

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública



# La coordinación ministerial en el gobierno federal mexicano

Alejandro Navarro Arredondo



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Documento de Trabajo núm. 132

Junio de 2012

---

Las opiniones expresadas en este documento no reflejan la postura oficial del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, o de la Cámara de Diputados y sus órganos de gobierno. Este documento es responsabilidad del autor. Este documento es una versión preliminar, favor de citarlo como tal.



**LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS**

**Comité del CESOP  
Mesa Directiva**

Dip. Daniel Gabriel Ávila Ruiz  
Presidente

Dip. Sergio Mancilla Zayas  
Secretario

Dip. Alberto Esquer Gutiérrez  
Secretario

Dip. Feliciano Rosendo Marín Díaz  
Secretario

**Centro de Estudios Sociales  
y de Opinión Pública**

Dra. María de los Ángeles Mascott Sánchez  
Directora General

Gustavo Meixueiro Nájera  
Director de Estudios de Desarrollo Regional

Francisco J. Sales Heredia  
Director de Estudios Sociales

Efrén Arellano Trejo  
Subdirector de Opinión Pública

Ernesto Caveró Pérez  
Subdirector de Análisis  
y Procesamiento de Datos

María del Pilar Cachón de la Riva  
Coordinadora Técnica

Glen Antonio Magaña Roberts  
Coordinador de Vinculación y Difusión

Juan Pablo Aguirre Quezada  
Luis Armando Amaya León  
José Guadalupe Cárdenas Sánchez  
Gabriel Fernández Espejel  
José de Jesús González Rodríguez  
Cornelio Martínez López  
Jesús Mena Vázquez  
Salvador Moreno Pérez  
Alejandro Navarro Arredondo  
Gabriela Ponce Sernicharo  
Investigadores

Elizabeth Cabrera Robles  
Nora León Rebollo  
Trinidad Otilia Moreno Becerra  
Luz García San Vicente  
Karen Nallely Tenorio Colón  
Apoyo en Investigación

Alejandro López Morcillo  
Editor

José Olalde Montes de Oca  
Asistente Editorial

# La coordinación ministerial en el gobierno federal mexicano

Alejandro Navarro Arredondo

## Resumen

En este documento se examina la coordinación ministerial en el gobierno federal mexicano. La primera sección describe la importancia de la coordinación dentro del proceso de políticas públicas. La segunda analiza el desempeño de los gabinetes presidenciales. La tercera revisa los postulados teóricos de la coordinación intergubernamental. En la cuarta, se describen los mecanismos de coordinación usualmente utilizados por las unidades gubernamentales. En la quinta, se tratan las particularidades del proceso de coordinación de políticas públicas que ejerce la Oficina de la Presidencia de la República (OPR). Finalmente, la sexta sección provee las conclusiones. Entre los hallazgos más importantes del estudio se encuentran los siguientes:

- México no ha logrado institucionalizar una figura de coordinación ministerial a nivel federal como lo han hecho otros países, entre los que se incluyen Francia, Japón y Estados Unidos.
- Una vez aprobadas las políticas públicas, su implementación pasa a ser responsabilidad de las Secretarías de Estado, pero queda a cargo de la OPR la supervisión y coordinación de las mismas. Sin embargo, la capacidad de coordinación de esta oficina es escasa y está concentrada en una élite de funcionarios públicos de alto nivel.
- Estas manifestaciones de concentración de poder se ven agravadas por la ausencia de mecanismos de contratación y ascenso de los funcionarios públicos especializados basados en el mérito profesional.
- Además, el personal dedicado a la coordinación de los gabinetes sectoriales es muy escaso y el proceso de apoyo a la Presidencia es muy disperso porque el acopio de información se origina en diferentes Secretarías de Estado.
- De los diversos mecanismos de coordinación intergubernamental que pudieran ser de utilidad a la OPR, sólo tres de ellos son de uso frecuente por esta oficina: las relaciones informales existentes entre el personal de la OPR y otras unidades gubernamentales, los convenios de colaboración y la creación de comisiones.
- Todo lo anterior menoscaba la coordinación ministerial y la previsibilidad en la toma de decisiones.

## **Introducción**

En el Estado mexicano contemporáneo, el Poder Ejecutivo Federal está conformado por diversas dependencias y entidades que tienen dos principales tareas: 1) ejecutar las decisiones vinculadas a procesos (normativos y administrativos) que tienen la finalidad de regir y gobernar a la federación; 2) llevar a cabo la representación política de la sociedad mexicana, gracias a la cual ésta otorga poderes al Presidente de la República para ejercer la autoridad política, a nombre y representación suya. Por lo anterior, para analizar la coordinación de las instituciones de la administración pública federal en México es necesario considerar una compleja red de relaciones inter-institucionales.

Este entramado organizado de instituciones, al frente de las cuales se encuentran los individuos designados por el presidente, tienen el poder efectivo para ejecutar políticas públicas y generar resultados concretos. Es la interrelación de estos órganos y funcionarios gubernamentales, junto con los medios administrativos y legales a su alcance, lo que hace efectivas las decisiones encaminadas a lograr los objetivos propuestos por la sociedad. La Oficina de la Presidencia de la República y el Gabinete (conjunto de Secretarios de Estado o Ministros) son el núcleo estratégico de tales decisiones. Sin embargo, la forma en que se designa a los miembros del gabinete y su trayectoria previa tienen consecuencias inesperadas.

Por ejemplo, la integración heterogénea de las distintas secretarías de Estado, así como los resultados de las políticas públicas que tienen encomendadas, puede variar en calidad y cantidad de manera no siempre observable. Dadas estas circunstancias, una oficina adscrita a la presidencia parece naturalmente llamada a dar coherencia y coordinación a las acciones encomendadas a la administración pública federal en su conjunto. Se requiere entonces de una organización con el potencial de aplicar acertadamente sus aptitudes y recursos con el fin de lograr las metas colectivas y satisfacer las expectativas ciudadanas. Las autoridades mexicanas han respondido a este desafío con programas inspirados en los principios de coordinación e integralidad.

En virtud de lo anterior, este documento tiene como objetivo analizar la capacidad de la Oficina de la Presidencia de la República (OPR) para coordinar el complicado entramado de programas y políticas de la administración pública federal. Para cumplir este objetivo este documento se divide en seis secciones. La primera describe la importancia de la coordinación dentro del proceso de las políticas públicas. La segunda analiza el desempeño de los gabinetes presidenciales como un factor que es influido por el ambiente externo en que funcionan, así como por su estructura interna y capacidad de organización. La tercera examina los postulados teóricos de la coordinación intergubernamental. En la cuarta, se describen los mecanismos de coordinación usualmente utilizados por las unidades gubernamentales. En la quinta, se tratan las particularidades del proceso de coordinación de políticas públicas que ejerce la OPR. Finalmente, la sexta sección provee las conclusiones.

### **La coordinación intergubernamental en el proceso de las políticas públicas.**

Coordinación intergubernamental es un término que se suele utilizar para referirse a una idea: la concertación de todas las actividades gubernamentales relacionadas con una tarea o sector, con independencia de la unidad que se encargue de ellas, de manera que se sincronicen y se alcance un objetivo común sin que se produzcan conflictos. Cuando la coordinación intergubernamental alcanza su grado máximo, la gestión pública se considera integrada. Para lograr lo anterior, se requiere fluidez en la información (disponibilidad, utilización e interpretación de información de acontecimientos anteriores); coherencia en la gestión (actuación gubernamental de manera coordinada en el tiempo para que se complementen las acciones y no se dupliquen), y continuidad de relación o longitudinalidad (interacción entre las unidades gubernamentales a lo largo del tiempo).

En resumen, los elementos necesarios para que haya coordinación, como proceso paralelo a la implementación de una política pública, son: 1) la conexión de las unidades gubernamentales involucradas en dicha política a largo de un tiempo determinado y mediante la transferencia de información; 2) un objetivo

común que facilite la creación de un plan unificado de acción; y 3) la sincronización entre las partes para que las acciones se ejecuten en el momento y en el lugar adecuados. De esta manera la ejecución de una política pública plantea dos requisitos previos: la división del trabajo en tareas y la coordinación de éstas. Este último componente incide directamente en el desempeño de las organizaciones, por lo que la búsqueda de formas óptimas de coordinación es importante dentro del proceso de políticas públicas.

El proceso de las políticas públicas es un conjunto de pasos o fases que permiten descomponer la compleja esfera de la acción pública en actividades muy distintas y analíticamente separables. Tiene un valor descriptivo del entramado político administrativo en tanto que permite la observación de los procesos de elaboración de políticas y facilita la identificación de los distintos actores que intervienen en programas de actuación pública. Pero el enfoque de políticas públicas también tiene un valor prescriptivo, en el sentido de que ofrece un instrumental de técnicas para conocer el impacto de determinadas decisiones en el entorno.

Por tanto, para analizar el proceso de las políticas públicas resulta de utilidad descomponer el objeto de estudio en una serie de etapas. La división del proceso de las políticas públicas es un ejercicio teórico para el análisis. Generalmente existen varios caminos posibles para tratar de alcanzar un objetivo (o conjunto de objetivos). De las distintas líneas de actuación deben establecerse las consecuencias positivas y negativas y los apoyos que se conseguirían para las mismas, además de información sobre las restricciones legales, políticas y económicas.

De esta forma una primera fase del proceso de las políticas públicas consistiría en el diagnóstico del problema. Un problema público es una demanda, una necesidad o una oportunidad de intervención pública, el cual –una vez identificado– requiere una acción pública. Frecuentemente, lo que se define como un problema es en realidad una combinación de problemas que necesitan ser separados e identificados y se debe intentar explicar cómo han surgido y qué combinación de causas y efectos actúan.

Posteriormente, tendríamos el diseño de la política pública, etapa en la que se necesita un análisis prospectivo y el establecimiento de prioridades. Debido a que generalmente existe una brecha entre el futuro deseado y el futuro esperado, es necesario identificar los factores restrictivos más importantes. Asimismo, en las organizaciones o programas públicos con múltiples propósitos puede ser necesario examinar las prioridades relativas de varios objetivos que compitan por recursos limitados.

En un tercer momento, continúa la implementación. Cuando una opción surge de la fase anterior es necesario delinear con más detalle el programa de acciones a seguir. Para una implementación efectiva es esencial que se consideren los posibles problemas de ejecución, y los procedimientos adecuados para resolverlos. Cuando el análisis de implementación demuestra que la política pública no se está desarrollando de acuerdo al plan, pueden ser necesarias acciones para remediar esta situación.

Finalmente, tenemos a la evaluación. Ésta puede implicar preguntarse si la política ha conseguido los efectos deseados. Un efecto es una consecuencia observada de la actuación pública, son los resultados. La posibilidad de llevar a cabo una evaluación depende de la previa especificación de los efectos esperados y de haber diseñado la política de tal manera que se utilicen una o varias técnicas de evaluación; sin ello será difícil o imposible determinar si la política está funcionando como se deseaba.

