

## INTRODUCCIÓN

Esta investigación busca respuestas a la pregunta de *¿cómo se está desarrollando la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica?, ¿qué factores explican sus características? y ¿en qué casos se busca la atención integral de la población en condición de pobreza?*

Se parte del argumento que la coordinación interorganizacional es necesaria si la política pública o alguno de sus programas se propone brindar *atención integral* a la población, pero que tal propósito no es una condición necesaria para que se desarrolle la coordinación interorganizacional, ya que también puede ser desarrollada por los actores involucrados para cumplir otros propósitos de las políticas o programas.

Para efectos de esta investigación, se define el término *atención integral* como aquella situación en que los beneficiarios de un determinado programa público tienen un acceso simultáneo a un conjunto definido de bienes y servicios, que les permiten salir o evitar la situación de pobreza y satisfacer derechos humanos básicos. La demanda por políticas integrales en materia social surge por la comprensión de la pobreza como un fenómeno multidimensional y multicausal y por el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

Responder la pregunta anterior tiene como propósito explicar los factores necesarios para generar los niveles de coordinación interorganizacional que posibiliten lograr los objetivos de los programas de protección social no contributivos y la prestación de servicios integrales a la población en condición de pobreza en Costa Rica.

En el contexto costarricense, la relevancia del tema radica en que varios autores identifican la coordinación interinstitucional como un aspecto a mejorar en la gestión de las políticas contra la pobreza y la exclusión social. Se menciona que el país cuenta con una amplia institucionalidad pública, pero que los programas son dispersos y no cuentan con una

visión de conjunto, lo que inhibe intervenciones integrales y la efectividad de la inversión social. Lo anterior tomó mayor importancia cuando en el año 2000 el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo propuso el *enfoque de derechos humanos en las políticas públicas* como un medio de avanzar en la realización de tales derechos y erradicar la pobreza. Sin embargo, este enfoque plantea amplios desafíos a la institucionalidad pública, aún no resueltos, como el de la intersectorialidad y la coordinación horizontal.

Una extensa literatura, tanto teórica-conceptual como empírica, caracteriza al tema de la coordinación entre organizaciones, sin embargo, se ha estudiado en mayor medida en Europa y Estados Unidos y menos en América Latina. De Costa Rica, en sectores que incluían programas orientados a la pobreza se conocen dos estudios (1989 y 1994) que analizaron el tema; el resto no tuvieron como objeto de estudio la coordinación interorganizacional, sino que esta fue citada como causa de las deficiencias en el sector.

El ámbito de política pública de esta investigación es la *protección social no contributiva*, que incluye el conjunto de programas *no contributivos* que buscan apoyar en específico a los grupos en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, es decir, se excluye el seguro social de naturaleza contributiva que cubre los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, accidentes y desempleo. Esta política se estudia en su *fase de implementación*.

La estrategia de investigación utilizada consta de un enfoque cualitativo, un proceso inductivo y un diseño de casos múltiples que son ocho programas sociales dirigidos a la población en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social. Dicha metodología es congruente con el objetivo de la investigación, en particular, describir, comprender y explicar cómo se desarrolla la coordinación interorganizacional en su contexto real y los factores que la explican y depurar las proposiciones teóricas para revelar el proceso de coordinación interorganizacional. El período de estudio es 2006-2013.

Este documento se estructura en cuatro capítulos. En el primer capítulo se expone la importancia de la coordinación interorganizacional y la manera como se aborda su estudio en esta investigación. En el segundo capítulo se presentan las perspectivas teóricas y conceptos que orientan el estudio del tema. Luego, en los capítulos tercero y cuarto se explican los resultados obtenidos en términos del marco institucional que rige las políticas de protección social no contributiva, así como, los actores públicos y los procesos de coordinación interorganizacional en los casos de estudio. Finalmente, se presentan las conclusiones y las líneas futuras de investigación recomendadas.

## Capítulo I

### **Importancia de la coordinación interorganizacional y forma de abordar su estudio**

En este capítulo se expone el tema de investigación *la coordinación interorganizacional en las políticas de protección social no contributivas de Costa Rica*, su importancia y el estado de la cuestión; se delimita el objeto de estudio y se plantean las preguntas y los objetivos. Adicionalmente, se presenta la metodología que fue empleada para investigar el tema, para lo cual se especifica el tipo de estudio, el tipo de diseño, las dimensiones, variables y atributos de análisis, las técnicas de recolección y de análisis de la información. Finalmente, se exponen y describen los casos de estudio.

#### **1.1. Exposición del tema**

El gran desafío del nuevo milenio para la humanidad es la superación de la pobreza y la desigualdad social. Con ese propósito, en setiembre de 2000, 189 países firmaron los Objetivos de Desarrollo del Milenio que comprenden erradicar la pobreza extrema y reducir la pobreza a la mitad para el año 2015. Ardua tarea por delante que demanda de abordajes intersectoriales, transversales y multidisciplinarios, ya que la forma de entender la pobreza se ha ido ampliando, desde la carencia de ingresos hasta la visión actual que la vincula al ejercicio de los derechos humanos. Esta visión, sin duda multidimensional y multicausal, tiene implicaciones sobre las políticas públicas requeridas, la institucionalidad, los modelos de gestión pública y los instrumentos y mecanismos para su abordaje.

Con la aplicación de las políticas del Consenso de Washington en el decenio de los noventa del siglo XX, en la región latinoamericana se esperaba aumentar las tasas de crecimiento económico y también disminuir la pobreza y la iniquidad. Como esto último no ocurría, Burki y Perry (1998) consideraron que era necesario emprender reformas adicionales de tipo institucional, como el mejoramiento de la calidad del sector público. Aunado a ello, el Banco Mundial (2000) planteó que la meta principal de las políticas de desarrollo era

conseguir mejoras sostenibles en la calidad de vida de todas las personas y que, si bien el aumento del ingreso per capita y del consumo eran elementos importantes, también lo eran la reducción de la pobreza, mayor acceso a los servicios de salud y niveles más elevados de instrucción.

Banco Mundial (2001a) planteaba una concepción más integral del desarrollo, al proponer una estrategia para enfrentar la pobreza, centrada en tres esferas: oportunidad, empoderamiento y seguridad, basada en un concepto multidimensional de este fenómeno que incluye la privación, la impotencia y la vulnerabilidad que sufren las personas en condición de pobreza. El enfoque durante los decenios de los ochenta y noventa del siglo pasado, en el contexto de la crisis de la deuda y la recesión mundial, había sido mayor preponderancia del mercado y concentrar -focalizar- los servicios sociales básicos de salud y educación en la población en situación de pobreza (Banco Mundial, 1990), en detrimento de su universalidad.

Por su parte, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2000) planteó que los derechos humanos son esenciales para el pleno desarrollo humano y que, a su vez, este último es esencial para hacer realidad los derechos humanos. En particular, sobre la pobreza, esta organización indicó que la erradicación constituye una tarea importante de los derechos humanos en el siglo XXI y que un nivel de vida decente, nutrición suficiente, atención de salud, educación, trabajo decente y protección contra las calamidades, no son simplemente metas del desarrollo, sino también derechos humanos. Según PNUD (2000) una consecuencia de esta vinculación es que explicita la existencia de deberes de los estados para fomentar el desarrollo humano y surgen así los temas de rendición de cuentas, culpabilidad y responsabilidad<sup>1</sup>.

Sin embargo, el enfoque de derechos en las políticas públicas plantea amplios desafíos aún no resueltos. Cunill-Grau (2010) indica que la adopción de esta perspectiva en el diseño

---

<sup>1</sup> Posteriormente, en el año 2002, el PNUD publica una guía sobre el enfoque de derechos humanos para las estrategias de reducción de la pobreza que contribuye con traducir las normas de derechos humanos en políticas y estrategias; se ofrece así un marco normativo explícito que puede iluminar las políticas sobre el empoderamiento social. (United Nations, 2002).

de una política pública exige de la presencia de ciertos atributos sobre las instituciones que se encargarán de su implementación. La apelación a los derechos humanos remite a la *exigibilidad* de determinados servicios o prestaciones, a su diseño y suministro *integral*, a la *universalidad*<sup>2</sup> y *progresividad* de la provisión y a la *participación social* (Cunill-Grau, 2010).

Para Cunill-Grau (2010) la integralidad se hace necesaria por la interdependencia de los derechos, es decir, el disfrute de algunos derechos puede ser dependiente o contribuir al disfrute de otros y esta interdependencia opera respecto de los derechos económicos, sociales y culturales, por una parte, y los derechos civiles y políticos, por la otra. Agrega la autora que un enfoque holístico o integral se requiere también para el disfrute de un derecho cualquiera, sobre todo si se trata de un derecho social.

Por su parte, Engel-Aduan (2005) conceptualiza la política integral como aquella que conjuga programas de generación de trabajo e ingresos, desarrollo humano y social y protección social; implantada, monitoreada y evaluada de forma intersectorial, descentralizada (diferentes niveles de gobierno) y participativa (diferentes poderes gubernamentales, organizaciones civiles, empresas y voluntariado)<sup>3</sup>. Finalmente, la Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR) indica que un enfoque de atención integral en políticas públicas refiere a la convergencia simultánea en territorio, población meta y tiempo, de las diferentes acciones institucionales (CGR, 2009a).

Por *atención integral* se entiende, para efectos de este estudio, que las personas tengan acceso simultáneo a un conjunto definido de bienes y servicios, que les permiten salir o evitar la situación de pobreza y satisfacer derechos humanos básicos, para lo cual se requiere que cada entidad aporte lo que le corresponde según su especialidad, en tiempo, espacio y forma.

---

<sup>2</sup> Aunque se acotan los sujetos acreedores de derechos a los grupos más pobres y vulnerables, supone excluir a otros grupos sociales de la política social y por tanto, la universalización aparece circunscrita a un público específico (Cunill-Grau, 2010).

<sup>3</sup> Asegurando el protagonismo de las personas en condición de pobreza y focalizada en las áreas geográficas donde se concentra la pobreza y las familias más pobres, con prioridad en los grupos con alto grado de exclusión (Engel-Aduan, 2005).

Esta definición procura sintetizar algunas definiciones que se han empleado en el contexto costarricense. Por ejemplo, en la Ley Integral para la Persona Adulta Mayor se define la atención integral como la satisfacción de las necesidades físicas, materiales, biológicas, emocionales, sociales, laborales, productivas y espirituales de las personas adultas mayores<sup>4</sup>. Asimismo, la acción estratégica del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014, Atención Integral a Familias, está dirigida a contribuir a la satisfacción de necesidades básicas relacionadas con alimentación, salud, educación, formación humana, apoyo para el empleo y producción, vivienda y servicios de cuidado y desarrollo infantil (Mideplan, 2010).

Así, la implementación de políticas *integrales* de protección social requiere articular políticas y programas públicos, lo que remite a la *intersectorialidad* en palabras de Cunill-Grau (2005). Esta articulación requiere de procesos de coordinación entre organizaciones (interorganizacional), dado que éstas se especializan cada una en diferentes ámbitos de política pública. No obstante, en esta investigación también se parte de que la coordinación interorganizacional también se realiza porque es requerida para lograr los objetivos específicos de un programa en particular, que por lo general se circunscriben a una dimensión o a un aspecto.

Para dimensionar la importancia de la coordinación interorganizacional merece la pena recordar que Seidman (citado por Jennings y Krane, 1994) argumentaba en 1970 que la búsqueda de la coordinación en el siglo XX era en muchos aspectos equivalente a la búsqueda medieval de la piedra filosofal y agregaba que si solo pudiéramos encontrar la fórmula correcta para la coordinación, podríamos reconciliar lo irreconciliable, armonizar intereses competidores y divergentes, superar las irracionalidades de nuestras estructuras de gobierno y tomar difíciles elecciones de política de las que nadie disientirá.

Con la coordinación interorganizacional se pueden eliminar contradicciones y tensiones entre diferentes políticas, con lo cual se aumenta la efectividad; se puede hacer un

---

<sup>4</sup> Artículo 2 de la Ley 7935 del 25 de octubre de 1999.

mejor uso de los recursos escasos al eliminar la duplicación y contradicción entre programas; se pueden crear sinergias al poner juntos a los participantes claves de una política particular o red, esto es, mejorar el flujo de buenas ideas y cooperación; y por último, es posible ofrecer a los ciudadanos algo más que un acceso fragmentado a un conjunto de servicios relacionados, es decir, producir un conjunto más integrado de servicios desde el punto de vista de los usuarios (Pollit, 2003).

Por su parte, Serrano (2003) menciona que hay tres racionalidades comunes para buscar la coordinación interagencial y programas integrados: a) las causas de la pobreza son múltiples y están interrelacionadas, por lo tanto, atacarlas requiere un enfoque intersectorial; b) la coordinación puede generar economías de escala; c) la fragmentación de múltiples y traslapados programas focalizados requiere de la coordinación en el nivel de la entrega del servicio.

En el contexto costarricense varios escritos identifican la coordinación interinstitucional como un aspecto a mejorar en la gestión de las políticas contra la pobreza. En el año 2001 se conocen dos fuentes. Trejos-Solórzano (2001) señaló que en la tarea de erradicar la pobreza existen también limitaciones en el ámbito de la gestión por una inadecuada organización institucional y que se requiere una rectoría claramente identificada. Por su parte, en un informe sobre el gasto social y la pobreza, el Banco Mundial (2001b) recomendó mejorar la coordinación en el sector de protección social, ya que uno de los impedimentos para realizar un uso más efectivo del gasto social y mejorar los indicadores sociales, era la ausencia de un organismo unificado para establecer una estrategia de política social con definición de los programas, los objetivos por alcanzar, las poblaciones beneficiadas, las prioridades de gasto social, así como las reglas y procedimientos de coordinación para las diferentes agencias.

Por otra parte, CGR (2006a) cuantificó 22 instituciones que ejecutan 46 programas e indicó que existía amplitud, diversidad, dispersión y rigidez en los programas del Sector de Asistencia y Promoción Social (SAPS) en Costa Rica y de sus fuentes de financiamiento, sin



una política integrada y sin visión de conjunto. Además, ese órgano determinó que existen 21 programas que deben ser integrados por presentar coincidencias en objetivos y población meta y consistir en la entrega de subsidios monetarios; y que la ausencia de una autoridad social permanente con funciones de dirección, priorización y articulación de la política social era un elemento que había inhibido un crecimiento y ajuste coherente de estos programas<sup>5</sup> (CGR, 2006a).

Tres años más tarde, en el 2009, en relación con las políticas para la superación de la pobreza del período 1998-2008, la Contraloría indicó que el Estado costarricense no había tenido capacidad de implementar los mecanismos que se diseñaron para articular las prestaciones públicas, el Triángulo de Solidaridad y el Plan Vida Nueva (CGRb, 2009).

En otro estudio, Trejos-Solórzano (2011) cuantificó 22 instituciones y 34 programas y mencionó los principales problemas que enfrenta el sector de protección social, entre los que interesa aquí, dispersión, vacíos, atomización de esfuerzos, duplicaciones, limitadas coberturas e impactos y falta de coordinación entre los programas que inhibe intervenciones integrales; además el autor señaló una rectoría difusa y débil.

Una muestra de la actualidad que tiene el tema de la atención integral de las familias en condición de pobreza, es que en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014 se planteó que “se ha previsto atender de manera focalizada a las personas más necesitadas, de ahí que se atenderá mediante programas integrales a 20.000 familias que viven en pobreza extrema” (Mideplan, 2010, p. 40). Lo anterior se plasmó como una meta nacional y una meta del Sector Bienestar Social y Familia. En la subsección 1.8.7 se profundiza sobre estas metas.

La documentación citada anteriormente permite constatar la importancia para el país de investigar en profundidad los elementos característicos de la coordinación entre las

---

<sup>5</sup> Además, determinó la Contraloría (2006a) que existen posibilidades para la integración de algunas funciones realizadas por las diferentes entidades del SAPS -recaudación, generación y distribución de recursos financieros y prestación de bienes y servicios- que generarían beneficios como la reducción de costos y aumento de los efectos e impactos sobre la población.

políticas y programas públicos y entre las instituciones que operan en el campo de la protección social no contributiva, así como, los factores y condiciones que la explican. Por lo tanto, la investigación toma como objeto de estudio la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributiva de Costa Rica, con el fin de aportar información relevante para la toma de decisiones relativas al diseño e implementación de los programas de protección social no contributiva y de políticas integrales para la superación de la pobreza, según lo promueve el enfoque de derechos humanos en las políticas públicas.

## **1.2. Estado de la cuestión**

Una extensa literatura caracteriza al tema de la coordinación entre organizaciones, la cual ha empleado los términos de coordinación interorganizacional, coordinación interagencial, coordinación horizontal, coordinación intergubernamental, relaciones y redes interorganizacionales. Esta literatura es tanto teórica-conceptual como empírica, lo que ha permitido configurar un campo científico denominado Teoría Interorganizacional, representado por Negandhi en 1980 y otro denominado Política Interorganizacional (Hanf y Scharpf, 1978).

La coordinación entre entidades también ha sido estudiada bajo la óptica de redes de políticas, la intersectorialidad y la gobernanza (Agranoff, Porrás y Pinto, Rhodes, citados por Cunill-Grau, 2010). En Europa se han empleado los términos *Joined Up Government* y en Reino Unido el de *gobierno holístico* (Pollitt, 2003). Por otra parte, los análisis identificados normalmente se centran en las organizaciones públicas porque son las llamadas a relacionarse entre sí para generar valor público; si bien la mayoría de las veces se usa el término coordinación, también hay estudios que usan el término cooperación o colaboración<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, Serrano (2003: 6) indica que “Los términos cooperación, coordinación y colaboración son usados aquí intercambiamente” (traducción propia, todas las referencias a lo expuesto por Serrano a lo largo de este documento son traducciones propias y por tanto se asume la responsabilidad).

A nivel empírico se desarrollaron estudios sobre la coordinación e integración de servicios gubernamentales y de programas de asistencia federales, realizados por departamentos del gobierno de Estados Unidos en 1991, así como también realizados por académicos de universidades de ese país en el período 1984-1993 (Jennings y Krane, 1994). También para el caso estadounidense, Serrano (2003) cita el estudio de Weiss sobre la cooperación entre distritos escolares que data de 1987 y el de Thomas del año 1997 sobre las agencias federales y estatales administradoras de recursos y biodiversidad en California. En Europa se hicieron estudios sobre los gobiernos federales de Nueva Zelanda, Australia y Alemania en la primera mitad de los años noventa (Peters, 1998<sup>7</sup>) y también sobre el gobierno de Noruega (Christensen y Laegreid, 2007).

De acuerdo con Serrano (2003), los académicos y ejecutores en el tema de la coordinación interorganizacional se volvieron escépticos sobre su posibilidad real de realización, debido a los pobres resultados de la implementación de programas integrados contra la pobreza en los Estados Unidos, a finales de los años sesenta e inicios de los setenta del siglo pasado y en los países en desarrollo durante los años setenta y primeros de los ochenta de ese siglo. Indica este autor que hubo un convencimiento de la dificultad de hacer que las agencias trabajen juntas y que hubo un consenso en la literatura sobre que la coordinación ocurre infrecuentemente<sup>8</sup>.

Sin embargo, Serrano (2003) anuncia que el escepticismo se empieza a revertir en los años noventa del siglo pasado, debido al surgimiento del enfoque administrativo orientado a resultados, la transición hacia un modelo postburocrático y al desarrollo de los conceptos de flexibilidad, trabajo en equipo, compromiso y empoderamiento, que estaban siendo propuestos por los teóricos de la Administración Pública.

---

<sup>7</sup> Peters cita estudios de Boston de los años 1991, 1992 y 1996 para el caso de Nueva Zelanda, de Davis del año 1995 sobre Australia y de Derlien en 1991 para Alemania, entre otros.

<sup>8</sup> Serrano (2003) cita un estudio de Weiss de 1987, de Thomas de 1997 y de Bardach de 1998.

Producto de la revisión de la literatura enfocada en el tema de coordinación interorganizacional se determinó que las perspectivas empíricas desde las cuales se han realizado los estudios, se pueden categorizar desde el punto de vista de su ámbito de aplicación, en coordinación en la *estructura de gobierno central*, coordinación en *sectores específicos* y coordinación en *programas específicos*. Bajo estas perspectivas se organizan seguidamente los abordajes realizados por los autores consultados. La referencia a los estudios no pretende ser totalmente comprensiva de la literatura mundial, ya que es prolífera la investigación empírica sobre el tema. Para el caso de Costa Rica se procuró tener una amplia cobertura.

