



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Covarrubias Moreno, Oscar Mauricio
Diez retos de la administración pública en clave de coordinación
Espacios Públicos, vol. 15, núm. 35, septiembre-diciembre, 2012, pp. 9-29
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67624803002>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Diez retos de la administración pública en clave de coordinación

Fecha de recepción: 10 de febrero de 2012

Fecha de aprobación: 29 de junio de 2012

*Oscar Mauricio Covarrubias Moreno**

RESUMEN

El presente artículo aborda la creciente importancia que el tema de la coordinación adquirirá en el estudio y práctica de la administración pública. Para ello analiza la globalización y la descentralización como factores que determinan la emergencia de la coordinación, y se describen los principales retos que desafían la capacidad de coordinación de los gobiernos.

PALABRAS CLAVE: interdependencia, coordinación, visión comprehensiva, complejidad, transversalidad.

ABSTRACT

The paper objective is to analyze the growing importance of the concept of “coordination” above the theory and practice of Public Administration. Globalization and decentralization are considered as key factors to determine the emergency of coordination, which is why they take a very significant part of this article. The main challenges that threaten the government’s capacity of coordination are also appointed within this work.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales con Orientación en Administración Pública. Profesor de Administración Pública y tutor en el Programa de Posgrado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

KEY WORDS: interdependence, coordination, comprehensive vision, complexity and transversality.

INTRODUCCIÓN

La administración pública en diversas partes del mundo enfrenta importantes retos que tienen su origen en dos aspectos interrelacionados. Primero, la fragmentación y la falta de coordinación entre las organizaciones encargadas de proveer los servicios públicos. Segundo, la complejidad de los grandes problemas que afectan el bienestar y amenazan el porvenir de la sociedad en los inicios albores del siglo XXI.

En el primer caso la descentralización y privatización de los servicios públicos llevadas a cabo en las últimas décadas parecen haber producido numerosas “organizaciones de propósito único” con roles y funciones especializados, autoridades centradas en sí mismas, y la falta de cooperación y coordinación, afectando el funcionamiento del gobierno en su conjunto. En el segundo caso la complejidad de los problemas sociales en el mundo globalizado ha elevado el nivel de interdependencia dentro y entre los gobiernos, ya que se trata de problemas que ninguna sola organización puede solucionar por sí misma. La combinación de ambos fenómenos representa serios retos para la administración pública debido a que su eficacia y eficiencia dependerán, en el futuro, no sólo de una mayor coordinación, sino de un tipo de coordinación que sólo puede proceder de una visión comprehensiva de largo alcance.

El propósito del presente artículo es llamar la atención sobre la creciente importancia que el tema de la coordinación adquirirá en el estudio y quehacer de la administración pública. Para ello se ha estructurado en tres apartados. El primero comprende una revisión del concepto de coordinación; en el segundo, se analizan la globalización, la descentralización y la privatización como tres grandes procesos que experimentados en forma simultánea determinan en gran medida la emergencia del tema de la coordinación como un desafío del gobierno contemporáneo; en el tercero se realiza una descripción general de los que consideramos son los principales retos que desafían la capacidad de coordinación en la administración pública de nuestros días. Se trata de una reflexión general sobre el tema de la coordinación, que como referente el funcionamiento del sistema federal en países como Estados Unidos, México y España.

UNA REVISIÓN DEL CONCEPTO

La coordinación es término que sugiere significados más allá de los que se enuncian en el diccionario, se trata de un concepto entreverado con otros, de los que toma sus referencias y sentidos, lo que hace que su definición y, todavía más, su delimitación como objeto de estudio presenten algunas dificultades.

Hay que aclarar, de inicio, que es un tema inherente a los conceptos de organización y administración, como principio o función que sustenta todo esfuerzo asociado en la búsqueda

de objetivos comunes. Göran Ahrne sostiene que la experiencia humana básica es la pertenencia y la dependencia, "...los seres humanos tienen metas, deseos, y esperanzas; las organizaciones existen como maneras en que las personas conectan entre sí para alcanzar esos fines" (Ahrne, 1994: 5). Dicho de otro modo, las organizaciones existen simplemente porque las personas tienen necesidad de ellas. La organización es coordinación, puesto que el problema básico de toda entidad organizada es armonizar los esfuerzos de un grupo para poder realizar de forma más eficiente una determinada tarea.

Por otra parte, administrar es coordinar, dado que junto a la planeación, la dirección y el control, la coordinación forma parte del proceso administrativo, y representa una de las tareas que todo administrador se encuentra obligado a llevar a cabo. En el campo de la administración pública, se invoca frecuentemente para maximizar esfuerzos y minimizar los costos en la consecución de metas comunes virtuales en todas las áreas de política, lo mismo en el terreno del desarrollo económico que en la seguridad social, la educación, la protección del medio ambiente, la seguridad pública y otras importantes cuestiones sociales. El término que alude a un tema de gran relevancia, en su uso habitual abarca diversidad de criterios, se emplea para referirse a problemas de funcionamiento, y a las soluciones, se le maneja como sinónimo de cooperación, colaboración o bien, como simple comunicación, y en las discusiones a menudo se le intercambia por el de organización o el de planeación.

La coordinación es un término que denota porque significa; pero evoca nuevos sentidos al imbricarse con otros conceptos de cuyos significados se ha permeado. Por lo que no es de extrañar la amplitud de sentidos otorgados al vocablo, que bien ilustra la célebre expresión de Pressman y Wilddavsky: "[...] ninguna frase expresa una queja tan frecuente en contra del gobierno como aquella que se refiere a la falta de coordinación, y ninguna sugerencia es más común como la que señala que lo que necesita es más coordinación" (Pressman y Wilddavsky, 1998: 227). En cualquier caso, su sola mención parece poner de manifiesto la complejidad alcanzada por los aparatos administrativos en términos de ineficiencia, desagregación, redundancia, incompatibilidad y conflicto.

El vocablo coordinación proviene del latín *coordinatio* que denota "acción y efecto de coordinar" que según el Diccionario de la Real Academia Española (2002), consiste en distribuir, colocar, poner de nuevo en orden y método, algo que antes se encontraba desordenado; o bien, que no se hallaba dispuesto en la proporción y orden convenientes. Se define también como el acto de colocar las cosas considerando el orden, clase o rango; como la adecuada o efectiva interacción, o la regulación de diversos elementos para una operación integrada y armoniosa.