Y de manera transversal a todas estas etapas debería encontrarse la coordinación. Las investigaciones realizadas sobre la ejecución de políticas públicas evidencian graves problemas de coordinación entre unidades gubernamentales que se manifiestan fundamentalmente con: ineficiencia en la gestión de recursos, duplicación de esfuerzos, desviaciones de las políticas públicas, utilización inadecuada de recursos, falta de seguimiento y disminución de la calidad de los servicios prestados.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Kenneth Hanf y Fritz Scharpf (eds.) (1978) *Inter-organizational policy making: Limits to coordination and central control*, Londres, Sage Publications; Kenneth Hanf y Theo Toonen (1985) *Policy Implementation in Federal and Unitary systems. Questions of analysis and design*, Massachusetts, Martinus Nijhoff Publishers;

Se afirma entonces que la coordinación de cualquier actividad depende de un conjunto de factores que, a su vez, determinarán la idoneidad de los instrumentos utilizados: el grado de diferenciación, el volumen y el tipo de interdependencias, así como el grado de incertidumbre.<sup>2</sup> Los dos primeros se relacionan con la naturaleza de las actividades coordinadas y el último está muy asociado con la capacidad de procesar información. La diferenciación o división del trabajo, que depende del grado de especialización de las tareas, genera las interdependencias entre las unidades gubernamentales.

Las interdependencias pueden ser “compartidas”, cuando participan diversos sectores que contribuyen por separado al resultado final y conservan su identidad; o “secuenciales”, cuando la realización de una tarea requiere que antes otra unidad gubernamental haya realizado su trabajo correctamente. Cuanto mayor es el grado de interdependencias y diferenciación de las tareas, más información debe procesarse, con lo cual el grado de incertidumbre aumenta y limita la capacidad de planificar y tomar decisiones sobre las actividades antes de su ejecución.

Para coordinar las actividades interdependientes se desarrollan dos procesos básicos: la programación y la retroalimentación (Daft, 2001; Alexander, 1998).<sup>3</sup> A través de la programación se estandariza y predetermina el trabajo, estableciendo de antemano las responsabilidades, las actividades y las habilidades necesarias para llevarlo a cabo. Su utilización resulta adecuada en las situaciones que pueden ser anticipadas, con interdependencias secuenciales y un grado de incertidumbre bajo; con necesidad limitada de procesar la información.

Sin embargo, en situaciones en las que no es posible planificar la atención se debe recurrir al otro proceso básico de coordinación: la retroalimentación. En este caso, la coordinación se realiza mediante el intercambio de información entre

---

Franz Kaufman, Giandomenico Majone y Vincent Ostrom, (eds.) (1986) *Guidance, control and evaluation in the public sector*, Berlin, Walter de Gruyter.

<sup>2</sup> Jean Blondell (1982) *The Organization of Governments*, Londres, Sage Publications; Colin Campbell y Guy Peters (1988) *Organizing governance: Governing organizations*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press; Richard Rose (1984) *Understanding Big Government*, Londres, Sage Publications.

<sup>3</sup> Richard Daft (2001) *Organization theory and design*, Minnesota, West Publishing Company; Ernest Alexander (1998) “A structuration theory of inter-organizational coordination: Cases in environmental management” en *The International Journal of Organizational Analysis*, vol. 6, núm. 4, pp. 334-354.

las unidades y los profesionales implicados para que los problemas se resuelvan en el nivel donde se genera la información. Resulta apropiado en circunstancias en las que la incertidumbre aumenta debido al gran volumen de información que debe procesarse, cuando hay una gran diferenciación debido a la especialización de las actividades, y cuando las interdependencias pasan de compartidas a secuenciales.<sup>4</sup>

Sin duda, este último tipo de coordinación es el que nos sirve como instrumento de análisis para examinar los procesos de coordinación intergubernamental en los gabinetes. Los funcionarios al más alto nivel, mediante mecanismos colegiados (gabinetes), son por lo regular los que establecen objetivos y directrices estratégicas basados en las premisas de coordinación mencionadas. Sin embargo, los diseños institucionales como las leyes, los códigos, los organismos y los programas permanentes, son factores que determinan las prioridades políticas y pueden poner de manifiesto los costos y beneficios de políticas alternativas. Por lo anterior, hay que aclarar que la utilización de ciertos mecanismos de coordinación, en determinado momento, depende de factores contextuales que condicionan la formación de los gabinetes. Por ello, en la siguiente sección se abordará dicho aspecto en la literatura especializada.

### **Integración de los gabinetes presidenciales**

Para hacer frente a las demandas ciudadanas, las organizaciones del Poder Ejecutivo Federal utilizan una serie de mecanismos o herramientas administrativas. Estas herramientas incluyen órdenes ejecutivas unilaterales, decretos presidenciales y acuerdos ejecutivos, entre otros. Además de estas herramientas, las unidades administrativas cuentan con prerrogativas en el nombramiento de sus integrantes, en la reglamentación que organiza sus

---

<sup>4</sup> Donald Chisholm (1989) *Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems*, Berkeley, University of California Press; Joseph Galaskiewicz (1985) "Inter-organizational relations" en *Annual Review of Sociology*, vol. 11. pp. 281-304; Christine Oliver (1990) "Determinants of interorganizational relationships: Integration and future directions" en *Academy of Management Review*, vol. 15, núm. 2, pp. 241-265.

actividades, así como en la ejecución de un presupuesto asignado por el Poder Legislativo. Y en el corazón de la aplicación de todas estas herramientas administrativas se encuentra el gabinete o funcionarios político-administrativos cuyos nombramientos han dado lugar a la integración de las distintas oficinas en que se organiza la administración pública federal.

De esta forma, la inteligencia del sistema gubernamental está en donde convergen las deliberaciones y decisiones: la élite del Poder Ejecutivo, es decir, el gabinete. Dicho órgano establece objetivos; no obstante, para que éstos se materialicen deben traducirse en prioridades estratégicas, lo que requiere mecanismos consensuales que permitan tomar decisiones con conocimiento de causa, en forma disciplinada y responsable. El reto es establecer normas que permitan a quienes toman las decisiones y a los ejecutores u operadores de éstas, la flexibilidad que se necesita para definir las prioridades y las líneas de acción, así como enmarcar sus decisiones en procesos que admitan la participación y supervisión de las partes interesadas.

En un sistema presidencial, la designación del jefe de gobierno se realiza mediante el sufragio universal. El presidente es a la vez el jefe de Estado y de gobierno y tiene la facultad de nombrar y remover libremente a sus colaboradores. Por ello, en teoría, el presidente de la República puede influir directamente en el rumbo que tomen las políticas públicas pues tiene la facultad de nombrar a los titulares de los organismos gubernamentales. Y puede nombrar a funcionarios que apoyen su agenda política y que silenciosamente van a cambiar las reglas de dichos organismos, presupuestos, estructuras y necesidades de personal a efecto de satisfacer los objetivos de la política presidencial.<sup>5</sup>

En Francia, Japón, Estados Unidos y Suecia, existen cuerpos colegiados especializados para el diseño de políticas, estimación de costos, evaluación de resultados, así como adopción y registro de decisiones junto con la supervisión en su aplicación. Por ejemplo, la *Secretaría del Gabinete* en Francia, que es un cuerpo colegiado que coordina acciones gubernamentales. En Japón, es el

---

<sup>5</sup> Dan Wood y Miner Marchbanks (2007) "What Determines How Long Political Appointees Serve?" en *Journal of Public Administration Research and Theory*, núm. 18, pp. 375-96.

*Management and Coordination Agency*. En Estados Unidos, es el *Office of Management and Budget (OMB)*. En Suecia, el *Ministerio de Administración Pública*. Todos estos organismos permiten el consenso y la coordinación de las propuestas realizadas por los ministerios antes de su presentación ante los congresos.<sup>6</sup>

Analizando con un poco más de detalle el caso estadounidense, los órganos administrativos en ese país se rigen por la Ley de Procedimientos Administrativos de 1946, y tienen en su forma de deliberación a un gabinete formado por los jefes de 13 órganos del ejecutivo. Dicho cuerpo se divide en dos: el gabinete externo (*outer cabinet*) compuesto por los jefes de Departamento que tienen a su cargo un sector especial (Agricultura, Trabajo, entre otros), que interceden ante el Presidente para defender o promover los intereses sectoriales. También existe el gabinete “interno” (*inner cabinet*), que está compuesto por los secretarios de Estado, de Defensa, del Tesoro y el Procurador General, quienes comparten la perspectiva del Presidente y desempeñan una función de asesoría.<sup>7</sup>

En América Latina y el Caribe, por lo regular, no existen las jefaturas de gabinetes como órganos centrales para el diseño de políticas, se carece de la capacidad y coherencia interna necesaria para formular y coordinar las políticas macro y estratégicas. Hasta finales de la década de los noventa, en México se podría decir que existía el Gabinete “ampliado”, el Gabinete “legal”, el Gabinete “económico”, el Gabinete de “comercio exterior e interior”. Según las prioridades, se reunían los secretarios de Estado a deliberar sobre la materia en estudio. En el periodo presidencial de Vicente Fox, el gabinete se dividió en tres: “crecimiento con calidad”, “desarrollo humano” y “orden y respeto”. Pero nuestro país tampoco ha logrado institucionalizar una figura de coordinación ministerial como en el caso de Francia, Japón y Estados Unidos.

La capacidad de coordinación central sigue siendo escasa y está repartida entre una élite dirigida por un pequeño grupo de altos servidores públicos, con cobertura de influencia. Estas manifestaciones de concentración de poder se ven

---

<sup>6</sup> Michel Crozier (1992) *Cómo reformar al Estado, tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.

<sup>7</sup> Richard Nathan (1983) *The administrative presidency*, Nueva Jersey, John Wiley & Sons.

agravadas por la falta de coordinación y colaboración entre los órganos del Poder Ejecutivo; por ausencia de mecanismos de contratación y ascenso de los funcionarios públicos especializados basados en el mérito profesional; y por falta de previsiones presupuestarias basadas en hipótesis sólidas y realistas. Todo ello menoscaba la coordinación y la previsibilidad en la toma de decisiones.

La falta de normas y de capacidad para coordinar, modificar y disciplinar la toma de decisiones, sumada a la ausencia de sistemas para el registro de decisiones, derivan en parte, por la inexistencia de cuadros de personal especializado en cuestiones administrativas y de cuadros políticos profesionales que observen las normas. Por ello, las políticas bien concebidas sirven de poco si se aplican mal. Lo importante es contar con titulares que se integren, se coordinen y se disciplinen en forma colegiada y cuyos organismos diferenciados tengan mayor grado de coordinación y flexibilidad para administrar la asignación de recursos.

Definir qué organismo o institución es responsable de diseñar políticas, requiere de medidas acompañadas de una delegación de facultades a los órganos de gestión y una mayor responsabilidad para obtener resultados positivos. Sin embargo, los nombramientos presidenciales de los altos cargos del gobierno federal se dan en un contexto de tensiones inherentes al sistema político mexicano. Estas tensiones son generadas a menudo por complejas normas y procedimientos que rigen la integración de las Secretarías de Estado. Por ejemplo, la composición de las diferentes redes de política, las prioridades y ambiciones de los políticos que aspiran a esos cargos, y la dinámica de los grupos de interés. Estos factores pueden afectar directamente las decisiones importantes que toman los altos cargos del gobierno federal y, en consecuencia, influir en el diseño e implementación de la agenda presidencial.

