



La coordinación horizontal  
en la gestión pública latinoamericana

UNIVERSIDAD NACIONAL DE QUILMES

Rector  
Mario E. Lozano

Vicerrector  
Alejandro Villar

# La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana

Sergio Raúl Ilari



Bernal, 2015

Colección Textos y lecturas en ciencias sociales  
Dirigida por Margarita Pierini

Ilari, Sergio Raúl  
La coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana  
/ Sergio Raúl Ilari. - 1a ed. - Bernal: Universidad Nacional de  
Quilmes, 2015.  
280 p.; 21 x 15 cm. - (Textos y lecturas en ciencias sociales)

ISBN 978-987-558-368-9

1. Gestión Pública. 2. América Latina. 3. Administración. I. Título.  
CDD 352

© Sergio Raúl Ilari, 2015  
© Universidad Nacional de Quilmes, 2015

Universidad Nacional de Quilmes  
Roque Sáenz Peña 352  
(B1876BXD) Bernal  
Buenos Aires

editorial.unq.edu.ar  
editorial@unq.edu.ar

ISBN: 978-987-558-368-9  
Queda hecho el depósito que marca la ley 11.723

*Impreso en Argentina*

## ÍNDICE

Agradecimientos . . . . .	11
Introducción . . . . .	13
Capítulo I. Diagnóstico: el bajo grado de coordinación horizontal en la gestión pública latinoamericana . . . . .	21
Capítulo II. Discusión sobre las disciplinas que abordan el objeto de análisis . . . . .	37
Capítulo III. Estudios sobre la coordinación horizontal organizacional e interorganizacional . . . . .	47
Capítulo IV. Afinando conceptos: integración, articulación y coordinación vertical y horizontal . . . . .	65
Capítulo V. Tipos de coordinación horizontal . . . . .	71
Capítulo VI. Grados de coordinación horizontal . . . . .	87
Capítulo VII. Dispositivos de enlace en la coordinación horizontal. . .	105
Capítulo VIII. Efectos de la coordinación horizontal. . . . .	125
Capítulo IX. Funciones de un proceso de coordinación horizontal. . .	133
Capítulo X. Condicionamientos políticos, socioculturales y técnico-gerenciales de la gestión de procesos de coordinación horizontal . . . . .	159

Capítulo XI. Una experiencia de coordinación interministerial: el diseño del programa Más Vida. . . . .	181
Capítulo XII. Implementación del programa y su desarticulación. . . .	197
Capítulo XIII. Análisis del caso . . . . .	213
Conclusiones. . . . .	251
Bibliografía y fuentes . . . . .	261

*A Lucía y Natalia, mis maravillosas hijas*

*A la memoria de mi querido abuelo don Blas Villarroya*

*A los que aun en tiempos de incertidumbre y desconfianza están  
dispuestos a dar la mano y emprender un proyecto conjunto*

## AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional de Quilmes por brindarme día a día, desde hace más de 20 años, un lugar de trabajo ideal para el desarrollo académico y profesional.

Dado que el presente texto constituye una versión renovada de mi tesis de doctorado, quiero también agradecer a la Fundación Carolina, que no solo financió gran parte de la beca que obtuve para realizar el programa de doctorado sino que, en todo momento, constituyó un excelente y cálido referente institucional del gobierno de España. Al Ministerio de Educación de la Nación Argentina, por participar del financiamiento del programa de doctorado. A mi director de tesis, Joan Subirats, por sus precisas observaciones, sus recomendaciones, su aliento y permanente disponibilidad. Al Instituto Universitario de Investigación de la Fundación Ortega y Gasset, desde el equipo directivo del Instituto y del Programa, hasta al personal de apoyo. A Quim Brugué, María Bustelo, Ester del Campo, Eloísa del Pino y Carlés Ramió, miembros del jurado de la defensa de tesis, por las observaciones, los comentarios y las sugerencias planteadas para su perfeccionamiento. A Claudia Durigo y Andrea Aversa, quienes participaron en la realización de algunas de las entrevistas y con quienes compartimos varias tardes de análisis sobre el Programa “Más Vida”. A Eduardo Pasalacqua, a quien recuerdo con enorme afecto, por el apoyo brindado. A Sergio Montanari, Roberto Montenegro y Alejandro Villar por sus observaciones y sugerencias. A Elina Coniglio, Alejandro Di Giovanni, Luisa Badia, Pedro González, Alfredo Alfonso y Marcela Lunazzi, quienes me apoyaron de una u otra manera para llevar adelante el desafío de realizar un programa de doctorado fuera de la Argentina. Además, a Ariel, José, Charly, Sergio, Aldo y Willy, tipos generosos con los que tengo la suerte de ser amigo de toda la vida. Y, finalmente, agradezco a las personas entrevistadas durante el trabajo de campo de esta investigación, por la muy buena disposición y la excelente apertura que han demostrado al suministrar toda la información solicitada.