En términos administrativos, se le concibe como uno de los principios esenciales de organización al lado de la división del trabajo o bien, como elemento constitutivo del llamado proceso administrativo junto con la planeación, organización, dirección y control. Mooney,

partiendo de que la coordinación es condición *sine qua non* de la organización, la considera “el primer principio de la organización”, y aduce que los demás principios están contenidos en él y son únicamente los canales a través de los cuales actúa y se hace presente la coordinación. La división del trabajo ha sido la primera forma histórica de organizar el esfuerzo de un colectivo orientado a la consecución de ciertos objetivos comunes (Rodríguez, 1999).

Si bien, hablando en términos sistémicos, dividir el trabajo permite reducir la complejidad asignando parcelas de problemas a unidades menores o subsistemas especializados, a la vez incrementa el nivel de complejidad interna del sistema en términos de conflicto, problemas de comunicación y de sintonización de las actividades parciales. Problemas que pueden reducirse mediante una coordinación de las decisiones-elementos, que tenga por horizonte de referencia al sistema como un todo.

La “administración es coordinación”, por cuanto como organización, proceso o gerencia supone una acción articulada, es decir, coordinada. La administración entendida como proceso social es la distribución de diversas tareas entre múltiples actores, cuya integración de esfuerzos facilita, en principio, el logro de los objetivos o la producción de los resultados buscados. Entendida, en cambio, como dirección o gerencia, la administración es la capacidad y actividad de organizar la intervención de múltiples actores con tareas diversas para asegurar la eficacia de la cooperación (Aguilar 1999: 125). A la coordinación corresponde armonizar el

conjunto de actividades de una organización, facilitando el trabajo y los resultados. A través de ella se combinan los recursos y actividades en las proporciones adecuadas, se ajustan los medios a los fines.

La división del trabajo y la coordinación constituyen imperativos naturales de la función directiva; mientras la primera separa las actividades para ahorrar esfuerzos, la segunda las reúne, buscando sincronizarlos: ambas son necesarias en términos de eficiencia. De este modo, en el ámbito de una organización, el medio más tradicional de coordinación está representado por la jerarquía.

El tema de la coordinación se torna más complejo, cuando del ámbito intraorganizacional –en el sentido que alude esencialmente a la coordinación de actividades o tareas de personas– se traslada a un escenario distinto al que se acuñó y usó durante mucho tiempo, es decir, al escenario de relación entre diferentes organizaciones. La dimensión interorganizacional ha adquirido relevancia debido a la conformación de entornos en los que las organizaciones se ven en la necesidad de construir o formar parte de redes de intercambio, colaboración y complementariedad, donde la viabilidad de toda organización pública o privada se encuentra supeditada, en buena medida, a las relaciones que establezca con otras organizaciones en su carácter de clientes, financiadoras, proveedoras, consultoras, suplementarias y eventuales competidoras.

En este plano se sitúa la definición de Alexander que concibe la coordinación como concertación de acciones entre una serie de

organizaciones que admiten sus dependencias mutuas (1998:135). Asimismo, la de Zapico (1998), para quien representa la interrelación de las partes de un sistema para lograr sus objetivos y mejorar el funcionamiento global del mismo. O la propuesta por Gittell, según la cual, la coordinación puede ser simplemente entendida como el manejo de las interdependencias entre tareas (1998: 7). En nuestro interés por plantear la especificidad del tema de la coordinación del gobierno como un objeto de estudio en sí mismo, resulta oportuno situar como punto de referencia la definición formulada por Peters sobre la *coordinación gubernamental*: actividad orientada a reducir la redundancia e incoherencia en las políticas y programas públicos (1998: 296).

Definir la coordinación impone considerar una serie de conceptos que, asociados o contenidos en la propia definición, permiten precisar lo esencial del término, pero que tampoco son fáciles de definir e implican, a su vez, nuevas búsquedas y elucidaciones. Las palabras –ha escrito Grijelmo (2003)– no valen por sí mismas, toman también las referencias y los significados de sus vecinas y de sus orígenes, es decir, además de su propio significado tienen un poco del sentido de aquellas con las que se encuentran anudadas, y mucho del significado que han adquirido en su lugar dentro de los contextos en que han sido empleadas. Del conjunto de nociones imbricadas en el tema de la coordinación, para efectos de este artículo se ha optado por destacar: interdependencia, cooperación, colaboración, y sinergia.

a) *Interdependencia*

Definida como la “dependencia recíproca” (RAE, 2002) entre al menos dos entidades que pueden ser objetos, individuos o grupos, en el campo de las organizaciones, la interdependencia proviene al menos de los siguientes cuatro factores: i) de los insumos, que comprenden la distribución de las habilidades, los recursos y la tecnología que define la forma de realizar el trabajo; ii) de los procesos, por los cuales los miembros realizan el trabajo; iii) de la forma en que las metas son definidas y alcanzadas, es decir, en forma individual y colectiva; así como, iv) de la manera en que el desempeño es recompensado, privilegiando la acción de grupo o la actuación individual.

La interdependencia se define como el grado en que la tarea de la organización exige a sus miembros a trabajar unos con otros (Mohr, 1971; Thompson, 1967). En términos sistémicos representa el grado de dependencia entre el desempeño de las distintas partes. Interinstitucionalmente, el involucramiento de toda clase de organizaciones en procesos de toma de decisión conjunta es objeto de creciente atención. En los diferentes dominios del quehacer público la necesidad de coordinación puede ser vista en y entre organizaciones gubernamentales, entre el gobierno y los ciudadanos, así como entre organizaciones públicas y el sector privado. La progresiva interdependencia “en lo interno y con el entorno”, hace que el tránsito de un *policy making* autoreferido a otro sustentado en procesos conjuntos, no sea una capacidad

optativa sino una necesidad esencial de los gobiernos y sus organizaciones.

b) Cooperación

La existencia de trabajos paralelos que apunten en la misma dirección, hacia los mismos objetivos, no significa necesariamente que se hallen conectados entre sí, la situación puede llevar a la duplicidad de esfuerzos y desperdicio de recursos. De igual modo, se pueden establecer relaciones esencialmente de cooperación pero no de coordinación, ya que el diseño e implementación de un programa determinado corresponde sólo a una de las partes, mientras la otra sólo le presta apoyo. La coordinación caracteriza las relaciones entre organizaciones cuyo objetivo es una aspiración común o compartida, y donde hay conciencia de que el logro del objetivo parcial contribuye al logro del objetivo general.