De una simple observación de las trayectorias de los secretarios de Estado y miembros del gabinete mexicano, es posible pensar que la política está dominada por diferentes personalidades, agendas de política, y una maraña de expectativas a menudo envuelta en ciertas contingencias políticas e históricas. No obstante, estos funcionarios siguen siendo uno de los soportes más potentes de la

presidencia en su intento por influir en la dirección de las políticas públicas. Algunos altos cargos del gobierno federal son también -aunque en menor medida- instrumentos de influencia del Congreso, ya que en ciertos casos, requieren de su consentimiento para ser nombrados por el Ejecutivo. Por ejemplo, los miembros de algunas comisiones u organismos gubernamentales (IFAI, COFETEL, entre otros).<sup>8</sup>

Las investigaciones especializadas a menudo analizan los nombramientos de los altos cargos como un problema de delegación, donde siempre está presente el dilema entre tener un mayor o menor control de la agenda de políticas públicas.<sup>9</sup> El control sobre la agenda puede adoptar múltiples formas; puede ser a través de la autoridad que tiene el Ejecutivo para asignar y remover libremente a sus colaboradores, o por medio de recompensas –en poder y prestigio- que obtienen los colaboradores si se ciñen a los objetivos de su jefe.<sup>10</sup> Por ello, estas asignaciones suelen ser distribuidas a los individuos que han demostrado lealtad al presidente, a una fracción dentro de la coalición electoral del presidente, o para ganar el apoyo de algunos legisladores en el Congreso. El control de la agenda también se puede dar con el nombramiento de funcionarios que estén ideológicamente alineados con el presidente y, por ello, se puede contar con su apoyo.<sup>11</sup>

En consonancia con la expectativa de que los presidentes seleccionan más a aquellos funcionarios que son leales a las prioridades de su administración, algunos autores demuestran que los secretarios del gabinete muy rara vez establecen posicionamientos públicos contrarios a los del presidente que los nombró. La sensibilidad para tratar los asuntos presidenciales, requiere de ciertas cualidades que funcionarios más técnicos y competentes no tienen, tales como la

---

<sup>8</sup> Esa influencia por parte del Congreso les permite incidir en la redacción del marco jurídico y la política que rige la comisión u organismo en el cual fueron designados los burócratas mencionados

<sup>9</sup> Richard Nathan (1983) *The administrative presidency*, Nueva Jersey, John Wiley & Sons; Terry Moe (1985) “The Politicized Presidency” en John E. Chubb y Paul E. Peterson (eds.) *The New Direction in American Politics*. Washington, DC., Brookings Institution Press, pp. 235-271.

<sup>10</sup> George Krause (2002) “Separated Powers and Institutional Growth in the Presidential and Congressional Branches: Distinguishing Between Short-Run versus Long-Run Dynamics” en *Political Research Quarterly*, vol. 55, núm. 1, pp. 27-57.

<sup>11</sup> Kathleen Bawn (1995) “Political Control Versus Expertise: Congressional Choices About Administrative Procedures” en *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 1, pp. 62-73.

flexibilidad intelectual, intuición política, prudencia, pragmatismo, sentido común, poder de persuasión y un juicio ponderado por la lealtad.<sup>12</sup>

Sin embargo, además de la lealtad y la diversidad, la presión para lograr los objetivos de las políticas públicas también requiere de una administración competente. En este sentido, los funcionarios designados tienen que asegurarse de dirigir sus agencias con eficacia y eficiencia para alcanzar los objetivos para los cuales el presidente los ha nombrado. No obstante, la capacidad puede describir cualquier tipo de características, entre ellas: tener conocimiento técnico adecuado o adaptarse a diferentes ritmos y circunstancias de trabajo. Por estas razones, las competencias inherentes a los altos cargos del gobierno son siempre contingentes a las tareas encomendadas y al contexto en que se lleva a cabo la gestión pública.<sup>13</sup>

En términos generales, los burócratas competentes se identifican más por una preparación científica; es decir, tienden a favorecer soluciones técnicas para los problemas, se inclinan al manejo de cifras, de las estadísticas, de la eficiencia y racionalidad de los recursos financieros y no cuenta mucho el sentimiento de la lealtad en su toma de decisiones. Sin embargo y de acuerdo con un autor, ante las altas expectativas de la ciudadanía y el horizonte de tiempo limitado, los presidentes suelen seguir una orientación de sus designaciones con visión a corto plazo, prefiriendo los beneficios inmediatos de tener mayor control sobre sus colaboradores que experimentar con la incertidumbre de una falta de lealtad por parte de funcionarios más competentes para los puestos requeridos.<sup>14</sup>

Este animado debate académico sobre el equilibrio entre mayor control/lealtad o una mayor competencia técnica refleja la tensión de la coordinación ministerial en el sistema político mexicano. Por un lado se desea tener una burocracia que sea dirigida por expertos en sus distintas ramas del conocimiento; pero, por el otro, se busca una burocracia destinada a responder a

---

<sup>12</sup> Anthony Bertelli y Christian Grose (2007) "Agreeable Administrators? The Public Positions of Cabinet Secretaries and Presidents" en *Presidential Studies Quarterly*, vol. 37, núm. 3, pp. 228-247.

<sup>13</sup> Pamela Corley (2006) "Avoiding Advice and Consent: Recess Appointments and Presidential Power" en *Presidential Studies Quarterly*, vol. 36, núm. 4, pp. 670-680.

<sup>14</sup> Terry Moe (1985) "The Politicized Presidency" en John E. Chubb y Paul E. Peterson (eds.) *The New Direction in American Politics*. Washington, DC., Brookings Institution Press, pp. 235-271.

los deseos de los políticos electos y en última instancia a las necesidades del público.<sup>15</sup> De esta forma, se puede sugerir que los gabinetes se alimentan de la vida activa de la sociedad y se convierten en una consecuencia del régimen democrático representativo.

En la actualidad, en nuestro país, no existe un gabinete que sea monopolizado por un grupo o sector de la sociedad, sino que es un complejo sistema de personas vinculadas de alguna u otra forma con el presidente. Estas personas van ocupando los altos cargos del gobierno de distintas maneras: por lealtad o por capacidad técnica, aunque pueden poseer afinidades y rasgos comunes que evitan tensiones entre las mismas. Así, los diferentes grupos políticos, intelectuales y sociales, tienen influencia en la formación del gabinete, pero en esferas independientes y con diferentes funciones.

En este sentido, las secretarías de Estado y otros cuerpos ministeriales tratan de apegarse a un principio de autoridad política para alcanzar propósitos u objetivos comunes. No obstante, el principio de autoridad en el quehacer gubernamental no basta por sí solo. El titular del ejecutivo federal en el ejercicio de su autoridad política se acompaña de una estructura política, técnica y administrativa para unificar criterios de decisión y acción. En el caso de México se trata de la Oficina de la Presidencia de la República (OPR). La tarea primordial de esta oficina es ejercer una función armónica y reguladora de las distintas dependencias de la administración pública federal, así como apoyar al presidente en la toma de decisiones.

Como hemos podido constatar en los párrafos anteriores, existe un cúmulo importante de investigaciones que examinan la política de nombramientos de los miembros de los gabinetes. Sin embargo, no existe mucha información sobre las funciones coordinadoras que algunas oficinas del Ejecutivo ofrecen en apoyo a las tareas del presidente de la República y sus colaboradores. De lo anterior se desprende la necesidad de estudiar las funciones de coordinación que cumplen estos órganos públicos y que ayudan a las funciones del presidente.

---

<sup>15</sup> David Lewis (2003) *Presidents and the Politics of Agency Design*, Stanford, Stanford University Press.

Según la experiencia mexicana, aunque el presidente comparte su responsabilidad con los secretarios para hacer más eficiente la distribución de la carga de trabajo, es la OPR la encargada de integrar todas estas acciones y vincularlas con los objetivos plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo. Por ello, este documento procurará tener un enfoque distinto a las investigaciones descritas en párrafos anteriores concentrándose en el análisis de las funciones de coordinación de políticas que lleva a cabo esta oficina; así como de otros elementos relacionados con su capacidad técnica e interacción con otros actores gubernamentales. Para ello, a continuación se presentan algunos postulados teóricos relacionados con la funciones de coordinación intergubernamental.

### **Consideraciones teóricas sobre de la coordinación intergubernamental**

Algunos expertos sugieren que uno de los principales problemas que enfrentan actualmente los gobiernos es la falta de coordinación y coherencia entre sus departamentos o programas. Esto a menudo resulta en un aumento de los costos y una menor eficiencia en la prestación de servicios a los ciudadanos. Por ello, muchos funcionarios públicos están dedicados a mejorar la coordinación intergubernamental a fin de eliminar acciones redundantes o contradictorias.<sup>16</sup> La coordinación intergubernamental ha concitado 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<sup>17</sup> y otros autores que se han enfocado a los factores de éxito de la coordinación intergubernamental (Gray, 1989).<sup>18</sup> Estos esfuerzos han tenido un enfoque muy pragmático tratando de identificar los factores centrales y las características claves de los procesos que han funcionado adecuadamente.

---

<sup>16</sup> Guy Peters (1998) "Managing horizontal government: The politics of coordination". Documento de trabajo núm. 21, Canadá: Centro Canadiense para el Desarrollo Gerencial.

<sup>17</sup> Eugene Bardach (1998), *Getting agencies to work together. The Practice and theory of managerial craftsmanship*, Washington, D.C., Bookings Institution Press.

<sup>18</sup> Barbara Gray (1989) *Collaborating finding a common ground for multiparty problems*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

De la misma forma, en la literatura sobre teoría de la organización se identifican diversos factores por los cuales los individuos y las organizaciones deciden coordinar esfuerzos. Entre ellos se encuentran: 1) reducción de incertidumbre (2) persecución de objetivos e intereses comunes; 3) obligación de cumplir con ciertos requerimientos legales; 4) respuesta a problemas multi-dimensionales o multi-causales; y 5) estructuras jurisdiccionales fragmentadas.<sup>19</sup>

La reducción de la incertidumbre para algunos es el factor más importante por el cual las organizaciones e individuos se coordinan. La coordinación sucederá cuando una organización busque ayuda para reducir cierta incertidumbre que venga de su dependencia de recursos e insumos del ambiente externo. Hasta cierto punto, la reducción de la incertidumbre y la búsqueda de soluciones a problemas complejos podrían ser parte del mismo incentivo. Un problema complejo crea una incertidumbre que una agencia en lo individual necesita reducir y para ello recurre a la cooperación con otras agencias. Cuanto mayor es el grado de complejidad del problema, más información debe procesarse, con lo cual el grado de incertidumbre aumenta y limita la capacidad individual de una organización de planificar las actividades antes de su ejecución.<sup>20</sup>

En el contexto de la teoría de la organización, la coordinación se plantea como una estrategia de “decisión conjunta” para la asignación de recursos y tareas a distintas unidades e integrar éstas orientándolas a la consecución de objetivos comunes. En referencia a dichos objetivos comunes, la coordinación se expresa de formas muy diversas. Los elementos más importantes de la estructuración coordinadora son: 1) ajuste mutuo de actividades o procesos; 2) acoplamiento de relaciones interpersonales; y 3) establecimiento de compromisos para las organizaciones involucradas en un proceso de colaboración.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup> Rodrigo Serrano (2003) “What Makes Inter-Agency Coordination Work? Insights from the Literature and Two Case Studies”. Documento de trabajo preparado para la División de Desarrollo Social (Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo); Robert Stoker (1996) “Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas”, en Luis Aguilar Villanueva (ed.) *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

<sup>20</sup> Jeffrey Pfeffer y Gerald Salancik (1978) *The external control of organizations: A resource dependence perspective*, Nueva York, Harper & Row.

<sup>21</sup> Andrew Van de Ven (1976) “On the nature, formation, and maintenance of relations among organizations” en *Academy of Management Review*, vol. 1, núm. 4, pp. 24-36.

