así, se ha considerado oportuna la integración de tres enfoques teóricos, a decir, la Teoría de la Organización, el Institucionalismo y la Perspectiva de la Coordinación. Cada una con sus fortalezas y debilidades, aportan elementos que se entrelazan mutuamente buscando tejer una conexión que facilite no solamente la comprensión del funcionamiento interno de una organización intersecretarial, sino los mecanismos de interacción entre las partes que la conforman. Asimismo, el abordaje que aquí se ha planteado trata de sentar las bases para relacionar una determinada configuración organizacional, con su entorno o ambiente, tanto en el plano formal, donde la normativa establece el deber ser de la organización, así como en el plano de lo informal, el cual se manifiesta en el día a día, mientras se va conformando la identidad propia de la organización, se establecen rutinas y sus integrantes asumen o no, el rol que les corresponde.

Finalmente, cabe mencionar que la conjugación de los enfoques organizacional e institucional para realizar un abordaje integral del estudio de la coordinación intersecretarial es complementario dado que los elementos retomados de cada enfoque teórico se fortalecen entre sí, sin llegar a contradecirse. Además, el modelo propuesto no busca ser limitativo en el sentido de que se encuentre cerrado a la incorporación de nuevos elementos de análisis. Lo que se pretende es abrir una línea de estudio en torno a las organizaciones intersecretariales y determinar, si es que lo hay, el medio más efectivo para coordinar actores a nivel secretarial y lograr que cada uno de ellos se identifique como un potencial actor de cambio para la solución a determinado problema público. 🌊

## Referencias/References

- Ayala, José (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Cunill, Nuria (2005). *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*, X Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile.
- De la Rosa, Ayuzabet (2002). Teoría de las Organizaciones y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional en *Administración y Organizaciones*, No. 8, Año 4, pp. 13-44.
- Goodin, Robert (1996). *Teoría del Diseño Institucional*, Gedisa Editorial, Barcelona.

- Grandinetti, Rita (2013). *Diseño de organizaciones públicas locales para la gestión de territorios complejos: Hacia una propuesta metodológica*. Tesis Doctoral, Universitat Politècnica de València.
- Hall, Richard (2001). *Organizations, Structures, Processes and Outcomes*. Prentice Hall.
- Jepperson, Ronald (1991). Institutions, Institutional Effects, and Institutionalismen DiMaggio, P. y Powell, W. *The New Institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press. Chicago.
- Kumar, Kuldeep & van Dissel, Han (1996). Sustainable Collaboration: Managing Conflict and Cooperation in Interorganizational Systems en *MIS Quarterly*(pp. 279 – 300), September 1996; Vol. 20, No. 3.
- March, James & Olsen, Johan (1984). The new institucionalism: organizational factors in political life en *American Political Science Review*, Num. 78.
- Martínez, Roberto (2010). *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias en Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación (2010). Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*, Buenos Aires.
- Mintzberg, Henry (1979). *The Structuring of Organizations*, Prentice Hall.
- Mintzberg, Henry (1980). “Structure in 5’s: A Synthesis of the Research on Organization Design” en *Management Science*, Vol. 26, No. 3. INFORMS.
- North, Douglass (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.
- Peters, Guy (1998). *Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination*, Research Paper No. 21, Canadian Centre for Management Development, Canada.
- Peters, Guy (2003). *El Nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*, Gedisa, Barcelona.
- Peters, Guy (2005). The Search for Coordination and Coherence en *Public Policy: Return to the Center?* Unpublished paper. Department of Political Science, University of Pittsburgh.
- Powell, Walter & Bromley, Patricia (2013). *New institutionalism in the analysis of complex organizations*. Documento preparado para la International Encyclopedia of Social and Behavioral Sciences, 2<sup>nd</sup> Edition.
- Powell, Walter & Dimaggio, Paul (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, FCE-UAEM, México
- RAE (2014). Holismo. En *Diccionario de la lengua española* (22.a ed.). Recuperado de: <<http://buscon.rae.es/drae/srv/search?val=holismo>>
- Repetto, Fabián (2010). Protección Social en América Latina: la búsqueda de una integralidad con enfoque de derechos en *Revista CLAD Reforma y Democracia*, No. 47 (Junio de 2010), Caracas.
- Repetto, Fabián & Fernández, Juan Pablo (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*, UNICEF, Buenos Aires.
- Sánchez, José Juan (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana en *Gestión y Política Pública* (pp. 67-105), Vol. 28, No. 1.



- Simon, Herbert (1972). Theories of Bounded Rationality en McGuire and Redner (coordinadores), *Decision and Organization*, University of Minnesota.
- Vergara, Rodolfo (1994). *Decisiones, organizaciones y nuevo institucionalismo*, Perfiles Latinoamericanos, núm. 3, diciembre, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México
- Weber, Max. (1973). *Ensayos sobre Metodología Sociológica*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Weber, Max. (2002). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*, Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- Williamson, Oliver (1985). *The economic institutions of capitalism*. Simon and Schuster.

### Sobre el autor/About the author

Oscar Mauricio Covarrubias Romero. (mau\_covas@hotmail.com) Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la misma casa de estudios. Actualmente se desempeña como servidor público en la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de México.

### URL estable Artículo/Stable URL

<http://www.riceg.org>

*RICEG es una publicación semestral de IAPAS – Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios de Futuro, A.C. y la H. Cámara De Diputados de México. RICEG es un Journal Electrónico de acceso abierto, publicado bajo licencia Creative Commons 4.0.*

*RICEG is a biannual publication of IAPAS - International Academy of Politico-Administrative Sciences and Future Studies and The Mexican Parliament (Cámara de Diputados). RICEG is an electronic free open-access Journal licensed under 4.0 Creative Commons.*

