

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

X Seminario de RedMuni:

“Nuevo rol del Estado, nuevo rol de los Municipios”

13 y 14 de agosto de 2009

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

Ariel Raidan

Facultad de Ciencias Sociales-UBA

socialesegb@yahoo.com.ar

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

Introducción

Luego de las reformas de mercado vividas durante los noventa, las que tuvieron como eje casi excluyente la reducción del papel del Estado ha comenzado una nueva etapa en la que la cuestión de la gestión pública regresa al primer plano. Esta nueva etapa encuentra al Estado con abundancia de recursos y con un nuevo y amplio consenso sobre cual debería ser su rol en la procura del desarrollo con inclusión; cierto también se presentan enormes desafíos por resolver ligados a los profundos problemas que dejaron las políticas implementadas en el durante el neoliberalismo. Superar esos desafíos y generar esas condiciones no parece una empresa sencilla toda vez que sigue estando presente una creencia acerca de que los Estados, en particular en América Latina, no son capaces de dar respuestas efectivas y creativas a los problemas que hoy desbordan a las sociedades de la región.

La reformulación del concepto, las funciones y los límites del Estado, a su vez, va configurando una nueva geografía del poder, abriendo espacios a nuevas formas organizativas caracterizadas por la flexibilidad, la horizontalidad, la transversalidad y la coordinación entre distintos actores estatales y no estatales en el tratamiento y la solución de los asuntos públicos. Esta nueva realidad requiere de una nueva forma de gestión de los asuntos públicos definida como una gestión estratégica, en las que se articulan en distintos niveles del Estado, la sociedad, las estructuras territoriales y las políticas en formas de coordinaciones intergubernamentales e interorganizacionales que buscan generar o rescatar cuotas de legitimidad, participación y gobernabilidad.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superación de los desafíos de la Gestión Pública.

En este sentido, la implementación de mecanismos de coordinación interorganizacional¹ de políticas se inscriben en la preocupación por la construcción y/o reconstrucción de instancias habilitadas para gobernar procesos complejos como los que vive la región.

En el proceso de implementación la coordinación adquiere una particular relevancia el trabajo interorganizacional, tanto de instancias públicas como de actores privados, cada uno portador de objetivos, prácticas, contextos, historias y culturas diferentes, con los que se procura el logro de determinados objetivos de políticas. Así, la coordinación hace posible entonces articular los aportes especializados de cada actor, facilitar los intercambios entre ellos y mantener en claro los objetivos del conjunto.

El presente trabajo busca identificar los núcleos problemáticos que se presentan en el proceso de implementación reflejando la complejidad y la multidimensionalidad que tiene esta etapa de la política. Seguidamente, se analizará la relación entre la implementación de mecanismos de coordinación interorganizacional y los principales obstáculos que se presentan. Finalmente, se reflexionará respecto a los desafíos de la gestión pública y su vinculación con la ausencia de mecanismos de coordinación interorganizacional.

¹ ISUANI, F. (2005) Gestión intergubernamental de programas sociales: El caso del Programa de formación del Plan jefes y jefas de hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003). INDES-BID. Washington D.C.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

Implementación de políticas

La implementación de políticas públicas es relativamente una nueva área de análisis dentro de la ciencia política. El proceso posterior a la toma de decisiones había sido un área de estudio desatendida hasta los años setenta. Un buen número de autores consideraban el estudio de la implementación de políticas como algo que no ameritaba la atención de los especialistas. Incluso, muchos alegaban que la implementación era simple, y que por eso no parecía involucrar asuntos significativos. (GUNN, 1978)

Fueron PRESSMAN y WILDAVSKY (1984) quienes por primera vez llamaron la atención de los especialistas hacia este campo y fortalecieron la importancia de esta área de estudio. Se creía que una vez tomada la decisión, ésta sería implementada logrando un resultado similar a aquel que inicialmente se intentaba. No obstante, la evidencia creciente de un gran número de casos de estudio muestra la existencia de una brecha entre los objetivos originales de las políticas y sus resultados finales.