Por otra parte, en cumplimiento a un mandato legal y de lo expresamente contemplado en alguna ley, reglamento o convenio, la actividad de diversas organizaciones públicas puede ser necesariamente coordinada. Muchas veces estos instrumentos normativos buscan respetar la autonomía de las organizaciones que deciden cooperar en una actividad conjunta, pero también establecen mecanismos coercitivos en aras de garantizar unidad, eficacia y coherencia en determinada función pública. Ante la ausencia de un desarrollo normativo específico, los instrumentos de armonización y concurrencia son las formas legales más comunes de articular actividades organizacionales para facilitar la adopción de criterios uniformes y para evitar duplicidades en su ejecución.<sup>22</sup>

Sin embargo, los análisis que abordan el tema mediante un enfoque integral que contribuya a comprender mejor el proceso de coordinación y los factores exitosos que inciden en él son escasos. En virtud de lo anterior, se considera conveniente clarificar varios de los conceptos que están relacionados con la coordinación o que son similares para de esta manera lograr una mejor comprensión del tema principal de esta investigación. La coordinación como un proceso estratégico elegido para armonizar el trabajo de diversos actores involucrados en una tarea común, puede ser útil analizar este proceso en relación con otras estrategias empleadas para llevar a cabo acciones conjuntas: interacción, cooperación y colaboración, todas ellas se superponen y/o traslapan a lo largo de un continuum de complejidad y de compromiso. Es importante acentuar que cada una de estas cuatro categorías puede ser apropiada para ciertas circunstancias dependiendo del nivel de compromiso que exista para compartir metas, información, recursos y responsabilidades, y no necesariamente son excluyentes sino que pudieran estar insertas unas dentro de las otras.<sup>23</sup>

El concepto de interacción se refiere al proceso de dar y recibir información. Es el más informal de los acoplamientos y, consecuentemente, se puede utilizar

---

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> John Johansen, Chee Yew Wong y Hans-Henrik Hvolby (2004) "Coordination: Literature review. From organization, economic, and operations perspectives". Documento de trabajo preparado por el Centro para la Producción Industrial (Dinamarca, Universidad de Aalborg).

fácilmente. Refleja un nivel inicial de confianza y de compromiso entre las organizaciones y es a menudo una opción muy razonable para tales circunstancias. La interacción es la mejor estrategia empleada para coordinar acciones cuando las conexiones o los acoplamientos entre las organizaciones se hacen de individuo a individuo más que de organización a organización. Esta interacción se utiliza para conseguir la información requerida sólo mientras sea necesario. La anulación de la interacción es relativamente sencilla en comparación con otras estrategias de trabajo conjunto.

Por su parte, se define la cooperación como el proceso por el cual dos o más organizaciones (o individuos) intercambian información y modifican sus actividades para obtener un beneficio mutuo o alcanzar un propósito común. Una relación cooperativa exige que la información sea compartida pero la autoridad es conservada por cada organización. En las relaciones cooperativas, los recursos y las recompensas se tratan por separado. No obstante, la cooperación requiere más compromiso organizacional que la interacción y la decisión de modificar actividades se considera una estrategia muy importante dirigida a darle cierta funcionalidad a un sistema inter-organizacional que se encuentra desacoplado.<sup>24</sup>

Siguiendo en el continuum de dinámicas de acoplamiento organizacional, se utiliza el término de colaboración para definir el “proceso a través del cual diferentes actores constituyen una estructura de toma de decisiones para analizar un problema de forma conjunta y evaluar las diferentes alternativas de solución que cada uno de ellos tiene desde su perspectiva individual, con ello logran superar una visión parcial o limitada del problema y de esta manera obtienen la solución óptima de acuerdo con los recursos disponibles”.<sup>25</sup> Este proceso se divide en tres fases: definición del problema, formulación de alternativas de solución e implementación. Como se puede observar, el término colaboración infiere una relación más formal que la cooperación y requiere un mayor nivel de compromiso,

---

<sup>24</sup> Andrew Van de Ven (1976) “On the nature, formation, and maintenance of relations among organizations” en *Academy of Management Review*, vol. 1, núm. 4, pp. 24-36.

<sup>25</sup> Barbara Gray (1989) *Collaborating finding a common ground for multiparty problems*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers, p. 5.

asimismo, con la colaboración los recursos y los resultados son compartidos durante todo el proceso de acción conjunta.

Por último, otros definen a la coordinación como el “proceso donde se crean o usan reglas de decisión preexistentes para tratar colectivamente algún asunto o problema, modificar actividades, compartir recursos y fortalecer la capacidad de todas las organizaciones implicadas a fin de lograr objetivos comunes y obtener el máximo beneficio colectivo”.<sup>26</sup> Estos autores distinguen entre colaboración y coordinación de acuerdo con las diferencias que existen entre ambos acoplamientos organizacionales en términos del grado de formalización presente, monto de los recursos involucrados y tipo de metas enfatizadas. La coordinación es más formal que la colaboración, requiere más recursos y crea mayor interdependencia, por lo tanto genera más amenazas para la autonomía de las organizaciones que han decidido coordinar esfuerzos.

A continuación se presenta un cuadro que resume las principales características de las cuatro estrategias de acoplamiento organizacional previamente desarrolladas.

**Cuadro 1**  
**Escala de coordinación (tipos de coordinación)**

<b>Dimensión</b>	<b>Interacción</b>	<b>Cooperación</b>	<b>Colaboración</b>	<b>Coordinación</b>
<b>Actores</b>	▪ Operadores con bajo nivel jerárquico (subordinados)	▪ Profesionales o miembros del staff técnico con nivel de supervisores	▪ Supervisores o Funcionarios ejecutivos	▪ Funcionarios ejecutivos del más alto nivel
<b>Formalización</b>	▪ Reglas no formales	▪ Reglas formales, pero escasas	▪ Reglas formales y negociadas	▪ Alta formalidad, con reglas negociadas y bien definidas
<b>Recursos</b>	▪ Se utilizan recursos propios y no se comparten	▪ Recursos mínimos compartidos	▪ Mediano nivel de recursos compartidos	▪ Alto nivel de recursos compartidos

<sup>26</sup> Charles Mulford y David Rogers (1982) “Definitions and models” en David Rogers y David Whetten (eds.) *Interorganizational coordination: Theory, research, and implementation*, Iowa, Iowa State University Press, p. 18.

<b>Dimensión</b>	<b>Interacción</b>	<b>Cooperación</b>	<b>Colaboración</b>	<b>Coordinación</b>
<b>Mecanismo de organización/ toma de decisiones</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Puede o no recaer en una sola unidad administrativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descentralizado e independiente pero con ciertas limitaciones a la autonomía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Descentralizado, independiente y con pocas amenazas a la autonomía</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Toma de decisiones descentralizada pero interdependiente, lo que representan amenazas a la autonomía.</li> </ul>
<b>Mecanismo de control</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Reciprocidad, dada la ausencia de reglas formales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Apoyo en acuerdos y en beneficios mutuos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Existe un sistema de reglas formales de premios y castigos para asegurar la acción conjunta.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regulaciones estrictas encaminadas a la consecución del interés colectivo</li> </ul>
<b>Metas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Difusas e individuales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Metas colectivas pero difusas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Metas colectivas y concretas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fuerte énfasis en metas concretas y conjuntas</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

El cuadro 1 sintetiza cómo las estrategias o tipos de acoplamiento organizacional se distinguen unas de otras en términos de su grado de formalización, recursos comprometidos, mecanismos de control y organización, así como de las metas planteadas colectivamente. En la interacción son pocas, si no es que ninguna, las metas que comparten las organizaciones que se involucran en actividades coordinadas, mientras que en las otras tres estrategias existe cierta interdependencia tanto en los objetivos como en los beneficios y recursos compartidos. Es decir, existe una propuesta de trabajo conjunto encaminada a lograr el interés colectivo. Cabe señalar que no se trata de establecer una diferenciación de estrategias de acoplamiento organizacional excluyentes sino el delineamiento de formas de trabajo conjunto que van del nivel básico de interacción hasta una coordinación mucho más acabada.

Si bien, como se ha visto hasta ahora, la coordinación tiene un alto componente técnico y administrativo, para algunos autores también es una función esencialmente política.<sup>27</sup> La coordinación, desde la perspectiva política, no se

<sup>27</sup> Juan Carlos Lerda, Jean Acquatella y Javier Gómez (2003) “Integración, coherencia y coordinación de políticas públicas sectoriales”. Documento de trabajo núm. 76 (Chile, CEPAL).

reduce simplemente a “hacer compatibles” unas acciones gubernamentales con otras, o unos programas con otros, de manera que se eviten tanto las duplicidades y desperdicios como los conflictos que pueden ocurrir cuando se dan traslapes no planeados entre ellos, o cuando esa misma carencia de coordinación deja espacios vacíos en la acción pública.

“Se trata de coordinar los programas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva de largo plazo. En otras palabras, se trata de coordinar con un sentido estratégico, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales. Y el proceso mediante el cual se alcanza o se define ese sentido estratégico, esa dirección en que la sociedad pretende marchar, es un proceso eminentemente político”.<sup>28</sup>

Las aproximaciones al concepto de coordinación que se han revisado (tanto técnicas como políticas) permiten explorar diversas formas en que las organizaciones se acoplan para enfrentar problemas que afectan de un modo u otro el bienestar colectivo de la sociedad. Dan oportunidad, por ejemplo, de analizar las políticas y programas que lleva a cabo alguna dependencia o sector del aparato administrativo. Estas aproximaciones al concepto de coordinación facilitan también la exploración de las complejidades que puede asumir el trabajo conjunto entre organizaciones públicas.

A partir de este preliminar abordaje analítico, se enmarca a continuación el ámbito de coordinación que se suscita entre órganos de gobierno, es decir, la coordinación intergubernamental. Estos aspectos organizacionales relativos a la coordinación han sido desarrollados por algunos autores utilizando fundamentalmente una división que determina dos o tres ámbitos de acción. Además del ámbito micro (que se refiere al plano de los agentes individuales integrados al interior de las organizaciones) y del nivel macro (que engloba el entorno de coordinación usualmente considerado para el estudio de todas las

---

<sup>28</sup> Leonardo Garnier (2000) *Función de coordinación de planes y políticas*, Santiago de Chile, CEPAL, p. 15.

relaciones inter-organizacionales), se considera un ámbito intermedio entre ambos, el meso, que incluye las estructuras de articulación entre sectores específicos de actividad o entre ámbitos de gobierno. Se propone una clasificación para el análisis sistémico y relacional de la coordinación en el marco de estos tres entornos estructurales, advirtiendo que las interrelaciones que se dan tanto al interior de cada uno de ellos, así como entre los distintos ámbitos, inciden fuertemente en el proceso de coordinación que tiene cada uno por separado.<sup>29</sup> El cuadro 2 muestra esta clasificación de los ámbitos de coordinación.

**Cuadro 2**  
**Ámbitos de coordinación**

Nivel		Factores estimulantes	Actores involucrados	Tipos de articulación
<b>Macro</b>	<b>Internacional</b>	Intercambio de recursos entre países para conseguir un beneficio mutuo	Representantes de los países y de organismos internacionales	Acuerdos de cooperación o entendimiento
	<b>Nacional</b>	Contar con un mecanismo interno para concertar una política pública específica	Representantes del gobierno nacional y de gobiernos subnacionales	Sistemas nacionales con unidades centrales de coordinación
<b>Meso</b>	<b>Intergubernamental</b>	Armonizar las actividades de las agencias centrales y descentralizadas de los diferentes ámbitos de gobierno	Representantes del gobierno nacional y de gobiernos subnacionales	Convenios de coordinación y relaciones de carácter horizontal
	<b>Intersectorial</b>	La integración de diferentes sectores para la solución de problemas multifactoriales	Diferentes secretarías y/o ministerios de Estado	Programas de coordinación intersectorial
<b>Micro</b>	<b>Sectorial</b>	Articular las acciones de las diferentes unidades integradas a un sector específico	Un ministerio o secretaria de Estado encargada de un sector y los otros actores inmersos dentro del mismo sector (direcciones de área)	Estructuras orgánicas, normativas, funcionales y jerárquicas

<sup>29</sup> Eva Beuselinck y Koen Verhoest (2005) "Patterns of coordination in OECD-public organizations: Towards an understanding of underlying causes". Ponencia presentada en el 21° Coloquio del Grupo Europeo de Estudios Organizacionales, Berlín, Alemania, 2 de julio.