### **1.2.1. Coordinación en la estructura de gobierno central**

A manera de referencia se cita un estudio sobre el gobierno central de Noruega. Christensen y Laegreid (2007) trataron sobre los problemas de coordinación de dicho gobierno, la percepción sobre la coordinación que tenían los funcionarios públicos y las variables que explicaban esas percepciones. Los autores analizaron las dimensiones de coordinación vertical dentro de una área de política, coordinación horizontal entre diferentes áreas de política o sectores, coordinación con gobierno local y regional, coordinación con organizaciones supra-nacionales y multinacionales y coordinación con organizaciones de la sociedad civil y del sector privado. Los principales resultados fueron que existían más problemas con la coordinación horizontal que con la coordinación vertical, que los problemas eran mayores en las agencias que en los ministerios y que un bajo nivel de *confianza* mutua tendía a agravar los problemas de coordinación (los factores estructurales como culturales eran importantes).

Sin referirse a un gobierno en particular, pero sí a la estructura de los gobiernos en América Latina, Kliksberg (2000) indicaba que optimizar resultados en el campo social requería necesariamente abordajes intersectoriales y que en ese sentido, la coordinación era *deseable* en gerencia, pero en gerencia social era *imprescindible*. Indicaba Kliksberg (2000) que los programas sociales procuran metas, que por la configuración del problema mismo,

no son alcanzables por una sola organización y que en América Latina había predominado en el campo social un enfoque con fuerte énfasis sectorial<sup>9</sup>, lo cual conducía necesariamente a resultados limitados y a serias ineficiencias. Además, este mismo autor agregaba que en América Latina había que aprender *gerencia interorganizacional*.

En Costa Rica, Meoño-Segura (2005) ha planteado una perspectiva estructural que abarca al Poder Ejecutivo (gobierno central) y por ende, a todos los ámbitos de política pública, fundamentado en la legislación nacional que establece la potestad de dirección y coordinación que debe realizar el Presidente de la República y el Ministro del ramo o sector. Meoño-Segura (2005) indicaba que el régimen de dirección gubernativa -competencia mayor para lograr el orden y concierto interinstitucional- no había sido aplicado congruente y continuamente por ningún gobierno desde 1978. Además, Meoño-Segura (2005) es del criterio que el Estado costarricense podría funcionar con mayor eficacia del gasto público y bienestar para todos, si se cumpliera con el marco superior de dirección gubernativa dado por la Constitución Política, la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública y la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos.

Por otra parte, Cunill-Grau (2005) construyó una tipología para clasificar las distintas formas en que se aplicó la intersectorialidad en la gestión de políticas gubernamentales en cinco países, Argentina, Brasil, Bolivia, Chile y México. La autora analizó la variable formas estructurales para la aplicación de la intersectorialidad y los atributos fase de gestión de la política (formulación e implementación) y cobertura de la política (toda la política pública, la política social o una política social específica). En su amplio análisis construyó una tipología de seis casos tipo, que se irán comentando en las diferentes subsecciones de esta sección 1.2.

---

<sup>9</sup> Detallaba Kliksberg (2000) que “cada área social ha hecho casi un punto de “honor organizacional” de su autonomía, y salud, educación, familia, juventud, trabajo, se plantean como “feudos” separados, y tratan de que los “extraños” no intervengan en sus operaciones” (p. 27).

Dos de los casos propuestos por Cunill-Grau (2005) se centran en estructuras de gobierno. El primero de estos es la intersectorialidad en la *formulación e implementación del conjunto de las políticas públicas* (caso FIPP) y el segundo es la intersectorialidad en la *formulación (o coordinación) de las políticas públicas* (caso FPP). Sobre el primero indica que hay muy pocas experiencias documentadas donde la intersectorialidad orienta la prestación de todas las políticas públicas, abarcando así integralmente la estructura gubernamental, y agrega que los hallazgos en este sentido tienen una clara delimitación espacial y proceden de Brasil (Alcaldía Municipal de Fortaleza del Estado de Ceará y la del Estado de Maranhão). En el segundo caso tipo, la autora explica que incluye un grupo de experiencias en las que la intersectorialidad ha intentado orientar el diseño de la estructura organizativa de la cúpula del gobierno -el conjunto del aparato del Estado encargado de la formulación de las políticas públicas. Para este caso tipo, los ejemplos encontrados fueron los “Super-Ministerios” de Bolivia, las Cámaras por áreas temáticas de Brasil y los Comités Interministeriales en Chile (Cunill-Grau, 2005).

### **1.2.2. Coordinación en sectores específicos**

En el ámbito de los recursos naturales renovables en Costa Rica, Guzmán (1990) investigó sobre la coordinación interorganizacional en la administración de estos recursos, estudiando el tipo de relaciones y sus actitudes, bajo el enfoque de las teorías del intercambio de recursos y del poder-dependencia. Este autor determinó que las interacciones eran principalmente de tipo cooperativo, en segundo lugar de indiferencia y en muy baja proporción de coordinación, aunque hubo una alta interdependencia entre las organizaciones.

También en Costa Rica, Churnside (1994) analizó y evaluó las relaciones interorganizacionales en cuatro sectores institucionales, recursos naturales, energía y minas; cooperativo; trabajo y seguridad social; y cultura, juventud y deportes. En su investigación cita un trabajo de 1989 de la empresa Development Technologies Inc., que indicaba, para el sector de asistencia social, la falta de atención a las exigencias de coherencia interinstitucional y la inadecuada vinculación entre organismos públicos, entre otros

(Churnside, 1994). En cuanto a los resultados propios de Churnside se pueden citar los del sector trabajo y seguridad social, confirmación de que era un sector a la deriva, débil política gubernamental hacia el sector, duplicación de funciones y otras desatendidas, debilidad de mecanismos de comunicación, falta de compromiso formal con la participación sectorial y preferencia de los jefes por arreglos de tipo bilateral, más que multilateral, lo que disminuía la gobernabilidad y el control del aparato público.

En relación con el sector enfocado al tema de la pobreza en Costa Rica, Meoño, Cubillo, Trejos, Guzmán y Gutiérrez (2002) realizaron una propuesta de organización del sector para aumentar su eficacia y propusieron conformar el Sector de Niñez, Adolescencia y Seguridad Social, a la vez que replanteaban los roles básicos del Patronato Nacional de la Infancia (PANI) y del Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) -entidad enfocada en la pobreza- para una lucha efectiva contra la pobreza extrema.

Sobre el sector social, en el año 2003 la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) ejecutó el proyecto “Mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social”. En el caso de Brasil, Faría (2003) analizó la coordinación de las políticas federales para el área social, especialmente en el plano macropolítico e intergubernamental y destaca la creación de cámaras sectoriales y mecanismos de integración de políticas como alternativas a las estructuras burocráticas de articulación.

En este proyecto también se estudiaron las fórmulas implementadas en Costa Rica con funciones de autoridad social y se identificaron una serie de desafíos para su institucionalización, al asumir que pueden ser una herramienta útil para el diálogo entre la política económica y la social, el mejoramiento de la eficiencia y eficacia de los distintos

programas sociales y para un abordaje más certero del combate a la pobreza<sup>10</sup> (Piszk y Barahona, 2003).

En el caso de Argentina, también parte del proyecto, se recomendó que antes de avanzar en la construcción de una autoridad social que equipare la fuerza del área económica, se requiere resolver problemas al interior del campo específico de la política social, ya que el sistema de protección social argentino muestra complejidades variadas y profundas, tanto a nivel sectorial como jurisdiccional (Repetto, 2003).

Siempre sobre el tema de autoridad social, Repetto (2005) indicó que en América Latina el debate sobre la coordinación de los esfuerzos en materia social de los organismos del Poder Ejecutivo está claramente asociado a dos hitos, uno es a inicios de los años noventa del siglo pasado, cuando se empezó a implementar *desde el prisma de la jerarquía*, una estructura de autoridad social que pudiese competir, en términos de relaciones de poder y acerca de prioridades presupuestarias, con las autoridades económicas de los países. El segundo hito fue más reciente –a finales del siglo pasado y principios de este siglo- y consistió en la implementación de *mecanismos de gestión horizontal*, con el objetivo fundamental de articular los esfuerzos alrededor de algunos programas focalizados de combate a la pobreza, como Progresá (luego llamado Oportunidades) en México y Chile Solidario. Sobre la experiencia de América Latina es del criterio que las experiencias concretas descuidaron de modo significativo el papel de la política<sup>11</sup> y en este sentido, brinda el ejemplo de Costa Rica que sobresale porque es amplia y profusa la legislación pro-coordinación sin que eso resulte en sinergias reales.

Entre los seis casos tipo que propuso Cunill-Grau (2005) se incluyen dos sobre el sector social. Uno es la intersectorialidad en la *formulación e implementación de la política social* -caso FIPS (+)- y la intersectorialidad en la *formulación (o coordinación) de la política social*

---

<sup>10</sup> No obstante, señalan los autores que resulta crítica la revisión de las competencias de las instituciones que tienen asignadas funciones propias de una autoridad social para eliminar duplicidades (Mideplan, Consejo Social, IMAS, Desaf, Fodesaf, ministerios rectores e instituciones autónomas de enfoque transversal).

<sup>11</sup> Definida por el autor como el “proceso y mecanismo que amalgama conflictivamente actores e instituciones”.



-caso FPS (+). En relación con el caso FIPS (+) indica la autora que las experiencias de este tipo están sobre todo asociadas a la adopción de agendas sociales emanadas de organismos internacionales que buscan implantar concepciones integradas de promoción de la salud o de preservación del medio ambiente, tomando a la ciudad como ámbito de intervención; las experiencias son de los municipios brasileños y los municipios Saludables en Argentina. Observa Cunill-Grau (2005) que este caso tipo ha tenido aplicación exclusivamente en ámbitos locales, por lo que queda la duda de si tendrán resolución a nivel nacional. En el segundo tipo -FPS (+)- se ubican las experiencias en Argentina con el Gabinete Social y con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales; y en México el Gabinete de Desarrollo Social y Humano.

Adicionalmente, en el ámbito de la pobreza Cunill-Grau (2005) tipifica dos casos. El caso tipo FIPS (-) que consiste en la intersectorialidad en la *formulación e implementación de la política de combate a la pobreza* y el caso tipo FPS (-) la intersectorialidad en la *formulación (o coordinación) de políticas sociales específicas*. En el primero analizó el sistema Chile Solidario y el Programa Oportunidades de México y en el segundo analizó el ejemplo de la política de cuidado y educación de la primera infancia en Chile y México.

En otro sector, el de salud en Chile, Cunill-Grau, Fernández y Vergara (2011) propusieron el enfoque de la gobernanza sistémica para un enfoque de derechos en salud y determinaron que en la reforma del sector prevaleció una conexión entre incentivos, cálculos privados de beneficios personales y mediciones que no favorecieron la gestión de las interdependencias y debilitaron los valores de ayuda y cooperación mutua necesarios para alcanzar, de manera integral, la solución de los problemas que los derechos interpelan.

### **1.2.3. Coordinación en programas específicos**

Sin pretender una amplia cobertura se citan estudios de programas en Estados Unidos, Panamá, Argentina, México, Brasil, Chile y Costa Rica.

Para el programa Job Opportunities and Basic Skills (JOBS) de Estados Unidos, se identificaron las barreras para una coordinación exitosa con otros programas sociales y los enfoques que los administradores adoptaron para establecer el suministro coordinado de los servicios (Jennings y Krane, 1994). Se estudió el *alcance* y el *tipo* de mecanismos de coordinación de JOBS en las siguientes dimensiones: coordinación en el nivel del Estado, coordinación en el nivel local y coordinación intergubernamental. Los principales resultados fueron que había considerable variación en el grado en el que JOBS había sido coordinado exitosamente con otros programas y que el *liderazgo* y las *relaciones interpersonales* eran los ingredientes primarios para la coordinación efectiva en JOBS, los cuales, si se combinaban con una *visión de servicio al cliente* y con un acuerdo sobre la *división funcional de la responsabilidad* del servicio, las agencias públicas podían trabajar juntas para entregar servicios coordinados efectivamente.

En el contexto latinoamericano se encuentran varias experiencias. Lainez-Pineda (1984) realizó un análisis del Programa de Construcción y Mantenimiento de Edificios Escolares en la Provincia de Chiriquí en Panamá. Este trabajo se enfocó en la coordinación interorganizacional y su impacto en la obtención de productos en dicho programa. Se concluyó que las instituciones públicas y comunales involucradas en la ejecución mostraban una deficiente coordinación, originada en parte, en las relaciones de intercambio entre las instituciones que obedecían a sus necesidades específicas (no en la misma base), en la actitud de las instituciones en la toma de decisiones, en el no cumplimiento de las normas, en la dispersión de los canales de relaciones (varios focos de poder) y en el flujo de recursos unilateral y con baja frecuencia que mostró una interdependencia mínima (Lainez-Pineda, 1984).

Serrano (2003) discutió algunos de los aspectos claves involucrados en alcanzar la coordinación interagencial, que surgen de la literatura académica como de dos casos de estudio de operaciones financiadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID): Plan Jefas de Hogar en Argentina y Desarrollo Sustentable de Darién en Panamá. Además, Serrano (2003) cita otros estudios, el de Weiss de 1987 sobre la cooperación entre distritos escolares,

el de Tendler de 1993 sobre 23 proyectos de desarrollo rural integrado en Brasil y el de Thomas de 1997 sobre las agencias federales y estatales administradoras de recursos y biodiversidad en California.

Otro abordaje fue realizado por Engel-Aduan (2004), quien analizó las experiencias de los programas Alvorada en Brasil, Oportunidades en México y Chile Solidario en Chile, para mostrar que las políticas integrales podían contribuir al aumento de la efectividad de las políticas de reducción de la pobreza. Para ello, caracterizó los diferentes tipos de integración (programática, institucional y social). Engel-Aduan (2004) concluyó que a pesar de la complejidad y de los costos políticos y de operación iniciales, estos programas son ejemplos exitosos del aumento de la efectividad, dado que por un lado, aumenta la eficiencia de las políticas al atender a un mayor número de beneficiarios con mejor calidad y con los recursos disponibles; aumenta la eficacia, o sea, logran que los servicios sean capaces de transformar las condiciones de vida de los beneficiarios, al ofrecerles las oportunidades y los recursos necesarios para que superen su situación de pobreza; y para finalizar, focalizan sus programas y servicios en los más pobres, con prioridad en los grupos más excluidos.

En el caso de Costa Rica, se indicó en la sección de exposición del tema, que la Contraloría General de la República encontró evidencias sobre la poca capacidad del Estado de implementar mecanismos para articular las diferentes acciones públicas, como fueron el Triángulo de Solidaridad en el período 1998-2002 y el Plan Vida Nueva (PVN) entre 2002 y 2006<sup>12</sup>.

Específicamente, en el informe sobre los resultados logrados por el Plan Vida Nueva durante el período 2002-2004, CGR (2005) determinó que el Gobierno no pudo lograr uno de sus principales objetivos *otorgar atención integral a 50.000 familias en condición de*

---

<sup>12</sup> El diseño del Plan Vida Nueva (PVN) propuso la intervención articulada, coordinada y cooperativa de las instituciones públicas alrededor de metas comunes, en zonas prioritarias y en familias identificadas en forma conjunta, planteó incluso que los programas sociales debían ser interinstitucionales, intersectoriales y multidisciplinarios.

*pobreza extrema mediante paquetes de atención integral.* CGR (2005) indicó que la atención brindada en las regiones consistió en el suministro tradicional de los bienes y servicios de cada institución, con base en diagnósticos a nivel de comunidad; y no en el suministro de un paquete articulado de bienes y servicios de acuerdo con las necesidades individualizadas de las familias, producto de un proceso planificado y coordinado entre las instituciones, como lo propuso el PVN.

En otro informe más reciente, CGR (2009c) volvió a tratar el tema de la coordinación interinstitucional en la ejecución de algunas metas del Sector Social y Lucha contra la Pobreza del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2006-2010. Se analizaron las metas *Atender a 13.000 familias residentes en asentamientos campesinos del IDA, con ofertas institucionales acorde a sus necesidades* y *Reducir en un 50% (19.127) las familias que habitan en asentamientos en precario y en tugurios.* En ambos casos se determinó que no existía una adecuada coordinación interinstitucional entre las entidades responsables de la ejecución de las metas.

Sobre la primera meta, CGR (2009c) indicó que se requería elaborar planes de acción para desarrollar proyectos de construcción de caminos y viviendas, proyectos de producción y sistemas de riego, comedores escolares, fortalecimiento de la organización comunal, con la intervención de instituciones como Ministerio de Salud (Minsa), Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) e Instituto Nacional de Aprendizaje (INA). Sin embargo, se mencionó que una de las limitaciones que se presentó fue que “...*No existe en las regiones un espacio de coordinación del Sector Social, lo que dificulta la articulación de acciones con las instituciones que conforman este sector....*” (CGR, 2009c: 15). Sobre el particular se menciona que el espacio existió en el año 2006 y a principios del 2007 pero que al eliminarse se perdió el vínculo entre el IDA y el IMAS.

En relación con la segunda meta, CGR (2009c) indicó la escasa participación del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) y del IMAS y la necesidad de

mejorar los mecanismos de coordinación en los tres proyectos de vivienda seleccionados, con el propósito de que el accionar de cada entidad propicie que la acción de dotar de vivienda a las familias de escasos recursos económicos se realice de una manera integral, atendiendo sus necesidades básicas (alimentación, salud, educación, servicios públicos, etc.). CGR (2009c) concluyó que a pesar de los esfuerzos de algunos de los entes participantes en la consecución de las metas, no existió un esfuerzo conjunto e integral, sino que cada institución realizó acciones individuales de manera desarticulada.

Como fue desarrollado anteriormente, la literatura sobre la coordinación interorganizacional es abundante y de larga data, en mayor medida en Europa y Estados Unidos y en menor medida en América Latina. Sobre el particular, Serrano (2003) indicó que el Banco Interamericano de Desarrollo y la comunidad de donantes en general, deberían apoyar estudios de casos y comparativos sobre coordinación interagencial en América Latina, ya que la literatura académica existente tiene un foco abrumador en las realidades de los países desarrollados.

En este sentido, Cunill-Grau (2005) manifestó que:

La intersectorialidad y, sobre todo, su gestión, constituyen todavía materias respecto de las que disponemos de muy poco conocimiento. Son temas que abren nuevos desafíos a la gestión pública, tales como el de trabajar horizontalmente, la gestión de redes o el de la transversalidad donde hay bastante retórica pero escasas herramientas prácticas. Para gestionar la intersectorialidad se requieren de más pistas, e incluso de más teoría que ayude a deslindar la especificidad del fenómeno, respecto por ejemplo, del de la gestión horizontal, la coordinación horizontal o el de la transversalidad. Esta investigación es un punto en este camino, el que, sin duda, tiene aún mucho por recorrerse (p. 48).

Agrega Cunill-Grau (2005) que las investigaciones futuras deberán indagar sobre el uso de mecanismos integradores y sobre la extensión de la racionalidad integradora para construir viabilidad política y técnica a la intersectorialidad, ya que parecen estar asociadas con el papel principal de los órganos centrales para la promoción de la intersectorialidad.

Es así como, la coordinación interorganizacional y los otros términos que se le asocian o relacionan, son temas actualmente en discusión, que están sin resolver porque faltan aportes teóricos provenientes de las diferentes realidades sociales y en este sentido, la presente investigación avanza el conocimiento existente.

### **1.3. Delimitación del objeto de estudio**

Con el fin de aportar mayores elementos sobre el alcance de la investigación, a continuación se realiza la delimitación en términos del objeto, ámbito de política pública, fase de la política y dimensión espacial y temporal.

Como se mostró anteriormente en Costa Rica existe una amplia demanda de coordinación interinstitucional en el campo de las políticas para superar la pobreza, por lo que el objeto de estudio definido para esta investigación es *la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributiva de Costa Rica*.

El ámbito o arena de política pública es el que normalmente se llama “*protección social*”, pero en esta investigación no se incluye *el seguro social de naturaleza contributiva* que cubre los riesgos de enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, muerte, accidentes y desempleo<sup>13</sup>. Es decir, de la protección social se incluye el conjunto de programas *no contributivos* que buscan apoyar en específico a los grupos en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, llamados por Trejos (2011) programas de “Promoción y Asistencia Social (PAS)” y por la Contraloría General de la República (2006a) Sector de

---

<sup>13</sup> En el Clasificador Funcional del Gasto del Sector Público de julio de 2007, el Ministerio de Hacienda define un sector denominado ‘protección social’ que incluye beneficios por enfermedad y maternidad, pensiones por invalidez, vejez, muerte y otros, prestaciones laborales, ayuda a familias y exclusión social. De estos, los dos últimos son de naturaleza no contributiva.