Los primeros estudios reforzaron la idea de control y consecución de los objetivos previamente estipulados. De este modo, bajo la perspectiva *top-down* que inauguraron, definieron la implementación como un proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y acciones orientadas a lograrlos.²

² Los enfoques *top-down* y *bottom-up* son las clasificaciones más comunes encontradas en la literatura en el campo específico de implementación. Aún cuando los marcos analíticos fueron desarrollados en los años setenta y ochenta continúan siendo relevantes para investigaciones actuales y, por tanto, pueden ser considerados como fuentes clásicas. Los esfuerzos de los especialistas durante los años ochenta y noventa estuvieron centrados en desarrollar ideas y enfoques sobre el proceso de políticas, las redes de políticas, las comunidades políticas o las coaliciones políticas, pero no indagaron más allá en el asunto específico de la implementación.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

La clave para el logro de estos objetivos, y consiguientemente para el éxito de la implementación radicaba, según estos autores, en la reducción de la *complejidad de la acción conjunta* (“multiplicidad de participantes y perspectivas” y “multiplicidad de puntos de decisión y claros”) y evitar con ello un “déficit en la implementación”, además del análisis de otras condiciones como (I) definir claramente los objetivos, (II) asignar convenientemente los recursos disponibles, (III) ensamblar y controlar los recursos por parte de la cadena de mando, y (IV) tender líneas de comunicación y control efectivo sobre aquellos individuos y organizaciones implicadas en la realización de las tareas. En la misma línea del concepto de implementación SABATIER y MAZMANIAN (1989) insistieron en la separación entre toma de decisión y puesta en marcha de la política, reconociendo al mismo tiempo la importancia del proceso de feedback, así como de la ley o cualquier instrumento de “estructuración” del proceso de consecución de los objetivos normativos: “La implementación es la realización de una decisión política, normalmente incorporada a un estatuto pero que puede también tomar la forma de importantes decisiones del ejecutivo o de los tribunales. De manera ideal, esa decisión identifica el problema (s) al que se dirige, estipula el objetivo (s) a ser perseguido, y en una variedad de formas, “estructura” el proceso de implementación.

El proceso normalmente discurre por un número de etapas que comienza con la recepción del estatuto básico, y continúa con la conformidad de los grupos objetivos con esas decisiones, los impactos reales –tanto los intencionados como los no intencionados-, los impactos percibidos de las decisiones de la agencia, y finalmente, importantes revisiones del estatuto básico. Así, la puesta en marcha de una política es la fase que abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

Por su parte, BARDACH (1977) dentro de la perspectiva *top-down* aunque con importantes contribuciones al enfoque *bottom-up*, y profundizando en el rol desempeñado por los actores participantes define implementación en su libro *The Implementation Game* como un juego de “negociación, persuasión y maniobra bajo condiciones de incertidumbre”. Los actores en esta fase de la política juegan a obtener todo el control posible para alcanzar sus propias metas y objetivos. Desde este punto de vista, redefine los límites entre el proceso de toma de decisión y su puesta en práctica, emergiendo la implementación como otra forma de hacer política en un ámbito de poder exento de procesos electorales. Posteriormente, LIPSKY (1980) va a enfatizar el rol de los profesionales en las administraciones de los Estados de bienestar, los denominados *Street Level Bureaucrats*, caracterizados por su alta discreción y capacidad interventora en la política.

El modelo Botton-up

Los modelos organizacionales expuestos por ELMORE (1978) –quien es uno de los más conocidos defensores del enfoque de *bottom-up* están directamente asociados con la burocracia. El énfasis más fuerte de este enfoque se localiza precisamente en la burocracia y a partir de ahí explica el éxito o fracaso de la implementación. De manera similar, autores PRESSMAN Y WILDAVSKY (1973), entre otros, consideraban a las relaciones intergubernamentales como el principal asunto que afecta la implementación. Así mismo, el marco conceptual ofrecido por VAN METER y VAN HORN(1975) subraya la importancia dada a la organización, comunicación, métodos, regulación y características de la burocracia. Al menos cuatro de las seis variables que involucra su modelo están conectadas con asuntos burocráticos. Considerando lo anterior, la burocracia parecería un asunto capital y como tal ha sido abordado por un buen número de especialistas.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

No obstante, este artículo argumenta que dado que la implementación es un proceso complejo intervienen una multiplicidad de variables y no sólo factores burocráticos. Esto es, existe un número de factores que de una manera u otra influye en el proceso de implementación y, consecuentemente, en los resultados finales de una política, todos los cuales merecen ser objeto de estudio. El involucramiento de una multiplicidad de factores también se ha discutido y al momento ha sido admitida por muchos especialistas que apoyan tanto al enfoque *top-down* como al *bottom-up*.