Nivel		Factores estimulantes	Actores involucrados	Tipos de articulación
	<b>Intra-organizacional</b>	Ajustar las actividades de las diferentes unidades de una organización a la consecución de metas y objetivos comunes	Personal directivo y operativo dentro de una organización	Relaciones verticales y jerárquicas

Fuente: Elaboración con base en Beuselinck y Verhoest, 2005.

El primer elemento del ámbito macro de coordinación se refiere a la coordinación internacional. El abordaje de este tema ha sido multidisciplinario con análisis desde perspectivas tan variadas como la economía, la ciencia política, la sociología, las ciencias jurídicas y la historia. Dentro del ámbito macro de coordinación pero en la esfera nacional también son comunes los mecanismos para lograr la coordinación de las actividades del gobierno en algunas áreas de la política pública. Por ejemplo, a partir del año 2004 en México se constituyó un Sistema Nacional de Desarrollo Social como un mecanismo articulador de coordinación, concurrencia y concertación de los gobiernos federal, estatales y municipales para la formulación de políticas sociales y la definición de cursos de acción articulados e integrales, optimizando la asignación de los recursos, la transparencia en sus acciones y el control social.

No muy distante de la coordinación nacional, pero en el ámbito meso encontramos a la coordinación intergubernamental, acoplamiento organizacional que se ha visto influido por múltiples cambios acontecidos en el campo de la gestión pública, entre los que destaca la descentralización. Desde la década de 1980 diversos gobiernos alrededor del mundo empezaron a incluir a la descentralización como parte de sus agendas de reforma del Estado.<sup>30</sup> Gracias a esta decisión se comenzaron a gestar medidas para la descentralización de la administración pública. Asimismo, se reconoció el importante papel que estaban cumpliendo los gobiernos locales en la prestación de servicios públicos y se comenzaron a diseñar maneras de asociarlos a los esfuerzos de desarrollo local de una manera coordinada, todo ello en el marco de las políticas nacionales de

<sup>30</sup> Diana Conyers (1983) "Decentralization: The latest fashion in development administration?" en *Public Administration and Development*, vol. 3, núm. 2, pp. 97-109.

descentralización y devolución de varias funciones previamente confiadas al gobierno central.

En el ámbito meso se encuentra también la coordinación intersectorial, conceptualizada como la intervención coordinada de instituciones representativas de más de un sector administrativo, en acciones destinadas total o parcialmente a tratar los problemas vinculados con algún campo o área de las políticas públicas. Este tipo de coordinación consiste fundamentalmente en convertir la cooperación fortuita o casual en acciones, que lideradas por una oficina central y apoyadas en políticas nacionales o locales debidamente concertadas, se orienten estratégicamente hacia aquellos problemas identificados como prioritarios y donde las actividades de otros sectores son determinantes para su solución.<sup>31</sup>

En el ámbito micro, uno de los mecanismos más arraigados para asegurar la coordinación de una política pública consiste en la existencia de juntas o mesas de trabajo, en donde se reúnen a los funcionarios responsables de las áreas que constituyen un sector específico. Se trata de un mecanismo que existe en todos los ámbitos sectoriales y que con el paso del tiempo se ha convertido en el foro principal de deliberación y de coordinación de políticas y programas. Una de las características principales que tienen estos mecanismos sectoriales de coordinación ha sido dotarse de una estructura de normas verticales y jerárquicas que les permite armonizar con profundidad y detalle las tareas que les competen o que les son encomendadas.<sup>32</sup>

El último de los elementos del ámbito micro se refiere a la coordinación intra-organizacional. Aquí, la coordinación se vincula a la optimización en la asignación de recursos (capital, servicios, medios disponibles, capacidades humanas etc.) y se considera que la coordinación de tareas o de áreas parciales en una organización es un medio más para la consecución de sus objetivos. La coordinación intra-organizacional se aplica a distintos aspectos de un colectivo organizado (empresa, gobierno, entre otros) como son: orientar a un mismo

---

<sup>31</sup> Nuria Cunill (2005) “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 octubre.

<sup>32</sup> *Idem.*

objetivo distintas actividades, distribuir actividades a desempeñar por distintas personas o unidades organizativas; armonizar decisiones para evitar conflictos entre ellas; reglamentar y controlar dichas actividades.<sup>33</sup>

Aunque se han examinado los ámbitos de coordinación por separado, lo habitual es que en la realidad las organizaciones se encuentren involucradas en varios de ellos simultáneamente. La clasificación aquí presentada tiene como objetivo presentar un marco de referencia que sirva de apoyo para analizar los tipos de coordinación que son de nuestro interés y que se ubican en el ámbito meso de coordinación: la coordinación intersectorial y la coordinación intergubernamental.

### **Los mecanismos de coordinación intergubernamental**

Aunque en la mayoría de los textos analizados el término de relaciones intergubernamentales se utiliza habitualmente para referirse a las relaciones entre los gobiernos central, estatal y local, en este análisis se adopta el término “coordinación intergubernamental” para referirse a la coordinación entre organizaciones dentro de un mismo ámbito de gobierno. Dada esta acepción, se puede decir que la coordinación intergubernamental es similar a la coordinación intersectorial y, por ello, ambas se ubican en el ámbito meso de coordinación. Asimismo, en la literatura analizada se han identificado diversos mecanismos para la coordinación intergubernamental. Éstos son considerados instrumentos de consenso empleados para obtener un beneficio para cada una de las unidades gubernamentales a partir de su participación en procesos de colaboración. A grandes rasgos, estos mecanismos se pueden dividir en tres tipos: administrativos, legislativos y judiciales. A continuación se presenta una breve descripción de cada uno de ellos.

---

<sup>33</sup> Andrew Van de Ven (1976) “On the nature, formation, and maintenance of relations among organizations” en *Academy of Management Review*, vol. 1, núm. 4, pp. 24-36.

## *Mecanismos administrativos de coordinación intergubernamental*

### *Agencias centrales coordinadoras*

La coordinación de políticas públicas frecuentemente es asumida por agencias centrales del Poder Ejecutivo Federal, ya sea directamente por la oficina principal del presidente o jefe de gobierno o por alguna secretaría de estado/ministerio. En esencia, se trata de cualquier organización pública encargada de la administración del presupuesto, recursos humanos y diseño de políticas públicas que reporta directamente con el jefe del Poder Ejecutivo o que su principal actividad asignada es la coordinación de diversas políticas sectoriales. La responsabilidad de coordinación puede recaer en diferentes tipos de agencias centrales. Una de ellas puede ser el Gabinete o, cuando existe, una Jefatura de Gabinete. De acuerdo con Guy Peters, otros tipos de agencias centrales que se pueden encargar de las tareas de coordinación son los comités o comisiones intersecretariales o interdepartamentales y los grupos de trabajo ad hoc (*task force*).<sup>34</sup>

### *Comisiones intergubernamentales*

Las comisiones intergubernamentales, integradas por representantes –gerentes públicos o políticos- pertenecientes a diversas dependencias de gobierno, se reúnen para discutir y, eventualmente, llegar a acuerdos sobre los temas que tengan encargados, generalmente de carácter sectorial. La composición de estas comisiones puede asumir muchas formas ya que son los mecanismos más frecuentes para establecer la coordinación intergubernamental (Jordana, 2001).<sup>35</sup> El carácter de los participantes en estas comisiones, su capacidad para adoptar acuerdos, las reglas de decisión utilizadas, son aspectos clave para entender su dinámica y los resultados obtenidos. En algunos casos, puede tratarse de verdaderas comisiones que adoptan decisiones, en las que es necesario formar

---

<sup>34</sup> Guy Peters (1998) “Managing horizontal government: The politics of coordination”. Documento de trabajo núm. 21 (Canadá: Centro Canadiense para el Desarrollo Gerencial).

<sup>35</sup> Jacint Jordana (2001) “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional”. Documento de trabajo núm. I-22-UE (Washington, D.C., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social).

coaliciones para alcanzar mayorías, mientras que en otros casos son mecanismos utilizados por el gobierno central para imponer sus decisiones, al mantener éste el control efectivo de la comisión. También pueden tener una orientación más consultiva con el objetivo de recoger opiniones y formar consensos, sin que tengan la capacidad formal de tomar decisiones y ejecutar acciones.

#### *Acuerdos formales de cooperación intergubernamental*

Los acuerdos suscritos voluntariamente suelen ser mutuamente beneficiosos para las partes involucradas porque se supone que cada parte, en interés propio, participará sólo si hay alguna ventaja en ello. Este principio básico subyace a la lógica de la acción colectiva en los gobiernos. Los gobiernos que actúan en concertación pueden encontrar soluciones a problemas que no podrían ser solucionados si cada unidad gubernamental actuara por su propia cuenta, por ello, uno de los mecanismos para la acción coordinada es un acuerdo intergubernamental formal.<sup>36</sup> A los acuerdos intergubernamentales se les suele conocer por diferentes denominaciones, por lo mismo, suelen cumplir diferentes objetivos. Pueden denominarse contratos, pactos y convenios. También tienen una amplia variedad de objetivos, por ejemplo:

- Un compromiso por escrito de parte del Ejecutivo para proporcionar recursos a una sector o unidad de gobierno para un proyecto específico;
- Un acuerdo intergubernamental en que las partes acuerdan adoptar una determinada política que pueda ejecutarse por la vía administrativa sin necesidad de una legislación.

Los contenidos de los acuerdos pueden influir en su status legal y, por lo tanto, en su capacidad de fuerza ejecutiva. Una cláusula en el acuerdo destinada a crear obligaciones legales vinculantes puede ser importante. Sin embargo, la mayor importancia de los acuerdos intergubernamentales formales no reside en su capacidad de darle fuerza ejecutiva a la relación intergubernamental sino en las presiones políticas para la cooperación y la ayuda mutua.<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Idem.*

### *Relaciones informales de cooperación*

El uso de las comisiones y de los acuerdos intergubernamentales formales es probablemente menos frecuente que las relaciones informales que se producen entre los funcionarios y agencias gubernamentales. Existe un abanico amplio de estructuras y de disposiciones para facilitar la interacción informal entre ellos, que van desde las cumbres de ministros responsables de determinadas carteras, hasta una amplia gama de reuniones de autoridades y funcionarios. En gran parte, esta coordinación se produce dentro de sectores específicos (por ejemplo, salud, medio ambiente, política social) y la forma más frecuente que adopta es la de reuniones entre funcionarios de un determinado sector.<sup>38</sup>

Estas reuniones, por lo general no son exigidas o requeridas por alguna ley o norma, sino que han surgido de una manera pragmática a lo largo del tiempo como respuesta a una necesidad percibida. Estos mecanismos de coordinación pueden evolucionar con el tiempo, pasando de ser reuniones puramente ad hoc en las que se trata el asunto de interés del día, a conferencias, consejos o comisiones más institucionalizados. Hay ocasiones en que dichas reuniones son en principio informales, que se convocan cuando las circunstancias lo requieren, se transforman en instituciones establecidas y comienzan a recibir apoyo de personal, a desarrollar normas relativas a la toma de decisiones y recibir encargos de otros organismos.