“Asistencia y Promoción Social (SAPS)<sup>14</sup>”. Entonces al ámbito de política pública de esta investigación se le denomina *protección social no contributiva*.

Es importante aclarar que en el inicio de la sectorialización de la administración pública, a principios de los años ochenta del siglo pasado, el Poder Ejecutivo no había definido un sector específico para englobar estos programas, sino se habían incluido con otro ámbito de política pública, el Sector Trabajo y Seguridad Social<sup>15</sup>. Igualmente sucedió en el período 2006-2010 que se definió el Sector Social y Lucha contra la Pobreza que incluía también los programas de vivienda y urbanismo<sup>16</sup>. Sin embargo, posteriormente, estos programas se incluyeron en un sector específico, en el período 2010-2014 se creó el Sector Bienestar Social y Familia<sup>17</sup> y en el período 2014-2018 se definió el Sector Desarrollo Humano e Inclusión Social<sup>18</sup>, los cuales son más afines al PAS o SAPS, es decir, al sector de protección social no contributiva que abarca esta investigación.

En las políticas de protección social no contributiva del país existen organizaciones dedicadas exclusivamente a la atención de algún grupo poblacional o situación social desventajosa y también existen ministerios de los sectores tradicionales de educación, salud,

---

<sup>14</sup> La CGR entiende por Sector de Asistencia y Promoción Social (SAPS), el conjunto de programas sociales de carácter selectivo, que son aquellos dirigidos a poblaciones meta específicas en función de algún elemento de vulnerabilidad, las personas en condición de pobreza o riesgo social como los niños, niñas y adolescentes, jóvenes, mujeres y adultos mayores, los indígenas, los inmigrantes, las personas con alguna discapacidad y los indigentes (CGR, 2006a).

<sup>15</sup> Decretos Ejecutivos números 14184 del 8 de enero de 1983 y 14312-TSS-PLAN del 9 de febrero de 1983.

<sup>16</sup> Decreto Ejecutivo 33151-MP del 8 de mayo de 2006. Este sector estaba conformado por entes, órganos y programas con funciones en materia de vivienda y urbanismo, pensiones, fomento cooperativo y municipal y asistencia y promoción social (CGR, 2006b).

<sup>17</sup> Decreto Ejecutivo 36646-MP-PLAN del 14 de junio de 2011. Según el artículo 24, el sector está integrado por las siguientes entidades: Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Dirección Nacional para el Desarrollo de las Comunidades (Dinadeco) del Ministerio de Gobernación y Policía, Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu), Junta de Protección Social (JPS), Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (Conai), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), Consejo Nacional de la Persona Joven (CNPJ), Patronato Nacional de Ciegos (Panaci), Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia, Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE), Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), los programas del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (Fodesaf) del régimen de pensiones no contributivas y del Seguro de Salud por cuenta del Estado.

<sup>18</sup> Directriz 006 del Presidente de la República y de la Ministra de Planificación Nacional. Directriz general para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, La Gaceta 134, 14 de julio de 2014 y posteriormente el Decreto Ejecutivo 38536 del 25 de julio de 2014 “Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo”.

trabajo, cultura, gobernación y presidencia, que cuentan con direcciones centrales y órganos desconcentrados que ejecutan programas de protección social.

En la figura 1 se muestran las instituciones del sector –no los programas con el fin de esquematizar- y se especifica su naturaleza jurídica, elemento que genera diferencias en los grados de autonomía. En la lista de siglas incluida al inicio del documento, se especifican los nombres de las instituciones contenidas en la figura.

A manera de referencia, se estima que la inversión en programas sociales selectivos en el 2013 rondó los ¢614.527 millones, 11% de la inversión social total estimada para ese año<sup>19</sup>. Esa cifra asciende a un 2,5% del Producto Interno Bruto.

De ese ámbito de política pública se seleccionaron ocho casos de estudio consistentes de ocho programas para indagar en profundidad sobre la coordinación interorganizacional, los cuales se describen en la sección 1.8.

Se analiza la coordinación interorganizacional en la fase de *implementación* de las políticas de protección social no contributiva. La implementación es “el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública” (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008, p. 183). Es así como, se trata de la puesta en práctica concreta o ejecución de la política pública.

Esta delimitación obedece a que los principales desafíos de la coordinación entre organizaciones están en la ejecución. Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) indican que la teoría clásica en el ámbito de la implementación ha partido del llamado déficit de implementación, el cual “aparecería al comparar, por un lado, los productos y los efectos reales de una política pública (outputs e impactos/outcomes) y, por el otro, los elementos sustantivos previstos en los Programas de actuación Político-Administrativos” (p.186).

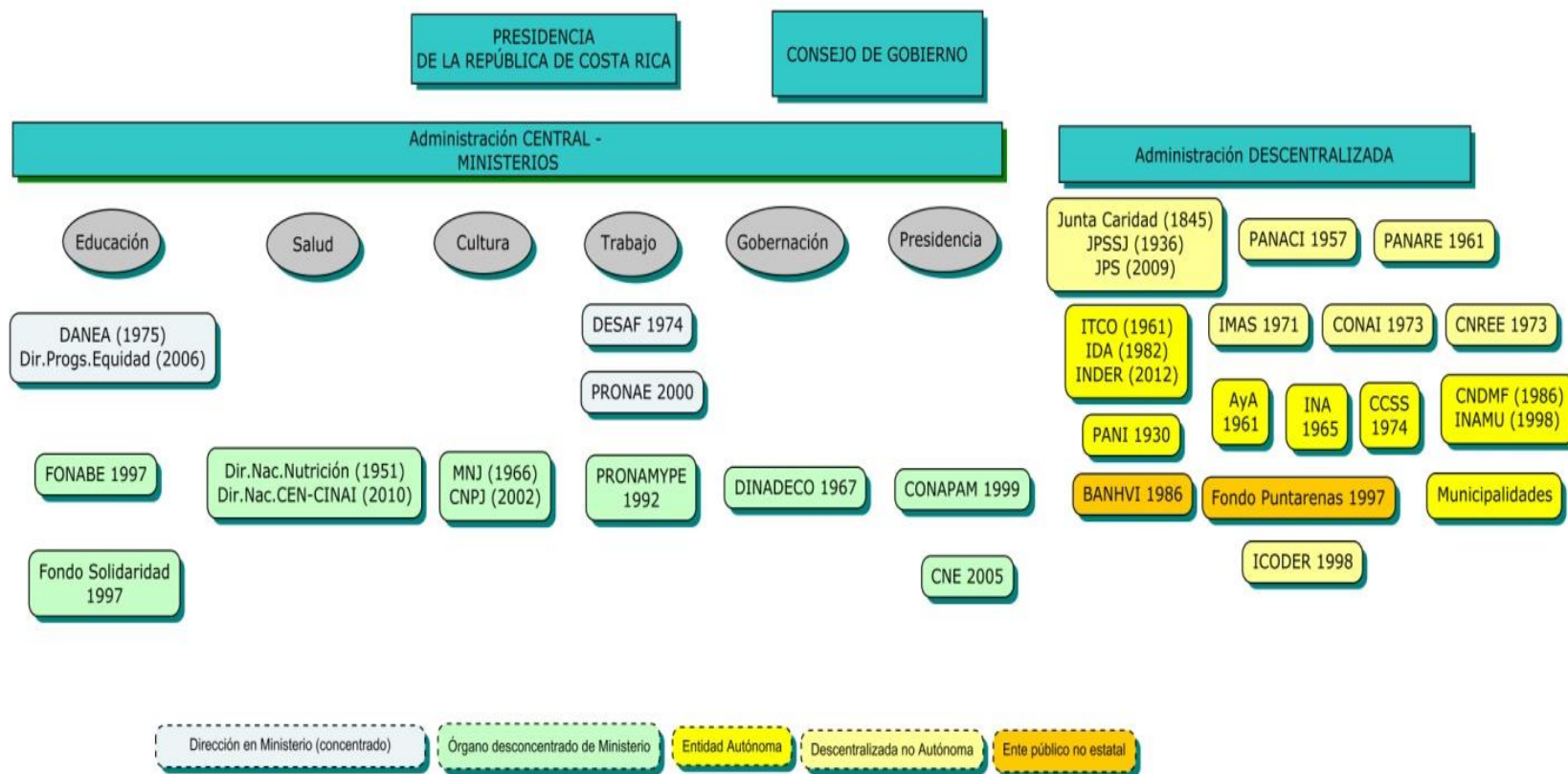
---

<sup>19</sup> Información suministrada por Juan Diego Trejos Solórzano, investigador de la Universidad de Costa Rica.



**Figura 1**

**Costa Rica. Estructura organizacional de los programas de protección social no contributiva según instituciones 2013**



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, Grindle (2009) afirma que la brecha de implementación “es la disparidad que frecuentemente hay entre lo que se anuncia como política y lo que en realidad se ejecuta” (p. 33) y concluye que la implementación es un reto incierto y que es un proceso plagado de factores que pueden producir una varianza entre lo que se busca que la política haga y lo que realmente hace. Finalmente, Repetto (2005) indica que además de la dimensión gerencial de la coordinación está la dimensión política, la cual considera que los actores tienen intereses particulares y recursos que les dan poder para actuar en función a ellos y no necesariamente en función del interés común, lo cual ayudaría a explicar que no se implementen las políticas tal como se diseñaron y planearon.

Como se ha mencionado el estudio se hace para Costa Rica y en relación con el período de tiempo que se analizará es el comprendido entre los años 2006 y 2013. Se parte del año 2006 ya que en la Administración Arias Sánchez (2006-2010) se restituyó una instancia de dirección y coordinación de instituciones públicas agrupadas en sectores, definidos según criterio funcional<sup>20</sup>, la cual fue continuada con algunos cambios en la Administración Chinchilla Miranda (2010-2014)<sup>21</sup>.

Sin embargo, se aclara, esa es solamente una de las manifestaciones de coordinación que se abordarán en la investigación, ya que también se analizan en profundidad los ocho programas presentados en la sección 1.8.

---

<sup>20</sup> Mediante el Decreto Ejecutivo 33151-MP del 8 de mayo de 2006, se crearon los siguientes sectores del Poder Ejecutivo: social y lucha contra la pobreza; productivo; educativo; salud; ambiente, energía y telecomunicaciones; financiero; cultural; violencia y seguridad ciudadana; transportes; ciencia y tecnología, trabajo y seguridad social y coordinación gubernamental.

<sup>21</sup> Decreto Ejecutivo 36646-MP-PLAN del 14 de junio de 2011.

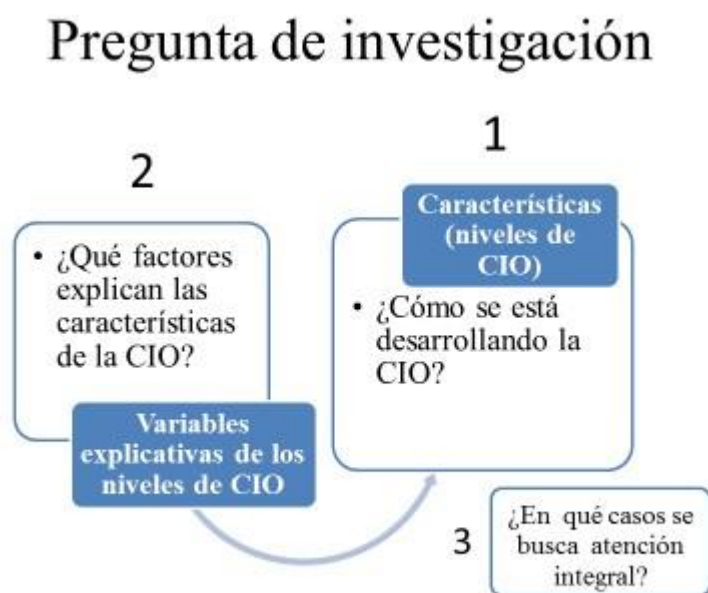
#### 1.4. Preguntas y objetivos de investigación

La investigación se centra en brindar respuesta a la siguiente interrogante:

*¿Cómo se está desarrollando la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica?, ¿qué factores explican sus características? y ¿en qué casos se busca la atención integral de la población en condición de pobreza?*

En la figura 2 se presenta un esquema ilustrativo de la pregunta principal, en la cual se destaca que el énfasis de la investigación se encuentra en los dos primeros elementos indicados y el tercero se aborda para profundizar el análisis de la coordinación en los casos en que se busca brindar una atención integral a la población.

**Figura 2**



Fuente: Elaboración propia.

Con el fin de abordar la pregunta anterior se plantean las siguientes subpreguntas:

- 1) ¿Cuál es el marco institucional definido para promover la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica? ¿Cuáles elementos de ese marco institucional dificultan la coordinación interorganizacional?
- 2) ¿Cuáles son los actores que participan en la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica en los casos de estudio seleccionados y cuáles son sus roles, intereses y recursos?
- 3) ¿Cuáles son los procesos de coordinación interorganizacional que realizan los actores en la ejecución de los casos de estudio y qué niveles se identifican?
- 4) ¿Qué factores explican los niveles que adopta la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica, en los casos de estudio seleccionados?
- 5) ¿En qué casos se realiza la coordinación interorganizacional en búsqueda de la atención integral de la población en condición de pobreza?
- 6) ¿Cuál es el modelo analítico y la tipología que permiten caracterizar la coordinación interorganizacional que ejecutan los actores en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica, a partir de la sistematización de los casos estudiados?

El objetivo general que se persigue al investigar las respuestas de las preguntas anteriores es el siguiente:

*Explicar los factores necesarios para generar los niveles de coordinación interorganizacional que posibiliten lograr los objetivos de los programas de protección social no contributivos y la prestación de servicios integrales a la población en condición de pobreza en Costa Rica.*

Los objetivos específicos que permiten lograr el anterior objetivo general son:

- 1) Crear un modelo analítico y una tipología de la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica, a partir de la sistematización de los casos estudiados.
- 2) Determinar los factores de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica, con énfasis en su marco institucional, que pueden ser modificados para incentivar niveles de coordinación que posibiliten el logro de los objetivos de los programas y la prestación de servicios integrales a la población.
- 3) Proponer líneas de investigación futuras sobre la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributivas en Costa Rica.

### **1.5. Tipo de estudio y enfoque**

De acuerdo con la pregunta principal de esta investigación y de acuerdo con el estado del conocimiento en el contexto de Costa Rica, se realizó un tipo de estudio *descriptivo y explicativo*.

El estudio descriptivo tiene como propósito describir situaciones y eventos, es decir, cómo es y se manifiesta determinado fenómeno (Hernández-Sampieri, Fernández-Collado y Baptista-Lucio, 1991). Se describe cómo es y cómo se manifiesta la coordinación interorganizacional en la implementación de las políticas de protección social no contributiva en Costa Rica en el periodo 2006-2013, con base en los programas seleccionados (casos de estudio), que se exponen en la sección 1.8.

Además el estudio es explicativo, ya que busca responder cuáles son los factores que explican los niveles de coordinación existentes. De acuerdo con Hernández-Sampieri *et al.* (1991), en el estudio de tipo explicativo el interés se centra en explicar las causas del fenómeno, en responder al por qué ocurre un fenómeno y en qué condiciones se da éste, o por qué dos o más variables están relacionadas.

En relación con el enfoque de la investigación, se trata del *enfoque cualitativo, el cual* permite *describir* la realidad de los niveles de coordinación, *comprenderlos* y posteriormente *explicarlos*, es decir, determinar las variables que explican los niveles en que se manifiesta la coordinación interorganizacional en el ámbito de estudio. El enfoque se fundamenta en un proceso *inductivo* de exploración, descripción y explicación desde las perspectivas teóricas que se exponen en el capítulo II de este documento. En este proceso inductivo se parte de la observación del fenómeno en la realidad -no se parte de una teoría a comprobar- con el fin de conocer y comprender cómo se ejecuta la coordinación y las variables que explican los niveles de coordinación observados.

Se utiliza la estrategia de investigación denominada por Yin (2003) “estudio de casos” porque permite un examen intensivo y en profundidad de las formas en que los actores realizan la coordinación interorganizacional entre los programas seleccionados y los factores que las explican.

Cabe recordar que el estudio de casos es apropiado para responder a preguntas de “cómo” y “por qué” se producen los fenómenos analizados, cuando el investigador tiene poco

o ningún control sobre los eventos y cuando interesa investigar un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto real (contexto es parte esencial del fenómeno) (Yin, 2003). Estas tres características están presentes en la investigación que se realizó. Por un lado, la pregunta principal está enfocada en el cómo, según se expuso en la sección 1.4. En segundo lugar, la investigadora no tuvo control sobre los niveles de coordinación que realizan los actores. Por último, el contexto es parte esencial de cómo se manifiesta la coordinación, ya que esta se despliega de diferentes maneras según los incentivos y las restricciones que genera el marco institucional, los intereses, valores y recursos de los actores y las situaciones particulares, es decir, es probable que no exista un solo mecanismo ni tipo o forma de coordinación, sino que hayan variaciones según el contexto.

La investigación que se propone comprende un diseño de casos múltiples de análisis (Yin, 2003) dentro del sector de protección social no contributiva de Costa Rica. Los casos comprenden los ocho programas del sector que fueron seleccionados, según se expuso en la sección 1.8.

### **1.6. Dimensiones, variables y atributos de análisis**

Las dimensiones de análisis se definieron considerando las preguntas y los objetivos de esta investigación y son las siguientes:

- 1) El marco institucional creado para generar coordinación interorganizacional
- 2) Los actores que participan en la coordinación interorganizacional
- 3) Los procesos de coordinación interorganizacional que realizan los actores

En la tabla 1 se presentan las dimensiones de análisis, con sus respectivas variables y atributos.

Tabla 1

## Definición de dimensiones, variables y atributos de análisis

<i>Dimensión de análisis 1: El marco institucional creado para generar coordinación interorganizacional</i>	
Variables <sup>1/</sup>	Atributos
Normas constitucionales de gobierno (Constitución Política)	Facultades del Poder Ejecutivo Estructura del Poder Ejecutivo Organización del Poder Ejecutivo
Normas legales que regulan el funcionamiento de las organizaciones de la administración pública costarricense	Organización funcional de las instituciones Formas de relación interorgánicas Macroprocesos de la gestión pública (planificación, presupuestación y evaluación)
Normas legales específicas que regulan la implementación de las políticas de protección social no contributiva	Instituciones creadas para implementar las políticas Estructuras y mecanismos de coordinación de las políticas de protección social. Fuentes de financiamiento Dirección política de las políticas Instrumento de gestión sectorial: Sistema único de información de población objetivo y beneficiaria
<i>Dimensión de análisis 2: Los actores que participan en la coordinación interorganizacional</i>	
Variables	Atributos
Rol desempeñado	Financiador / director-regulador / coordinador / ejecutor /
Intereses en torno al programa que ejecutan	Variable descriptiva no codificada (no se realiza definición de atributos)
Recursos <sup>2/</sup>	Políticos / económicos / administrativos / ideológicos



<i>Dimensión de análisis 3: Los procesos de coordinación interorganizacional que realizan los actores</i>	
Variables	Atributos
Modos de interacción <i>(Se refiere a la manera o forma en que se realiza la acción recíproca entre dos o más actores)</i>	Variable descriptiva no codificada (no se realiza definición de atributos)
Naturaleza de coordinación <i>(Se define de acuerdo con el rol establecido a cada entidad participante en el programa)</i>	Se proponen en el capítulo II, sección 2.3.
Nivel de coordinación <i>(Se define de acuerdo con las acciones de interacción que realizan las entidades participantes en cada programa)</i>	Se proponen en el capítulo II, sección 2.3.
Mandatos para la coordinación <i>(Se refiere al marco jurídico específico de cada programa que se refiere a la coordinación)</i>	Se proponen en el capítulo II, sección 2.3.
Barreras para la coordinación <i>(Se refiere a elementos que inhiben o dificultan la coordinación)</i>	Se proponen en el capítulo II, sección 2.3.
Incentivos para la coordinación <i>(Se refiere a los elementos que promueven la coordinación voluntaria)</i>	Se proponen en el capítulo II, sección 2.3.

1/ Adaptación realizada con base en Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008).

2/ Tomado de Repetto (2005).

Fuente: Elaboración propia.

### **1.7. Técnicas de recolección y técnicas de análisis de la información**

En la tabla 2 se presenta la selección de las técnicas de recolección de la información, así como también, las técnicas de análisis, para cada una de las variables objeto de estudio en cada dimensión.