Por ejemplo, el marco de REIN y RABINOVITZ (1978) identifica tres fuerzas básicas o imperativos que ejercen influencia en el proceso de implementación. El “imperativo legal” establece la oportunidad para que los actores expresen sus intereses y den forma a la ley a través de un proceso creativo. Una vez que la ley ha sido aprobada, todos los actores y burócratas deben obedecerla tal y como ha sido aprobada. El “imperativo burocrático-racional” envuelve la premisa de que la ley podrá ser aplicada sólo si parece ser razonable y justa para los burócratas. En otras palabras, la ley debe exhibir coherencia entre sus principios y viabilidad.

El “imperativo consensual” indica que la implementación debe estar sometida a las preferencias de los grupos de interés, subordinando a este principio el imperativo legal y el burocrático-racional. La perspectiva teórica en mención prevé las incompatibilidades que pueden emerger entre estos imperativos durante las tres etapas de implementación: la creación de reglas, la distribución de recursos y la supervisión, las que deben ser resueltas con el criterio arriba mencionado.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

ELMORE (1979) sostiene que mientras más rígida sea la estructura legal, o mientras mayor sea el uso de múltiples instrumentos de política convencional, existe menor posibilidad de lograr una implementación exitosa. El autor analiza la implementación a través de cuatro modelos organizacionales: a) Implementación como administración de sistemas, en donde los problemas de administración son producto de las deficiencias en planeación, especificación y control; b) Implementación como un proceso burocrático, en cual refiere a la rutina de la actividad de los burócratas y los problemas derivados al momento de introducir nuevas políticas.

Este modelo sugiere la observación del comportamiento de los burócratas con objeto de intentar adaptarlos a los objetivos de la política. c) Implementación como desarrollo organizacional. Este enfoque determina cómo la falta de consenso y obligación entre los responsables de la implementación es una de las razones fundamentales para su fracaso.

También sostiene que mientras más democrática sea la organización, más eficiente será. d) Implementación como conflicto y negociación. Este elemento no es burocrático y por tanto no se encuentra en los tres enfoques previos. La idea es que existe un proceso permanente de negociación e influencia entre los actores sociales y políticos. Así, la expectativa de beneficios se maximiza mientras los actores permanezcan en la arena de negociación. El éxito o fracaso de la implementación es relativo y está relacionado con los intereses de cada uno de los participantes. Consecuentemente, no hay una evaluación precisa de los objetivos originales de la política.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

Otros especialistas como HULL y HJERN (1993) reconocidos por su enfoque bottom-up, sostienen: que el principio ordenador de la investigación sobre implementación no son los problemas de la política como son definidos y abordados por el sistema político formal, sino como son definidos y abordados por los actores sociales relevantes (los cuales, desde luego, incluyen a los del sistema político formal). Resulta entonces claro que tanto los especialistas del enfoque *top-down*, como los del *bottom-up* coinciden acerca de la complejidad del proceso de implementación y la presencia de un buen número de variables o factores que están involucradas, y no sólo factores burocráticos.