A diferencia de las comisiones, estas reuniones no tienen ninguna clase de regulación formal sobre su funcionamiento, ni ningún tipo de estabilidad a priori. Su aparición se produce cuando existe un problema o una necesidad que conduce al establecimiento de relaciones entre responsables de distintos sectores de gobierno con relación a algún tema de interés mutuo. Pero, a medida que perduran este tipo de reuniones, se designa personal específicamente para coordinar la actividad intergubernamental y para ofrecer asesoramiento estratégico sobre los objetivos intergubernamentales. Cuando se dan estas circunstancias, el modo en el que se establecen la coordinación es más estratégico, más centralizado y más formal.

---

<sup>38</sup> *Idem.*

Dado que las relaciones predominantes en este tipo de coordinación intergubernamental son fundamentalmente entre los funcionarios que están involucrados en la implementación de una política, sus comportamientos se han convertido en ocasiones en el tema central de análisis. Al respecto, un autor sugiere que son los seres humanos los que determinan verdaderamente cómo serán las relaciones entre las unidades de gobierno. Por lo tanto el concepto de relaciones intergubernamentales tiene que ser formulado en gran parte en términos de relaciones humanas y de comportamiento humano.<sup>39</sup>

Los “lazos de confianza” funcionan como el mecanismo de coordinación de este trabajo burocrático. De acuerdo con algunos autores, estos acoplamientos funcionales se consolidan gracias a: (1) valores y vocabulario comunes; (2) relativa autonomía de los involucrados en estas redes informales para tomar decisiones; (3) relaciones de confianza fortalecidas por el contacto continuo; (4) efectos colaterales que motivan la actividad intergubernamental, tales como consolidación de carreras políticas y/o burocráticas o promesas de recursos u otras consideraciones; (5) intereses especiales de representación sectorial o de asociaciones de profesionales. Estos burócratas coordinan e integran las acciones intergubernamentales dentro de su área y obtienen cierto apoyo que les ayuda a consolidar su posición de liderazgo.<sup>40</sup>

### *Regulación intergubernamental*

La actividad reguladora se refiere al diseño de reglas y normas para circunscribir el comportamiento de todas las unidades de gobierno hacia un conjunto de acciones determinadas. Lo anterior se logra con el establecimiento de actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos o reglas de operación de programas que tengan como objetivo la regulación de las actividades intergubernamentales. Las políticas regulatorias se instrumentan mediante la publicación de normas y la creación de organismos administrativos o cuerpos

---

<sup>39</sup> William Anderson (1960) *Intergovernmental relations in review*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

<sup>40</sup> François Dupuy (1985) “The politico-administrative system of the department in France” en Yves Mény y Vincent Wright (eds.) *Centre-Periphery Relations in Western Europe*, Londres, George Allen & Unwin.

administrativos para la verificación de su cumplimiento. El conjunto de obligaciones y sanciones estipuladas en la norma y la forma acordada por la autoridad para verificar su cumplimiento se denomina instrumento regulatorio.

Los instrumentos regulatorios utilizados genéricamente en la coordinación intergubernamental sirven para establecer prohibiciones, limitaciones o excepciones a las actividades que pueden ejercer determinadas unidades de gobierno, así como acciones permitidas sujetas a la autorización explícita de la máxima autoridad coordinadora (en muchos casos, es una agencia de la Presidencia de la República). El cumplimiento de estos instrumentos regulatorios aparece como requisito indispensable para acceder a los recursos provenientes de un programa intergubernamental, es decir, la obediencia a dichas normas es una condición para recibir ayuda financiera.<sup>41</sup>

### *Mecanismos legislativos de coordinación intergubernamental*

#### *Armonización legislativa*

La armonización constituye la base de la coordinación legislativa de acciones intergubernamentales en diversos campos. Armonización puede entenderse como el proceso por el cual el marco normativo de una unidad gubernamental determinada se llega asemejar al de otras. La armonización puede alcanzarse a través del empleo de prescripciones homogeneizadoras en la Constitución general, leyes marcos, leyes modelo y convenios legislativos.<sup>42</sup>

### *Mecanismos judiciales de coordinación intergubernamental*

#### *Solución de controversias judiciales*

El último tipo de mecanismo de coordinación es la solución de controversias judiciales y constituye una fórmula al margen de la negociación política. En este

---

<sup>41</sup> Jacint Jordana (2001) “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional”. Documento de trabajo núm. I-22-UE (Washington, D.C., Instituto Interamericano para el Desarrollo Social).

<sup>42</sup> Martin Boodman (1991) “The harmonization of laws” en *The American Journal of Comparative Law*, vol. 39, núm. 4.

sentido, la coordinación se establece automáticamente, como resultado de interpretar las especificaciones definidas en las leyes, regulaciones, acuerdos y convenios. El Poder Judicial en el gobierno desempeña un papel crítico para regular la conducta de los actores gubernamentales. Esta importancia nace de la división de poderes, en virtud de la cual ningún actor gubernamental debería ser el árbitro único de esa división. Se suele recurrir a los tribunales para supervisar la división de poderes y, por ende, definir las controversias intergubernamentales.<sup>43</sup>

Una vez esbozadas las distintas aportaciones teóricas que se han desarrollado en torno a la coordinación intergubernamental en el diseño e implementación de programas públicos, y que colocan al acoplamiento organizacional como un factor central de los actores para desarrollar estrategias cooperativas, no sólo basadas en la imposición jerárquica, sino también a partir de la negociación; es necesario ahora destacar algunas características de la coordinación intergubernamental que lleva a cabo la Oficina de la Presidencia de la República en nuestro país. En virtud de lo anterior, en el siguiente apartado de este trabajo se analizan las características del marco institucional que da lugar a la forma en que se organiza la coordinación de los altos cargos del gobierno federal en México.

### **La coordinación en la Oficina de la Presidencia de la República**

La parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo en México, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial). Su acción es continua y permanente, adoptan una forma de organización jerarquizada y cuentan con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos. De esta manera, la administración pública se refiere al órgano o conjunto de órganos estatales que desarrollan la función administrativa.

---

<sup>43</sup> *Idem.*

De acuerdo con lo que establece el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Administración Pública Federal es Centralizada y Paraestatal, conforme a su Ley normativa, quien contará con su propia estructura y características. Es decir la Administración Pública Federal tiene un base normativa denominada Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 1º, párrafo primero señala que la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública centralizada. Las empresas de participación estatal mayoritaria, fideicomisos y organismos descentralizados componen a la administración federal descentralizada.

La oficina encargada de dar coherencia a todo ese conjunto de organizaciones es la Presidencia de la República. De acuerdo con lo que establece el artículo 80 de la Constitución, el Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en un solo individuo, que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, consagrando así el carácter unipersonal de dicho poder. Como jefe de Gobierno, encabeza la Administración Pública Federal, da contenido político a su estructura, señala las líneas fundamentales de actividad política y administrativa del Estado. En ese sentido, la Presidencia de la República está conformada por unidades administrativas, mismas que auxilian directa e inmediatamente al Jefe del Ejecutivo. Estas unidades administrativas que integran el órgano denominado Presidencia de la República, aunque ya no constituyen una secretaría de Estado, tienen una estructura y una organización, que se ha ido integrando por los Acuerdos del Presidente que está en el cargo.

En cada sexenio, a través de decretos, van cambiando las denominaciones y funciones de dichas las administrativas que componen la OPR, así por ejemplo en la actual administración, que relativamente tiene poco tiempo, de acuerdo al Diario Oficial del 4 de diciembre de 2006, se cuenta con las siguientes unidades:

- I. Secretaría Particular del Presidente de la República;
- II. Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales;
- III. Coordinación de Imagen y Opinión Pública;

IV. Coordinación de Comunicación Social;

V. Coordinación de Asesores, y

VI. Coordinación General de Administración.

Este personal de apoyo del Presidente es el resultado acumulativo de la adaptación estratégica que él hace frente a la evolución de la comunidad política. El medio ambiente político en México ha cambiado en forma importante. En los últimos años la conformación de la Cámara de Diputados ha sido totalmente diferente a la que existió en el pasado y, por lo tanto, también ha cambiado el balance en el poder y la interrelación entre el Presidente y el Congreso y otros actores gubernamentales. Desde 1988 la función del Presidente es muy diferente a la que había tenido en los años anteriores. En 1988 el partido del Presidente perdió la mayoría calificada de la Cámara de Diputados y, años después, en 1997 perdió la mayoría simple. Estos hechos han afectado su poder para influir en el Congreso y asegurar la aprobación de su agenda.

Cuando la Presidencia mexicana se convirtió en una institución con respaldo minoritario en la Cámara de Diputados muchos pensaron que se abría la puerta a un esquema de parálisis gubernamental. Sin embargo, hoy podemos ver que ese no es el peligro político de México. Con el apoyo de la oposición se han formado las mayorías que han reformado la Constitución y se han mantenido en curso el programa de la administración y la continuidad de sus políticas. No obstante, el Presidente ha tenido que cambiar las prioridades en su tiempo y su participación. La necesidad de formar coaliciones con otros partidos, con el objeto que sus iniciativas sean aprobadas, ha requerido que le de igual importancia a promover la aprobación de las iniciativas de otros actores. Incluso ha tenido que ceder espacios dentro de su gabinete a miembros de otros partidos.

El Ejecutivo trata de implementar su agenda de políticas en un proceso de varias etapas. De una manera esquemática este proceso comprende cinco etapas: 1) la planeación de la agenda presidencial, 2) la determinación de prioridades, particularmente para elaborar el presupuesto de egresos y las iniciativas sustantivas que surgen de las Secretarías de Estado, 3) la formulación de las políticas públicas, 4) la promoción del paquete legislativo para su aprobación por

el Congreso y 5) la implantación de las leyes y políticas públicas que surgen del proceso mismo. Cada una de las etapas, con excepción de una, se encuentran radicadas, en un grado u otro, en el poder ejecutivo. El proceso en su conjunto es coordinado por la Oficina de la Presidencia de la República.

Aunque la planeación de la agenda presidencial no es lineal, se puede decir que empieza con su formulación, es decir, determinar los temas que el Presidente quiere proponer al Congreso. De particular importancia es el primer período de sesiones de una administración ya que es entonces cuando el Presidente definirá su programa de gobierno, surgido del mandato electoral que ha recibido y donde aprovechará el activo político que posee. Desde el punto de vista legislativo, este es el período más importante porque ofrece las mayores posibilidades de hacer realidad las políticas públicas que desea llevar a cabo durante su sexenio. Entre más tiempo pasa de una administración, mayor es el desgaste y menor la posibilidad de hacer grandes cambios.

En México, para poder llegar a establecer las prioridades políticas, el Presidente ha pasado ya por un proceso que permite el acopio y distribución de información de todas las áreas del Ejecutivo para tomar las decisiones necesarias. Esta etapa se lleva a cabo tanto para las iniciativas de política pública como para las peticiones de presupuesto de egresos por parte de las entidades públicas. En esta etapa del proceso se involucra todo el Ejecutivo bajo la coordinación de la OPR. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda juega un rol muy importante en las iniciativas económicas.

Una vez decididas con claridad aquellas iniciativas que el Presidente desea presentar, empieza la etapa de diseño y redacción de las mismas. Se involucran las secretarías responsables de los temas elegidos, los gabinetes sectoriales que tienen influencia en la materia y los asesores de Presidente. Es un período de gran actividad y de una enorme necesidad de comunicación y de coordinación. La OPR tiene un papel clave en estos momentos ya que se hace cargo de la negociación política con los grupos interesados.