La cooperación, del latín *cooperatio*: obrar mutuamente con otro para un mismo fin, puede ser definida como el modo de actuar de dos o más entidades con cometidos diferentes, que voluntariamente relacionan y vinculan entre sí sus respectivos procedimientos con vistas a alcanzar resultados predeterminados (RAE, 2002). La cooperación puede presentarse en diferentes modalidades, por ejemplo, para Fajardo, como “acción paralela no contradictoria, reparto de tareas y acción conjunta” (1992: 739-741), que se refieren a una forma de entender y categorizar este modo de comportamiento entre

las organizaciones. La primera representa el grado mínimo de colaboración, que supone más bien una actitud pasiva respecto del conjunto, limitándose a constatar las posiciones de los demás y a proponerse no interferirlas. Esta actitud puede incluso resultar de un acuerdo previo después de comprobar el riesgo de colisiones competenciales y de convenir que las administraciones marchen cada una por su camino, aunque evitando el enfrentamiento con las demás. El *reparto de tareas* entre las organizaciones competentes en una materia puede surgir de una distribución de responsabilidades donde la complementariedad que se consigue beneficia al conjunto. Por último, en la *acción conjunta* las entidades acuerdan asumir compartidamente la responsabilidad de la acción en un sector y desarrollarla de la misma forma. Este esquema cooperativo, libremente aceptado, difiere de aquel donde la función conjunta ha sido impuesta al asignar las competencias.

Aunque la “cooperación es conjunción”, no siempre significa acción conjunta, puesto que existe también cooperación cuando la actuación de cada elemento es identificable por separado. En la cooperación la participación de cada instancia es igualmente importante y necesaria para el resultado esperado, por lo que no es válido calificar como principal o accesoria la contribución de las partes.

c) Colaboración

Otro de los conceptos relacionados con la coordinación es el de colaboración, que procede

del latín *collaborare*: “trabajar con otra u otras personas en la realización de una obra, contribuir en el sentido de concurrir con una cantidad o ayudar con otros al logro de algún fin” (RAE, 2002). A diferencia de la cooperación, en la colaboración existen diferencias de rango entre las entidades que auxilian y aquella que recibe la colaboración, lo que habitualmente implica que solamente una de las instancias desempeñe un papel protagónico, tanto en la acción coordinadora como en la definición de las acciones por coordinar. La coordinación en este caso no supone el ejercicio de poderes jerárquicos formalmente establecidos; es un término utilizado para describir el proceso de facilitar y operar acuerdos de carácter multiorganizacional con el propósito de solucionar problemas que no se pueden resolver fácilmente por las organizaciones individuales. La colaboración significa acción conjunta o cooperar para alcanzar objetivos comunes, trabajando a través de límites en las relaciones multisectoriales (Henton, *et al.*, 2006). La cooperación se basa en el valor de la reciprocidad.

d) Sinergia

El término proviene del vocablo griego *sunergia* que significa “cooperación”, así como de *sunergos*: “trabajando juntos”. Sinergia sugiere la acción conjunta de dos o más agentes cuyo efecto combinado es mayor que la simple suma de los esfuerzos de cada una de las partes (AHD, 2011). De uso común en la medicina, se refiere

los resultados que, como parte de un sistema, se obtienen de la acción conjunta de dos o más músculos u órganos (Merriam-Webster, 2008).

Otro sentido del término lo encontramos en relación con la farmacología, la palabra alude a la potenciación de los efectos de dos o más elementos al entrar en contacto. Procedente de otros campos de conocimiento, el vocablo se emplea en administración para referirse a la consecuencia esperada o real resultante de la intervención de diferentes individuos, departamentos u organizaciones que buscan estimular el surgimiento de nuevas ideas o circunstancias que se traduzcan en una mayor productividad. A partir del supuesto de que la sinergia produce resultados cualitativamente superiores a la suma de las actuaciones individuales, en el escenario interorganizacional el uso del concepto alude a los beneficios mutuos que trae consigo la formación de sociedades, alianzas, redes y consorcios. Así, en términos de interacción institucional, ésta se produce si una institución afecta el desarrollo o ejecución de otra institución (Wettestad, 2009: 396). Los efectos de la misma pueden ser benéficos, perjudiciales o neutrales para la institución de destino. La sinergia tiene lugar precisamente cuando la interacción crea efectos favorables para las dos instituciones.

La administración pública, como sistema interorganizacional, consiste en principio, en una acción colectiva organizada en la que cada actor sabe y acepta la tarea que debe cumplir, la clase y cantidad de productos que debe ofrecer como insumos para las actividades de

los otros actores, y mantiene la expectativa de que el resultado final de la acción colectiva produzca beneficios superiores a los que se podría conseguir con el esfuerzo individual. De este modo, según Bertelli, los problemas de coordinación se producen cuando todas las partes o actores pueden beneficiarse de la toma de decisiones coherentes, pero no tienen los incentivos individuales para estructurar sus decisiones en ese sentido (2011: 62).

Como fenómeno de cooperación social, la eficacia de la administración pública guarda relación directa con la manera como se distribuyen e integran los diferentes trabajos, en otras palabras, con la organización y la coordinación. En este sentido, a decir de Aguilar (1999), la eficacia de la acción colectiva mantiene relación directa con su organización, es decir, con la manera como se han distribuido e integrado los diferentes trabajos y tareas de los múltiples colaboradores e incrementa su eficacia cuando, además de una pertinente coordinación de la labor conjunta, los participantes incorporan en sus operaciones tecnologías probadas y precisas en sus rendimientos.

Con base en las definiciones y consideraciones antes planteadas, para efectos del presente artículo, definimos a la coordinación en la administración pública como: Una tarea compleja de naturaleza esencialmente política, indispensable para una acción conjunta de gobierno, que a través de medios de concertación formal e informal, tiene que ver con la activación, sintonización y organización de esfuerzos dispersos, la conciliación de intereses, la

colaboración y sinergia interorganizacional, la compatibilización de autonomías, la armonización de metodologías de acción, y la gestión de interdependencias en los distintos escenarios de la actividad gubernamental. Es decir, dentro y entre unidades, sectores, niveles y órdenes de gobierno, así como, en la interacción con actores sociales y entidades de carácter internacional.

Lo anterior implica que en tanto actividad organizada del Estado, la administración pública transcurre en diversos escenarios como parte de dos grandes dimensiones: en lo interno y con el entorno, y en cada una de ellas la coordinación se “encuadra” por marcos de operación que determinan las referencias, fines y modos en que ésta se lleva a cabo.

Para completar la definición, habrá que decir que no existe una finalidad implícita en los actos de coordinación, éstos cumplen su objetivo si posibilitan una acción colectiva de gobierno que procure beneficios comunes, asimismo, el logro ésta no reside únicamente en la coordinación, sobre todo si no tiene como base la existencia de administraciones públicas con capacidad de intervención. En otras palabras, suficiencia interna y conectividad exterior constituyen dos factores claves asociados al devenir de las políticas públicas.