## INTRODUCCIÓN

En América Latina, las administraciones públicas y privadas han sido poco proclives a la cooperación y la coordinación horizontal. En particular, los gobiernos generalmente se han estructurado en forma de feudos ministeriales, donde la división de funciones y los intereses políticos diferenciados llevan más a la competencia entre los organismos que a la coordinación horizontal. Esto también se ha visualizado en el campo intergubernamental, donde parecería reinar la misma lógica de la competencia y la desconfianza mutua. Sin embargo, atendiendo a la necesidad de intervenir en forma interrelacionada frente a la siempre compleja realidad contextual, algunas administraciones han generado estrategias de coordinación horizontal, como las estructuras matriciales, los gabinetes intersectoriales y los programas transversales. Pero esto no constituye una tarea sencilla de llevar a la práctica y, a su vez, el resultado sinérgico (de potenciación de los resultados de cada actor participante) no siempre ha llegado a concretarse. La complejidad propia de todo proceso de coordinación horizontal hace que la etapa de diseño de la propuesta represente un momento difícil para estos organismos, situación que se complica aún más al intentar ejecutar de manera conjunta el proyecto, poniendo muchas veces en riesgo su sustentabilidad.

Mientras tanto, los estudios que podrían dar claridad al tema se encuentran diversificados en distintos campos disciplinarios, pero poco proclives a la perspectiva interdisciplinaria y menos aún a la transdisciplina. Estos estudios se reparten entre el campo de la administración pública,<sup>1</sup> la teoría de la organización y las ciencias empresariales. En cada caso, a su vez, se desagregan dos focos de atención diferenciados, según el ámbito donde se desarrolla el proceso de coordinación horizontal. Por un lado, los estudios enfocados en el análisis de las relaciones interorganizacionales y, por el otro, el análisis de los procesos de coordinación interna. Con lo cual no solo existe una virtual fragmentación entre los campos de conocimiento

<sup>1</sup> También denominado “ciencia de la administración”.

sino que, además, los enfoques que se han generado dentro de cada campo suelen presentarse en forma fragmentada.

Aun con esta dualidad de campos disciplinarios y enfoques existentes, consideramos que la teoría no llega a dar cuenta con la profundidad requerida de las funciones que componen estos complejos procesos gerenciales. Además, los resultados de las investigaciones más difundidas generalmente difieren acerca de los condicionamientos que inciden en los procesos de gestión de estos emprendimientos. Sin embargo, la mayor dificultad para aprehender la dinámica de estos procesos se presenta en una parte de la bibliografía académica, en especial la desarrollada en base al autoexamen de experiencias personales, donde se conciben la coordinación horizontal y la gestión interorganizacional en forma acrítica, resaltando sus bondades y olvidando los problemas técnicos y políticos que pueden llegar a crear. Ante esto no sorprende la desconfiada mirada de los gestores públicos, quienes en muchos casos, hasta de manera intuitiva, detectan que existe cierta distancia entre lo que “dicen que se debe hacer” y lo que les indica su experiencia práctica.