La labor de apoyo al Presidente sirve para facilitar el resultado deseado. Además, antes de presentar las iniciativas al Congreso se diseña una estrategia

para su promoción, que después se operará en una forma centralizada por la OPR. No sólo hay que dar explicaciones a los congresistas sobre los temas a legislar, sino también hay que recopilar información de ellos para hacer saber al Presidente como va el proceso, es decir, a cada iniciativa de ley se le tiene que dar seguimiento.

Al mismo tiempo, se tiene que coordinar el trabajo del personal abocado a los asuntos legislativos de las secretarías de Estado y trabajar de cerca con los líderes de las Cámaras para facilitarles la información y los servicios que requieran. En México toda esta etapa de relaciones con el Congreso se hace de una manera muy personalizada y es por eso que la Oficina de la Presidencia de la República sirve como centro de comunicación entre el Presidente y los demás actores gubernamentales. La OPR se involucra en la formulación de políticas en la medida que ayuda a definir lo que sería aceptable para el Congreso, en la presentación del paquete legislativo y en su seguimiento.

Una vez aprobadas las políticas, su implantación pasa a ser responsabilidad de las secretarías de Estado, pero queda a cargo de la OPR la supervisión y el seguimiento de las mismas. Además, esta oficina es la encargada de coordinar todas las actividades del Presidente, que requiere apoyo en muchos frentes. En su oficina cuenta con un grupo de oficinistas que lo apoyan con su correspondencia, tiene un secretario particular que lleva su agenda, un equipo de avanzada para los eventos a que asiste, y un consejero legal que también lo apoya en asuntos legislativos. También asisten al Presidente sus ayudantes militares, un grupo de profesionistas que lo ayuda a escribir sus discursos y a investigar temas sobre los cuales debe estar enterado. Adicionalmente para la formulación de ciertas políticas públicas se han establecido gabinetes especiales, como el de seguridad, economía, política social, relaciones exteriores, entre otros. Sin embargo, el personal dedicado a la coordinación de los gabinetes sectoriales es muy escaso.

Por si fuera poco, este proceso de apoyo a la Presidencia es muy disperso. El acopio y distribución de información relativa al presupuesto de egresos, que se origina en las secretarías de Estado y determinadas instituciones públicas, se

consolida en la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda. Esta Secretaría tiene una pequeña oficina de contacto legislativo pero no tiene ni el tamaño ni el nivel para cumplir una función de apoyo tan importante al Presidente. Al igual que la Presidencia, la Secretaría de Hacienda debería fortalecer esta área a su cargo. Es indispensable proporcionar a los Diputados y Senadores toda la información que necesitan para aprobar el presupuesto y asegurar el seguimiento de todos los asuntos pendientes que pertenezcan a la Secretaría.

Por su parte, la Secretaría de Gobernación actúa como punto de contacto, negociación y ajuste de la agenda que pertenece a diversas áreas de la administración pública. A ella le corresponde la entrega oficial de las iniciativas al Congreso, también le corresponde la negociación de varios elementos del proceso como son las fechas de reuniones de información, la aprobación de trámites administrativos y los tiempos y calendario de elaboración de leyes.

En el mismo sentido, la elaboración de las principales iniciativas de ley se lleva a cabo en cada secretaría, en caso de que surja algún traslape entre las diferentes secretarías, el Presidente nombra un comité ad hoc. La OPR y el consejero legal, coordinan las operaciones legislativas de las secretarías y preparan el material que necesita el Presidente para la toma de decisiones. Todas estas funciones necesitan ajustes frente a las nuevas circunstancias políticas de México pero la centralización de las relaciones con el Congreso es algo que sin duda la OPR necesitará institucionalizar de inmediato.

Como se puede observar, la coordinación tiene una importancia en la práctica real del funcionamiento de la OPR. Sin embargo, y retomando los mecanismos de coordinación previamente analizados, sólo tres de ellos parecen ser de cierta utilidad a la OPR. Uno de ellos es, sin duda, el cúmulo de relaciones informales existentes entre el personal de la OPR y otras unidades gubernamentales. Otro mecanismo que utiliza esta oficina son los convenios que celebra con otras dependencias en distintas materias. La posibilidad de celebrar convenios deriva en algunos casos directamente del artículo 26 constitucional, que establece el Sistema de Planeación Nacional del Desarrollo, gracias al cual el

Ejecutivo Federal puede coordinar diversos programas y actividades mediante convenios.

El último de los mecanismos utilizado por la OPR tiene que ver con la conformación de comités o comisiones para la planeación y coordinación de actividades sectoriales. Estos cuerpos colegiados derivan también de los preceptos establecidos en el artículo 26 constitucional, que instituye el Sistema de Planeación Nacional del Desarrollo. Además, una ley secundaria (la Ley de Planeación de 1983) contempla las formalidades para la operación de estos órganos de planeación y coordinación intergubernamental. Los más conocidos son las comisiones o consejos de coordinación intersecretarial en materias específicas, tales como:

- Seguridad Pública: En esta materia, el artículo 21 constitucional prevé la conformación de un Consejo Nacional de Seguridad Pública, integrado por el Secretario de Seguridad Pública Federal; los gobernadores de los estados, los secretarios de Defensa, Marina, Comunicaciones y Transportes, el Procurador General de la República, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Este Consejo es la instancia superior de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Además, se prevé la posibilidad de conformar órganos regionales e intermunicipales para la coordinación de políticas en materia de seguridad pública con el apoyo de estados y municipios.
- Salud: La Ley General de Salud ha establecido el Sistema Nacional de Salud, coordinado por la Secretaría de Salud. En este Sistema participan todas las dependencias o entidades de la administración pública federal y local, que presten servicios de salud. La coordinación del Sistema Nacional de Salud corresponde al gobierno federal a través de la Secretaría de Salud, no obstante, la Ley otorga a los gobiernos de las entidades federativas la facultad de “coadyuvar” en el ámbito de sus respectivas competencias y en los términos de los acuerdos de coordinación que se celebren.

- Desarrollo urbano: La Federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de centros de población urbana con apego a lo dispuesto por la Ley General de Asentamientos Humanos (que es una ley general). La coordinación en esta materia se da a través de comisiones de conurbación en las que participan los distintos gobiernos involucrados.
- Desarrollo social: Con la publicación de la Ley General de Desarrollo Social el 20 de enero de 2004 se instauró en México un Sistema Nacional de Desarrollo Social como mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de los gobiernos federal, estatales y municipales, junto con los sectores social y privado. En lo que tiene que ver con las tareas de superación de la pobreza y bienestar social, todos estos actores son coordinados por la Secretaría de Desarrollo Social, que también vigila la congruencia entre el Programa Nacional de Desarrollo Social y los programas sectoriales y estatales. Así, la política social se encuentra guiada por los mismos criterios en la planeación, programación, operación y ejecución de los programas sociales. Con este sistema se pretende llevar a cabo acciones ordenadas y reducir duplicidades.

A pesar de la existencias de estas comisiones o comités, en la práctica, el peso real de estas instancias de colaboración horizontal es mínimo, dado su carácter predominantemente consultivo.

### **Consideraciones finales**

La coordinación de los procesos y la especificación de sus tiempos, costos, beneficios, seguimiento y evaluación forman parte de los lineamientos de la Oficina de la Presidencia de la República, considerando a ésta como el punto focal del sistema de toma de decisiones del Poder Ejecutivo Federal en México. Sin estas especificaciones se alterarían los parámetros necesarios para comprobar que las medidas tomadas y los recursos empleados son consistentes con los

objetivos. Sin embargo, de no mejorarse la situación actual de la OPR, podríamos pensar que no existiría conducción, ni liderazgo, ni control, ni reprogramación de las acciones de gobierno, llegando a niveles de falta de coordinación que a todas luces serán perniciosas para la sociedad mexicana en su conjunto.

Para que exista un sistema de toma de decisiones adecuado entre los altos cargos del gobierno mexicano se requiere mejorar el sistema de coordinación, orientándolo a la evaluación y al control de las políticas públicas. Este sistema aportaría datos reales y relevantes del uso de los recursos, de la marcha de los programas y proyectos estratégicos, de sus efectos, comparando lo realizado con lo previsto. Lo anterior tendría como propósito la toma de decisiones oportuna para poner en acción las medidas adecuadas y redefinir lineamientos de política conforme a resultados. El esquema de coordinación y control debe ser inherente al concepto de gobierno como dinamizador, conductor y regulador de los acontecimientos nacionales, bajo la óptica de que se requiere una auto verificación interna.

La efectividad del gobierno se mide por el conjunto coherente y consistente de resultados, legitimados y aceptados por la sociedad. Su finalidad es la de adecuar las medidas e instrumentos a los objetivos, determinar la acción deseable dentro de lo posible o previsible, e ir detectando las nuevas necesidades y oportunidades que se le presentan al país en su proceso de desarrollo. Esencialmente se requiere dar respuesta inmediata a las complejas situaciones políticas, sociales y económicas. Esta es la importancia de tener un proceso de coordinación con acciones operativas previamente concertadas como parte de una transformación integral.

Sin embargo, los aspectos operacionales de la OPR analizados en apartados anteriores configuran las características de una agencia que cumple funciones de coordinación especializada, pero que no cuenta con los recursos para el control de los planes sectoriales y regionales, así como del sistema administrativo en su conjunto. Sería conveniente que la coordinación de los planes, programas y proyectos se vuelva entonces una prioridad de la agenda presidencial.

En virtud de lo anterior, los especialistas proponen dos líneas de acción que podrían contribuir a armonizar los intereses y objetivos de los distintos jugadores en el proceso de coordinación intergubernamental y crear un entorno más productivo, más competente y más propicio a la eficacia de los altos cargos del gobierno mexicano:

- Invertir en la capacitación de los funcionarios de la OPR. La finalidad de la capacitación es cambiar los comportamientos, es decir, conseguir que tanto las personas como el programa en su conjunto respondan de una forma determinada ante ciertas situaciones. Para modernizar la gestión, continúan los especialistas, es preciso formar y capacitar a los funcionarios de la OPR, generalizar las prácticas de planificación y administración estratégica, invertir mucho y aprovechar todas las oportunidades que brindan los avances de la informática, y atraer y fomentar esas reformas en las unidades de gobierno.
- Desarrollar la motivación y el liderazgo de los funcionarios de la OPR. La motivación es la fuerza para realizar determinada acción. Por tanto, se aduce a la necesidad de que las unidades coordinadoras centrales examinen el conjunto de factores (valores, actitudes e intereses) que generan motivación y liderazgo. De esta forma, la motivación, a través del mejoramiento de las condiciones de trabajo, del salario y de las políticas laborales de dichos funcionarios, permitiría mejorar los resultados.