La coordinación interorganizacional

Los estudios de implementación, inspirados por la teoría de la inter organización, surgieron como respuesta a lo que se llamó el enfoque 'top-down' de la implementación, en el cual el proceso de implementación fue visto desde la perspectiva de las metas formuladas por un actor central (Pressman y Wildavsky, 1983). En cambio, los 'bottom-uppers', como ellos mismos se llamaron, comenzaron su análisis centrándose en los actores que interactúan en un problema en particular en el nivel operacional local.³

Los estudios intergubernamentales se centraron en las redes de relación y comunicación entre los diferentes niveles de las agencias gubernamentales, en las perspectivas estratégicas de esos actores y en sus capacidades para solucionar los problemas. A partir de aquí, los actores gubernamentales funcionan en escenarios complejos en los que se involucran en más de un programa al mismo tiempo y en donde se ven envueltos en redes de interacciones complejas. Desde este enfoque las organizaciones son vistas como unidades con propósitos claros y con estructura de autoridad clara que domina todos los procesos y decisiones del trabajo.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

La organización en adelante ya no es una unidad, sino que consta de subsistemas que necesitan ser coordinados. La organización responde estratégicamente a su entorno y modifica la coordinación entre y en las partes de la organización de acuerdo con su necesidad de adaptarse al entorno.

La teoría de la inter organización consagró, sin embargo, una gran atención a las estructuras informales o acuerdos organizacionales que fueron tomados para asegurar la cooperación. A partir de aquí, si las organizaciones quieren alcanzar sus metas, muchas de ellas tendrán que ajustar sus estrategias en cierto modo hacia otras organizaciones.⁴

Ahora bien, los emprendimientos conjuntos no están exentos de tensiones, pero las mismas pueden ser manejadas si los involucrados adquieren una conciencia de conjunto que les permita actuar de manera integrada. La falta de tal conciencia dificulta que el proceso de implementación logre producir beneficios para cada uno de lo involucrados facilitando, al mismo tiempo, el logro de los objetivos de política establecidos.

³ Estos autores observaron las estrategias de resolución de problemas y las interacciones de una gran cantidad de actores públicos y privados, en un campo de política específico (Hjern y Porter, 1981; Sabatier y Hanf, 1985; Wamsley, 1985)

⁴ La coordinación interorganizacional debe incluir en el análisis a los actores relevantes. Cuando hablamos de actores relevantes, nos referimos a aquellos que controlan recursos claves para el logro de los objetivos de política que la organización pretende alcanzar. Para ello, se deben diseñar una estrategia que permita identificar a los actores relevantes y desplegar acciones para comprometerlos con los objetivos compartidos que la organización pretende alcanzar. También la implementación interorganizacional debe generar incentivos para los actores relevantes: Identificar a los actores claves y realizar una activación selectiva de ellos son una condición necesaria para la estructuración de la implementación que se pretenda eficaz.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

La implementación interorganizacional pone en un primer plano la importancia de desarrollar estrategias de coordinación entre los diversos organismos gubernamentales involucrados en un área de política, procurando identificar los puntos de acuerdos esenciales a los que se puede arribar permitiendo así, evitar o comenzar a revertir los procesos de insularidad tan comunes en los aparatos burocráticos.

De manera tal, la coordinación, es el proceso mediante el cual se procura direccionar y articular las acciones y los recursos de los diversos actores organizacionales involucrados en una política pública específica, a los efectos de alcanzar los objetivos que ella establece. La coordinación o integración se encuentra fuertemente vinculado con el control y la comunicación organizacional, y puede ser pensada como un procedimiento que engloba una serie de objetivos: evitar, o al menos minimizar, la duplicación y superposición de políticas; minimizar las inconsistencias en las políticas; la búsqueda de coherencia y cohesión y una acuerdo en el orden de las prioridades; minimizar el conflicto político y burocrático; promover una mirada comprensiva del conjunto del gobierno contraria a la permanente defensa de las perspectivas angostas, particularistas o sectoriales.⁵

El proceso de coordinación adquiere una particular relevancia en el trabajo interorganizacional, en la medida que éste supone la participación de un conjunto de actores organizacionales independientes, cada uno portador de objetivos, prácticas, contextos, historias y culturas diferentes, con los que se procura el logro de determinados objetivos de políticas. Así, la coordinación hace posible entonces articular los aportes especializados de cada actor, facilitar los intercambios entre ellos y mantener en claro los objetivos del conjunto. ⁶

⁵ Mandell M.(1993) Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada. En Kliksberg, B.(comp.) Pobreza: un tema impostergable. CLAD, Fondo de Cultura Económica y PNUD

⁶ La implementación interorganizacional pone de relieve la importancia de desarrollar estrategias de negociación entre los diversos organismos gubernamentales involucrados, procurando identificar los puntos de acuerdos esenciales a los que se puede arribar. Esto no significa que se deba acordar en todo, pero si la necesidad de establecer y dejar como constante ciertos temas, admitiendo la necesidad de realizar ajustes que

La implementación de mecanismos de coordinación para la superación de los desafíos de la Gestión Pública.