Así, por ejemplo, en un sistema federal, donde si bien los órdenes de gobierno tienen sus propias esferas de competencia, pero en el que de igual modo existen jurisdicciones difíciles de delimitar y ámbitos comunes de actividad, más que ser prerrogativa o responsabilidad

de una de las partes, la coordinación debe ser un rasgo sistémico. En entornos de esta clase, la coordinación –formal e informal– ocurre prácticamente en todas las etapas de ejecución de un programa, y en cada nivel de gobierno. En términos de la gestión de una determinada política, particularmente de aquellas de dimensión nacional o regional, lo anterior se traduce en graves dificultades para lograr el entrelazamiento interior de las acciones y enfrentar o atender la influencia que ejercen actores situados más allá de las fronteras sobre las agendas, y la manera como se operan las políticas, que no hace mucho tiempo se consideraban asuntos de carácter nacional o doméstico.

Indudablemente, se precisa reconocer que las necesidades de coordinación aumentan debido a la naturaleza de los actuales problemas públicos, como uno de los factores que precipita el incremento de la interdependencia y la necesidad de coordinación de los gobiernos. Los problemas se han vuelto más complejos en cuanto a tamaño, intensidad y conectividad afectando a más gente y más lugares. En este contexto, una de las nuevas manifestaciones de la ineficacia de los gobiernos tiene que ver con la desarticulación e incoherencia de sus acciones. En otras palabras, con la falta de coordinación entre sus políticas.

En síntesis, la coordinación gubernamental representa una vía para el estudio de la administración pública en tanto que ésta constituye un hecho de cooperación y de acción conjunta; pero constituye, a su vez, un tema u objeto de investigación en sí mismo. Forma

parte de los “objetos de estudio” que poseen características propias y generan sus propios productos, categorías, alcances, limitaciones y resultados.

EMERGENCIA DEL PROBLEMA DE LA COORDINACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Si bien desde que las estructuras de gobierno comienzan a diferenciarse a través de ministerios y departamentos, surgen los reclamos en el sentido de que las organizaciones desconocen lo que las otras hacen y que sus programas son, con demasiada frecuencia, contradictorios, redundantes o ambas cosas, no es menos cierto que la naturaleza del gobierno contemporáneo exacerba las dificultades de coordinación.

Actualmente el quehacer público involucra complejas configuraciones e interacciones al interior del *cosmos* de la administración pública y de ésta con su entorno, a través de una diversidad de conexiones que en su conjunto marcan el devenir de importantes políticas y programas gubernamentales. El origen de estas circunstancias concierne, en mucho, a la descentralización y globalización como determinantes generales de la naturaleza compleja del gobierno contemporáneo.

La conjunción histórica de ambos fenómenos plantea importantes exigencias a la capacidad de acción de los estados y gobiernos que ven mermadas sus competencias, así como la capacidad de decidir de manera unilateral y

autónoma, lo mismo en lo interno que en su vinculación con el exterior. Mientras la primera produce un replanteamiento de los vínculos entre los gobiernos –centrales y locales– y de estos con la sociedad, la segunda trae consigo la progresiva vulnerabilidad a factores derivados de las nuevas estructuras económicas mundiales, así como de la intervención de actores situados más allá de las fronteras.

Por un lado, el desarrollo de las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales ha alcanzado una dimensión que se eleva por encima de las fronteras de los estados e ignora las jurisdicciones políticas y administrativas establecidas entre ellos. De acuerdo con Axford la globalización reside en que cada vez resulta menos relevante hablar de economías y jurisdicciones nacionales separadas y sostenidas en principios tradicionales como la soberanía del Estado-nación: “la idea de un sistema global sugiere que la interconectividad y la interdependencia aumenta la dificultad de los estados-nación, localidades e incluso los individuos para mantener la identidad sin la referencia a estructuras y flujos más amplios” (1995: 27).

Por otra parte, la descentralización en muchos países se ha planteado sobre una hipótesis basada en una fórmula aparentemente contradictoria, en el sentido de que es necesario combinar altos niveles de autonomía local con un “gobierno central fuerte”, para que la descentralización pueda cumplir sus objetivos. La puesta en práctica de esta fórmula ha dado cabida a complejos esquemas de distribución funcional,

donde la concreción de las políticas y programas suele sustentarse en la participación intersticial de múltiples actores, cuya “operatividad” resulta imposible concebir sin el reconocimiento y gestión efectiva de las interdependencias a través de la coordinación, especialmente a nivel intergubernamental.

En este punto, conviene citar a Jordana (1999), quién afirma que existen numerosos casos donde la descentralización no se realizó con la finalidad de construir un “modelo entrelazado de gobierno de niveles múltiples”, sino que ha sido producto de una mezcla de dos lógicas de cambio institucional muy distintas: la introducción de una estructura de separación de poderes y la determinación de los gobiernos centrales y los partidos políticos, de no perder completamente su control del proceso y de los recursos descentralizados.

La creciente importancia del tema de la coordinación en los tiempos vividos obedece a dos procesos adicionales. Por un lado, a las estrategias gerenciales para la reforma administrativa del gobierno, que bajo la denominación de la Nueva Gestión Pública (NGP) compelen a una mayor descentralización y a la asignación de mayor autoridad a los niveles inferiores en las organizaciones, derivando en la creación de instancias autónomas o semiautónomas, particularmente para la prestación de servicios públicos. Por otro, a la escala, complejidad y naturaleza multifactorial de las problemáticas sociales que, al lado de severas dificultades fiscales, acrecientan las presiones para desarrollar una acción gubernamental coherente.

Los gobiernos –de acuerdo con Peters y Savoie– deben lidiar crecientemente con dos poderosas fuerzas que conducen a direcciones diametralmente opuestas. Algunas de las fuerzas son predominantemente el resultado de sus propias políticas, pero otras no: “Sin tener en cuenta su origen, éstas fuerzas compiten entre sí [...] unas, liberadas por aquellos que desean reinventar el gobierno, llevando al centro de gobierno a descentralizar las decisiones para fortalecer a gerentes y empleados en la línea de frente [...] otras, que llaman a fortalecer la capacidad del centro para coordinar el desarrollo e implementación de la política” (Peters y Savoie, 1996: 281).

La complejidad en los estados –según Claus Offe (1996: 66)– más que en otro tipo de organizaciones, atenta contra su integridad y coherencia orgánica. A partir de la noción de “descomposition of state power by increase of functions”, sostiene que el reclamo a los estados de decisiones racionales se explica por el hecho que la multiplicación de responsabilidades se acompaña por un aumento en las instancias, autoridades, y agentes administrativos implicados, lo cual produce una pluralización interior y una fragmentación de perspectivas departamentales dentro de la administración, una intensificación en los conflictos y, en general, un incremento en la imprevisibilidad de los resultados a largo plazo, así como en los supuestos efectos “sinérgicos” de políticas individuales que resultan casi imposibles de coordinar.