Los momentos de cambio y, en particular, los de desarrollo de procesos de coordinación horizontal, generan un alto grado de incertidumbre al tomador de decisiones. Motiva esta investigación el siguiente interrogante: ¿cómo inciden los factores técnicos, políticos y socioculturales en la gestión de los procesos de coordinación horizontal organizacional o interorganizacional en administraciones públicas latinoamericanas? A fin de enmarcar dicho cuestionamiento en una teoría de la gestión de los procesos de coordinación horizontal, presentaremos una propuesta teórica integradora que dé cuenta de los diversos campos y enfoques existentes. Por supuesto que consideramos que un buen proceso de gestión es clave para el éxito de un emprendimiento compartido; pero, a diferencia de otros estudios,<sup>2</sup> en este trabajo no nos centraremos en la medición de la incidencia de los factores en el impacto final que produce la relación, sino en el análisis de cómo inciden estos factores en el proceso de gestión de la coordinación.

En el trabajo analizaremos los aportes teóricos que se desarrollaron en cada enfoque, tanto el organizacional como el interorganizacional. A su vez, visualizaremos los campos disciplinarios que los han abordado; los efectos mediatos e inmediatos que se producen al momento de coordinar

<sup>2</sup> Como algunos textos del campo empresario, donde se visualizan las pérdidas o ganancias financieras obtenidas a través de un proceso de fusión o de articulación interorganizacional.

programas y unidades públicas, los tipos y grados posibles de coordinación horizontal, las funciones que componen el proceso de gestión colaborativa, y estudiaremos la conjunción de los diversos factores técnicos, políticos y socioculturales en el proceso de gestión de la asociación.

#### MARCO DE REFLEXIÓN TEÓRICA

¿Cuál es la especificidad de la coordinación horizontal? En un proceso tal, los actores o sujetos de la relación disponen de un similar nivel jerárquico y llegan a determinados acuerdos sin recurrir a una instancia jerárquica (al menos en forma directa). Además, los actores disponen de cierto grado de autonomía, que les permite la posibilidad de salida o autoexclusión de la relación. A diferencia de lo que acontece en una coordinación vertical, en la horizontal no existe una relación jerárquica entre las partes. No se trata de una relación de mando y obediencia (coordinación vertical), sino de una relación entre pares.

Como decíamos inicialmente, para dar luz al objeto de análisis podríamos recurrir a distintos campos disciplinarios, en particular a la administración pública. A su vez, es nuestro interés capitalizar los trabajos que se desarrollaron desde el campo de la teoría de las organizaciones, mayormente centrado en Estados Unidos y América Latina, haciendo foco en el estudio de las empresas. Por supuesto, iremos dejando en claro sus particularidades y diferencias. No cabe duda de que existen especificidades que distinguen la coordinación interna de la interorganizacional, así como también entre la gestión pública y la privada, pero consideramos que estas diferencias no deben llevarnos a propiciar la consolidación de ámbitos cerrados de debate sino, por el contrario, a fortalecer espacios académicos que intenten “articular” o “generar puentes interdisciplinarios” a fin de profundizar el conocimiento respecto de los procesos gerenciales.

Nos lleva a plantear la necesidad de abordar el tema desde los dos enfoques la presunción de que los procesos y los dispositivos utilizados en las coordinaciones horizontales internas y las interorganizacionales de tipo horizontal son suficientemente semejantes como para intentar desplegar una teoría que las integre (salvando sus diferencias puntuales, en caso que sea preciso).

Por otro lado, nos motiva a llevar adelante la tarea de presentar un aporte teórico que facilite el cambio del estado de situación actual en América Latina donde, frente a los graves problemas públicos que tiene la región, la gestión pública, a grandes rasgos, sigue impulsando políticas fragmentadas, aisladas, superpuestas y competitivas, logrando así muy

bajo impacto. Para alcanzar resultados sustantivos en la resolución de problemas públicos complejos y cambiantes es preciso disponer de políticas inteligentes, coordinadas estratégicamente.

A nivel académico, constituye todo un signo de la fragmentación vigente que, usualmente, los trabajos que abordan la gestión desde el enfoque de la coordinación horizontal interna u organizacional se encuentran distanciados de los estudios que centran su foco en la coordinación interorganizacional. Entre los primeros, uno de los trabajos que ha logrado mayor reconocimiento en nuestro medio es *La estructuración de las organizaciones*, de Henry Mintzberg (1984). Centrados en el ámbito público, existen trabajos que han abordado el análisis de estos mecanismos de coordinación interna (Lloria, 2004), a veces denominadas relaciones “intraestatales” (Echebarria, 1998) o también “interministeriales”. Desde ya, existen argumentos para situar a las relaciones interministeriales tanto en el enfoque organizacional como en el de las relaciones interorganizacionales, lo cual, a nuestro criterio, constituye una razón para favorecer la necesidad de “articular” la teoría de estos dos focos de análisis.