Los desafíos de la gestión pública

Como fue señalado, entendemos a la coordinación como el proceso mediante el cual se procura direccionar y articular las acciones y los recursos de los diversos actores organizacionales involucrados en una política pública específica, a los efectos de alcanzar los objetivos que ella establece. Esta definición, asume que la coordinación es una fuerza reguladora que se propone incidir en las decisiones y los comportamientos de actores organizacionales autónomos, diversos y diferentes.

Ha conspirado en la falta de coordinación entre los distintos actores gubernamentales la ausencia de una visión estratégica integral y la falta de consideración del valor agregado en el desarrollo de la gestión de los administradores públicos. Ciertamente, la incapacidad en la fijación de lineamientos a largo plazo, se ha visto obstaculizado crecientemente por la falta de mecanismos de coordinación entre las diferentes agencias y niveles de responsabilidad; también han contribuido una visión cortoplacista y los procesos de ajuste que han perneado en cualquier intento por desarrollar proyectos sustentables. En materia de recursos humanos, los sucesivos procesos de reforma han reflejado este criterio de reducción del gasto sin una adecuada planificación, también han concurrido como factores, la expansión de la modalidad de contratación temporaria que ha generado una verdadera burocracia paralela, cuya incorporación se basa centralmente en la confianza política y la escasa capacitación.

La gestión ha pendulado erráticamente de la burocratización, la solidificación de estructuras, la inoperancia a técnicas y modalidades neo-empresariales con criterios de eficiencia, conjuntamente con ajustes permanentes.

permitan ir alimentando los intereses de todos y adaptando a nuevas situaciones no

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

El rol del de la gestión cobra una envergadura impostergable aquí en la guía del proceso de transformación integral, económica, social cultural y en la articulación con los actores económicos sociales y políticos. Si se quieren asumir estos desafíos del desarrollo inclusivo, lo que se haga con el Estado resultará también clave.

El Estado como bien es protagónico para direccionalizar un modelo de desarrollo. Contribuye en esta dirección la importancia de la planificación y de una visión estratégica que impulse un proyecto. Es clave para salir del coyunturalismo, tener una hoja de ruta y un consenso estratégico. Porque el Estado no es sólo una dimensión jurídica, normativa o de articulación de relaciones sociales y de gestión, sino también es un proyecto colectivo. Porque planificar un rumbo no es sólo un problema económico sino integral, que requiere una construcción plural con diversos actores e instituciones. En todo caso, así como ya se demostrara la inviabilidad de dejar todo en manos del mercado, tampoco puede ser un plan sin amplios consensos sociales, sino un plan elaborado en un proceso consensuado entre diversos actores que comparten un mismo horizonte sobre le desarrollo y el papel del estado.

- ***Continuidad de las políticas***

El desarrollo de las administraciones públicas, en especial la consolidación de un funcionariado estable competente, se ha visto afectado por problemas vinculados a la falta de continuidad política, como también de incentivos apropiados para continuar desarrollando sus funciones. No son infrecuentes los casos en que los cambios de gobierno o aun de gestión ministerial promueven un recambio de los proyectos y de los elencos de funcionarios.

previstas.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

Esto constituye en sí mismo ha constituido una brecha de capacidad, pues las agencias gubernamentales han perdido capacidades dificultando el aprendizaje organizacional. La ausencia de incentivos adecuados que estimulen la carrera en la función pública, entre los cuales la falta de competitividad de los salarios del sector público respecto del privado no es el menor, dificulta que el aparato estatal pueda atraer y retener a los funcionarios más competentes.