Se observa en la tabla 2 que las técnicas de recolección de la información son revisión de documentos y realización de entrevistas semiestructuradas a funcionarios de instituciones que participan en cada programa de estudio. En relación con las técnicas de análisis de la

información se realizó síntesis del contenido de los documentos recopilados, codificación en categorías de las entrevistas semiestructuradas y diagramas de relaciones interorganizacionales en cada programa o caso de estudio.

**Tabla 2**  
**Técnicas de recolección y técnicas de análisis de la información**

Variables	Técnicas	
	De Recolección	De análisis
<i>Dimensión de análisis 1: El marco institucional creado para generar coordinación interorganizacional</i>		
Normas constitucionales del gobierno	Recopilación de documentos (Constitución Política, Leyes, Jurisprudencia)	Análisis documental
Normas legales que regulan el funcionamiento de las organizaciones de la administración pública costarricense		
Normas legales específicas que regulan la implementación de las políticas de protección social no contributiva		
<i>Dimensión de análisis 2: Los actores que participan en la coordinación interorganizacional</i>		
Rol desempeñado	Recopilación de documentos (normativa de los programas, otros) Entrevista semiestructurada a funcionarios de instituciones que participan en los programas.	Análisis documental  Codificación en categorías
Intereses		
Recursos		
<i>Dimensión de análisis 3: Los procesos de coordinación interorganizacional que realizan los actores</i>		
Modos de interacción	Entrevista semiestructurada a funcionarios de instituciones que participan en los programas. Recopilación de documentos sobre los programas.	Codificación en categorías
Naturaleza de coordinación		
Nivel de coordinación		
Mandatos para la coordinación (marco jurídico de la coordinación en cada programa de estudio)		Diagramas de relaciones entre actores
Barreras para la coordinación		
Incentivos para la coordinación	Análisis documental	

Fuente: Elaboración propia.

## 1.8. Casos de estudio de la investigación

En esta sección se explica la selección de los programas objeto de estudio, que constituyen la unidad de análisis, y luego se realiza una descripción de algunas características de cada uno de ellos.

Los casos de estudio de la investigación comprenden ocho programas que suministran bienes y servicios a la población en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, los cuales fueron seleccionados porque en su ejecución deben participar varias instituciones según lo establecido por su normativa. Este criterio es importante por el interés de la investigación de conocer cómo se está desarrollando la coordinación interorganizacional en los programas, de allí que los programas diseñados para ser ejecutados por una sola institución no sirven a tal propósito. Es importante aclarar que pueden haber otros programas en el sector de protección social no contributiva que reúnan dicho criterio y que no fueron considerados por razones de delimitación del objeto de estudio.

En la tabla 3 se presentan los ocho programas y se especifica el año de creación, la normativa que lo regula, las instituciones ejecutoras y la cantidad de ellas; así como también, su población objetivo, los bienes y servicios que suministra y la magnitud de recursos ejecutados en el año 2014. Se observa en la tabla que los programas que tienen menos instituciones ejecutoras tienen tres y hay un programa que tiene un número indefinido porque se establece que deben participar *todas* las instituciones ante una referencia escrita del personal autorizado por el IMAS. A continuación se describen los programas estudiados en las variables incluidas en la tabla 3.

**Tabla 3**  
**Descripción de los casos de estudio**

No.	Programa	Año de creación / Normativa	Institución pública (principales)	Cantidad de instituciones involucradas <sup>1/</sup>	Población Objetivo	Bien o servicio	Monto ejecutado 2014 (millones colones)
1	Transferencias a organizaciones de bienestar social que atienden personas menores de edad (PME) y personas adultas mayores (PAM)	1950 Leyes 7648/ 8718/ 1860/ 4760/ 7935	Patronato Nacional de la Infancia, Junta de Protección Social, Instituto Mixto de Ayuda Social, Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor	PME: 3 PAM: 3	Personas institucionalizadas en hogares y albergues o que asisten a un centro diurno.	Subsidio monetario mensual a la organización para costo de atención por persona o subsidio anual para proyectos de construcción, ampliación, mantenimiento y equipamiento del establecimiento.	6.046 PME 12.768 PAM 18.814 Total
2	Fondo de Subsidios para la Vivienda	1986 Leyes 7052/ 5662 Directriz N° 27- MS-MIVAH	Banco Hipotecario de la Vivienda, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo	3	Familias, personas con discapacidad, parejas jóvenes y personas adultas mayores sin núcleo familiar, de escasos ingresos. Asentamientos humanos en precario.	Bono Familiar para la Vivienda (Subsidio para construcción o compra de vivienda, individual o en proyecto comunal). Bono colectivo (Subsidio para infraestructura de asentamientos en condición de precariedad)	80.810 Banhvi 10.099 MIVAH 90.909 Total
3	Avanzamos Mujeres	1998 Ley N° 7769	Instituto Mixto de Ayuda Social, Instituto Nacional de las Mujeres, Instituto Nacional de Aprendizaje, Ministerios de Trabajo y de Vivienda	5	Mujeres jefes de hogar y adolescentes madres	Capacitación para el fortalecimiento personal y colectivo (formación humana), subsidio monetario mensual, capacitación técnica.	1.313 IMAS 24 INAMU no se dispone datos de INA
4	Avancemos	2006 Decretos 33154/ 34210/ Ley 5662/ Circulares DVM-A- 045-2010 y DVM- A-055-2010	Instituto Mixto de Ayuda Social, Ministerio de Educación Pública, Fondo Nacional de Becas	3	Adolescentes y jóvenes entre 12 y 21 años estudiantes de secundaria	Subsidio monetario mensual mientras se mantenga asistiendo y permanezca en el centro educativo.	48.749 IMAS

## continuación Tabla 3

5	Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil (Redcudi)	2010 Ley No. 9220	Instituto Mixto de Ayuda Social (Secretaría Técnica de la Redcudi), Dirección Nacional de CEN-CINAI, Patronato Nacional de la Infancia, Municipalidades	4	Niños y niñas menores de 7 años.	Servicio diario en un centro infantil que incluye: cuidado, alimentación, control del desarrollo, estimulación temprana y educación.	12.871 IMAS-costo atención niños y 287 construcciones 2.264 PANI 36.587 CEN-CINAI 52.009 Total
6	Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores- modalidad domiciliar	2010 Decreto N° 36607 / Ley N° 7935	Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor, Caja Costarricense de Seguro Social, Ministerio de Salud, Instituto Mixto de Ayuda Social, Municipalidades	5	Personas mayores de 65 años no institucionalizadas	Suministro de: alimentos, artículos de uso personal e higiene, medicamentos, pago de atención en salud, ayudas técnicas, equipamiento de casa, pagos de alquiler de vivienda, de servicios básicos, de asistente domiciliar.	6.986 CONAPAM
7	Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social	2011 Decreto N° 37382- MP-MBSF / PND 2011-2014	Instituto Mixto de Ayuda Social, Caja de Seguro Social, todas las instituciones ante una referencia escrita del personal autorizado por el IMAS.	al menos 2	Familias	Subsidio monetario mensual para necesidades básicas y referencia a otros servicios públicos: seguro de salud, educación, atención médica, capacitación técnica, entre otros.	8.517 subsidios IMAS
8	Empléate	2011 Ley N° 1860 / Decreto N° 29044- TSS-COMEX	Ministerio de Trabajo, Instituto Nacional de Aprendizaje, Ministerio de Cultura y Juventud, Coalición de Iniciativas para el Desarrollo, Municipalidades	5	Jóvenes entre 17 y 24 años desempleados o inactivos con interés de trabajar.	Subsidio monetario mensual y capacitación dirigida, intermediación y orientación para el empleo.	4.285 subsidios PRONAE-Ministerio de Trabajo. Para 2015 se presupuestó 10.000.

1/ Las municipalidades se toman como una entidad.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes y decretos de creación de los programas de estudio. El monto de recursos ejecutado en el 2014 se tomó de las liquidaciones presupuestarias y de consultas directas en las instituciones.

### **1.8.1. Transferencias a organizaciones de bienestar social que atienden personas menores de edad y personas adultas mayores**

Este caso trata de las transferencias de recursos monetarios que realiza el Estado a Organizaciones de Bienestar Social (OBS) cuya población objetivo son personas menores de edad (PME) y personas adultas mayores (PAM), institucionalizadas o internadas en un hogar o albergue o que asisten a un centro diurno. A estas personas se les brinda albergue, atención de las necesidades básicas diarias (alimentación, higiene personal, vestimenta, calzado, cuidado y atención), recreación y se les procura la promoción de la salud y la atención médica, entre otros.

El Patronato Nacional de la Infancia (PANI), la Junta de Protección Social (JPS) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) son las principales instituciones que transfieren recursos a OBS que atienden PME para coadyuvar con los costos de la atención. Por otra parte, el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), la JPS y el IMAS son las que transfieren recursos para financiar a OBS que atienden PAM

Los recursos monetarios que otorga el PANI, el Conapam y la JPS son para financiar el costo de atención de las necesidades básicas diarias de estas personas, mientras que el dinero que otorga el IMAS -y también parte del de la JPS, es para el financiamiento de proyectos específicos de construcción, mejoras, mantenimiento y equipamiento de los hogares, albergues y centros diurnos. En el año 2014 estas instituciones transfirieron ¢6.046 millones a OBS que atienden PME y ¢12.768 millones a OBS que atienden PAM, para un total de ¢18.814 millones transferidos.

En el caso del PANI, la potestad de otorgar transferencias a las OBS se fundamenta en la Ley del PANI 7648 del 9 de diciembre de 1996, en el artículo 3 inciso i) y en el artículo 38. El artículo 3 inciso i) se refiere al fin que tiene la entidad de fortalecer, promover y supervisar las iniciativas y la participación de las organizaciones no gubernamentales, en la atención integral de la niñez, la adolescencia y la familia; y el artículo 38 establece que el

PANI está autorizado para transferir fondos a organismos públicos, privados y personas físicas, exclusivamente para implementar y ejecutar programas en beneficio de la niñez, la adolescencia y la familia.

La JPS, en el artículo 8 incisos m), n), ñ), p) y t) de la Ley 8718 del 17 de febrero de 2009, tiene establecida en forma explícita la obligación de financiar programas destinados a la atención de personas menores de edad en condición de abandono, vulnerabilidad y privadas de libertad, así como programas y centros diurnos dedicados a atender y proteger a las personas adultas mayores y para programas de la Asociación Gerontológica Costarricense orientados a la promoción de una vejez digna, activa y participativa.

Por su parte, el IMAS está facultado por la Ley del MTSS, Ley 1860 del 21 de abril de 1955<sup>22</sup>, específicamente los artículos 125 a 129 referentes a la Oficina de Administración de Instituciones y Servicios de Bienestar Social. Esta oficina formaba parte de la Dirección General de Bienestar Social del MTSS, pero fue trasladada al IMAS por medio del artículo 26 de la Ley 4760 del 4 de mayo de 1971, cuando se constituyó el Instituto y aún continúa allí. Se le habían definido las funciones de, entre otros, dirección técnica, coordinación, supervisión y fiscalización económica de las instituciones y servicios de bienestar social, subvencionadas por el Estado; aprobar o improbar sus reglamentos y programas y fiscalizarlos; autorizar su creación y funcionamiento; y organizar un archivo de las instituciones de bienestar social de la República y un sistema de intercambio confidencial de información entre las mismas.

Finalmente, en el caso del Conapam las transferencias se sustentan en los incisos g) y ñ) del artículo 35 de la Ley 7935 Ley Integral para la Persona Adulta Mayor, del 25 de octubre de 1999. El inciso g) establece que el Conapam tienen la función de determinar los criterios técnicos para distribuir los recursos económicos públicos destinados a los programas y

---

<sup>22</sup> Mediante el artículo 2 de la Ley 3095 de 18 de febrero de 1963 se reformó la Ley 1860, agregándole cuatro Títulos para organizar y establecer funciones a la Dirección General de Bienestar Social, dentro de los que destacan los artículos 112 y 119 a 123 referentes a la Oficina de Administración de Instituciones y Servicios de Bienestar Social.

servicios para las personas adultas mayores; y el inciso ñ) que tiene la función de la atención de personas adultas mayores internadas en establecimientos públicos o privados, diurnos y permanentes.

### **1.8.2. Fondo de Subsidios para la Vivienda**

El Fosuvi otorga el Bono Familiar para la Vivienda (BFV) que es un subsidio para la construcción o compra de vivienda, individual o en un proyecto comunal y también otorga el Bono Colectivo (BC) que es un subsidio aplicable a un asentamiento en condición de precariedad para la dotación y mejora de la infraestructura social<sup>23</sup>. Se trata de transferencias monetarias a las Entidades Autorizadas (EA), quienes son las ejecutoras de los recursos ante las demandas de las personas y de las empresas desarrolladoras de los proyectos de vivienda o de la infraestructura en los precarios. Las EA son las mutuales, las instituciones y entes públicos y privados autorizados por el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) para operar dentro del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda (SFNV).

La población objetivo son las familias, las personas con discapacidad con o sin núcleo familiar, las parejas jóvenes y las personas adultas mayores sin núcleo familiar que no tengan vivienda o que, teniéndola, dichas viviendas requieran reparaciones o ampliaciones. Los ingresos mensuales no deberán exceder el máximo de seis veces el salario mínimo de una persona obrera no especializada de la industria de la construcción. El Bono Colectivo se otorga a los asentamientos humanos en condición de precariedad priorizados por el MIVAH.

En la ejecución del Fosuvi participan el Banco Hipotecario de la Vivienda (Banhvi) y las Entidades Autorizadas (EA) entre las que se encuentra el Instituto Nacional de Vivienda

---

<sup>23</sup> Según la Directriz 27-MS-MIVAH, se incluyen las redes y los sistemas para la provisión de servicios básicos de saneamiento energía y comunicación; el equipamiento social; las redes internas y externas de comunicación con los distintos sectores de la comunidad o la interrelación de esta con otras comunidades; las zonas verdes y recreativas para el mejoramiento de calidad vida; y el equipamiento productivo referido al conjunto de instalaciones comunitarias o estatales donde se desarrollan actividades productivas o partes fundamentales del ciclo productivo.



y Urbanismo (INVU). El Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH) participa en las labores de dirección, coordinación, emisión de normativa y lineamientos técnicos y su Ministro es el Presidente de la Junta Directiva del Banhvi. Este Ministerio no tiene ley de creación pero los recursos que sostienen su operación se incluyen cada año en el Presupuesto de la República. En el año 2014 se ejecutó en el Fosuvi la suma de ¢80.810 millones y en el MIVAH ¢10.099 millones, para un total de ¢90.909 millones.

El Fosuvi se creó mediante el artículo 46 de la Ley 7052 del 13 de noviembre de 1986 y en el artículo 50 se establece que la finalidad del Fondo es procurar soluciones habitacionales de interés social mediante el Bono Familiar de la Vivienda.

Por su parte, el BC nació en el Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico del año 2008<sup>24</sup>, al incluirse una transferencia de capital al Banhvi, destinado a Bono Colectivo por un monto de veinte mil millones de colones para obras de infraestructura en asentamientos en precarios, Programa de Erradicación de Tugurios. Posteriormente, el BC se regula en la Directriz 27-MS-MIVAH del 25 de marzo de 2008 y se le provee financiamiento al aprobarse el Impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda en la Ley 8683 del 19 de noviembre de 2008.

### **1.8.3. Avanzamos Mujeres**

Este programa se conoce como Atención de las mujeres en condiciones de pobreza. Anteriormente se denominaba Creciendo Juntas y estaba dirigido a mujeres adultas, pero se integró con el programa Construyendo Oportunidades que se dirigía a adolescentes madres y a esta unión se le dio el nombre de Avanzamos Mujeres. La población objetivo son las mujeres en condición de pobreza.

---

<sup>24</sup> Ley N° 8627 publicada en el Alcance 41 a La Gaceta N° 251 del 31 de diciembre del 2007.

El programa ofrece un curso de fortalecimiento individual y colectivo, también llamado Formación Humana, que consiste en capacitación en derechos humanos de las mujeres, financiado e impartido por el Inamu, con una duración de 6 meses. El IMAS otorga un incentivo monetario mensual a la mujer participante para promover su asistencia al curso debido a los costos que surgen como transporte, alimentación y cuidado de personas a su cargo. El curso concluye con la elaboración del Plan de Vida por parte de cada mujer.

Además, durante el curso se brinda información sobre las opciones de alfabetización y educación abierta que imparte el MEP, la oferta de formación técnica que tiene el INA y sobre los procesos y requisitos para solicitar el Bono Familiar para la Vivienda.

Una vez finalizada la formación humana, el Inamu procura realizar un proceso de articulación con otras instituciones para que las mujeres avancen en la ejecución de su Plan de Vida. Por ejemplo, en coordinación con el INA se organizan algunos cursos de capacitación técnica según lo demandado por las mujeres y las posibilidades del INA.

En el año 2014 el IMAS destinó ¢1.313 millones por concepto del incentivo económico, el Inamu destinó ¢24 millones, sin embargo, no se contó con la información del monto invertido por el INA en los cursos impartidos. A partir del año 2011, se inició la incorporación de mujeres egresadas del curso de Formación Humana al Programa de Atención Integral a Familias que ejecuta el IMAS con el fin de darles un seguimiento más sistemático a ellas y sus familias.

El programa fue creado por la Ley 7769 Atención de las mujeres en condiciones de pobreza, del 24 de abril de 1998 y deben participar en la Comisión Nacional Interinstitucional, denominada CONI, los Presidentes Ejecutivos del IMAS y del INA, el Ministro o Viceministro de Trabajo, un representante de la Junta Directiva del Inamu y un representante del Presidente de la República. Además, la Ley involucra al MIVAH al establecer que las mujeres participantes en el programa tendrán prioridad para ser

beneficiarias del bono gratuito de la vivienda, de acuerdo con los requisitos de ley y que para tales efectos, el MIVAH diseñará un programa específico anual.

#### **1.8.4. Avancemos**

El programa Avancemos otorga una transferencia monetaria mensual a los adolescentes y jóvenes entre 12 y 21 años de edad estudiantes de secundaria, mientras se mantengan matriculados y asistan regularmente al centro educativo. Debido a esto último, el programa se cataloga de Transferencia Monetaria Condicionada (TMC).

El programa Avancemos es ejecutado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), quien se ocupa de la aplicación del instrumento de identificación de los posibles beneficiarios, del otorgamiento o no del estatus de beneficiario, del pago del monto monetario mensual y de la coordinación con el Ministerio de Educación Pública (MEP), a través de sus direcciones regionales y centros educativos, para efectos de verificación de la condicionalidad de que los estudiantes se encuentran matriculados, asisten y permanecen en el centro educativo.

Sobre el particular, en los centros educativos el Comité Institucional del Programa Avancemos (CIPA) se encarga de recibir y realizar las gestiones de los estudiantes y coordinar todo lo relativo al Programa con las áreas regionales y unidades locales del IMAS. Un miembro del CIPA autorizado por el Director o el Director mismo, es responsable de realizar la verificación y reportar la matrícula, asistencia y permanencia del estudiante beneficiario en la página Web definida para tal efecto, lo cual se hace en tres momentos en el año. Finalmente, la Comisión de Enlace Regional (CER) constituida por dos funcionarios de la Dirección Regional del MEP y uno del IMAS, coordinan las acciones requeridas para la eficacia del control de la corresponsabilidad de los estudiantes y monitorean y supervisan que los CIPA cumplan las funciones correspondientes, principalmente que cumplan con realizar los reportes.

Otra institución que participa en el Programa Avancemos es el Fondo Nacional de Becas (FONABE), a quien le corresponde informar al IMAS cada año, cuáles son los estudiantes becados que cursan el sexto grado, para efectos de que sean ingresados al Programa y a partir del séptimo año reciban la transferencia monetaria.

En el año 2014 el monto de recursos invertidos en las transferencias monetarias por parte del IMAS fue de ¢48.749 millones.

Avancemos se creó mediante el Decreto Ejecutivo 33154 del 8 de mayo de 2006, su financiamiento está establecido en la Ley 5662 según fue reformada por la Ley 8783 del 13 de octubre de 2009. Además, se regula con el “Reglamento General del programa Avancemos” (Decreto Ejecutivo 34210-MP-MEP-MIVAH del 18 de diciembre de 2007<sup>25</sup>), y con las circulares de la Viceministra Administrativa del MEP, DVM-A-045-2010 del 29 de setiembre de 2010 y DVM-A-055-2010 del 25 de noviembre de 2010.