Las reformas institucionales en los principales sistemas democráticos han tendido

a fragmentar el gobierno y hacer más difícil la coordinación. Ejemplo de ello es la creación de pequeñas organizaciones más o menos autónomas, a partir de la desagregación de las grandes estructuras ministeriales. Además de la mayor división dentro del propio sector público, ha habido una marcada tendencia a recurrir a las organizaciones del sector privado para prestar servicios públicos. Ambos procesos disminuyen la coordinación y coherencia en la administración pública.

Al imitar los mecanismos de mercado del sector privado, a decir de Wilkinson y Applebee (1999), NGP se orientó a los usuarios individuales y a la fácil medición. Con ello acentuó el departamentalismo, las divisiones y pugnas territoriales entre las instancias centrales y locales, así como un énfasis –muchas veces desmedido– en la relación entre el proveedor de servicios y los consumidores individuales. Adicionalmente, privilegió la eficiencia y los resultados a corto plazo.

Hoy en día existe cada vez mayor evidencia de que los países que han delegado un alto grado de responsabilidad en agencias y organismos autónomos se están replanteando los desafíos creados por esta nueva situación. En su informe *La modernización del estado: el camino a seguir*, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) da cuenta del surgimiento de una serie de problemas como resultado de esta descentralización funcional:

- El gran número existente de nuevas formas organizativas y estructuras estatales, modelos administrativos y mecanismos de rendición

de cuentas impide obtener una imagen clara de cómo funciona el sistema en su conjunto, situación que debilita el sistema de control parlamentario y podría perjudicar la confianza de los ciudadanos en el sistema, ya que resulta muy complicado de entender.

- La descentralización funcional del Estado supone riesgos inherentes para el control democrático y la rendición de cuentas. El control político de los organismos autónomos podría ser muy difícil, ya que a menudo se les exime de una supervisión permanente y su estructura de gobierno es muy compleja.
- La elaboración del presupuesto por resultados y la gestión del rendimiento exigen que los organismos competentes dispongan de las capacidades necesarias en estas áreas, cosa que no sucede en un gran número de ocasiones. A los riesgos de que el modelo pueda no funcionar, hay que añadir un posible aumento de la corrupción.
- La delegación de responsabilidades en agencias y organismos autónomos ha creado dificultades de coordinación de la actividad gubernamental. La coherencia gubernamental adolece de coordinación en la definición de objetivos, así como en la forma en que el gobierno actúa para conseguir esos objetivos (2006: 145-154).

Sobre este último punto, la OCDE advierte que la falta de coordinación podría, además, generar con el tiempo solapamientos y duplicación del

trabajo. Esto sería lo más peligroso, puesto que los organismos autónomos son más difíciles de reestructurar que las unidades clásicas dentro de los ministerios. En síntesis, considera que sin una dirección y coordinación adecuadas, estos organismos podrían seguir estrategias que favorecieran sus propios intereses y no responder al interés público.

La NGP, con su visión de la administración pública como una constelación de agencias ejecutivas –advierte Joan Prats (2005)–, no ha tenido en cuenta que la mayoría de los bienes públicos o intereses generales de los que depende el bienestar de nuestro tiempo no dependen de la acción de un único departamento y agencia, sino que requieren la capacidad de coordinación y colaboración entre una pluralidad de actores públicos, privados y civiles.

En otra vertiente, el aumento de las necesidades de coordinación entre los gobiernos tiene que ver principalmente con el tipo de cuestiones que se deben afrontar hoy en día. Los problemas públicos se han vuelto más complejos en términos de tamaño, intensidad y conectividad, afectando a más gente y más lugares. Covarrubias *et al.* apuntan que en muchos sentidos, esta complejidad puede resumirse en la idea de una naturaleza transversal de los problemas que opera en tres dimensiones: espacial, causal, y temporal. En el primer caso porque de manera progresiva los problemas ignoran y trascienden los límites territoriales o jurisdiccionales. En el segundo debido a que al ser resultado de múltiples causas o factores, involucran a diferentes sectores de la

actividad pública. Y tercero porque muchos de los problemas que están surgiendo o que se han agravado, trascienden y no se pueden resolver en un solo período de gobierno (2011: 4).

La incidencia de problemas que atraviesan las fronteras jurisdiccionales provoca que diversos gobiernos se vean implicados en su resolución. El aumento de la interdependencia, entendida como el grado en que las instituciones que pertenecen a los diferentes gobiernos deben trabajar juntas para lograr un objetivo común, es decir, para hacer frente a un problema que no puede ser resuelto –o fácilmente resuelto– por un gobierno en forma unilateral (Agranoff y McGuire, 2003), se reflejan en una expansión de las áreas de interés compartido y la toma de decisiones en común.

Así, asuntos como el deterioro ambiental, la conurbación y la metropolización, el crimen organizado, las enfermedades endémicas, los desastres naturales, los fenómenos de exclusión social, por citar algunos, son cuestiones que sobrepasan, por mucho, los intereses y capacidades particulares, y exigen a los gobiernos a dejar atrás la acción unilateral, para buscar y poner en marcha soluciones basadas en la cooperación. En concreto, esto significa que la eficacia final de los procesos de decisión y puesta en práctica de las políticas dependen en gran parte de la capacidad de interacción y negociación *intra* e intergubernamental, es decir, del establecimiento y consolidación de un tejido relacional y funcional eficaz entre los distintos niveles de gobierno y dentro de cada uno de ellos.

DIEZ RETOS ASOCIADOS A LA COORDINACIÓN

La coordinación es una cuestión estructural de la tarea del gobierno y se encuentra estrechamente relacionada con la dimensión o estructura del aparato burocrático. Sin embargo, como antes hemos referido, existen otras causas, fenómenos y problemáticas que desafían la capacidad comunicativa de los gobiernos para desarrollar una acción pública conjunta y coordinada. Unas y otras se esbozan a continuación:

1. La interdependencia organizacional y complejidad contextual. En la actualidad sabemos que vivimos en un mundo complicado, profundamente interconectado y que muchos de los problemas que afectan a la sociedad sólo vagamente se ajustan a los modelos utilizados para describirlos. Parafraseando a Fritjof Capra, existe una crisis de percepción, predominan abordajes científicos e institucionales que proceden de una visión desfasada del mundo, una visión inadecuada de la realidad que impide tratar con un mundo crecientemente complejo (1996: 26). En este contexto, las organizaciones dependen cada vez más de otras organizaciones no sólo para cumplir sus propósitos, sino para garantizar su propia existencia. Por ello, tienen que dedicar grandes esfuerzos a entender y atender su posición en un contexto complejo, en que la viabilidad de toda organización pública o privada se encuentra supeditada a la calidad de las relaciones que se establezcan con

otras *organizaciones clientes, financiadoras, proveedoras, consultoras, complementarias* y eventuales *competidoras*. En el campo de la administración pública, la búsqueda de vías para optimizar las concordancias entre las organizaciones plantea delicados problemas de compatibilización de autonomías, políticas y metodologías de acción. En la prestación de los servicios públicos, donde es difícil concebir soluciones que no impliquen la participación de organizaciones ubicadas en distintos sectores de actividad pertenecientes a diferentes niveles de gobierno, estas consideraciones adquieren relevancia debido a que los gobiernos y sus organizaciones poseen importantes facultades coincidentes e interdependientes. En la actividad de gobierno, una mayor especialización de las organizaciones aumenta la dependencia de las organizaciones respecto a los insumos y externalidades derivados de la acción de las demás, al mismo tiempo, da lugar a ciertas condiciones que pueden favorecer un comportamiento autónomo. Así, a pesar de los beneficios que supone una asociación sinérgica, existe coincidencia en advertir sobre lo que se considera un nivel precario de articulación interinstitucional. Prats (2004), habla de la necesidad de replantear el modelo burocrático predominante en la administración pública caracterizado por lo que llama “bajos niveles de transversalidad y colaboración interadministrativa”.

2. En estas circunstancias, surge lo que para Oszlak representa una interrogante crucial: “¿Cómo se consigue que el encadenamiento

de acciones derivado de una situación de interdependencia produzca resultados compatibles con los objetivos de política originariamente fijados?”. La respuesta, que sin lugar a dudas es compleja, se encuentra en la colaboración y la coordinación.

3. La multifactorialidad de los problemas públicos. En prácticamente todas las áreas de política pública, pero particularmente en el terreno social, existe una necesidad de que desde una visión comprensiva se desarrollen políticas públicas que al tener en cuenta las múltiples causas que dan origen a los problemas, sean resultado de la participación articulada de instancias pertenecientes no sólo a diferentes sectores de actividad gubernamental, sino a diferentes órdenes de gobierno. Una actuación organizacional aislada, parcial, focalizada en un determinado factor, disminuye drásticamente las posibilidades de una intervención pública efectiva. Aguilar apunta que el acento en la especificidad del análisis ha propiciado que los asuntos públicos se desagreguen cada vez más en asuntos especiales, particulares y hasta singulares, que además son analizados en modo desarticulado, pues un problema público suele examinarse sin tomar en consideración el resto de los problemas, sin averiguar si existen relaciones entre ellos (2011: 28). Se diseña la política sin referencia a otras políticas que tienen que ver con los mismos asuntos, y menos aun respecto a la totalidad o complejidad de la acción del gobierno o al equilibrio general

de la sociedad y a su futuro sustentable. De acuerdo con Mulgan (2001), los gobiernos tienden a ser más felices con las relaciones de causalidad simple, con relaciones entre *inputs* y *outputs*, en lugar de reconocer la interdependencia de los fenómenos.

4. La fragmentación de la autoridad. Resultado de la redefinición de áreas de responsabilidad entre los órdenes de gobierno y del reconocimiento de mayores grados de autonomía para autoridades locales, la implementación de importantes políticas debe transitar o *desdoblarse* a través de distintos ámbitos jurisdiccionales y funcionales donde participan una diversidad de actores en distintas fases o etapas. Aunque en los sistemas formales de distribución de competencias hay una tendencia a favorecer el desempeño gubernamental independiente, paradójicamente crecen en importancia lo que podría llamarse “jurisdicciones mezcladas”, zonas de interacción o franjas donde los *empalmes* y la necesidad de cooperación son inevitables. El desarrollo de las políticas enfrenta habitualmente el reto de lograr que múltiples organizaciones sin vínculos de autoridad entre ellas, cooperen en la ejecución de una política común, particularmente cuando se trata de políticas que, establecidas en el centro, deben materializarse en el ámbito local.
5. Privatización. Como hemos referido en páginas anteriores, la fragmentación ocasionada por la NGP ha aumentado la presión para una mayor integración y

coordinación horizontal. Muchos de los problemas sociales no pueden ser abordados de manera aislada, al atravesar las divisiones sectoriales aumentan la necesidad de un abordaje interinstitucional. Sin embargo, muchos funcionarios políticos se han mostrado reacios a aceptar que la NGP ha llevado a un debilitamiento del control político (Christensen y Laegreid, 2008: 99). Aunque otros reconocen una situación en la que están perdiendo el control, influencia e información necesarias para poder rendir cuentas (Brunsson, 1989). De este modo, el principal objetivo de las reformas posteriores a NGP ha sido el de mover gradualmente a las organizaciones del sector público, de la desintegración o fragmentación producida en la NGP, a una situación de mayor integración y coordinación.

6. Desigualdad en las capacidades institucionales. Asociadas al punto anterior, destacan las cuestiones que derivan, por un lado, del hecho de que los gobiernos subnacionales y locales poseen sus propias tradiciones, “miradas” y formas de hacer las cosas; por otro, de que éstos cuentan con diferentes capacidades administrativas para operacionalizar políticas y programas, razón por la cual se registran trayectorias y logros disímiles en cada caso. Más allá de una natural heterogeneidad en los niveles de desarrollo institucional, las marcadas desigualdades o disparidad entre los niveles de gobierno pueden lanzar por la borda las ventajas teóricamente asociadas a la descentralización. La escasa habilidad técnica

y la insuficiente capacitación de empleados, en adición a la falta de experiencia para formular e implementar programas de manera efectiva, son factores que afectan por igual a los gobiernos centrales, subnacionales y locales. Estas circunstancias dan sentido a la afirmación de que la coordinación no es una cuestión de carácter técnico o de simple voluntad política. Lo anterior tiene que ver con una de las razones que llevan a las organizaciones a eludir interactuar con las demás, se relaciona con las expectativas altamente probables de que se produzcan formas asociativas que generen efectos distintos a los esperados, “no sinérgicos”; o aun más contraproducentes. Lo anterior, que abarca una variedad de situaciones, puede ilustrarse cuando un partido político se alía a otro de mayor fuerza y, donde más allá de ciertos logros iniciales, termina, en el mediano plazo, siendo cooptado para reducir sus espacios de control y legitimidad política. En otra perspectiva, las disparidades existentes en las capacidades y aparatos administrativos impiden a los gobiernos y sus organizaciones alcanzar los beneficios que supuestamente debieran derivar de su participación en una política o programa de carácter colectivo.