La ausencia de incentivos adecuados y el efecto “arrastre” de los cambios de gestión, además de la falta de normas restrictivas explícitas, han promovido una constante circulación de técnicos y profesionales entre las oportunidades laborales que ofrecen, por ejemplo, la agencia reguladora estatal y los regulados en determinado ámbito.

La continuidad de políticas es un componente importante en la tarea de reconstruir la gestión, pues aporta una fuerte dosis de certidumbre y previsibilidad al interior del aparato burocrático. La implementación de políticas que se mantienen y consolidan implica un proceso de profunda madurez y aprendizaje social.

- ***Reconstrucción de la gestión***

El estado es una como construcción social, su realidad organizacional es la consecuencia de un proceso en el que se cristalizan respuestas a situaciones problemáticas surgidas de demandas y conflictos sociales, se manifiestan distintos proyectos políticos y se despliega la iniciativa burocrática. Esa construcción es el producto de las confrontaciones de percepciones y aspiraciones de grupos con valores, intereses y recursos diferenciados.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superación de los desafíos de la Gestión Pública.

Su estructura y sus modos de funcionamiento reflejan, entonces, los resultados de estas confrontaciones, la distribución del poder y las concepciones prevalecientes sobre el estado en distintos períodos históricos. En términos de organización, el crecimiento del estado es el resultado de un proceso de agregación. Cada una de sus unidades es el producto de una cuestión planteada y de un modelo institucional al que se recurre para su superación.

Concebida de este modo, la realidad organizacional del estado no es una unidad que responde a un conjunto coherente de objetivos y metas y en cuyo interior se realiza una multiplicidad de actividades instrumentales para su logro, por el contrario, se resalta la heterogeneidad de los mecanismos institucionales, la elevada probabilidad de tensiones en su interior, la incoherencia en los comportamientos y la diversidad en la naturaleza y consecuencias de las relaciones que cada unidad establece con los sectores de la sociedad a los que dirige sus actividades.

Como toda estructura social, las organizaciones públicas generan intereses y perspectivas, siendo frecuente que persistan a lo largo del tiempo con sus orientaciones primeras, no revisando sus diagnósticos, manteniendo las modalidades de acción para las que sus recursos humanos están más capacitados y sus tecnologías son más adecuadas y anudando compromisos con sus clientelas particulares. Este factor explica que, además de los intereses intraburocráticos, la reforma del estado movilice a actores sociales que tienen el carácter de interlocutores oficiales y que cuentan con mecanismos de acción establecidos y legitimados sobre las organizaciones públicas. De manera tal, que cualquier intento por reformar esta realidad interna tiene consecuencias sobre la distribución de poder social, enfrenta resistencias y constituye de por sí un nuevo campo que suma tensiones y conflictos a los ya generados por la crisis por la que atraviesa el país. Pero cierto es, que se presenta como un importante desafío para abordar, pues la

La implementación de mecanismos de coordinación para la superación de los desafíos de la Gestión Pública.

superación de un modelo de estado y gestión cimentado en el distanciamiento con la sociedad y sobre todo, en la incesante lógica del ajuste.

- **Reestructuración Administrativa**

Los intentos de organizar una carrera administrativa generalizada bajo principios meritocráticos comenzaron siempre con mucha energía, pero se fueron desvirtuando por la falta de una estrategia clara y un liderazgo consistente sobre estas políticas. Lo mismo sucedió con los intentos de consolidar algunos cuerpos de élite para propiciar cambios en el estilo de gestión, que si bien subsisten han perdido posicionamiento respecto de los objetivos planteados al momento de su creación. La concentración en un pequeño número de cargos críticos, la creación de cuerpos especializados de élite, la implementación de sistemas amplios de carrera administrativa, y la utilización de una red paralela de consultores financiados por organismos internacionales han sido rasgos característicos de las reformas anteriores.

Al no definirse los criterios para la reforma, el sistema de recursos humanos fue evolucionando de acuerdo a las necesidades de los intereses de los grupos políticos y burocráticos en cada instancia, sin una definición estratégica del modelo al cual se tiende. A la aplicación parcial de criterios de gestión al diseño de puestos, se suma el clásico problema de superposición de funciones entre distintas unidades organizativas y jurisdicciones, que ha intentado ser resuelto a través de reiteradas reformas y que expresa desde otro ángulo las consecuencias de contar con un sistema parcial de organización del trabajo.