### **1.8.5. Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil**

La Red Nacional de Cuido y Desarrollo Infantil procura la creación y el fortalecimiento de los servicios de cuidado diario en un centro infantil que incluye alimentación, control del desarrollo, estimulación temprana y educación a los niños y niñas menores de 7 años, con posibilidad de incluir hasta los 12 años de edad de acuerdo con los recursos existentes.

La Red es dirigida e impulsada por el Ministro Rector del Sector, una Comisión Consultiva y una Secretaría Técnica adscrita al IMAS; además cuenta con un organismo de coordinación denominado Comisión Técnica Interinstitucional.

La principal entidad ejecutora de los servicios de cuidado para los niños y niñas es la Dirección Nacional de Cen-Cinai. Por su parte, el PANI brinda transferencias monetarias a

---

<sup>25</sup> Modificado por Decreto 37765 –MP–MEP–MBSF del 30 de abril de 2013.

las organizaciones privadas que prestan servicios de cuidado diario a esta población y el IMAS también, a las familias para que paguen el costo mensual de algún centro de cuidado. Finalmente, las municipalidades administran una modalidad denominada Centro de Cuidado y Desarrollo Infantil (Cecudi) conceptualizada en el 2010, que cuenta con financiamiento del Fodesaf para la construcción y del IMAS para el equipamiento del centro y el pago mensual del servicio en un centro de cuidado a las familias en situación de pobreza.

En el año 2014 se invirtieron en el programa CEN-CINAI ¢ 36.587 millones y por su parte, el IMAS destinó ¢13.158 millones y el PANI ¢2.264 millones para financiar la atención de los niños y niñas en centros de cuidado, todo lo cual suma un total de ¢52.009 millones.

El Decreto Ejecutivo 36020-MP del 8 de mayo de 2010 declaró de interés público la conformación y desarrollo de la Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil y la Directriz 008-P del 16 de agosto de 2010 le asignó recursos de Fodesaf. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2011-2014 planteó la acción estratégica *“Programa Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil”*, con la meta de *“15.000 niños y niñas adicionales, atendidos en la Red Nacional de Cuidado y Desarrollo Infantil”*. Además, el Decreto Ejecutivo 36916 del 28 de noviembre de 2011 estableció la organización general de la Red y creó la Secretaría Técnica. Finalmente, el 24 de marzo de 2014 se promulgó la Ley 9220 que le dio rango legal a la Redcudi.

#### **1.8.6. Red de Atención Progresiva para el Cuidado Integral de las Personas Adultas Mayores**

Esta Red se estudia en su modalidad domiciliar, la cual consiste en brindar atención y cuidado, en el domicilio, a las personas adultas mayores (PAM) costarricenses o residentes legales, que se encuentran en condición de pobreza o pobreza extrema. Se trata de personas que no están institucionalizadas en algún hogar o albergue. La Red busca satisfacer las necesidades de estas personas para mejorar su calidad de vida, sin desarraigarlas de su comunidad y familia.

La atención que se brinda consiste en suministrarles: alimentos, artículos de uso personal e higiene, medicamentos e implementos de salud, pago de atención en salud integral, productos de apoyo o ayudas técnicas, equipamiento de casa, pago de alquiler de vivienda, pago de servicios básicos y municipales, cuidado en familias solidarias, pago de asistente domiciliario, cuidado en hogares comunitarios, pago de transporte y combustible, promoción y prevención de la salud e institucionalización sino puede permanecer más en su domicilio.

Esta Red es dirigida y coordinada por el Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), con financiamiento del Fodesaf. La ejecución de los servicios la ejerce una Organización de Bienestar Social (OBS) o municipalidad, quienes asumen la responsabilidad de administrar una red comunitaria de cuidado y manejar los recursos públicos que se les asignan. En el año 2014 el Consejo transfirió ¢6.986 millones a las organizaciones y municipalidades para financiar los productos y servicios que se les brindan a las PAM.

En cada red se conforma la Comisión Interinstitucional de Apoyo, integrada al menos por un representante de las siguientes instituciones: Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Ministerio de Salud (Minsa), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Municipalidad, organización destinataria y una persona adulta mayor de la comunidad, así como por cualquier otra organización o institución interesada.

La primera norma emitida referida a la Red fue la Directriz 008-P del 16 de agosto de 2010, que le asignó recursos de Fodesaf. En el PND 2011-2014 se estableció la acción estratégica “*Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores*”, con las metas “*2.500 personas adultas mayores adicionales, cubiertas por la Red, mediante las distintas alternativas de atención*” y “*40 redes comunitarias de cuidado para personas adultas mayores funcionando*”. Posteriormente, se emitió el Decreto Ejecutivo 36607 del 13 de mayo de 2011, para declarar de interés público la conformación y desarrollo de la Red de Atención Progresiva para el Cuido Integral de las Personas Adultas Mayores en Costa Rica. Además, en el 2013 se reformó la Ley Integral de la Persona Adulta Mayor

7935<sup>26</sup> para entre otros, agregarle otras funciones al Conapam referidas a *‘la atención de las personas adultas mayores en su domicilio o comunidad’* y a *‘el financiamiento de programas para viviendas comunitarias en modalidad de albergue para personas adultas mayores solas o en pareja’*.

### **1.8.7. Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social**

El Programa Atención Integral a Familias consiste en formular un Plan de Promoción Familiar que incluye 26 condiciones mínimas de calidad de vida, que la familia debe ir cumpliendo, con apoyo, seguimiento y supervisión del IMAS. Además, el IMAS otorga una transferencia monetaria mensual por familia para la satisfacción de las necesidades básicas, mientras la familia se mantenga cumpliendo el Plan, así como otros beneficios de su oferta institucional según sean requeridos.

La población objetivo son las familias en condición de pobreza, vulnerabilidad y riesgo social. En el año 2014 el IMAS brindó beneficios económicos por un monto de ¢8.517 millones a las familias participantes en el Programa.

El cumplir las condiciones mínimas de calidad de vida requiere la participación de otras instituciones del Estado, como son: centros educativos del MEP, EBAIS, clínicas y hospitales de la CCSS, Inamu, CNREE, PANI, Conapam, Cen-Cinai, Cecudi, AyA, otras empresas públicas o asociaciones de servicio de agua potable, IAFA e INA. De acuerdo con el Decreto Ejecutivo 37382-MP-MBSF del 9 de octubre de 2012, en general todas las instituciones y programas del Estado, ante una referencia escrita del personal autorizado por el IMAS, están en la obligación de prestar, con carácter prioritario, los servicios bajo su responsabilidad a los miembros de las familias incorporadas al Programa.

---

<sup>26</sup> Reforma introducida por la Ley de Fortalecimiento del Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (Conapam), 9188 del 28 de noviembre de 2013.

El Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 estableció como una meta nacional “Atender integralmente a 20.000 hogares en extrema pobreza” (Mideplan, 2010, p. 42). Esta meta también se propuso como una meta sectorial del Sector Bienestar Social y Familia:

...al 2014, 20.000 familias actualmente en pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social, se han beneficiado de un plan de atención integral, dirigido a contribuir a la satisfacción de necesidades básicas relacionadas con alimentación, salud, educación, formación humana, apoyo para el empleo y producción, vivienda y servicios de cuidado y desarrollo infantil, así como para la atención de personas adultas mayores y personas con discapacidad dependientes, con énfasis en las comunidades con bajo desarrollo social (Mideplan, 2010, p. 147).

Para la ejecución de esta meta se definió la acción estratégica denominada “Programa de Atención Integral a Familias en pobreza, vulnerabilidad y riesgo social” (Mideplan, 2010, p. 148). Su objetivo es desarrollar procesos de *Atención integral, sinérgica y sistemática en el seno las familias en situación de extrema pobreza o alta vulnerabilidad social, mediante diversos servicios públicos universales y selectivos, así como de la capacitación para el trabajo y el apoyo para el empleo, que propicie la integración y movilidad social. Y su meta fue 20.000 familias en pobreza extrema, vulnerabilidad y riesgo social, atendidas integralmente.*

Sin embargo, en mayo de 2012 se modificó el enunciado de esta meta a: “20.000 familias en condición de pobreza extrema o de riesgo y vulnerabilidad social, incorporadas en un proceso de atención integral” (Mideplan, 2012, p. 1). Con esta modificación el gobierno ya no se estaba comprometiendo a que las 20.000 familias concluyan la atención integral, sino a incorporarlas en el proceso. Aún más, se realizó otra modificación de la meta en mayo de 2013 así:

Incorporar a 20.000 familias en condición de pobreza, o de riesgo y vulnerabilidad social, cubiertas por los programas del IMAS a modalidades de atención no asistencialista, tales como: planes de promoción, ideas productivas, formación humana, capacitación y la transferencia condicionada manos a la obra (Mideplan, 2013, p. 1).



Este es un cambio sustancial en la medición de la meta, ya que se incluye a las familias que hayan recibido alguna atención no asistencial del IMAS, junto con las familias que tienen un plan de promoción (proceso de atención integral) que incluye varios servicios del Estado y por ende, una atención más integral.

Este programa se sustenta a nivel normativo en el Decreto Ejecutivo 37382-MP-MBSF del 9 de octubre de 2012, Declaratoria de interés público de la acción estratégica del PND 2011-2014 denominada “Atención Integral a Familias en Pobreza, Vulnerabilidad y Riesgo Social” y en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014.

### **1.8.8. Empléate**

El objetivo general del programa Empléate es promover la inserción laboral de las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad mediante servicios especializados de capacitación dirigida, intermediación, orientación e información para el empleo, a partir de las demandas del mercado laboral. Los jóvenes tienen las alternativas de obtener los títulos de Técnico, Técnico Especializado y Diplomado. Al ingresar al programa de formación, los jóvenes reciben una beca o ayuda por desempleo de ¢200.000 mensuales para que paguen el costo del programa de formación y sus gastos personales para asistir a los cursos. En el año 2014 el MTSS destinó ¢4.285 millones en transferencias a los jóvenes. No se tuvo información de los costos de los cursos impartidos por el INA.

La población meta del programa la componen 41.090 personas jóvenes entre 17 y 24 años en condición de pobreza: desocupados porque han perdido su empleo o porque buscan insertarse al mercado laboral por primera vez; o personas no activas en el mercado laboral y que no asisten a la educación pero con deseos de integrarse a un empleo; o personas no activas en el mercado laboral que asisten a la educación pero con interés de trabajar de forma remunerada (MTSS, 2011).

Empléate dirige sus recursos a la mejora de la empleabilidad a través de procesos de capacitación dirigida, partiendo de la demanda ocupacional insatisfecha señalada por el sector productivo; además, organiza ferias vocacionales y ferias de empleo y realiza el proceso de orientación e intermediación laboral.

Empléate es una estrategia público-privada, coordinada e implementada por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) con la participación del Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Ministerio de Cultura y Juventud (MCJ), Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), Coalición de Iniciativas para el Desarrollo (Cinde), Asociación Empresarial para el Desarrollo (AED) y Cámara Costarricense de Tecnología de Comunicación e Información (Camtic).

Este programa se fundamenta en las competencias que ostenta el MTSS, según su ley orgánica, Ley 1860 del 21 de abril de 1955, en los artículos 1, 2, 6 y 75. Además, mediante el Decreto Ejecutivo 29044-TSS-COMEX del 30 de octubre de 2000, se creó el Programa Nacional de Empleo (Pronae) en el artículo 1, cuyas competencias para ejecutar este programa se encuentran en los artículos 2 incisos a), e) y g) y 16 inciso b), según reforma hecha por el Decreto Ejecutivo 37143 del 18 de abril de 2012.

Respecto al artículo 2, el inciso a) establece que Pronae debe promover la capacitación de personas trabajadoras desocupadas y subempleadas de comunidades vulnerables; el inciso e) que debe cooperar en el desarrollo de alternativas de empleo temporal y permanente y el g) que debe promover la formación ocupacional en empresas, mediante prácticas supervisadas, con alto contenido formativo como estrategia para aumentar la empleabilidad en los jóvenes. El artículo 16 inciso b) establece que para el desarrollo de la Estrategia Empléate, cuya finalidad es promover empleos de calidad para las personas jóvenes en situación de vulnerabilidad, se asignará un subsidio específico por el período de duración del programa de capacitación ocupacional o formación.

Los ocho programas anteriormente descritos son importantes como unidades de análisis de la presente investigación, ya que en su ejecución intervienen varias entidades públicas en razón de que recibieron un mandato de participar en un programa particular. Por esto último, cabe esperar el desarrollo de procesos de coordinación entre ellas, que es de interés describir, comprender y posteriormente, explicar. Por otra parte, se observa que los programas objeto de estudio proveen bienes y servicios a diferentes grupos poblacionales en situación de pobreza y vulnerabilidad, en particular, personas adultas mayores; niños, niñas y adolescentes menores de edad; familias, personas con discapacidad y parejas jóvenes; mujeres jefas de hogar y adolescentes madres; estudiantes de secundaria; y finalmente, jóvenes entre 17 y 24 años desempleados o inactivos con interés de trabajar. Adicionalmente, se observa que la magnitud de recursos que ejecutan los programas estudiados varía significativamente; si se consideran los datos de gasto del 2014, las magnitudes oscilan entre poco más de ¢1.300 millones y ¢90.000 millones.

## Capítulo 2

### **Perspectivas teóricas y conceptos de la coordinación interorganizacional**

En este capítulo se expone la propuesta de marco teórico-conceptual que sirvió de fundamento al desarrollo del tema de la coordinación interorganizacional. Se exponen las diferentes perspectivas teóricas desde las que se ha abordado el estudio de este tema y los conceptos más relevantes de dichas teorías.

Se inicia con los enfoques más amplios de sistemas abiertos y dependencia-intercambio de recursos; posteriormente se analiza cómo se inscribe la coordinación interorganizacional dentro del conjunto de las relaciones interorganizacionales y se abordan las perspectivas del poder y la teoría de la estructuración; por último se plantean los enfoques de las redes de políticas públicas, la gobernanza y el enfoque de políticas públicas.

El capítulo se organiza en tres apartados, el primero agrupa las perspectivas teóricas que generan conocimiento en torno a la evolución teórica del concepto coordinación interorganizacional, principalmente desde la ciencia administrativa; el segundo agrupa las perspectivas de las políticas públicas, como el institucionalismo centrado en los actores; y finalmente, en el tercer apartado se presentan las conclusiones referidas a los conceptos y proposiciones teóricas adoptados y depurados mediante un proceso inductivo.

Se observará a lo largo de la exposición de este capítulo que el conocimiento teórico desarrollado en torno al tema de la coordinación interorganizacional no presenta propuestas divergentes u opuestas, sino complementarias y que existe un relativo acuerdo sobre su importancia y su significado. Las diferencias que se observan entre algunas definiciones radican en que algunos autores la definen con un alcance más restringido y otros la definen con un alcance más amplio, lo que no constituye un obstáculo, sino más bien una oportunidad de integrar las diferentes ópticas y trabajar con un concepto que incluya desde niveles básicos hasta niveles complejos de coordinación.

Se observará también que las aspiraciones crecientes con respecto a las políticas públicas, en particular, la satisfacción de los derechos humanos, demandan de una coordinación interorganizacional de nivel máximo e incluso se interpela el modelo de gobernanza vigente y en un nivel más micro, a los temas de incentivos, cultura, valores, liderazgo e instrumentos de gestión.

## **2.1. Evolución teórica de la coordinación interorganizacional**

A continuación, la teoría y conceptos se organizan en cuatro subsecciones, las organizaciones como sistemas abiertos, dependencia mutua e intercambios; el poder en las redes de organizaciones; la teoría de la estructuración; y finalmente, la gobernanza en las redes de políticas.

### **2.1.1. Sistemas abiertos, dependencia e intercambios**

El enfoque de las organizaciones como sistemas abiertos proviene de la Ciencia Administrativa y del campo de la Teoría de la Organización.

En los decenios cincuenta y sesenta del siglo pasado, los científicos sociales se centraron en el estudio de las estructuras internas y los procesos de una organización, debido a la complejidad y variabilidad de las organizaciones formales. Sin embargo, este era un enfoque de análisis altamente restringido para el estudio del fenómeno organizacional, el cual consiste de muchas interacciones tanto externas como internas (Evan, 1972).

Por varias décadas los científicos sociales habían considerado a las organizaciones formales como sistemas sociales, pero no habían adoptado un enfoque de sistemas para conducir sus investigaciones, el cual parte del postulado de que *las organizaciones son sistemas abiertos, los cuales, por necesidad, participan en varios modos de intercambio con*

*su ambiente*. Un enfoque de sistemas identifica elementos de insumo, de proceso y de producto, así como, efectos de retroalimentación y centra la atención en la interrelación de tres niveles de análisis: los subsistemas de una organización, el sistema organizacional en su totalidad y el *suprasistema* (Evan, 1972). “El nivel de análisis del suprasistema de una organización requiere, al menos, una investigación sobre la red de interacciones o ligámenes de la organización con varias organizaciones en su ambiente”<sup>1</sup> (Evan, 1972: 79).

Bajo el enfoque de sistemas, Evan en 1966 desarrolló un modelo de sistema interorganizacional con cuatro componentes: la organización focal, el set de organizaciones-insumo, el set de organizaciones-producto y los efectos de retroalimentación. Tres dimensiones de análisis de este modelo son el tamaño y la diversidad de los sets de organizaciones de insumo y de producto y la configuración de la red, ésta última se refiere a las propiedades formales de interacción entre los miembros de los sets. Evan (1972) postula cuatro posibles configuraciones de la red de organizaciones: a) *dyad*, en la que la organización focal A interactúa con B, B es una organización individual o una clase de organizaciones de cualquiera de los dos sets; b) *wheel network*, en la cual la organización focal interactúa con más de una organización pero no hay interacciones mutuas entre los miembros del set; c) *all-channel network*, en la que todos los miembros del set interactúan con los otros y cada uno interactúa con la organización focal; d) *chain network*, en la que los miembros de un set están ligados en serie con la organización focal, quien tiene solamente interacción directa con la primera organización de la cadena.

Desde la disciplina de la *sociología organizacional*, Levine y White (1961) plantean que pocas organizaciones, si es que alguna, tienen suficiente acceso a todos estos elementos: clientes, trabajadores y otros recursos, que les permita alcanzar completamente sus objetivos. Usualmente las agencias no tienen la habilidad de obtener todos los elementos que necesitan, de la comunidad o de sus esfuerzos individuales y entonces, tienen que recurrir a *intercambios* con las otras agencias para obtenerlos.

---

<sup>1</sup> Traducción propia.

“El intercambio organizacional es cualquier actividad voluntaria entre dos organizaciones que tiene consecuencias, actuales o anticipadas, para la realización de sus respectivas metas u objetivos”<sup>2</sup> (Levine y White, 1961: 588).

Levine y White (1961) plantean que la interdependencia de las partes del sistema de intercambio depende de tres factores relacionados: 1) la accesibilidad de cada organización a los elementos necesarios provenientes de fuentes fuera del sistema, 2) los objetivos de la organización y las funciones particulares a las que se destinan los recursos que controla, 3) el grado en el que existe consenso dominante (domain) entre las organizaciones.

De acuerdo con Rogers y Whetten (1982), el *enfoque de dependencia de recursos* desarrollado por Aldrich en 1976 y 1979, parte de las teorías del intercambio social propuestas por Emerson en 1962 y Blau en 1964 y predice que las organizaciones serán poderosas en relación a otras en la medida en que controlen recursos que otras necesitan y puedan reducir su dependencia por recursos de otras. Rogers y Whetten (1982) agregan que Aldrich observó que las organizaciones que enfrentan restricciones externas de recursos es más probable que hagan arreglos interorganizacionales si no pueden obtener ayuda del gobierno o apoyo de las élites políticas o sociales.

Es así como, *las interdependencias incrementadas llevan a una mayor coordinación intra e interorganizacional.*

Para Rogers y Whetten (1982)<sup>3</sup> la coordinación interorganizacional es básicamente un subconjunto de las relaciones interorganizacionales y la definen como “el proceso donde dos

---

<sup>2</sup> Traducción propia.

<sup>3</sup> De acuerdo con Rogers y Whetten (1982) la coordinación interorganizacional ocupa una posición importante en la teoría organizacional a partir de los años sesenta del siglo pasado. La investigación sobre la coordinación interorganizacional empezó a realizarse en los años cincuenta y tempranos sesenta, primero en la forma de estudios de casos escritos por administradores. A finales de los sesenta la investigación empírica sobre la coordinación empezó a emerger, ayudado por el trabajo pionero de Aiken y Hage en 1968 sobre organizaciones de salud. Los modelos de coordinación empezaron a aparecer en los años setentas y en la segunda mitad de esa década se empezaron a hacer encuestas a gran escala sobre los antecedentes y las consecuencias de la coordinación.

o más organizaciones crean o usan reglas de decisión existentes que han sido establecidas para tratar colectivamente con su tarea compartida del ambiente<sup>3,4</sup> (p. 12).