7. Los crecientes problemas fiscales. Enfrentados a restricciones fiscales y mayores demandas al mismo tiempo, los poderes públicos tienen ante sí el imperativo de diseñar estructuras administrativas más eficientes que les permitan “hacer más con menos” (OCDE,

2006). La captación, distribución y uso de los fondos fiscales han sido por mucho tiempo temas que suscitan controversias y tensiones entre los diferentes órdenes de gobierno, así como entre éstos y los congresos. Las dificultades económicas de los gobiernos en la actualidad les compelen a encontrar una mejor relación costo-beneficio para alcanzar las metas de las políticas. Dentro de este contexto, la coordinación resulta ser una demanda cada vez más apremiante, en la medida que puede significar la eliminación de programas redundantes, el ahorro de importantes recursos, así como un diseño multiorganizacional e intergubernamental de las políticas basado en la reciprocidad y cooperación en tareas comunes. Apunta Naidu que en la era del gran gobierno y la participación a gran escala de organizaciones privadas en la provisión de servicios públicos, la coordinación efectiva es absolutamente esencial para la buena administración: la coordinación evita el dispendio de esfuerzos y el derroche de recursos materiales (2005: 196).

8. La mayor democratización y pluralidad política. En tanto variable dependiente del tipo de gobierno y del régimen político, la administración pública ha experimentado importantes transformaciones en virtud de los procesos de transición de regímenes autoritarios hacia regímenes democráticos. Nuevos gobiernos de diferentes niveles emergen de partidos de oposición. Esta pluralidad torna, sin duda, más difícil la

tarea gubernamental, dado que se deben consensuar decisiones, tomar en cuenta puntos de vista de diferentes partidos políticos, grupos sociales y grupos disidentes con proyectos muchas veces contrapuestos. La progresiva presencia de poderes políticos relativamente autónomos, que no son responsables ante el gobierno central, sino ante sus electores, introduce una nueva dinámica política. La democratización no sólo se refleja en un mayor acceso de partidos de oposición a espacios de gobierno, lo hace, además, en la existencia de “gobiernos divididos”, en los que el poder ejecutivo no tiene asegurado el apoyo del congreso al carecer de mayoría absoluta en las cámaras. Como apuntan Yackee y Yackee, en numerosos sistemas políticos el gobierno dividido se ha vuelto la regla más que la excepción (2009: 128). De acuerdo con Coleman, un gobierno dividido refuerza los obstáculos inherentes a la coordinación, invita al cálculo estratégico entre los actores políticos con influencia en la competencia institucional, y hace que la promulgación de la política significativa más difícil (1999: 821).

9. La necesidad de una mayor sustentabilidad social de las políticas. Esto tiene que ver con la exigencia no sólo de captar y ser más sensibles a las necesidades de cada comunidad, sino de asociar al individuo a las decisiones públicas, lo que conlleva la necesidad de tender puentes funcionales entre el Estado y la sociedad, entre la

administración pública y los ciudadanos. Existe un amplio consenso en el sentido de que las reformas en la provisión de los servicios públicos no son sustentables, si la población a la que se encuentran dirigidos no se involucra en su diseño y ejecución. Si bien la descentralización mejora las oportunidades de participación social al acercar el poder y los recursos, al lugar en que se generan las demandas y se gestionan los servicios, ésta tiene en la participación una de sus condiciones esenciales, por lo que existe entre ellas una suerte de relación simbiótica. Es esencial, por tanto, interconectar la administración pública a la sociedad a la luz de la conveniencia de lograr la cooperación para alcanzar determinados objetivos o producir ciertos resultados;

10. Las problemáticas que atraviesan las fronteras jurisdiccionales. La manera como las áreas geográficas son afectadas por los problemas, raramente coincide con las jurisdicciones, lo que puede ejemplificarse con lo que sucede en los espacios urbanos sin delimitación precisa, donde diferentes gobiernos se ven implicados por problemáticas comunes que constituyen un reto para sus infraestructuras de servicios. O bien, que al compartir un mismo nicho ecológico deben enfrentar la destrucción de recursos naturales y los efectos de la contaminación ambiental por fuentes fijas y móviles interconectadas. Ocurre lo mismo con la incesante delincuencia organizada o incidental que no respeta lindes políticos, geográficos o administrativos; que se

beneficia incluso de que los sistemas legales, policiales y judiciales sean diferentes y de que tengan limitaciones jurisdiccionales. El narcotráfico, por ejemplo, suele ser un delito tipificado como federal, pero sus secuelas delictivas, al ser del fuero común, deben ser atendidas por autoridades subnacionales y locales. La presencia creciente de este tipo de problemas impone a los gobiernos evitar la formulación aislada de planes y a buscar, en cambio, iniciar o profundizar operaciones conjuntas o de carácter intergubernamental; y

11. Las políticas globales. Finalmente, a las cuestiones enunciadas habría que agregar que mientras en el ámbito interno la descentralización produce un replanteamiento de la gestión de los bienes y servicios entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, en el ámbito externo el creciente grado de apertura y la existencia de poderes que actúan al nivel mundial juegan un importante papel en la regulación de diferentes aspectos de la vida social, imponiendo sus propias agendas al Estado y a la sociedad. De modo análogo a lo que sucede al interior de los países, variados y difíciles problemas como los desastres nacionales, el comercio, los derechos humanos, la migración, el narcotráfico, el deterioro ambiental y el terrorismo son también cuestiones de carácter internacional que escapan a la esfera de control nacional de un país en particular. En semejante contexto, los estados deben manejarse entre el marco amplio de una acción política

internacional y la diferenciación progresiva al interior de sus sociedades. Al referirse a la creciente complejidad y diversidad de las instituciones y las organizaciones, así como de los temas en la “agenda internacional”, Wayne Parsons señala que las cuestiones militares y la diplomacia han dejado de ser los únicos temas considerados internacionales; hay temas en la agenda política nacional que están vinculados a cuestiones internacionales, como el bienestar económico, las drogas y el medio ambiente (2007: 263). Estas nuevas relaciones están acompañadas de una creciente regionalización y cooperación transnacional.

En suma, la conjunción de las cuestiones señaladas plantea importantes desafíos a la labor del gobierno, especialmente en relación con el tema de la coordinación. Las administraciones públicas se ven ante la necesidad de una mayor interconexión en el ámbito interno y con el entorno para dar sustento a una actuación conjunta, articulada y complementaria. En el marco de estas consideraciones, el tema de la coordinación, más que un asunto de la organización, debe situarse como un tema de la relación entre organizaciones, con lo que la gestión pública sale de los confines de una burocracia pública en lo particular, y toma lugar en y entre redes de actores. En tanto asunto interorganizacional, la coordinación se presenta en diferentes escenarios y modalidades de acuerdo con el tipo de actores involucrados y de las acciones que se llevarán a cabo.