En cuanto a las políticas de formación, las actividades que tradicionalmente se han brindado no han tenido como objetivo responder a déficits en el desempeño individual de los empleados. Se agrupaban en función de grandes ejes temáticos que surgían como prioritarios a partir de la identificación de necesidades que se hacía en conjunto con las áreas de RH de las jurisdicciones.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

El desarrollo de organizaciones innovadoras requiere de adecuar la gestión de recursos humanos para el desarrollo del potencial creativo y de aprendizaje original. Así, la búsqueda y selección de recursos humanos, el desarrollo de carrera, la rotación, la capacitación, la política de recompensas y remuneraciones y la evaluación de desempeño están asociados al desarrollo de innovación. La combinación adecuada de incorporación de nuevos agentes con la seguridad en el empleo para el recurso humano innovador, la capacitación en nuevas tecnologías de información, profesionales y de gestión, planes de carrera que asocien ascensos, rotaciones, intervención en proyectos y equipos de trabajo ad hoc, de formación, de intercambio son todos estímulos al proceso de innovación.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superación de los desafíos de la Gestión Pública.

Conclusiones tentativas

El estudio de las relaciones interorganizacionales y de coordinación de las organizaciones públicas y de ellas con organizaciones de la sociedad civil, concita en la actualidad el interés de un amplio número de investigadores en el campo de la gestión pública. Su estudio ha estado orientado a identificar los problemas o las barreras colocadas a la colaboración y la coordinación.

En este caso se trata de identificar las estructuras y los mecanismos de coordinación establecidos en un programa, examinar cómo fueron utilizados y tratar de entender cómo ayudaron al logro de las metas del programa. Se busca estudiar la experiencia de una política pública contra la pobreza que mediante programas innovadores y altamente complejos ha logrado resultados importantes en un plazo relativamente corto.

El enfoque de coordinación interorganizacional subraya la naturaleza altamente interactiva de los procesos políticos mientras destaca, al mismo tiempo, el contexto institucional en el que estos procesos tienen lugar. Los contextos institucionalizados se caracterizan por vínculos relativamente estables entre organizaciones que se sustentan por un continuo flujo de recursos entre esas organizaciones.

Las administraciones públicas actuales han heredado sistemas organizacionales burocráticos que se estructuran para el desempeño de funciones y servicios y no para resolver problemas. Así, los presupuestos están divididos de acuerdo a la función y a la organización que la ejecuta: educación, salud, vivienda, orden público, justicia, etc. La consecuencia es que mientras los lazos verticales entre departamentos y organismos en cualquiera de estas áreas son muy fuertes, los vínculos horizontales con otras organizaciones, fuera o aún dentro del área funcional, son prácticamente inexistentes.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

Por otra parte, los graves problemas sociales que se enfrentan los tales como el desempleo, falta de viviendas, pobreza, la salud pública, la violencia juvenil, son profundamente complejos. No son fáciles de enfrentar y, por supuesto, no se posible hacerlo con intervenciones simples. Uno de los factores que contribuye a su complejidad es que tienden a diseminarse en un amplio rango de aspectos de la sociedad, cada uno de los cuales tiene que ver con muy diferentes organismos del gobierno. Por consiguiente, ningún organismo público por sí sólo puede tener la responsabilidad para enfrentarlos.

En esa situación, los gobiernos han presentado políticas diferenciadas que se caracterizan por sus especializaciones funcionales o institucionales y su alto grado de fragmentación. El resultado ha sido que cada vez tienen más dificultades para dirigir sus políticas públicas en un medio caracterizado por sistemas políticos-organizacionales fragmentados pero interdependientes. Para enfrentar esos problemas se necesita un gobierno cuyas organizaciones actúen en forma más colaboradora y bien coordinada y que enfrenten problemas tales como;