Para Rogers y Whetten (1982), su definición es útil porque enfatiza que las reglas de decisión pueden ser establecidas por un tercero o creadas por los participantes; subraya la importancia de tarea compartida; se centra en el rol de la colectividad, el logro de un único nivel de metas; y enfatiza las decisiones y acción conjunta.

Estos autores conciben a la coordinación como diferente a otras formas de interacción como la cooperación y el intercambio de recursos. Bajo un proceso de *cooperación* las organizaciones A y B se relacionan para lograr sus respectivas metas individuales, mientras que con la *coordinación*, las decisiones y acciones conjuntas resultan en resultados conjuntos que pueden ser muy diferentes de sus resultados preferidos iniciales. Además, la coordinación tiene reglas formales, actividades y metas conjuntas, envuelve más recursos y personal de mayor jerarquía y amenaza más la autonomía; mientras que la cooperación implica lo contrario, genera ligámenes temporales y no formalizados entre las organizaciones y con menores efectos permanentes sobre la estructura vertical y horizontal de una comunidad. Las barreras a la coordinación son la amenaza a la autonomía de la organización, las ideologías de los profesionales, las perspectivas divergentes sobre el interés de los clientes y la división y desinterés entre los que controlan los recursos de la comunidad (Rogers y Whetten, 1982).

No obstante, Serrano (2003) utiliza indistintamente los términos cooperación y coordinación.

Respecto al *intercambio de recursos*, Rogers y Whetten (1982) indican que este se realiza para alcanzar metas individuales de las organizaciones, más que colectivas, los recursos que se intercambian no necesariamente conllevan a una decisión o acción conjunta

---

<sup>4</sup> Traducción propia.



y los recursos son solo uno de cuatro clases de elementos que pueden ser coordinados, pues además, se encuentran programas, clientes o beneficiarios e información.

Rogers y Whetten (1982) citan también la definición de Hall y otros de 1977, según la cual, la coordinación es “el grado en el que las organizaciones tratan de asegurar que sus actividades toman en cuenta aquellas de las otras organizaciones”<sup>5</sup> (p. 16). Sin embargo, señalan que esta definición es muy general porque su enfoque podría incluir todos los procesos sociales.

### **2.1.2. Poder y redes de organizaciones**

Benson (1975) extendió el enfoque básico de intercambio, aplicó un *enfoque de economía política* a las relaciones de poder interorganizacional para argumentar que el poder en las redes interorganizacionales se basa, no solo en los intercambios internos de la red, sino también en los ligámenes externos de la red con el ambiente más amplio.

Desde su perspectiva, la unidad básica de análisis es la *red de organizaciones*, que consiste de un número distinguible de organizaciones que tienen una cantidad significativa de interacción entre ellas. Tal interacción puede incluir, en un extremo, intercambios extensivos de recursos recíprocos o en el otro extremo, intensa hostilidad y conflicto.

Su propuesta es un distanciamiento de la mayoría de la literatura interorganizacional, en la que el análisis estaba concentrado en una organización focal y su ambiente, incluyendo su set organizacional (Benson, 1975: 230). En esta misma línea de estudios centrados en la red como un fenómeno emergente, Benson (1975) cita los de Turk de los años 1970 y 1973, así como el de Aldrich de 1972.

---

<sup>5</sup> Traducción propia.

De igual manera, Hanf (1978) plantea la perspectiva de *redes de políticas interorganizacionales*. Para él, el término red denota el hecho de que la elaboración de las políticas involucra a un gran número y amplia variedad de actores públicos y privados de los diferentes niveles y áreas funcionales del gobierno y la sociedad; y pone la atención en los patrones de ligámenes e interacciones entre estos elementos que restringen las opciones de acción abiertas a ellos y las clases de comportamiento que pueden tener cuando buscan sus negocios particulares. Lo anterior es retomado por Zurbriggen (2006) al momento de exponer lo que en políticas públicas se denomina el institucionalismo centrado en actores.

El problema de la coordinación interorganizacional es intervenir en la estructura existente de interrelaciones para promover las interacciones apropiadas para movilizar un esfuerzo concertado o coordinado consistente con las interdependencias objetivo de la situación problema. Entonces el foco de atención son las interrelaciones e interacciones conscientes que son expresamente diseñadas para alcanzar objetivos de política particular a través de esfuerzos concertados y coordinados (Hanf, 1978). Para este autor, la clase y cantidad de coordinación que se produce por las acciones voluntarias y espontáneas no es apropiada ni suficiente, se requieren intervenciones correctivas en la autorregulación del sistema por una unidad de decisión superior para la necesaria coordinación con criterio de decisión más amplio y objetivos de política (Hanf, 1978).

Scharpf (1978) expone que la política interorganizacional es un campo emergente, que existe heterogeneidad de los enfoques individuales que han dificultado la evolución de un paradigma común y el desarrollo acumulativo de teoría, metodología y conocimiento empírico, a pesar de la cantidad de investigaciones en Estados Unidos y Europa.

Este autor agrega que las modalidades de coordinación pueden ser *interactivas* o *no interactivas*. Entre las modalidades no interactivas está: i) el ajuste unilateral, que aplica a todos los tipos de interdependencia de políticas; ii) la dependencia conjunta sobre los insumos de una fuente común agotable, por la cual, cada actor ajusta separadamente sus participaciones de tal forma que se evita la sobreexplotación del insumo; iii) relaciones de

insumo-producto entre unidades de políticas e iv) impactos conjuntos de productos de las políticas sobre un foco común.

Desde su perspectiva, *la coordinación a través de la interacción, usualmente, es un proceso altamente complejo*, siendo los elementos menos complejos las comunicaciones volitivas (ofertas, demandas y órdenes) y la transferencia de recursos (materiales, de información, de legitimación). Hay interacciones que son de beneficio mutuo, mientras que otras no, las primeras se realizan espontáneamente, las segundas no. Es así como, Scharpf (1978) indica que “coordinar las interacciones que no ocurren espontáneamente entre participantes independientes que persiguen su propio interés organizacional, se sugiere debería ser el principal sujeto de investigación sistemática en los estudios de política interorganizacional”<sup>6</sup> (p. 352).

### **2.1.3. Teoría de la estructuración**

Alexander (1993) propone estructuras de coordinación para describir y analizar la coordinación interorganizacional en la práctica, las cuales pueden existir en varios niveles de análisis. Estas estructuras de coordinación son los mecanismos de ligamen que transforman las redes interorganizacionales descoordinadas en unas más coordinadas.

Además, Alexander (1998) postula una teoría de la estructuración, en la que la coordinación interorganizacional es una forma de estructura social: un conjunto de reglas y normas que permite y restringe la acción. La coordinación interorganizacional es entonces, un conjunto de reconocimiento de las organizaciones y administración de su interdependencia, creando o usando estructuras de coordinación interorganizacional para concertar sus respectivas acciones. Alexander (1998) recuerda que otros autores han usado los términos de mecanismos de coordinación, formatos de coordinación, sistemas o esquemas de coordinación y estructuras de coordinación.

---

<sup>6</sup> Traducción propia.

Se define la estructura de coordinación como la forma del mecanismo de coordinación que une a las organizaciones miembros de un sistema interorganizacional. Alexander (1998) plantea las estructuras en tres niveles: meta, meso y micro. El nivel de meta-coordinación incluye el mercado perfecto, las redes de solidaridad y las redes de mandato. El nivel de meso-coordinación incluye las redes interorganizacionales y la organización líder. El nivel de micro-coordinación incluye los ligámenes informales, el grupo interorganizacional, el coordinador y la unidad coordinadora (Alexander, 1998). “La coordinación interorganizacional es el proceso de coordinar las decisiones y acciones de varias organizaciones, para una tarea o proyecto que ninguna de ellas puede lograr por si sola”<sup>7</sup> (p. 342). Puede ser para lograr objetivos comunes, acordados por ellos o por mandato de una autoridad externa, o puede ser para lograr los objetivos individuales de cada uno más efectivamente. Alexander (1998) considera que la teoría de la estructuración integra conceptualmente los enfoques de teoría del intercambio, ecología organizacional, teoría de la contingencia y teoría de los costos de transacción, con el enfoque de estructuras de coordinación.

Peters (1998) escribe sobre la política de la coordinación en la administración del gobierno a nivel horizontal e indica que analiza la coordinación de políticas y programas desde la óptica teórica de la *política interorganizacional*. Señala que la coordinación es producto de las instituciones políticas si los valores que mantienen en común los miembros producen mayor interacción que la que se encuentra en un sistema menos institucionalizado. Indica Peters (1998) que la coordinación puede ser producto de la jerarquía, de los mercados y de las redes y que en estos modelos de acción social se supone que existen intereses diferentes de los participantes, que puede deberse a diferencias en las preferencias o simplemente a que defienden su espacio burocrático.

Peters (1998) indica que la conceptualización típica de la coordinación en el gobierno, es la que considera a la *jerarquía* de las agencias centrales como las generadoras de la

---

<sup>7</sup> Traducción propia.

coordinación y que existe, como alternativa, la perspectiva del *mercado*, basada en el supuesto de la ‘mano invisible’ del propio interés de los participantes en el proceso de la política. Según el autor, a esas dos perspectivas se agrega la de *redes* que es *más abierta al rol de las organizaciones no gubernamentales, tiene una concepción más amplia de la gobernanza e involucra más negociación y mediación que la concepción tradicional*. Peters (1998) adopta la perspectiva de *redes* sobre la coordinación porque en el ámbito del gobierno puede ser más efectiva que la jerárquica y la de mercado.

Este autor define la coordinación como “un estado final en el cual las políticas y programas del gobierno se caracterizan por una mínima redundancia, incoherencia y lagunas”<sup>8</sup> (Peters, 1998, p. 296) y reseña otras definiciones, como las enfocadas en el *proceso*, pero le parece más apropiado centrarse en el *grado alcanzado de coordinación* y estudiar la importancia de diferentes causas potenciales.

Bajo otra óptica, continúa Peters (1998), la coordinación es un *continuo*, no una *dicotomía* y los programas son más o menos coordinados dependiendo del grado en el que alcanzan un estado final definido. Indica este autor que en un nivel mínimo las organizaciones son conscientes de las actividades de las otras y hacen esfuerzos para no duplicar o interferir. En contraste, una definición maximalista de coordinación -muy severa- requiere controles estrictos sobre las organizaciones y medios para obligar sobre terrenos disputados o de demanda de servicios, así como, uniformidad sustancial en los estándares de tratamiento en todo el país y omnisciencia y omnipotencia que pocos sectores públicos poseen (Peters, 1998).

#### **2.1.4. Gobernanza y redes de políticas**

Zurbriggen (2003) indica que en la literatura americana y británica el término “policy networks” (redes de políticas) es concebido como un modelo de intermediación de intereses, el cual es superior al pluralista y al corporativista y cita a Marsh y Rhodes y Smith; mientras

---

<sup>8</sup> Traducción propia.

que en la literatura de Europa continental los “policy networks” son concebidos como una forma de “governance”, es decir, una forma específica de interacción entre actores públicos y privados en política pública, basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado, como lo plantearon, según la autora, Mayntz en 1993, Scharpf en 1993 y Rhodes en 2000.

Zurbriggen (2003) menciona que Börzel en un artículo de 1997 planteó que en un entorno dinámico y crecientemente complejo, la coordinación jerárquica tiende a dificultarse, si no a imposibilitarse y la potencia de la desregulación está limitada debido a los problemas de fallos de mercado, por lo cual, la gobernanza se hace cada vez más factible sólo en los “policy networks”, proveyendo una estructura para la coordinación horizontal eficiente de los intereses y las acciones de los actores corporativos públicos y privados, mutuamente dependientes de sus recursos.

Bajo la perspectiva de la gobernanza, las redes se presentan como la solución a los problemas de coordinación en las sociedades modernas. Agrega Zurbriggen (2003) que algunos autores utilizan un institucionalismo centrado en actores, el cual se combina con otros enfoques teóricos como la teoría de la dependencia de recursos, propuesta por Kenis y Schneider en 1991 y Mayntz en 1993; y la teoría de juegos propuesta por Scharpf en 1993.

Los actores cuyas decisiones (y no decisiones) son estudiadas para explicar los resultados de las políticas son, frecuentemente, actores organizados: agencias, organizaciones y asociaciones, los cuales actúan e interactúan dentro de marcos institucionales y las instituciones son concebidas como estructuras reguladoras que proveen oportunidades y restricciones para los actores que se esfuerzan por maximizar sus preferencias. La principal función de la red es superar los problemas de la acción colectiva, restringiendo los comportamientos egoístas y oportunistas y permitir acción no estratégica basada en la comunicación y confianza, reducir los costos de transacción e información, disminuir la incertidumbre y crear confianza entre los actores.

En este tema del actor, el sistema y la acción colectiva, Crozier y Friedberg (1977) desarrollaron una visión de las organizaciones centrada en los juegos de poder que elaboran y ejecutan los actores, más que en la visión tradicional de la organización como un engranaje mecánico y racional. En esta perspectiva, los actores tienen libertad y márgenes de discreción aunque formen parte de un sistema y estén bajo una estructura jerárquica. La acción colectiva la definen estos autores como un constructo de soluciones creadas por los actores -relativamente autónomos- enfatizando que la cooperación no es un fenómeno natural que surge espontáneamente ni un resultado automático de la interacción humana ni una consecuencia lógica de los problemas. Indican los autores que existen zonas de incertidumbre que son márgenes de discreción que disponen los actores que no pueden ser controlados por el sistema.

De acuerdo con Crozier y Friedberg (1977) para generar la acción colectiva debe surgir un interés por la cooperación para el logro de objetivos comunes y se requiere un mínimo de organización de los campos de acción social. Además, en la organización se despliega el ejercicio del poder, es decir, la disposición de recursos y fuerzas de los actores que utilizarán para hacer prevalecer sus intereses, en el marco de los objetivos comunes que motivan la cooperación.

Zurbriggen (2003) planteó que de acuerdo con Börzel en su artículo de 1997, las redes son conceptualizadas como una estructura institucional informal, no organizadas de forma jerárquica, que coordina horizontalmente a los actores públicos y privados relativamente permanentes que buscan alcanzar objetivos comunes (políticas).

Posteriormente, Peters (2005) concluye que la gobernanza surgida de las reformas promovidas por la Nueva Gestión Pública y por el enfoque de participación de la década de los ochenta del siglo pasado, las cuales se caracterizaron por una mayor descentralización, desconcentración y participación de actores privados, no ha producido el nivel de coordinación e integración de políticas que se demanda del sistema de gobierno.

Por lo tanto, Peters (2005) considera que un creciente número de líderes individuales y sistemas administrativos están tratando de *encontrar formas de gobernar más efectivamente desde el centro*. Esa ampliación de la gobernanza desde el centro involucra más que simplemente intentar imponer la autoridad y gobernar de una manera más jerárquica. El intento de tratar con gobierno descentralizado involucra dos dimensiones de cambio alternativas, pero relacionadas. Por un lado, hay una necesidad por liderazgo y visión en la cúspide del gobierno, de tal manera de usar valores e ideas comunes para dirigir la política. Por otro lado, hay que desarrollar medios ampliados de coordinación dentro del gobierno.

Peters (2005) cita cuatro posibles niveles de coordinación, cada uno involucra una mayor integración de políticas y por lo tanto, implica una mayor inversión de capital político para alcanzarlo. La primera y la más básica forma de coordinación, usualmente referida a *coordinación negativa*, propuesta por Scharpf en 1964, es cuando las organizaciones y los programas de gobierno simplemente se quitan del camino de los otros y producen interacciones negativas entre ellos. Esta forma de coordinación involucra mínima inversión de capital político y aunque puede ampliar la entrega de servicios, no es probable que altere significativamente los patrones de la política (Peters, 2005).

Un segundo nivel de coordinación es llamado *coordinación positiva*, la cual involucra ir más allá del simple reconocimiento mutuo entre los programas para encontrar formas de trabajar juntos para proveer mejores servicios para los clientes. Esto involucra no solo reconocimiento mutuo entre los programas sino también algún acuerdo para *cooperar para la entrega de servicios*. Este nivel de coordinación asume, sin embargo, que las organizaciones individuales permanecen autónomas y persiguen sus metas individuales. La única cosa que cambia es que *las organizaciones coordinan la entrega de programas* (Peters, 2005).

El tercer nivel de coordinación llamado *integración de políticas*, involucra *coordinar no solo la entrega de servicios sino también las metas de las organizaciones públicas*. Este estado de coordinación es más difícil políticamente, ya que no solo se requiere que los niveles



más bajos de la organización cooperen en la implementación, sino también que otros niveles cooperen para asegurar que sus metas sean compatibles. Las metas de las diferentes organizaciones no son, en primera instancia, compatibles, y pueden ser directamente contradictorias. Por lo tanto, una sustancial negociación y quizás, la imposición de autoridad desde la cúspide del gobierno, puede ser requerida para que el conjunto de organizaciones desempeñen sus tareas en una manera más integrada (Peters, 2005).

La etapa final de la coordinación de políticas es el desarrollo de *estrategias de gobierno*, que no solo cruzarán a través de las líneas organizacionales usuales del gobierno, y producirán acuerdo sustancial sobre metas generales entre las organizaciones públicas, sino que también tienen una visión clara sobre el futuro de la política y del gobierno y para el futuro de las áreas de política involucradas. Para Peters (2005) alcanzar un nivel de estrategia en el gobierno llevará la formulación de políticas hacia soluciones más comprensivas a los problemas públicos y quizás, a medios mejores para atender las demandas colectivas.

Por otra parte, la coordinación es una característica del concepto *Joined-Up Government (JUG)*, surgido en Reino Unido, el cual refiere a la *aspiración de alcanzar pensamiento y acción coordinados horizontal y verticalmente*, según lo define Pollit (2003). Este autor indica que JUG es la última manifestación de una de las más viejas preocupaciones en el campo de la política y la administración pública – la coordinación al hacer políticas y administración. Aclara que JUG refiere a organizaciones del sector público, mientras que *joined-up governance*, es un término más ambicioso que incluye a las organizaciones no gubernamentales y empresas (Pollit, 2003).

Entre las características del JUG, Pollit (2003) destaca que opera en dos *fases* de la política, en la formulación y en la implementación y que ambas se retroalimentan, pues la política se hace y se rehace en cada etapa del proceso, incluyendo la ejecución. Otra característica es la *intensidad*, que va desde formas más holgadas (*looser*) a más apretadas (*tighter*), siendo la primera solamente evitar las contradicciones y la segunda tener objetivos operacionales comunes, presupuestos conjuntos y protocolos de acción acordados. Además,

JUG incluye la dimensión horizontal (entre ministerios por ejemplo) pero también la vertical (entre niveles de gobierno). También JUG tiene diferentes clases de focalización, un grupo poblacional, una región o una localidad, un sector de política u otra.

Por su parte, Perri 6 (2004) indica que la coordinación se refiere al “desarrollo de ideas acerca del trabajo conjunto y holístico, sistemas de información conjuntos, diálogo entre las agencias, procesos de planificación y toma de decisiones”<sup>9</sup> (p. 106). Agrega que se diferencia de la *integración*, la cual requiere el desarrollo de estructuras organizacionales comunes y mezcla de prácticas e intervenciones profesionales.

En relación con las barreras para una coordinación exitosa, Jennings y Krane (1994) indican que las investigaciones previas sugieren varios tipos: *organizacionales, legales-técnicas y políticas*. Las organizacionales tienen su raíz en diferencias en cuanto a: misiones (propósitos) y prioridades que dificultan la acción conjunta, orientaciones profesionales que afectan cómo se definen los problemas y cómo se resuelven y estructuras y procesos que limitan el rango de uniones intergubernamentales introduciendo múltiples niveles cuya aprobación es requerida y estableciendo diferentes ciclos de planeación.

Las barreras legales-técnicas radican, según los autores, en las leyes, las regulaciones de los programas, la capacidad tecnológica, las prácticas de las organizaciones y las restricciones legales en el uso de fondos. Para finalizar, las barreras políticas se originan en el ambiente político externo del programa (presiones de grupos que quieren proteger su parte en la política pública, estructuras del Congreso y procedimientos, apoyo o no de los jefes) y en la política interna de la burocracia (‘turf protection’, cada agencia tiene un dominio del que trata de excluir a otros, para lo cual minimiza los esfuerzos cooperativos).

---

<sup>9</sup> Traducción propia.