El segundo enfoque es el de los estudios de las relaciones interorganizacionales. Desde la década de 1960 se fue ampliando el foco de atención del campo de la teoría de las organizaciones al incluir el análisis de las relaciones externas, considerando el medioambiente específico. Richard Hall es uno de los autores que distinguimos al realizar un completo análisis. Como en el anterior, incorporaremos en este segundo enfoque los estudios del ámbito de la gestión pública estatal. Siguiendo a Robert Agranoff, “las relaciones intergubernamentales se refieren al análisis y la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades, mientras que la gestión intergubernamental hace referencia a la ejecución cotidiana de dichas interacciones” (1997, p. 125). Dentro de la gestión intergubernamental, según este autor, un tema cada vez más relevante es el del análisis de las redes horizontales. En las relaciones interorganizacionales de carácter horizontal, los actores “actúan de una forma no jerárquica siguiendo una cierta racionalidad programática y motivadas por un propósito común que permite que los directivos sean capaces de trabajar conjuntamente” (1997, p. 159).

En este enfoque interorganizacional también situamos los estudios de las redes de políticas y el análisis de políticas públicas. Como afirma Joan Subirats, los análisis de políticas y de la gestión pública constituyen dos de las aproximaciones más potentes del estudio de las administraciones públicas y, a su vez, se revelan como “*partners naturales*” (1989, p. 160). En el campo del análisis de políticas, desde la década de 1970 existe

una amplia bibliografía motivada, como afirma Luis Aguilar Villanueva (1996), por el desencanto en la capacidad de los gobiernos para resolver los viejos problemas sociales.

#### MARCO METODOLÓGICO

Este texto es una versión mejorada de “La coordinación horizontal y la gestión de programas intergubernamentales en América Latina”, tesis de doctorado defendida en el año 2010. Los primeros capítulos, de sistematización y de desarrollo teórico, son fruto de la recopilación y el análisis de las posibilidades de integración de un volumen importante de estudios provenientes de distintos campos disciplinarios con enfoques diferenciados. Nuestra fuente fundamental de información fue la bibliografía disponible en bibliotecas y en internet. Pero, además, incorporamos algunas reflexiones que surgen de nuestra propia experiencia.

Posteriormente, y dados los múltiples factores que condicionan los procesos de construcción e implementación de coordinaciones horizontales organizacionales e interorganizacionales, optamos por llevar adelante una investigación de carácter cualitativo: el estudio de un caso único. Esto nos permitió observar en profundidad la diversidad de condicionamientos que inciden durante el diseño y la implementación de un programa público que se diseñó “interministerial”, pero que no logró mantener la articulación en su etapa de ejecución. De acuerdo con Robert Yin (1994), “la metodología del estudio de caso permite relevar las características holísticas y significativas de los acontecimientos de la vida real”. A su vez, la proximidad a la realidad que logra un estudio de caso correctamente desarrollado y el proceso de aprendizaje que genera en el propio investigador “constituyen con frecuencia un prerrequisito para la comprensión avanzada” de un objeto de estudio (Flyvbjerg, 2004, p. 52).

En este análisis adoptamos “una perspectiva diacrónica, es decir, teniendo en cuenta variaciones temporales de las propiedades del caso que se estudia” (Anduiza *et al.*, 1999, p. 62). De esta manera, aun contando con la selección de un único caso, la metodología utilizada nos permite acercarnos “a situaciones de la vida real y comprobar ideas en relación directa con el fenómeno a medida que se desarrolla la práctica” (Flyvbjerg, 2004, p. 50). Nos interesa la presentación de una narración densa del proceso estudiado, considerando la importancia que adquieren “los detalles concretos y pequeños” (Flyvbjerg, 2004, p. 53) al momento de explicar los procesos de la gestión pública.