- **Fragmentación del aparato público:** La arquitectura de la administración pública a nivel nacional o estatal ha sido siempre la de un sistema altamente fragmentado, con pocos mecanismos de articulación, en particular al interior de los Departamentos o Ministerios. Esto hace surgir barreras y murallas a la colaboración y al trabajo coordinado entre las agencias.
- **Gerenciamiento de metas.** Una de las dificultades que ha sido destacada en la coordinación interorganizacional del sector público ha sido la inexistencia de metas específicas y claras al comienzo de los programas. Es casi de sentido común afirmar que sólo cuando se establecen metas claras es posible determinar cuál es el nivel de relaciones interagenciales necesario para llevarlos a cabo.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

- **Cultura:** Un elemento crítico en todos los estudios de relaciones interorganizacionales ha sido la presencia de culturas organizacionales muy diferentes en las distintas instituciones públicas participantes. Los valores, normas y creencias fuertemente enraizadas en cada agencia pueden generar problemas a la implementación conjunta de manera permanente si hay una gran incompatibilidad entre ellos.

El desafío es como responder a los nuevos retos de la globalización, tanto desde la política como desde la gestión pública. Una gestión pública eficaz es un elemento central en cualquier proyecto colectivo. Cualquier intento deberá buscarse a través de una acción concertada entre los diferentes actores sociales y políticos, pues dotarán a las políticas de mayor legitimidad y perdurabilidad. El debate debe incorporar una visión a largo plazo que busque la integración entre los diferentes niveles de acción de gobierno, para mejorar la coordinación y responsabilidad frente a un contexto de mayor protagonismo estatal.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

Bibliografía

- ELMORE, E. R. (1978): "Organizational Models of Social Program Implementation", *Public Policy*, vol. 26, n. 2.
- ELMORE, E. R. (1979): "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", en *Political Science Quarterly*, vol. 94, nº 4.
- GUNN, L. A. (1978): Why Implementation is so Dificult?, en *Management Services in Government*, 33.
- HILL, M. (1997): "Implementation theory: yesterday's issue?", en *Policy and Politics*, vol. 25, nº 4.
- HJERN, B. y PORTER, D. (1997): "Implementation Structures, a New Unit of Administrative Analysis", en Michael Hill (ed): *The policy Process: A Reader*, Londres: Harvester-Wheatsheaf.
- HULL, CH. y HJERN, B. (1993): *Policy Analisis in a Mixed Economy, an Implementation Approach*, Policy and Politics, vol. 2, 3.
- LIPSKY, M. (1980): *Street Level Bureaucracy*, Nueva York: Russell-Sage.
- MENY, I. y THOENIG J.C. (1993): *Las Políticas Públicas*, Barcelona: Ariel
- O'TOOLE, L.J., Jr. (2000a): "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 10, nº 2, pp. 263-288.
- PETERS, B. G. (1995): "Modelos alternativos del proceso de las política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", en *Gestión y Política Pública*, vol. IV, nº 2, segundo semestre.
- PRESSMAN, J.L y WILDAVSKY, A. (1984): *Implementation*, Berkeley: University of California Press.

La implementación de mecanismos de coordinación para la superar de los desafíos de la Gestión Pública.

-REIN M. y RABINOVITZ F. F. (1978): "Implementation: a Theoretical Perspective", en *Politics and Public Policy*.

-SABATIER, P. A. y JENKINS-SMITH, H. C. (edit.) (1993): *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*, Boulder: Westview Press.

-SABATIER, P. A. (1993): "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research", en Michael Hill (ed): *The Policy Process: A Reader*, Londres: Harvester-Wheatsheaf.

-SABATIER, P. A. y MAZMANIAN, D. (1989): *Implementation and Public Policy*, Illinois: Scott-Foresman.

-SABATIER, P. A. (1986): "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: a critical analysis and suggested synthesis", en *Journal of Public Policy*, 6, enero, pp. 21-48 (revisado por Sabatier y Mazmanian, 1989).

-STOKER, R. P. (1989): "A Regime Framework for Implementation Analysis: Cooperation and Reconciliation of Federalist Imperatives", en *Policy Studies Review*, vol. 9, nº. 1.

-SUBIRATS, J. (1994): *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.

-VAN METER, D, S. y VAN HORN, C. (1975): The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework, en *Administration and Society*, Vol. 1975.