## 2.2. La coordinación interorganizacional en el enfoque de políticas públicas

Indica Zurbriggen (2006) que el enfoque de las redes de políticas públicas es útil para superar el dilema entre el actor y la estructura que existe en las variantes del neoinstitucionalismo (racionalista, agencial y culturalista). Agrega la autora que en sus dos modelos<sup>10</sup> utiliza el institucionalismo centrado en los actores, el cual fue propuesto por Scharpf en 1997, como un enfoque relacional entre el agente y la estructura para el análisis de las políticas públicas<sup>11</sup>. Se considera que este enfoque es útil en el estudio de la coordinación interorganizacional.

De acuerdo con Zurbriggen (2006), las instituciones pueden ser analizadas desde diferentes niveles: en el nivel *macro*, creando oportunidades y constricciones para las capacidades gubernamentales específicas; en el nivel *meso*, por su influencia en las redes de políticas públicas; y en el nivel *micro*, moldeando las preferencias y percepciones. Indica Zurbriggen (2006) que como lógica de análisis, Scharpf en 1997 propone la lógica situacional, es decir, cada política pública fija un sistema de interacción sociopolítica estableciendo recursos a disposición de los actores, una estructura de oportunidades en específicos marcos institucionales que hacen más o menos probable el desarrollo de determinados modos de interacción. Por su parte, se le asigna un papel analítico al marco institucional, pues sería un elemento fundamental para explicar los modos de interacción que tienen lugar entre los actores y en los resultados obtenidos. Los actores tienen recursos (capacidades), percepciones y preferencias.

---

<sup>10</sup> Intermediación de intereses y forma de gobernanza.

<sup>11</sup> De acuerdo con Zurbriggen (2006) esta perspectiva analítica, nacida en los años noventa, pone de manifiesto que cada sector de actividad pública conforma una red de actores públicos y privados interesados en esos ámbitos, cuyas relaciones se dan en un marco institucional e influyen en el comportamiento de los actores como en los resultados de políticas. Los actores públicos y privados no son inherentemente libres; enfrentan una serie de posibilidades y restricciones provenientes del marco político-institucional más o menos permanente en el espacio y el tiempo. Sin embargo, la creación institucional es un proceso continuo, sustentado sobre la base de reglas construidas socialmente en determinados contextos históricos y políticos. No obstante, por muy sólida y permanente que aparezca una institución, los agentes pueden elegir determinadas opciones y romper determinadas reglas. Estas, entonces, no son permanentes y pueden cambiar, en parte, en función de las decisiones estratégicas de los agentes dentro de la estructura, y estas decisiones estratégicas representan respuestas tanto a factores endógenos como exógenos (Zurbriggen, 2006).

Para efectos de operacionalización del concepto de instituciones, Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone (2008) proponen tres niveles de reglas institucionales: *reglas constitucionales del régimen democrático*; *reglas de las organizaciones administrativas y paraestatales*; y *reglas propias de una política pública*. El marco constitucional incluye las reglas constitutivas de un régimen político, las cuales se aplican al conjunto de las políticas públicas; se trata de los principios que la Constitución fija con respecto al funcionamiento general, libertades individuales, autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales y normas informales que estructuran la política. Las reglas institucionales que regulan las organizaciones administrativas del aparato estatal son las reglas que rigen el conjunto de actores públicos como la organización jerárquica de los ministerios y de los servicios o el estatuto jurídico de los entes públicos; así como también, las instituciones parapúblicas (investidas de poderes públicos). Las reglas propias de una política pública se refieren a las reglas institucionales específicas orientadas por una lógica de acción que incentiva a los actores públicos a coordinar sus decisiones y acciones con el objetivo de resolver un problema sustantivo (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2008).

En América Latina, Cunill-Grau (2005), en el campo de políticas públicas propone el concepto de *intersectorialidad*, como instrumento de la *integralidad* y por tanto, un componente insustituible de las políticas y programas de reducción de la pobreza y la desigualdad. En su modelo, la intersectorialidad (*integración de diversos sectores*) puede abarcar la institucionalidad encargada de los procesos de formulación e implementación de las políticas, o sólo de los primeros; además, la intersectorialidad puede tratar de cubrir la totalidad de las políticas públicas, sólo las políticas sociales, y respecto de éstas, todas o algunas, como las de combate a la pobreza o el cuidado y desarrollo de la primera infancia.

Para Cunill-Grau (2005) *la integración, la inclusividad y la mancomunidad forman parte del concepto de intersectorialidad*. Por una parte, el reto de la intersectorialidad supone la integración conceptual de objetivos, la integración administrativa de algunos procesos y el derrumbe de “cotos cerrados” o “feudos”. Un segundo elemento del concepto es el de la inclusividad en el sentido de que la intersectorialidad *afecta desde el diseño hasta la*

*evaluación de las acciones*. Un tercer elemento que cabe incorporar al concepto es el de mancomunidad, dado que la intersectorialidad supone *compartir recursos, responsabilidades y acciones* y, por lo tanto, necesariamente interpela a la solidaridad o al poder.

Para Cunill-Grau (2005), la intersectorialidad es un proceso político que como tal envuelve el enfrentamiento de contradicciones, restricciones y resistencias, porque se erige como alternativa y como crítica a lo sectorial. Por otra parte, la predominancia de un *ethos* corporativo profesional convierte a la intersectorialidad también en un problema cultural, es necesario pensar intersectorialmente. Adicionalmente, no tendrá viabilidad técnica si no se asegura su financiamiento, no basta con que exista una planificación y definición de atribuciones conjuntas entre los sectores, sino que, es imprescindible que aquellas sean reafirmadas en los planes y presupuestos de los entes concretos.

Cunill-Grau (2005) indica que pueden existir ‘nudos’, que desde fuera del ámbito de aplicación de la intersectorialidad afecten su desarrollo, como el hecho de que el presupuesto se formule en rubros por especialidades y que los sistemas de evaluación descansen en resultados por sectores, lo cual contradice la intersectorialidad.

Otro autor que trató el tema en América Latina, bajo el nombre de coordinación interagencial fue Serrano (2003), quien cita la definición de Bardach de 1998: “cualquier actividad conjunta por parte de dos o más agencias que pretende incrementar el valor público por su trabajo conjunto más que separado” (p. 6).

Serrano (2003) plantea seis tipos de incentivos para la coordinación: obtener un beneficio financiero o de recurso humano, obtener una ganancia política (prestigio, poder); mejorar los valores profesionales, mejorar el desempeño para resolver problemas, reducir la incertidumbre que proviene de su dependencia de recursos y mandato legal aunque este no es suficiente para generar coordinación. Serrano (2003) indica que después de que las agencias están de acuerdo en coordinar, el próximo desafío es crear las condiciones para que la coordinación funcione bien: *liderazgo efectivo, flexibilidad y discreción, construir un*

*propósito común, participación de clientes y beneficiarios, reemplazar la cultura de burocracia por una de pragmatismo, enfatizar la negociación y la reducción de conflictos entre los compañeros, minimizar la turbulencia política y limitar la membresía al número más pequeño posible de participantes.*

Serrano (2003) también desarrolla una propuesta de métodos y estrategias de coordinación, las cuales son:

***Estrategias de comunicación y toma de decisiones:***

- Fuerzas de tarea interagenciales / Consejo de Ministros
- Consejo único para varios programas
- Enlaces-vínculos interagenciales

***Estrategias de planificación***

- Programas y planeamiento conjuntos
- Objetivos comunes y fronteras geográficas

***Estrategias para la Coordinación Operacional***

- Acuerdos cooperativos no financieros
- Financiamiento conjunto
- Compra conjunta de servicios
- Administración conjunta

***Coordinación en la entrega del servicio***

- Una sola oficina de entrega (one-stop Shopping or Collocation)
- Administración del caso
- Servicios de información compartida
- Elegibilidad universal y mecanismos de referencia

Otra investigación realizada en América Latina es la de Repetto (2005), quien bajo la perspectiva neo-institucional, define ‘coordinar’ como:

el proceso mediante el cual se va generando sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública, al mismo tiempo que en dicho proceso se va construyendo (o re-definiendo en caso de su pre-existencia) un sistema de reglas de juego formales e informales, a través de los cuales los actores participantes encuentran fuertes incentivos a cooperar, más allá de sus intereses e ideologías particulares, habitualmente en conflicto entre sí (p. 42).

Para Repetto (2005), el mencionado proceso generará realmente una valorable coordinación cuando derive en la fijación de prioridades, en la asignación acordada de responsabilidad (con su consiguiente sistema de premios y castigos), en la decisión de qué y cuántos recursos movilizar y, por último y quizás lo más relevante, en una implementación que se aproxime de modo importante a aquellos objetivos planteados por los responsables de las políticas y programas sociales. A este tipo de coordinación, Repetto (2005) le llama, dándole una valoración positiva, *coordinación pro-integralidad*, porque la coordinación no es un fin en sí mismo, existiendo el peligro de que una excesiva coordinación pudiese derivar en un desempeño negativo de las instancias de gestión pública involucradas en el proceso.

Para Repetto (2005) la necesidad de coordinar a favor de la integralidad enfrenta desafíos en varios aspectos, uno de los cuales es la *dimensión política*<sup>12</sup>, que incluye las relaciones de poder entre sectores con intereses e ideologías en conflicto, grupos con dotaciones de recursos diferenciales, brechas entre el discurso público procoordinación e incentivos perversos que inciden en la voluntad de los protagonistas para no establecer -y cumplir- acuerdos, estructuras de oportunidades para desarrollar estrategias más o menos colaborativas. Así, *actores de política pública y reglas de juego* serán las coordenadas analíticas fundamentales para explorar la dimensión política de la coordinación (o descoordinación) de las intervenciones sociales en América Latina.

---

<sup>12</sup> Además está el aspecto del gerenciamiento de la coordinación, que constituye una condición necesaria (mas no suficiente) para que objetivos de políticas, combinación de voluntades, recursos y esfuerzos de múltiples actores/organizaciones, y resultados en términos de impactos, se articulen positivamente.

Agrega Repetto (2005) que participar activamente en la coordinación de políticas públicas estratégicas requiere de dotaciones importantes de *poder* y que ello refiere a aquellos *recursos* que otorgan relativas dosis de poder a individuos o colectivos. Repetto (2005) propone una aproximación con base en cuatro aspectos sustantivos de la vida pública: lo político<sup>13</sup>, económico<sup>14</sup>, administrativo<sup>15</sup> e ideológico<sup>16</sup> e indica que se trata de recursos (en términos de capacidades) con los cuales se debe contar para lograr participar activa y autónomamente en el proceso de formación de una política pública, incluyendo el propio proceso de coordinar actividades de gestión.

Por su parte, Molina y Licha (2005) proponen una definición de coordinación que integra, en su opinión, diferentes perspectivas y dimensiones planteadas por otros autores, la cual es:

un proceso de múltiples dimensiones (político y técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal), y de diferentes alcances (macro, meso y micro), que involucra a diferentes actores y sectores, con el fin de articular esfuerzos y crear sinergias que favorecen el logro de objetivos estratégicos (p. 3).

De acuerdo con Molina y Licha (2005), existe una amplia gama de estadios de coordinación, estrechamente relacionados entre sí, pero que definen niveles específicos en una escala que avanza de un nivel mínimo a otro máximo. A continuación se presentan los niveles de coordinación sugeridos:

Nivel	Descripción
1	Decisión independiente de los ministerios
2	Comunicación a otros ministerios
3	Consulta a otros ministerios

---

<sup>13</sup> Apoyo de la ciudadanía, de los grupos de interés y de los mandantes políticos; autoridad formal; liderazgo y autoridad informal; movilización y acción colectiva; habilidad para negociar, argumentar y comunicar.

<sup>14</sup> Presupuesto; dinero para incidir en la agenda gubernamental.

<sup>15</sup> Mandato legal; organización; información; experticia técnica; capacidad para descifrar el contexto.

<sup>16</sup> Ideas; valores; prestigio moral; concepciones del mundo.



- 4 Negociaciones para evitar divergencias entre ministerios
- 5 Construcción de consensos a nivel interministerial
- 6 Arbitraje del gobierno central para resolver diferencias interministeriales
- 7 Establecimiento de parámetros organizacionales
- 8 Definición de prioridades gubernamentales
- 9 Estrategia general de gobierno

Para Molina y Licha (2005), la escala anterior sirve para relacionar la llamada coordinación vertical con la horizontal. La coordinación que es impuesta jerárquicamente, desde el nivel superior del ejecutivo hasta los niveles operativos, es conocida como *coordinación vertical*. La *coordinación horizontal* es la constituida básicamente mediante redes intersectoriales para el desarrollo de las diferentes políticas y programas. Las redes complementan la coordinación vertical pero no la sustituyen y ambas permiten articular estrechamente pensamiento y acción.

Molina y Licha (2005) insisten en la necesaria complementariedad entre coordinación vertical y horizontal. La coordinación horizontal de las iniciativas tiene que articularse con las estructuras verticales por razones de autoridad, recursos y rendición de cuentas, pero también por la necesidad de resolver tensiones y asegurar responsabilidad y sentido de propósito en la coordinación horizontal.

En un intento por desarrollar criterios necesarios para lograr dicha coordinación en el plano de los programas y las políticas sociales, Molina y Licha (2005) han resaltado los siguientes como el escenario deseable:

- voluntad y cohesión política para la coordinación
- cultura de cooperación e incentivos para la coordinación
- estructuras y mecanismos de coordinación con objetivos y funciones concretas y claramente definidos
- participación y concertación de los actores

- legitimidad de la institucionalidad de la coordinación
- capacidad técnica y operativa de los programas y proyectos coordinados
- creación de espacios de diálogo y concertación
- búsqueda de sinergias financieras y operativas
- búsqueda de complementación de los objetivos y focalización de las acciones
- creación de sistemas de información, comunicación, monitoreo y evaluación

Más recientemente, Cunill-Grau *et al.* (2011) proponen el concepto de *gobernanza sistémica* y plantean que para implementar *políticas públicas con enfoque de derechos* (PPED), las cuales no solo ponen el acento en la universalidad, la no discriminación y la exigibilidad de los derechos sociales, sino también en la importancia de un enfoque holístico o integral en el disfrute de un derecho, se deben considerar los atributos que crean *gobernanza* en la institucionalidad a cargo de la implementación.

En el caso de las PPED, el acento en la búsqueda de soluciones integrales que comprometen a una gran cantidad de actores gubernamentales diversos, torna la gobernanza en una condición insoslayable para su desarrollo eficaz, asignándole un carácter especial. Para significar este carácter especial, Cunill-Grau (2010) propone adoptar la noción de gobernanza sistémica y la define como el “alineamiento e integración en torno a una visión común de los diversos actores gubernamentales, cualesquiera sea su adscripción, actuando así como un sistema para la efectiva protección de un derecho instituido” (p. 11).

Bajo esta perspectiva, existe gobernanza sistémica cuando, al menos, los actores gubernamentales involucrados en el ejercicio de un derecho ciudadano, mantienen relaciones orgánicas y sostenidas de cooperación para producir soluciones integrales a las problemáticas que el derecho interpela.

Tres dimensiones requieren ser atendidas a fin de lograr que la gobernanza sistémica se constituya en un atributo de la institucionalidad pública. Ellas son: la instrumental, la espacial y la valórica. La *dimensión espacial* considera que la cooperación basada en la

confianza es más eficaz que la basada en la autoridad y remarca la importancia que reviste generar espacios de comunicación recíproca entre la diversidad de actores que tienen incidencia en la ejecución de las PPEd, de modo de desencadenar procesos de producción de significados y saberes compartidos y aumentar la percepción de su interdependencia. El tipo de políticas públicas que supone soluciones integrales estaría exigiendo el desarrollo de *arreglos institucionales de diálogo sostenido*, que devengan en visiones compartidas y en la articulación de los recursos y saberes entre sectores y niveles gubernamentales; por tanto, no bastaría el mero perfeccionamiento de la coordinación entre ellos (Cunill-Grau, 2010).

La *dimensión instrumental* alude a la potencialidad de los instrumentos de planificación, presupuestación y evaluación para promover las articulaciones necesarias entre los actores, de modo de hacer viable el derecho instituido. Los espacios de comunicación recíproca no pueden producir integración si es que los instrumentos de gestión no son integradores. Sobre esto, se cita la ineficacia que tienen, en general, los espacios de coordinación interinstitucional que operan sobre procesos de planificación y presupuestación unilaterales. La *contractualización* de las relaciones de responsabilidad entre los distintos actores puede convertirse en un mecanismo integrador, sobre todo si (a diferencia de lo que ocurre en las relaciones de supra-subordinación) deviene en derechos y obligaciones recíprocas y mejor si los *compromisos son negociados*, pero los compromisos de desempeño asociados a incentivos financieros pueden llegar a constituirse en fines en sí mismos. La naturaleza de los *sistemas de información* también es importante, deben disponer de canales horizontales (además de verticales), para que la evaluación de los resultados ofrezca oportunidades para el aprendizaje mutuo. Por otra parte, también es importante el rol de los ministerios de hacienda en la definición de las reglas de juego, no sólo en asuntos presupuestarios sino en cuanto a los estándares globales de desempeño, que imponen a los ministerios sociales (Cunill-Grau, 2010).

La *dimensión valórica* subyace a las anteriores. En especial pone la atención en la consistencia entre las metas de resultados inducidas por los instrumentos de gestión y el valor de la cooperación mutua, habida cuenta de la interdependencia que existe entre los valores y

las instituciones. Los autores destacan el tipo de valores que se intenta maximizar a través de los instrumentos de gestión (búsqueda de eficiencia, por ejemplo), porque pueden crear incentivos perversos tanto hacia la equidad como a la cooperación mutua. Por otra parte, los autores destacan también el *carácter de las metas*, a veces las metas (y sus indicadores de cumplimiento) alinean pero crean incentivos para la competencia destructiva, o sea no integran.

El otro asunto son los valores que portan los directivos públicos. Si quienes son los encargados de implementar una PPED no se han apropiado del enfoque de derechos, es altamente probable que tampoco le concedan valor a la interdependencia, a la diversidad, a lo público y, subsecuentemente, a la equidad, y que, por tanto, no puedan llegar a conformar una *comunidad de prácticas*.

Las expresiones prácticas de la gobernanza sistémica son, según Cunill-Grau (2010), al menos las siguientes: a) *espacios* institucionalizados de comunicación recíproca (deliberación) entre los actores, a los efectos de garantizar la integridad; b) *instrumentos y procesos* de gestión en red, que apunten a un manejo integrado de las PPED tanto intra como intersectoriales; c) *criterios de valor* coherentes con los procesos de presupuestación, programación y evaluación en red y, en general, con la producción de gobernanza; y d) *valores en los directivos públicos* consistentes con la actuación integrada (diversidad-interdependencia-colaboración- deliberación, entre otros.

### **2.3. Conclusiones: Conceptos y proposiciones teóricas adoptados**

Con el propósito de orientar la metodología de la investigación y posteriormente interpretar la evidencia empírica, se realizó una integración de varias de las perspectivas teóricas, sus enfoques y conceptos, ya que no se cuenta con un cuerpo teórico totalmente unificado, pero la literatura sugiere conceptos y variables potencialmente importantes y que se aplican al problema de investigación.

Como punto de partida, se adopta la perspectiva de la *organización como un sistema abierto* que tiene dependencia de recursos del ambiente y de otras organizaciones que conforman el suprasistema, en la línea de autores como Evan (1972) y Levine y White (1961), entre otros. Esto inscribe el tema del *poder* en las relaciones interorganizacionales (Benson, 1975). Las interdependencias llevan a interacciones (Hanf, 1978) entre las organizaciones que se manifiestan en intercambios de recursos. En la figura 3 se presenta un esquema del suprasistema organizacional, la cual muestra la conceptualización anterior.

También se retoma la perspectiva neoinstitucional de Repetto (2005), según la cual los actores (organizaciones) participan en juegos utilizando sus recursos de poder para satisfacer sus intereses, en el marco de un sistema de reglas de juego formales e informales que se va redefiniendo producto de las interacciones entre ellos, como lo muestra la figura 3<sup>17</sup>.

Se considera que las relaciones entre las organizaciones deben operar a través de modalidades interactivas (Scharpf, 1978), pueden ser voluntarias si existen incentivos para interactuar o pueden ser obligadas o deliberadas (Hanf, 1978), siendo esta última necesaria para administrar las interdependencias que lleven a lograr objetivos de política pública (figura 3).

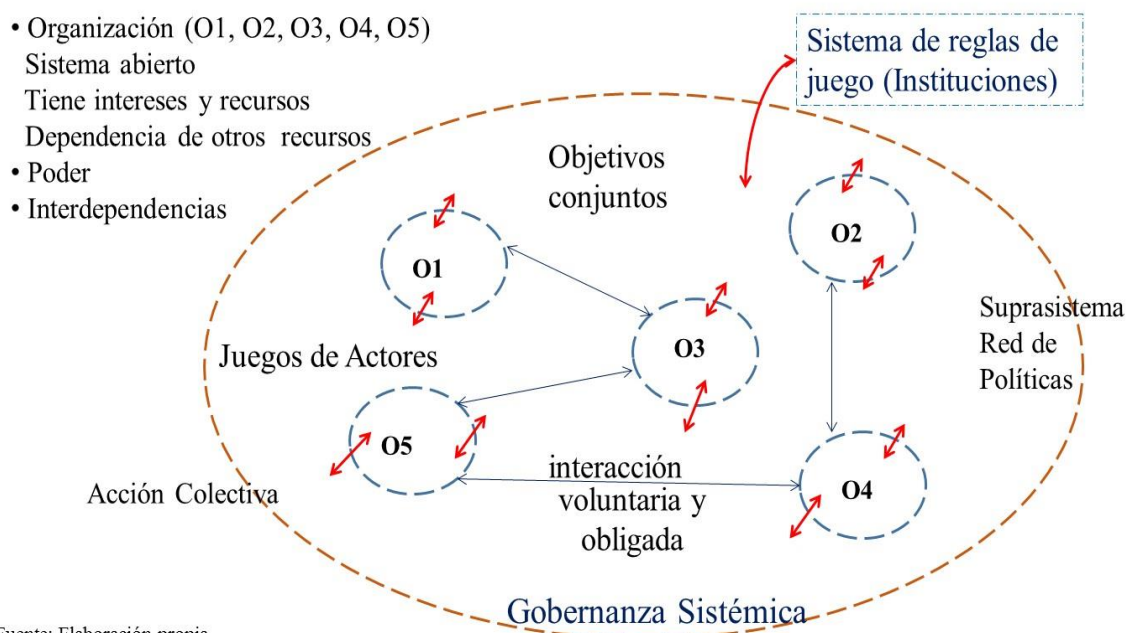
Por otra parte, se considera que las organizaciones conforman redes con otras organizaciones públicas y privadas, con las cuales interactúan en un campo de política pública específica (Benson, 1975, Hanf, 1978). Estos actores públicos y privados son numerosos y variados y pertenecen a los diferentes niveles y áreas funcionales del gobierno y la sociedad.

---

<sup>17</sup> Esta perspectiva es similar a la planteada por Zurbriggen (2003) cuando cita a Börzel, así como al institucionalismo centrado en los actores.

Figura 3

### Suprasistema organizacional



Fuente: Elaboración propia

La concepción de redes se visualiza como redes de políticas bajo el enfoque de gobernanza, en la visión europea (Zurbriggen, 2003), es decir, una forma específica de interacción entre actores públicos y privados en política pública, basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado. Bajo esta perspectiva se adopta la propuesta de Cunill-Grau (2010) sobre la gobernanza sistémica en la institucionalidad a cargo de la implementación de las políticas públicas con enfoque de derechos (figura 3).

En relación con las características de la coordinación interorganizacional, producto del análisis de las definiciones dadas por los autores consultados, se identificaron los siguientes elementos característicos:

- Es un proceso
- Es un continuo, no una dicotomía, tiene intensidades, niveles o estadios

- Tiene una dimensión horizontal y una vertical
- Se coordina decisiones y acciones
- Se genera sinergia entre las acciones y los recursos de los actores
- Es para ejecutar colectivamente una tarea compartida
- Se busca lograr objetivos comunes, o bien, objetivos individuales
- Se busca evitar las redundancias, contradicciones y lagunas entre las acciones públicas
- Se busca incrementar el valor público

Posteriormente, para construir una definición de coordinación interorganizacional y un modelo analítico y tipología, se tomaron como punto de partida, los diversos planteamientos de los autores estudiados en este marco teórico-conceptual, se construyó una primera propuesta, que luego, mediante un proceso inductivo, fue siendo revisada y depurada con base en la información aportada en las entrevistas realizadas a los funcionarios de las instituciones públicas que participan en los programas estudiados, en las normas de cada programa y en otros documentos, con el fin de llegar al planteamiento de una *definición*, un *modelo analítico* y una *tipología* de la coordinación interorganizacional.

En primer lugar, se observó que la coordinación interorganizacional es necesaria si hay objetivos de atención integral a la población, pero no siempre esta coordinación se realiza porque se tengan esos objetivos, sino porque es requerida para lograr los objetivos específicos de un programa en particular. Fue así como se replanteó la definición de coordinación interorganizacional propuesta inicialmente que asociaba los niveles de coordinación con la generación de menores o mayores grados de integralidad de las políticas. Así, finalmente la coordinación interorganizacional se definió en esta investigación como:

*un proceso de interacción entre las decisiones, acciones y recursos de las organizaciones que tiene diferentes niveles en una escala creciente, para el logro de objetivos estratégicos públicos con eficiencia e incrementar el valor público.*

En segundo lugar, se observó que dicho proceso de interacción tiene varias *naturalezas*, en un inicio llamadas “tipos” y se habían identificado dos tipos de coordinación. Luego de la revisión y depuración, con base en la evidencia de los programas objeto de estudio, se introdujo la variable naturaleza de coordinación interorganizacional, la cual se incluyó en la dimensión 3 en la tabla 1 del capítulo I. Esta variable se definió en función del *rol establecido a las entidades participantes en el programa* y se identificaron tres naturalezas, que se describen en la tabla 4.

En la naturaleza 1 –Insumo-Producto- el rol que asume cada organización es el de proveedora de insumos a una tercera organización para que esta cumpla el rol de brindar el servicio; se procura así aprovechar los recursos de que disponen otras instituciones para la prestación de un servicio. Por su parte, en la naturaleza 2 -Producto-Producto- el rol que asume cada organización es el de brindar su servicio a la población, de forma coordinada con las demás organizaciones, para que esta reciba varios servicios a la vez. Finalmente, la naturaleza 3 -Atención Integral- incluye los casos en que los roles asignados a las instituciones están orientados a que se brinde un conjunto de bienes y servicios definidos en función de brindar una atención pública integral y que se supere la situación de pobreza.

La naturaleza de la coordinación interorganizacional depende de la naturaleza del programa, es decir, de cómo se conceptualizaron las funciones que deben desempeñar las entidades para cumplir el objetivo propuesto. Esto significa que es el *marco jurídico específico del programa* el que define la naturaleza, por lo que se trata de una naturaleza “obligatoria”. Si por ejemplo, a una entidad pública se le asignó mediante su ley constitutiva, la función de financiar la atención de personas menores de edad y adultos mayores que se brinda en establecimientos privados como hogares, albergues y centros diurnos, entonces por naturaleza esta entidad realiza una coordinación de naturaleza 1 (suministro de insumos para brindar un servicio) y no de 2 (coordinación para la prestación de varios servicios a la población) porque ella tiene un rol definido de ente financiador y no ejecutor.



**Tabla 4**  
**Conceptualización de la variable “naturaleza”**  
**de coordinación interorganizacional**

NATURALEZA	NOMBRE	CARACTERÍSTICAS
1	Insumo-Producto (Suministro de insumos para brindar un servicio)	La coordinación interorganizacional se realiza durante el proceso de producción del servicio, las instituciones coordinan entre sí el suministro de uno o varios insumos requeridos para que una de ellas preste un servicio a la población definida.
2	Producto-Producto (Prestación de varios servicios a la población)	La coordinación interorganizacional se realiza en la fase de prestación de los servicios de cada institución. Las instituciones coordinan entre sí que cada una brinde su servicio a la población definida y esta reciba varios servicios.
3	Atención Integral (Prestación de un conjunto de servicios a la población para salir o evitar la pobreza)	La coordinación interorganizacional se realiza en la fase de prestación de los servicios de cada institución. Las instituciones coordinan entre sí que cada una brinde su servicio a la población definida y esta tenga acceso simultáneo a un conjunto definido de bienes y servicios, que les permiten salir o evitar la situación de pobreza y satisfacer derechos humanos básicos, para lo cual se requiere que cada entidad aporte lo que le corresponde según su especialidad, en tiempo, espacio y forma.

Fuente: Elaboración propia.

Otra situación se presenta con entidades, que en la ley o decreto del Programa se les estableció la función de brindar un servicio determinado a la población objetivo, por lo cual, el marco jurídico definió una naturaleza de coordinación para que se brinden los servicios de cada entidad a dicha población, es decir, naturaleza 2. Finalmente, el marco jurídico puede establecer roles a varias entidades con base en una definición de atención integral predeterminada, con lo cual, estaría definiendo una naturaleza 3.

En tercer lugar, como se mencionó en la definición de coordinación interorganizacional propuesta anteriormente, existen *niveles de coordinación* en una escala creciente, la cual también se incluyó como una variable de la tercera dimensión en la tabla 1 del capítulo I. Los niveles se definen en función de las *acciones de interacción* que se realizan entre actores. En un inicio la propuesta fueron nueve niveles, luego de un proceso inductivo de revisión propia a raíz de las entrevistas realizadas a los funcionarios de las instituciones públicas que participan en los programas estudiados, la propuesta se redefinió en siete niveles y finalmente, luego de otro proceso de revisión, se proponen los seis niveles descritos en la tabla 5. En la tabla 1 del anexo 1 se presentan los autores que han propuesto los conceptos que se utilizaron para crear la variable niveles de coordinación.

Es importante indicar que en la anterior propuesta de seis niveles de coordinación, *no se incorporan los procesos en los que no se establece interacción entre las organizaciones* y cada una actúa unilateralmente; en concordancia con la definición de coordinación interorganizacional propuesta, que la define como un proceso de interacción. Esta situación es la denominada *coordinación negativa* por Peters (2005) con base en un artículo de 1964 de Scharpf, caracterizada porque las organizaciones y los programas de gobierno simplemente se quitan del camino de los otros y producen interacciones negativas entre ellos. Molina y Licha (2005) le llaman *decisión independiente de los ministerios* y es su primer nivel de coordinación de un total de nueve.

Adicionalmente, la *integración de estructuras* no se incluye como coordinación, tal como la plantea Perri 6 (2004), quien indica que la coordinación se diferencia de la *integración*, la cual requiere el desarrollo de estructuras organizacionales comunes y mezcla de prácticas e intervenciones profesionales; o como lo plantea Cunill-Grau (2005) que la integración intersectorial implica contar con una sola entidad donde confluya la unidad organizacional o estructural de los diversos sectores (fusionar estructuras). Es así como se considera que si se establecen estructuras y métodos unificados entre varias organizaciones, se estaría en presencia de una sola organización y no sería aplicable la coordinación interorganizacional sino la intraorganizacional.

**Tabla 5**  
**Conceptualización de la variable “nivel”**  
**de coordinación interorganizacional**

NIVEL	NOMBRE	CARACTERÍSTICAS
1	Comunicación entre organizaciones	La organización manifiesta o hace saber algún asunto a la otra organización, no espera respuesta y actúa unilateralmente.
2	Consulta entre organizaciones	La organización solicita el parecer, dictamen o consejo, a la otra organización, espera respuestas y luego actúa unilateralmente considerando la información de esas respuestas.
3	Negociación entre organizaciones	Las organizaciones se reúnen para complementar acciones y abordar asuntos en los que pueden tener o tienen divergencias, toman acuerdos para cooperar, evitar redundancias, contradicciones y vacíos entre sus actuaciones individuales y luego cada organización actúa de forma independiente.
4	Planificación conjunta de objetivos	Las organizaciones se reúnen para ponerse de acuerdo sobre objetivos y prioridades, definen responsables y recursos a utilizar de cada una, elaboran un presupuesto conjunto y un plan de acción, luego cada organización ejecuta las acciones y los recursos según lo acordado, de forma individual pero interactuando con las otras organizaciones.
5	Ejecución conjunta de la planificación	Las organizaciones, además de la Planificación conjunta de objetivos, desarrollan y ejecutan procedimientos e instrumentos unificados, en vez de los individuales de cada una, para definir a quienes brindar los servicios, para prestar los servicios y para el control y supervisión, según sea requerido.
6	Gobernanza sistémica	Las organizaciones se integran en torno a una visión común, actúan como un sistema para la protección de un derecho y mantienen relaciones orgánicas y sostenidas de cooperación. En particular, generan <i>espacios</i> institucionalizados de comunicación recíproca (deliberación) entre la diversidad de actores, desarrollan <i>instrumentos</i> y <i>procesos</i> de gestión integradores (planificación, presupuestación y evaluación) y desarrollan <i>valores</i> comunes de interdependencia, cooperación mutua y equidad.

Fuente: Elaboración propia.

Estos niveles de coordinación están ordenados de menor a mayor nivel. Además, son acumulativos, es decir, cada nivel incluye el o los anteriores, por ejemplo, si en un programa las instituciones coordinan entre sí en un nivel 3 tienen que estar realizando las acciones de interacción 1 y 2, además de la 3. Los niveles 1 y 2 se tipifican como niveles “bajos” de coordinación interorganizacional, el nivel 3 como nivel “medio”, el nivel 4 como “alto” y los niveles 5 y 6 como “muy alto”.

En cuarto lugar, se propone que el nivel de coordinación es explicado por un conjunto de variables. De acuerdo con lo planteado por varios autores estudiados (Rogers y Whetten, 1982 y Jennings y Krane, 1994) hay elementos que se manifiestan como *barreras* para que la coordinación se desarrolle de forma espontánea y que podrían explicar bajos niveles de coordinación. De igual manera, se plantea que hay elementos que *incentivan* la coordinación (Serrano, 2003) y explicarían que esta se lleve a cabo en sus diferentes niveles. Tanto las barreras (B) como los incentivos (I) los enfrentan las organizaciones a través de los funcionarios o empleados que les corresponde ejercer relaciones interorganizacionales. A continuación se presenta una síntesis de las barreras y los incentivos para la coordinación.

### ***Barreras (B)***

- Amenaza a la autonomía de la organización.
- Diferencias de misiones (propósitos) y prioridades entre las organizaciones.
- Diferencias entre las organizaciones en la definición de los problemas y las soluciones.
- Diferencias de perspectivas sobre el interés de los clientes que tienen los profesionales de la organización.
- Diferentes estructuras y procesos entre las organizaciones que introducen múltiples niveles cuya aprobación es requerida y diferentes ciclos de planeación.

### ***Incentivos (I)***

- Obtener un beneficio financiero, de recurso humano o político (prestigio, poder).
- Mejorar el desempeño para resolver problemas.
- Reducir la incertidumbre que proviene de su dependencia de recursos.
- Tener un propósito o una visión común.
- Existencia de espacios de comunicación, diálogo y concertación.
- Existencia de instrumentos integradores de planificación, presupuestación y evaluación.
- Tener valores de cooperación mutua, eficiencia, equidad, enfoque de derechos.

Adicionalmente, se incluye una variable denominada “*mandatos*” de coordinación (M), ideada para considerar lo planteado por Hanf (1978) en el sentido de que la clase y cantidad de coordinación que se produce por las acciones voluntarias y espontáneas no es apropiada ni suficiente y que por ello se requieren intervenciones correctivas en la autorregulación del sistema, estableciendo la obligación u orden de coordinar. Estos mandatos estarían establecidos en leyes o normas de rango inferior como decretos ejecutivos y reglamentos, así como en pronunciamientos o sentencias judiciales. En el caso particular de un programa gubernamental, la existencia de mandatos de coordinación se establece en el marco jurídico específico que lo regula. A continuación se presenta la operacionalización de esta variable, que se propone de tipo ordinal:

### ***Mandatos (M)***

0. No existe alguna norma formalmente establecida que establezca que hay que coordinar
1. Existe la norma y establece la coordinación pero es omisa en establecer las responsabilidades específicas de uno o varios participantes
2. Existe la norma y establece dichas responsabilidades de manera clara y sin ambigüedades

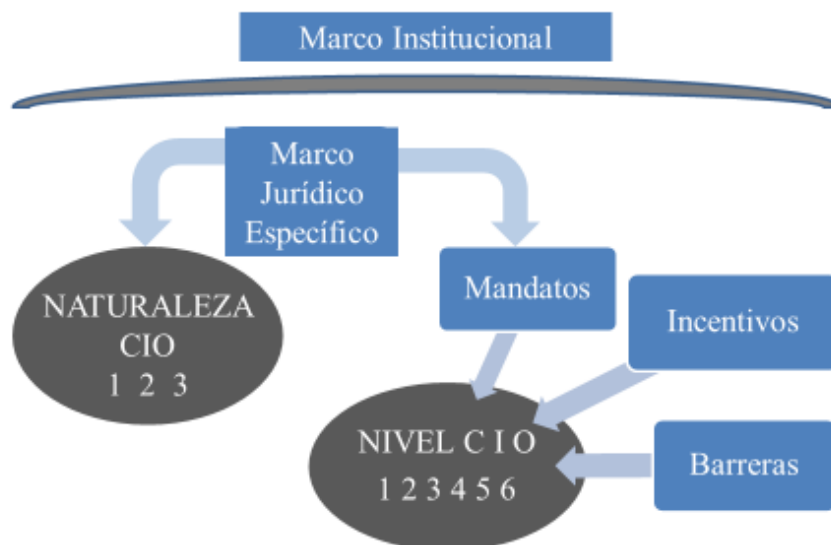
Estos tres grupos de elementos se proponen en la presente investigación como los factores explicativos del nivel de coordinación interorganizacional (CIO). Así las barreras (B) reducen la coordinación, los incentivos (I) y los mandatos (M) hacen que exista la coordinación en diferentes niveles. Por lo tanto, el nivel de CIO es explicado por M, B, I.

No obstante, adicionalmente se considera que el marco institucional en los tres niveles especificados en la sección 1.6 del capítulo I, constituye el sistema de reglas de juego que enmarcan los procesos de coordinación interorganizacional. Cabe recordar que esos niveles son: normas constitucionales de gobierno, normas legales de la administración pública y normas legales específicas de las políticas de protección social no contributiva.

La propuesta anterior se sintetiza en el modelo analítico presentado en la figura 4.

**Figura 4**

### Modelo de Coordinación Interorganizacional (CIO)



Fuente: Elaboración propia.

En relación con ese modelo, se presentan tres supuestos sobre las relaciones que teóricamente se pueden esperar entre la variable dependiente *nivel de CIO* y las variables independientes:

1. La existencia de mandatos de coordinación propicia niveles de CIO y estos son mayores si los mandatos son de mayor nivel y viceversa, dados los incentivos y las barreras.
2. Entre mayor cantidad de incentivos se generarán mayores niveles de CIO y viceversa, dados los mandatos y las barreras.
3. Entre menor cantidad de barreras se generarán mayores niveles de CIO y viceversa, dados los mandatos y los incentivos.

Finalmente, utilizando las variables NATURALEZA y NIVEL y haciendo un cruce de ambas, se creó la tipología de coordinación interorganizacional, la cual se presenta en la tabla 6. Se propone en términos teóricos que *no existe relación entre ambas*, es decir, cada una es independiente de la otra. La naturaleza 3 puede alcanzar cualquier nivel de coordinación siendo el máximo el nivel 6, sin embargo, las naturalezas 1 y 2 pueden alcanzar hasta el nivel 5 como máximo, debido a que el nivel 6 involucra a la institucionalidad de todo el sistema de las políticas sociales bajo el enfoque de derechos.

Es así como el proceso inductivo aplicado en el análisis de los ocho casos de estudio detallados en la sección 1.8 del capítulo I, partiendo de propuestas teóricas iniciales derivadas de las secciones 2.1 y 2.2 de este capítulo, permitió construir una propuesta de definición, un modelo analítico y una tipología de coordinación interorganizacional. Los resultados en los ochos programas de estudio se desarrollan en el capítulo IV.

**Tabla 6**  
**Propuesta de Tipología de Coordinación Interorganizacional**

<b>N I V E L</b>	<b>6</b> Gobernanza Sistémica	No aplica	No aplica	3,6
	<b>5</b> Ejecución conjunta de la planificación	1,5	2,5	3,5
	<b>4</b> Planificación Conjunta	1,4	2,4	3,4
	<b>3</b> Negociación	1,3	2,3	3,3
	<b>2</b> Consulta	1,2	2,2	3,2
	<b>1</b> Comunicación	1,1	2,1	3,1
<b>TIPOLOGÍA DE CIO</b>		<b>1</b> Insumo- Producto	<b>2</b> Producto- Producto	<b>3</b> Atención Integral
<b>N A T U R A L E Z A</b>				

Fuente: Elaboración propia.