Reconociendo los problemas metodológicos que suelen tener las investigaciones de caso y siguiendo la recomendación de King *et al.* (2000), enmarcamos nuestro trabajo en una pregunta de carácter explicativo: ¿cómo inciden los condicionamientos técnicos gerenciales, socioculturales y políticos en la gestión de los procesos de coordinación horizontal organizacional o interorganizacional en administraciones públicas latinoamericanas? A nivel metodológico hemos seguido particularmente a Barzelay y Cortázar (2004), quienes resaltan la importancia instrumental de los estudios de caso, es decir, centrados no tanto en la descripción de una situación histórica determinada (en este caso, los procesos de articulación y desarticulación interministerial en el marco de un programa social), sino en el análisis de una problemática teóricamente relevante para el campo de la gestión pública (los factores que inciden en los procesos de constitución e implementación de coordinaciones gubernamentales de carácter horizontal). Así, más que el interés de aprender acerca del caso específico, nos moviliza un interrogante sobre un problema puntual de la gestión pública, una pregunta de investigación que va más allá de la particularidad del caso (Stake, 1995).

Hemos seleccionado el programa Más Vida (provincia de Buenos Aires, Argentina), que constituye una nueva versión de un tradicional programa alimentario llamado Plan Vida. Este programa existe desde el año 1994 y es reconocido especialmente por su magnitud (cerca del millón de beneficiarios) y la importante actividad voluntaria que ha convocado (35 mil mujeres participan diariamente en la ejecución del plan). En el año 2001, las nuevas autoridades del gobierno provincial decidieron reformular el programa y pasó a constituirse en un programa cogestionado a través de una Comisión formada por los ministerios de Salud, Educación, Desarrollo Humano y la Jefatura de Gabinete de Ministros. Posteriormente, se incorporan, también, el Ministerio de Economía y la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la provincia de Buenos Aires. Dadas estas particularidades, consideramos que el caso es muy útil para visualizar los procesos de diseño e implementación de coordinaciones entre unidades de gobierno, detectando cómo inciden los diferentes factores en este complejo proceso de gestión.

Las fuentes de información utilizadas fueron noticias de diarios regionales y nacionales y entrevistas a quienes formaron parte del gobierno durante el proceso estudiado en carácter de funcionarios, asesores, equipos técnicos y trabajadores vecinales. Se realizaron 24 entrevistas: trece correspondieron a funcionarios del Ministerio de Desarrollo Humano, cuatro a funcionarios de Salud, dos de Educación, tres de la Comisión de

Investigaciones Científicas y Técnicas, y dos de la Jefatura de Gabinete de Ministros. A su vez, hemos incluido algunas consideraciones producto de nuestra propia vivencia, al participar en el Comité Ejecutivo de uno de los productos del proceso asociativo estudiado, la Cátedra Abierta del Plan Más Vida. El desarrollo de las entrevistas se centró en el relato histórico de las prácticas que componen los procesos de gestión, más que en la valoración que el entrevistado podría hacer de cada uno de ellos. El cronograma de las entrevistas fue elaborado en función de la secuencia de los procesos estudiados.

El Plan Vida es uno de los tres principales programas alimentarios de América Latina, gracias al número de población destinataria. La experiencia de llevar adelante un proceso interministerial fue ampliamente difundida por su respectiva administración, contando además con el reconocimiento de organismos nacionales e internacionales. A su vez, tal como ocurre en el caso seleccionado por Pressman y Wildavsky (1988), se trata de una situación donde se contaba con voluntad política y recursos económicos suficientes como para lograr una exitosa ejecución. Sin embargo, solo llega a funcionar la coordinación gubernamental durante unos pocos meses, generándose posteriormente relaciones bilaterales entre un organismo y el resto de las unidades involucradas.<sup>3</sup> Progresivamente y de manera informal, el programa fue descomponiéndose hasta llegar, a dos años de su formulación, a disgregarse en tres programas claramente independientes. La complejidad que el caso adquiere en su proceso gerencial nos permitirá responder por qué no se logró continuidad, si aparentemente estaban dadas las condiciones básicas, y qué factores participaron en la gestión del proceso de coordinación.

<sup>3</sup> Richard Hall denomina “grupo organizacional” a este modelo de articulación (1983, p. 239).