## 2006

- **Disciplina partidista en México: el voto dividido de las fracciones parlamentarias durante las LVII, LVIII y LIX legislaturas**  
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Panorama mundial de las pensiones no contributivas**  
Sara María Ochoa León
- **Sistema integral de justicia para adolescentes**  
Efrén Arellano Trejo
- **Redes de política y formación de agenda pública en el Programa Escuelas de Calidad**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **La descentralización de las políticas de superación de la pobreza hacia los municipios mexicanos: el caso del programa hábitat**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Los avances en la institucionalización de la política social en México**  
Sara María Ochoa León
- **Justicia especializada para adolescentes**  
Efrén Arellano Trejo
- **Elementos de análisis sobre la regulación legislativa de la subcontratación laboral**  
José de Jesús González Rodríguez
- **La gestión, coordinación y gobernabilidad de las metrópolis**  
Salvador Moreno Pérez
- **Evolución normativa de cinco esquemas productivos del Fondo de Apoyo para Empresas en Solidaridad: de la política social al crecimiento con calidad**  
Mario Mendoza Arellano

## 2007

- **La regulación del cabildeo en Estados Unidos y las propuestas legislativas en México**  
María de los Ángeles Mascott Sánchez
- **Las concesiones de las autopistas mexicanas, examen de su vertiente legislativa**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El principio del que contamina paga: alcances y pendientes en la legislación mexicana**  
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Estimación de las diferencias en el ingreso laboral entre los sectores formal e informal en México**  
Sara María Ochoa León
- **El referéndum en la agenda legislativa de la participación ciudadana en México**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Evaluación, calidad e inversión en el sistema educativo mexicano**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Reestructuración del sistema federal de sanciones**  
Efrén Arellano Trejo

- **El papel del Estado en la vinculación de la ciencia y la tecnología con el sector productivo en México**  
Claudia Icela Martínez García
- **La discusión sobre la reforma política del Distrito Federal**  
Salvador Moreno Pérez
- **Oportunidades y Seguro Popular: desigualdad en el acceso a los servicios de salud en el ámbito rural**  
Karla S. Ruiz Oscura
- **Panorama del empleo juvenil en México: situación actual y perspectivas**  
Víctor Hernández Pérez
- **50 aniversario de la conformación de la Unión Europea**  
Arturo Maldonado Tapia
- **Las dificultades de las transiciones administrativas en los municipios de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La segunda vuelta electoral, experiencias y escenarios**  
José de Jesús González Rodríguez
- **La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **¿Cómo debemos distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Participación de Pemex en el gasto social de alguno de los estados de la república**  
Francisco J. Sales Heredia
- **La Ley General de Desarrollo Social y la medición de la pobreza**  
Sara María Ochoa León
- **El debate sobre el desarrollo sustentable o sostenible y las experiencias internacionales de desarrollo urbano sustentable**  
Salvador Moreno Pérez
- **Nueva legislación en materia de medios de comunicación**  
Efrén Arellano Trejo
- **El cambio climático en la agenda legislativa**  
María Guadalupe Martínez Anchondo

## 2008

- **¿Qué distribuir cuando nuestro objetivo es la justicia social?**  
Francisco J. Sales Heredia
- **La reforma al Poder Judicial en el marco de la Reforma del Estado**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El Poder Legislativo y la construcción de la cultura democrática**  
Efrén Arellano Trejo
- **La evaluación y el diseño de políticas educativas en México**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Migración y codesarrollo**  
Alejandro Navarro Arredondo

- **Reforma penal: los beneficios procesales a favor de la víctima del delito**  
Oscar Rodríguez Olvera
- **Construcción de ciudadanía y derechos sociales**  
Sara María Ochoa León
- **El desarrollo regional y la competitividad en México**  
Salvador Moreno Pérez
- **La modernización de la gestión pública: el potencial de la tecnología de información**  
Eduardo Rojas Vega
- **La gestión del agua en los gobiernos locales de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Excedentes petroleros y desarrollo regional**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El sector eléctrico como política de Estado en el desarrollo nacional**  
María Guadalupe Martínez Anchondo
- **Ciudadanía y calidad de vida: consideraciones en torno a la salud**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Actores y decisiones en la reforma administrativa de Pemex**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Turismo: actor de desarrollo nacional y competitividad en México**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Fiscalización y evaluación del gasto público descentralizado en México**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Impacto de la actividad turística en el desarrollo regional**  
Gustavo M. Meixueiro Nájera
- **Apuntes para la conceptualización y la medición de la calidad de vida en México**  
Sara María Ochoa León
- **Migración, remesas y desarrollo regional**  
Salvador Moreno Pérez
- **La reforma electoral y el nuevo espacio público**  
Efrén Arellano Trejo
- **La alternancia municipal en México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Propuestas legislativas y datos de opinión pública sobre migración y derechos humanos**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Los principales retos de los partidos políticos en América Latina**  
César Augusto Rodríguez Gómez / Oscar Rodríguez Olvera
- **La competitividad en los municipios de México**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **Consideraciones sobre la evaluación de las políticas públicas: evaluación ex ante**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Construcción de la agenda mexicana de Cooperación transfronteriza**  
Iván H. Pliego Moreno

- **Instituciones policiales: situación y perspectivas de reforma**  
Efrén Arellano Trejo
- **Rendición de cuentas de los gobiernos locales**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **La infraestructura y la competitividad en México**  
Salvador Moreno Pérez
- **¿Seguimos o cambiamos la forma de evaluar los programas sociales en México?**  
Octavio Ruiz Chávez

## 2009

- **Nuevos patrones de la urbanización. Interacción económica y territorial en la Región Centro de México.**  
Anjanette D. Zebadúa Soto
- **La Vivienda en México y la población en condiciones de pobreza**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Secuestro. Actualización del marco jurídico.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Crisis económica y la política contracíclica en el sector de la construcción de vivienda en México.**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **El lavado de dinero en México, escenarios, marco legal y propuestas legislativas.**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Transformación de la esfera pública: Canal del Congreso y la opinión pública.**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Análisis de lo temas relevantes de la agenda nacional para el desarrollo metropolitano.**  
Salvador Moreno Pérez
- **Racionalidad de la conceptualización de una nueva política social.**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Desarrollo local y participación ciudadana**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Reglas de operación de los programas del Gobierno Federal: Una revisión de su justificación y su diseño.**  
Gilberto Fuentes Durán
- **La representación política en México: una revisión conceptual y de opinión pública**  
Gustavo Meixueiro Nájera
- **La reforma electoral, avances y pendientes**  
César Augusto Rodríguez Gómez
- **La alianza por la Calidad de la Educación: modernización de los centros escolares y profesionalización de los maestros**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **200 años de federalismo en México: una revisión histórico.**  
Iván H. Pliego Moreno
- **Tendencias y percepciones sobre la Cámara de Diputados.**  
Efrén Arellano Trejo

- **Paquete Económico 2010 y la Agenda de Reformas. Puntuaciones.**  
Juan Carlos Amador Hernández
- **Liberalismo Económico y algunos de sus impactos en México.**  
Carlos Agustín Vázquez Hernández
- **Error judicial y responsabilidad patrimonial del Estado**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El papel del Congreso en la evaluación de los programas sociales sujetos a reglas de operación**  
Salvador Moreno Pérez
- **Representación jurídica para la población indígena en el Sistema de Justicia Nacional**  
Jesús Mendoza Mendoza

## 2010

- **2009, un año de crisis para el turismo**  
Octavio Ruiz Chávez
- **Contenido y perspectivas de la reforma penal y de seguridad pública.**  
Efrén Arellano Trejo
- **Federalismo fiscal en México, entre la economía y la política.**  
Iván H. Pliego Moreno
- **La comunidad indígena en el contexto urbano. Desafíos de sobrevivencia.**  
Jesús Mendoza Mendoza
- **Proyectos productivos. La experiencia del programa Joven Emprendedor Rural. Premisas de diseño de políticas públicas y primeros resultados.**  
Liliam Flores Rodríguez
- **Los resultados de los fondos metropolitanos en México**  
Salvador Moreno Pérez
- **Sector privado y generación de energía eléctrica**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Situación de la vivienda en el Estado de Tamaulipas 2005-2030**  
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Acercamiento al tema de desarrollo regional y a programas implementados en el periodo 2000-2010**  
Roberto Ocampo Hurtado
- **Reformas electorales en México: evolución y pendientes**  
Gustavo Meixueiro Nájera e Iván H. Pliego Moreno
- **Concepción de justicia social en las constituciones de México**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Jóvenes en conflicto con la ley. Situación posterior a la Reforma Constitucional**  
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **La cooperación técnica en las políticas de protección ambiental de los municipios mexicanos**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Panorama de la condición indígena en México**  
Gabriela Ponce Sernicharo y René Flores Arenales

- **Reflexiones sobre la obligatoriedad de la educación media superior en México**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Determinación de los precios de las gasolinas y el diesel en México**  
Gabriel Fernández Espejel
- **Migración y derechos humanos. La migración indocumentada en México y algunas opiniones sobre la ley SB1070.**  
Salvador Moreno Pérez
- **Mortalidad materna en México: análisis según proporción de población indígena a nivel municipal (2006)**  
Gabriela Ponce Sernicharo
- **Vinculación entre los jóvenes y la educación media tecnológica**  
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Seguridad económica, desarrollo humano y pobreza**  
Jesús Mena Vázquez
- **Trabajo infantil. Datos para su análisis legislativo**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Relaciones intergubernamentales en materia de infraestructura e infraestructura social básica**  
Cornelio Martínez López

## 2011

- **Impacto de la reforma constitucional en el sistema de ejecución de sentencias**  
Efrén Arellano Trejo
- **El acceso al empleo de los adultos mayores.**  
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Deuda sub nacional en México.**  
Gabriel Fernández Espejel
- **Rendición de cuentas en el ámbito municipal: un análisis de la información proporcionada por cuatro municipios de Oaxaca acerca de obras realizadas con recursos del FISM**  
Jesús Mena Vázquez
- **El Programa de Empleo Temporal**  
Cornelio Martínez López
- **Examen de los aspectos relevantes del Programa Hábitat**  
Salvador Moreno Pérez
- **La colaboración público-privada en el financiamiento de la investigación**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **El programa 3x1 para migrantes. Datos y referencias para una revisión complementaria.**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Habitar en México: Calidad y rezago habitacional en la primera década del milenio.**  
Gabriela Ponce Sernicharo
- **La población en el polígono central del Distrito Federal en 2005**  
Gabriela Ponce Sernicharo y René Flores Arenales
- **Pobreza multidimensional en los jóvenes**  
Juan Pablo Aguirre Quezada

- **Educación, pobreza y desigualdad en el bachillerato mexicano**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Fragmentación del sistema de salud y la evolución del gasto de las familiar en salud, 2000-2010**  
Francisco J. Sales Heredia
- **El programa para el desarrollo de zonas prioritarias: evolución y evaluación**  
Luis Armando Amaya León y Roberto Ocampo Hurtado
- **Reproducción de pobreza indígena, régimen fiscal,**  
Jesús Mena Vázquez
- **El gasto catastrófico en salud como factor de vulnerabilidad**  
Francisco J. Sales Heredia
- **Acciones colectivas en México: la construcción del marco jurídico**  
Efrén Arellano Trejo y J. Guadalupe Cárdenas Sánchez
- **Minería en México. Referencias generales, concesiones, y propuestas legislativas**  
José de Jesús González Rodríguez
- **El Consejo Nacional de Evaluación y los programas sociales**  
Cornelio Martínez López
- **La fiscalización superior en México. Auditorías al desempeño de la función de desarrollo social**  
Salvador Moreno Pérez
- **Incidencia delictiva en los 125 municipios más marginados del país**  
Juan Pablo Aguirre Quezada
- **Políticas selectivas contra la pobreza en los 125 municipios mexicanos más marginados**  
Alejandro Navarro Arredondo
- **Extinción de dominio**  
José de Jesús González Rodríguez
- **Cooperación internacional para el desarrollo**  
Luis Armando Amaya León
- **Las propuestas de participación ciudadana en el marco de la reforma política en la LXI Legislatura**  
Cornelio Martínez López
- **Ley anti monopolios y la competencia económica en México**  
Gabriel Fernández Espejel