CONCLUSIÓN

De lo que hemos expuesto en párrafos anteriores, podemos inferir que nos encontramos ante circunstancias donde no será suficiente delimitar mejor las responsabilidades o emprender nuevos repartos de competencias, en los que, como si se tratara de un movimiento hidráulico, un nivel de gobierno reciba lo que el otro pierde. La efectividad y eficiencia de la administración pública descansarán cada vez más en compaginar la consolidación de las competencias devueltas o transferidas con el desarrollo de nuevos instrumentos de colaboración. La interdependencia y necesidades de coordinación, asociadas a los problemas públicos complejos, hacen imperativo ampliar la perspectiva desde la cual se generan las respuestas. Es impostergable transitar hacia una visión más comprensiva en la concepción de las políticas públicas. Nos referimos específicamente a la necesidad de que en el diseño de las políticas se reconozca la naturaleza compleja y transversal de los nuevos problemas públicos, lo cual implica, entre otras cosas, dejar atrás la vía incremental para proceder de una manera más holística.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- AHD (The American Heritage Dictionary of the English Language) (2011), *Sinergia*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Ahrne, Göran (1994), *Social organizations: Interaccion inside, outside and between organizations*, California, Sage Publications.
- Agranoff, Robert y Michael McGuire (2003), *Collaborative public management: New strategies for local governments*, Washington D.C., Georgetown University Press.
- Aguilar, Luis (1999), “Coordinación social y administración pública”, en Lechner Millán y Valdés (coord.) (1999), *Reforma del Estado y coordinación social*, México, Instituto de Investigaciones Sociales UNAM-Plaza y Valdés.
- (2011), “Políticas públicas y transversalidad”, en José Ramos, José Sosa y Félix Acosta (coords.), *La evaluación de políticas públicas en México*, México, INAP-El Colegio de la Frontera Norte.
- Alexander, Ernest (1998), “A structuration theory of interorganizational coordination: cases in environmental management”, en *The International Journal of Organizational Analysis*, vol. 6, núm. 4, Octubre, pp.334-354.
- Axford, Barrie (1995), *The Global System. Economics, Politics and Culture*, New York, St. Martin's Press.
- Bertelli, Anthony (2011), “Federalist No. 41: Does Polarization Inhibit Coordination?”, en *Public Administration Review*, núm. 71, California, pp. 62-67.

- Brunsson, Nils (1989), *The organization of hypocrisy. Talk, decisions and actions in organizations*, Chichester, Wiley
- Capra, Fritjof (1996), *La trama de la vida. Una nueva perspectiva de los sistemas vivos*, Barcelona, Anagrama.
- Covarrubias, Oscar Mauricio, Roberto Moreno Espinosa y Francisco López Montoya (2011), “Los problemas públicos emergentes y el desafío de la coordinación en los sistemas federales”, en *Estudios/Working Papers*, Madrid, Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset, p. 16.
- Coleman, John (1999), “Unified Government, Divided Government, and Party Responsiveness”, en *American Political Science Review* 93, pp. 821-835.
- Christensen, Tom y Per Lægreid, (2008), “The Challenge of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case”, en *Public Organization Review*, vol.8, núm. 2, pp. 97-116.
- Fajardo, Luis (1992), “La coordinación de las administraciones públicas”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 255-256, julio-diciembre, Madrid, pp. 739-741.
- Gittell, Hoffer (1998), *Crossfunctional relationships and the quality of communication: coordinating the airline departure process*, Harvard Business School, EE. UU.
- Grijelmo, Alex (2003), *La seducción de las palabras*, México, Taurus.
- Henton Doug, John Melville, Terry Amsler y Malka Kopell, (2006), *Collaborative Governance: A Guide for Grantmakers*, Menlo Park, CA, William and Flora Hewlett Foundation.
- Jordana, Jacint (1999), “La influencia de las relaciones intergubernamentales en los procesos de descentralización en América Latina”, Documento del VI Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Santo Domingo.
- Merriam-Webster (2008), *Collegiate dictionary*, Springfield, Merriam-Webster.
- Mohr, Lawrence (1971), “Organizational technology and organizational structure”, en *Administrative Science Quarterly*, núm. 16, pp. 444-459.
- Mulgan, Geoff (2001) “Systems thinking and the practice of government”, en *Systemist*, núm. 23, pp 22-9.
- Naidu, S.P. (2005), *Public Administration: Concepts and Theories*, New Delhi, New Age International.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) (2006), *La modernización del Estado: el camino a seguir*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Offe, Claus (1996), *Modernity and the State: East, West*, Cambridge, Polity Press.

- Peters, Guy (1998), “Managing horizontal government: The politics of co-ordination”, en *Public Administration*, vol. 76, pp. 295-311.
- Peters, Guy y Donald J. Savoie (1996), “Managing incoherence: The coordination and empowerment conundrum”, *Public Administration Review*, vol. 56, núm. 3, p. 281.
- Prats, Joan (2004), *Las transformaciones de las administraciones públicas de nuestro tiempo*, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- (2005), “Modos de Gobernación de las Sociedades Globales”, en A. Cerrillo (ed.), *La Gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 145-172.
- Pressman, Jeffrey y Wildavsky Aarón (1998), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica.
- RAE (Real Academia Española) (2002), *Diccionario de la Real Academia Española*, Madrid, 22ª ed.
- Rodríguez, José (1999), *La coordinación, dimensión esencial del organizar*, Alcalá de Henares, Departamento de Ciencias Empresariales de la Universidad de Alcalá.
- Parsons, Wayne (2007), *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*, México, FLACSO.
- Thompson, John (1967), *Organizations in action*. New York, McGraw-Hill.
- Wettstad, Jørgen (2009), “Interaction between EU carbon trading and the international climate regime: synergies and learning. International Environmental Agreements”, en *Politics, Law & Economics*, vol. 9, núm. 4, pp. 393-408.
- Wilkinson, David y Elaine Appelbee (1999), *Implementing Holistic Government*, Bristol, Policy Press.
- Yackee, Jason y Susan Yackee (2009), “Divided government and US federal rulemaking”, en *Regulation & Governance*, vol. 3, núm. 2, pp. 128-144.
- Zapico, Eduardo (1998), “La coordinación intragubernamental como factor crítico para la integración regional: experiencias europeas”, en *CEFIR Instituciones en un Marco de Integración Regional: Distribución de Competencias y Capacidades de Coordinación y Control I*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional.