



Gestión y política pública

ISSN: 1405-1079

Centro de Investigación y Docencia Económicas, División
de Administración Pública

Lægreid, Per; Nordø, Åsta Dyrnes; Rykkja, Lise H.
La búsqueda de coordinación en los gobiernos centrales europeos
Gestión y política pública, vol. 26, 2017, pp. 11-44
Centro de Investigación y Docencia Económicas, División de Administración Pública

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13358184002>

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



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

La búsqueda de coordinación en los gobiernos centrales europeos

The Quest for Coordination in European Central Government

Per Læg Reid, Åsta Dyrnes Nordø y Lise H. Rykkja*

Resumen: La coordinación de los esfuerzos gubernamentales para lidiar con ámbitos complejos de políticas públicas, como la seguridad social o la salud, es esencial y tiene que ser una parte central de las reformas recientes. Este artículo se enfoca en la calidad de la coordinación en los gobiernos centrales europeos según las percepciones de funcionarios públicos de alto rango. Estudiamos la coordinación horizontal y vertical, y la coherencia y coordinación de políticas públicas. Un supuesto clave es que la calidad de la coordinación variará según los mecanismos de coordinación, las medidas de reforma y las diferencias entre países. Examinamos cómo los acuerdos jerárquicos tradicionales, las medidas de la nueva gestión pública (NGP) y los acuerdos de “gobiernos integrales” afectan la calidad de la coordinación. La base empírica del análisis es un sondeo con ejecutivos administrativos en ministerios y organismos centrales en diez países europeos realizado en 2012. Mientras que los ejecutivos tienden a evaluar la coordinación vertical en su propio ámbito político como muy buena, identifican problemas con otros tipos de coordinación, específicamente en la coordinación horizontal entre ámbitos políticos. A pesar de las reformas de coordinación significativas, los efectos son bastante ambiguos. Tanto los acuerdos de red asociados con instrumentos pos-NGP como los instrumentos NGP más tradicionales, como la gestión del desempeño, significan una diferencia en la percepción de la calidad de la coordinación. También hay variaciones significativas entre países.

Palabras clave: coordinación, coherencia entre políticas públicas, funcionarios públicos, reforma.

Abstract: Coordination of government efforts dealing with complex policy areas such as social welfare or health is essential and has been a central part of recent reforms. This article addresses the

*Per Læg Reid es profesor-investigador del Departamento de Administración y Teoría de la Organización de la Universidad de Bergen. Correo-e: per.Lag Reid@uib.no. Åsta Dyrnes Nordø es profesora-investigadora del Departamento de Administración y Teoría de la Organización de la Universidad de Bergen. Correo-e: asta.Nordo@uib.no. Lise H. Rykkja es profesora-investigadora del Departamento de Administración y Teoría de la Organización de la Universidad de Bergen. Correo-e: lise.Rykkja@uni.no. Christies gt. 17, Bergen, Noruega, 5007. Tel: 5558 21 75. Traducción al español de Ana Inés Fernández.

Artículo recibido el 16 de diciembre de 2015 y aceptado para su publicación el 12 de septiembre de 2016.

quality of coordination in European central government as perceived by top civil servants. We study horizontal and vertical coordination and policy coherence and coordination. A main assumption is that coordination quality will vary with coordinating mechanisms and reform measures as well as with differences between countries. We examine how traditional hierarchical arrangements, NPM-measures as well as whole-of-government arrangements affect the coordination quality. The empirical basis of the analysis is a survey of administrative executives in ministries and central agencies in 10 European countries conducted in 2012. While these executives tend to evaluate vertical coordination in their own policy area as pretty good, they identify problems with other types of coordination—specifically horizontal coordination across policy areas. In spite of significant coordination reforms the effects are rather ambiguous. Both network arrangements associated with post-NPM and more traditional NPM instruments such performance management make a difference on the perception of coordination quality. There are also significant variations across countries.

Keywords: coordination, policy coherence, civil servants, reform.

INTRODUCCIÓN¹

La búsqueda de coordinación es una demanda añeja y vigente dentro del aparato de gobierno y en especial se persigue en los ámbitos políticos complejos, como la seguridad social y la salud. En general, lograr que varias organizaciones grandes, semiautónomas, complejas y multidimensionales trabajen juntas para manejar múltiples demandas es difícil. Por eso, la coordinación se ha llamado la piedra filosofal del gobierno (Gulick, 1937; Jennings y Krane, 1994; Seidman, 1970). La búsqueda de un sistema unificado y coherente ha sido uno de los enfoques principales en la era pos-NGP, del “gobierno integral” o el “gobierno articulado”, pero parece seguir siendo inútil.

El movimiento de la nueva gestión pública (NGP) que ha dominado gran parte del sector público durante los últimos 35 años aproximadamente se caracteriza sobre todo por una estrategia de fragmentación (Christensen y Læg Reid, 2001; Pollitt y Bouckaert, 2001), que se consiguió mediante la desagregación y separando la formulación de políticas públicas de la administración. Sin embargo, la especialización vertical o desconcentración estructural parece haber minado el control político; ha debilitado los controles estructurales y disminuido la influencia real de los ejecutivos políticos sobre las instituciones y niveles subordinados. Al mismo tiempo, una mayor especialización horizontal, según el principio de “organizaciones de un solo propósito”, ha creado retos tanto para la capacidad como para la coordinación (Gregory, 2003). No obstante, la NGP no sólo acrecentó la fragmentación, también promovió varias medidas de regulación, como el fortalecimiento de ins-

¹ La investigación que conduce a estos resultados recibió financiamiento del Séptimo Programa Marco de la Unión Europea bajo el acuerdo núm. 266887 (Proyecto Cocops), Ciencias Socioeconómicas y Humanidades.

trumentos de control internos (gestión del desempeño), al aumentar el uso de organismos regulatorios y fortalecer el escrutinio y la auditoría de varias formas (Christensen y Lægreid, 2006; Pollitt *et al.*, 1999; Reichborn Kjennerud, 2013).

Este artículo examina la calidad de la coordinación en los gobiernos centrales europeos según la percepción de funcionarios públicos de alto rango. Los esfuerzos de reforma pos-NGP han buscado persistentemente atacar los problemas de coordinación vertical y horizontal renovando el enfoque en programas como el gobierno integral y el gobierno articulado (Peters, 2006; Christensen y Lægreid, 2006a; 2007; Bouckaert *et al.*, 2010). En la dimensión vertical, asignar más recursos centrales para subordinar a instituciones y niveles, así como usar instrumentos más poderosos de control central, se han vuelto formas cada vez más importantes para los ejecutivos políticos de retomar el control político y perseguir políticas públicas consistentes entre niveles. En la dimensión horizontal, establecer órganos, programas o proyectos intersectoriales se está usando cada vez más para modificar el “aislamiento” o la “pilarización” de la administración pública central (Gregory, 2003; Pollitt, 2003). Sumado a esto, una tendencia más fuerte hacia la internacionalización y la regionalización, junto con un gobierno local fuerte, ha aumentado los retos de la coordinación relacionados con las labores gubernamentales en varios niveles.

En este artículo estudiamos las percepciones de funcionarios públicos europeos de alto rango sobre la coordinación horizontal y vertical y sobre la coherencia entre políticas públicas. Examinamos cómo varias reformas y acuerdos de coordinación han cambiado las percepciones, y cómo han influido en ellas los factores contextuales, *i.e.* rasgos específicos de un país. Nuestras principales preguntas de investigación son: ¿cómo han experimentado los funcionarios públicos los principales aspectos de la coordinación, es decir, coordinación horizontal y vertical, externa e interna, y coherencia entre políticas públicas?, ¿cómo se pueden explicar las variaciones en sus experiencias de coordinación entre las diferentes dimensiones?, y ¿cuál es la importancia relativa de los acuerdos jerárquicos tradicionales, de las medidas NGP y los acuerdos de red, y de los rasgos específicos del país?

Nuestras hipótesis salen de un enfoque estructural sobre los diferentes mecanismos de coordinación, pero también de uno contextual sobre los rasgos específicos de cada país (Christensen *et al.*, 2007; Verhoest *et al.*, 2010). Las principales variables dependientes consideran la evaluación de los funcionarios públicos de alto rango sobre la calidad de la coordinación en las siguientes seis dimensiones: *a)* coordinación vertical dentro de su propio ámbito político; *b)* coordinación horizontal entre diferentes ámbitos o sectores políticos; *c)* coordinación con go-

biernos locales y regionales; *d*) coordinación con organizaciones supranacionales y multinacionales; *e*) coordinación con organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, y *f*) la mejoría de la coherencia y coordinación de políticas públicas. Nuestras variables independientes incluyen: *a*) administración pública tradicional (coordinación por jerarquías); *b*) NGP (coordinación a través de la gestión del desempeño o de la gestión por objetivos y resultados), y *c*) pos-NGP (coordinación a través de acuerdos de red), sumada a *d*) el país.

La base empírica del análisis es un sondeo entre ejecutivos administrativos de ministerios europeos y organismos centrales realizado en 2012 como parte de un sondeo europeo mayor, bajo el auspicio de un proyecto de investigación financiado por el 7º programa marco de la Unión Europea Coordinación para la Cohesión en el Sector Público del Futuro, (Cocops, por sus siglas en inglés) (Hammerschmid *et al.*, 2013; Hammerschmid *et al.*, 2016).

En primer lugar, el artículo presenta conceptos centrales, perspectivas teóricas y nuestro enfoque analítico. En segundo lugar, señalamos nuestras fuentes de datos. En tercero, describimos la evaluación de los ejecutivos sobre la calidad de la coordinación dentro de su propio país y cómo esto varía entre países y según las diferentes dimensiones de coordinación. Cuarto, analizamos las diferencias y el efecto de las variables independientes sobre la evaluación de la calidad de la coordinación a través de un análisis estadístico bivariado y multivariado. Finalmente, discutimos los hallazgos en relación con nuestras perspectivas explicativas y sacamos algunas conclusiones.

COORDINACIÓN

La coordinación es un concepto discutido, multidimensional y ambiguo. En este artículo generalmente se entiende por coordinación el grado en que las organizaciones intentan asegurar que sus actividades tomen en cuenta las de otras organizaciones (Hall *et al.*, 1977). En el contexto interorganizacional de los sistemas de gobierno se trata de la alineación intencional de labores y esfuerzos de los órganos de gobierno para alcanzar una meta definida (Læg Reid y Verhoest, 2010). Más específicamente, primero describimos los mecanismos de coordinación y la percepción de la calidad de coordinación de funcionarios públicos en cinco dimensiones: ¿por lo general, la coordinación se percibe como deficiente o buena? En segundo lugar, examinamos cómo pueden afectar los diferentes mecanismos de coordinación la evaluación de la calidad de coordinación en esas dimensiones.

Según nuestra comprensión de los mecanismos de coordinación distinguimos entre mecanismos de jerarquía y de red (Bouckaert *et al.*, 2010). La gestión del

CUADRO 1. Diferentes dimensiones de coordinación interorganizacional

	<i>Coordinación horizontal</i>	<i>Coordinación vertical</i>
<i>Coordinación interna dentro del gobierno central</i>	Coordinación entre ministerios, organismos o sectores políticos	Coordinación entre ministerios emparentados y organismos subordinados
<i>Coordinación externa entre niveles gubernamentales y sector público-privado</i>	Coordinación con organizaciones de la sociedad civil y sector privado	Coordinación a) Hacia arriba con organizaciones internacionales b) Hacia abajo con el gobierno local y regional

Fuente: Elaboración propia.

desempeño se toma como una herramienta de coordinación a medio camino entre la jerarquía y las redes. Pretende lograr que los administradores y sus organizaciones se hagan responsables de cumplir ciertos objetivos de desempeño. Esto significa que es sobre todo una medida de coordinación estilo agente-principal que opera dentro de los núcleos administrativos y las carteras ministeriales, pero que también puede funcionar entre departamentos, ministerios y programas.

Con respecto a la calidad de la coordinación, distinguimos entre las dimensiones externa-interna y la vertical-horizontal (Christensen y Lægveid, 2008a) (cuadro 1). La dimensión externa-interna distingue entre coordinación dentro del gobierno central y entre órganos de gobierno centrales y organizaciones fuera del gobierno central. La segunda dimensión distingue entre coordinación vertical y horizontal dentro del aparato del gobierno. La coordinación vertical se refiere a la coordinación dentro del gobierno central, o la coordinación hacia arriba con organizaciones internacionales y hacia abajo con el gobierno local. La coordinación horizontal se refiere a la coordinación entre organizaciones gubernamentales del mismo nivel. Así, atacamos el problema de la coordinación en un sistema a varios niveles. Normalmente, la dimensión vertical de la coordinación está más basada en la jerarquía, mientras que la horizontal se basa más en las redes (Verhoest *et al.*, 2005).

Al tomar la administración pública central como principal unidad de análisis, la coordinación organizacional vertical interna indica esfuerzos centrales de líderes políticos y administrativos para fortalecer la coordinación y el control de niveles o unidades subordinados en el servicio público central. Cuando la coordinación vertical es fuerte, suponemos que la autoridad de líderes políticos y administrativos también es fuerte. En el sondeo, esta variable se llama “coordinación vertical dentro del propio ámbito político”. La coordinación organizacional horizontal interna implica coordinación dentro del gobierno central, entre ministerios y otros organismos. El gabinete y el primer ministro y su oficina son

actores centrales, y este tipo de coordinación es fuerte cuando su autoridad es fuerte. En nuestro conjunto de datos, esta variable se llama “coordinación horizontal entre ámbitos y sectores políticos distintos”.

La coordinación interorganizacional vertical denota coordinación entre el nivel de la administración central y otros niveles geográficos. En este tipo, tanto los líderes políticos sectoriales como los especialmente administrativos son actores importantes, pero su autoridad está restringida, pues el control central debe estar equilibrado contra la autonomía regional y local, y también contra la autonomía supranacional. En nuestro conjunto de datos, esta dimensión cubre tanto la coordinación hacia abajo, con el gobierno local y regional, como la coordinación hacia arriba, con órganos supranacionales y organizaciones internacionales.

La coordinación interorganizacional horizontal es la coordinación entre el Estado y los intereses organizados fuera del Estado. Los actores centrales son políticos sectoriales y líderes administrativos, y sus contrapartes en los sectores privados y de la sociedad civil. Suponemos que la autoridad de los actores gubernamentales se atenúa con la fuerza relativa de los actores privados y de la sociedad civil. En nuestro conjunto de datos, esta variable se llama “coordinación con las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado”.

ENFOQUE ANALÍTICO: ESTRUCTURA Y CONTEXTO

Una perspectiva estructural

Nuestro enfoque teórico aplica explicaciones multifactoriales para evaluar la calidad de la coordinación, sumando las perspectivas estructural y contextual. Una perspectiva estructural enfatiza la coordinación por la arquitectura de la organización formal (Hood, 2005), suponiendo que la coordinación se puede lograr al cambiar procedimientos y líneas de control. Esta perspectiva nace de la noción de que hay una conexión entre cómo usa la organización las herramientas de coordinación y la percepción sobre la calidad de la coordinación. Por lo tanto, podemos esperar que las herramientas de coordinación de un país influyan en la calidad de la coordinación. Las diferentes olas de reformas usan distintas herramientas de coordinación que pueden influir en la evaluación de la calidad de la coordinación de diferentes formas, según cambia el contexto estructural en el que operan.

Siguiendo una perspectiva estructural, los procesos de toma de decisiones en las organizaciones públicas son resultado de una fuerte relación jerárquica entre políticos de alto rango y líderes administrativos (March y Olsen, 1983). La estructura formal de las organizaciones públicas se canalizará e influirá en los modelos de pensamiento y en el comportamiento real de toma de decisiones (Egeberg,

2012; Simon, 1957). Una precondition importante es que los líderes tengan una buena puntuación en cálculo racional (Dahl y Lindblom, 1953). Deben tener intenciones y metas relativamente claras, elegir estructuras que correspondan con dichas metas y entender los efectos potenciales de las estructuras elegidas.

Una perspectiva estructural puede poner énfasis sobre el diseño de las estructuras organizacionales formales y sobre cómo afectan las estructuras organizacionales vigentes el comportamiento organizacional (Verhoest *et al.*, 2010). En este artículo nos basamos principalmente en el último tipo de bibliografía enfocada en la coordinación como comportamiento organizacional. Gulick (1937) señaló la relación dinámica entre especialización y coordinación: cuanto más especialización haya en una organización pública, más presión habrá para una mayor coordinación, y viceversa (Bouckaert *et al.*, 2010; Mintzberg, 1979). Los retos de la coordinación en las organizaciones formales se asumen cualitativamente distintos dependiendo de si la especialización estructural se basa en el propósito, el proceso, la clientela o la geografía. Si una administración pública se basa en el principio del propósito, el principal reto para la coordinación será conseguir que varias administraciones sectoriales trabajen juntas en problemas intersectoriales. Si el proceso es el principio básico, el reto será reunir distintas profesiones y expertos para sumar fuerzas, y si es la especialización por geografía, el principal reto será la coordinación entre niveles administrativos (por ejemplo entre nivel central, regional y local). El surgimiento de la especialización y de la fragmentación tiende a detonar mayores esfuerzos de coordinación para mejorar la alineación de labores y esfuerzos en las organizaciones. Estos mecanismos se usan para crear mayor coherencia y reducir la redundancia y la contradicción entre políticas públicas, formas de implementación o de gestión (Bouckaert *et al.*, 2010).

Gulick (1937) también formula varios principios de coordinación. La coordinación en organizaciones formales tiene una versión jerárquica y una colegiada. La coordinación jerárquica indica que cuanto más alto sea el nivel de liderazgo, mayor será la autoridad de coordinación. La coordinación colegiada se enfoca en los actores de un mismo nivel y en cómo trabajan juntos. La coordinación jerárquica se puede fortalecer con coordinación colegiada, pero también puede verse mermada por ella, pues esta última reta el control y la autoridad jerárquica. Bouckaert *et al.* (2010) identifican redes y mercados como dos mecanismos de coordinación distintos junto con la jerarquía. En nuestro escenario, los tipos de redes son especialmente relevantes cuando se vinculan con los acuerdos entre asociaciones vistos en las reformas pos-NGP. Al enfocarse en los principios de especialización y coordinación, la perspectiva estructural puede contribuir a explicar tanto la

calidad de la coordinación como la existencia de distintos principios organizacionales en los procesos de coordinación.

Investigaciones recientes han mostrado que la administración pública tiene un repertorio de formas organizacionales coexistentes, traslapadas, complementarias y opuestas entre sí (Olsen, 2008), que revelan un sistema mixto y complejo. En este artículo distinguimos entre tres conjuntos de herramientas de coordinación estructurales: *a)* herramientas jerárquicas ancladas en la administración pública tradicional, *b)* gestión del desempeño basado en la NGP y *c)* acuerdos de red asociados con la era pos-NGP o acuerdos de “gobierno integral”.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL: COORDINACIÓN A TRAVÉS DE JERARQUÍA

La jerarquía es el mecanismo tradicional de coordinación en la administración pública. Se remonta a la teoría de Max Weber de la burocracia y la concepción de la autoridad de arriba hacia abajo (Weber, 1947; Abrow, 1970). Según Weber, una burocracia es una tecnología administrativa caracterizada por la jerarquía, la especialización y el control por medio de reglas. En sintonía con esto, la mayoría de los aparatos de gobierno centrales tienen especialización vertical según propósito o labores. Se supone que una estructura burocrática reforzará la unidad y la coordinación (Olsen, 2008). La autoridad jerárquica se basa en la posición formal y el mandato conferido por los votantes, expresado mediante un gobierno de mayoría y la supremacía de la legislatura, y las instrucciones se organizan de arriba hacia abajo. La estructura organizacional se funda en la autoridad conseguida mediante una relación jerárquica entre ejecutivos políticos y administrativos, y dentro de la administración basada en el Estado de derecho. Se hace una distinción común entre control interno, burocrático y jerárquico, que se refiere a asuntos hacia arriba, a los órganos y puestos superiores en la jerarquía administrativa, y el control externo, político y jerárquico, que se refiere a asuntos hacia arriba, a órganos y ejecutivos políticos (Bouckaert *et al.*, 2010). La principal doctrina de la gobernanza en la mayoría de los países europeos es el principio de la responsabilidad ministerial, que se basa en este enfoque jerárquico. La responsabilidad ministerial tiende a derivar en ministerios especializados fuertes con una coordinación vertical fuerte, pero con ministerios y organismos generales más bien débiles y, en consecuencia, con una coordinación horizontal más débil.

Una división de la administración pública en unidades funcionales o territoriales puede resultar en una fuerte coordinación vertical dentro de cada ámbito político y podría generar déficit de coordinación y suboptimización multiorga-

nizacional (Hood, 1976). También puede generar patologías administrativas como el departamentalismo, la visión de túnel o islas verticales. Esto dificulta la coordinación horizontal. Pero una organización burocrática también tiene muchos lados fuertes. Puede ser una forma de organización muy efectiva en un entorno homogéneo y estable (Thompson, 1967). Varios investigadores prominentes también afirman que podría ser útil redescubrir la burocracia y la fuerza de esta forma organizacional (Goodshell, 1994; Du Gay, 2000; Olsen, 2006). En lugar de una burocratización o una desburocratización, parece que estamos enfrentando las altas y bajas de las organizaciones burocráticas (Olsen, 2008), y también los cambios en el modelo burocrático. A pesar de la larga tendencia de las reformas NGP y pos-NGP, los elementos burocráticos centrales del sistema weberiano siguen siendo fuertes. Pollitt y Bouckaert (2011), por ejemplo, han llamado neoweberianas a algunas de las iniciativas de reforma más recientes. El resurgimiento de la burocracia weberiana ha detonado un debate sobre la relación con la NGP, y algunos han afirmado que una burocracia weberiana que funcionara bien podría verse como precondition para las reformas NGP exitosas, y no como una alternativa (Pierre y Rothstein, 2011).

En el siguiente análisis esperamos que un puntaje alto en el uso de mecanismos jerárquicos corresponda con un puntaje alto en la coordinación vertical interna, pues aquellos que dicen referir asuntos hacia arriba, a actores y órganos políticos, tendrán puntajes más altos en coordinación horizontal interna entre ámbitos políticos y en coordinación externa (H1).

NUEVA GESTIÓN PÚBLICA:

COORDINACIÓN A TRAVÉS DE LA GESTIÓN DEL DESEMPEÑO

Cuando surgió la NGP, el lema era cambiar de la gestión por reglas a la gestión por objetivos y desempeño. Las formas de organización basadas en el desempeño cuestionaron la jerarquía burocrática tradicional basada en las reglas al enfatizar que los resultados, y no sólo las reglas formales, importaban. Los ejecutivos administrativos no sólo eran responsables de seguir las reglas establecidas y los procedimientos, sino también de ofrecer resultados. Una de las principales doctrinas de la NGP es la discrecionalidad administrativa sumada a los objetivos transparentes y el control *ex post* por resultados o desempeño (Hood y Bevan, 2004). La gestión del desempeño tiene tres componentes principales (Lægreid *et al.*, 2006): primero, el liderazgo debe formular metas y objetivos claros y dar a los órganos subordinados libertad y discrecionalidad en su trabajo cotidiano; segundo, los organismos subordinados deben reportar sus resultados con un sistema bien desarrollado de

indicadores de desempeño; tercero, los ejecutivos deben usar los resultados reportados para mejorar el desempeño. Sin embargo, los sistemas de gestión del desempeño son espadas de doble filo o híbridos que suponen tanto autonomía como control. Por un lado, se derivan de las teorías de la organización económica, como modelos agente-principal (Boston *et al.*, 1996). Aquí, se asume que los organismos del sector público son cuerpos que ven por sus propios intereses y necesitan estar controlados mediante contratos, reportes y evaluaciones de desempeño específicos. Así, hay un elemento de desconfianza y de centralización que se identifica con el lema “hacer que los administradores administren”. Por otro lado, la gestión del desempeño se deriva de las teorías de la administración que presuponen que las unidades subordinadas y los órganos superiores tienen intereses comunes. Según esta perspectiva, la única forma de aumentar la eficiencia es dar a los gerentes operativos más discrecionalidad y libertad para decidir cómo usar los recursos asignados. La forma idónea de mejorar una organización es, por lo tanto, permitir más autonomía y flexibilidad. Esto implica la confianza y voluntad de descentralizar, identificadas por el lema “dejar que los administradores administren”. Por lo tanto, el sistema es mixto y prescribe tanto la centralización como la descentralización (Aucoin, 1990), y es una pregunta empírica hacia qué dirección se inclinará en la práctica (Christensen y Læg Reid, 2001).

De aquí se deriva una de las hipótesis de nuestro siguiente análisis, a saber, que la NGP y la gestión del desempeño fortalecen la coordinación central y vertical dentro de cada área ministerial (H2a). Otra es que debilitarán la jerarquía y delegarán poder de coordinación a administradores y organismos locales (H2b). Alternativamente, podría no haber ningún efecto positivo en la coordinación horizontal, en nuestro caso medido como “coordinación entre gobierno central y local” o “con participantes de la sociedad civil” (H2c).

POS-NGP: COORDINACIÓN A TRAVÉS DE ACUERDOS DE RED

Las redes pueden verse como un mecanismo alternativo o suplementario de coordinación (Bouckaert *et al.*, 2010). En contraste con la forma burocrática, no hay una autoridad dominante en la cima de la burocracia. Hay varios conjuntos de actores con su propia participación en el proceso de toma de decisiones que en parte se complementan y en parte compiten entre sí. Los acuerdos de red por lo general son horizontales, se basan más en la confianza, se caracterizan por la negociación y por la cooperación mutua entre actores involucrados. Las reformas pos-NGP se han asociado con el establecimiento de tales redes, con la meta principal de contrarrestar la desintegración o la fragmentación del sector público que

trajo consigo la NGP al introducir más integración y coordinación (Peters, 2006; Christensen y Læg Reid, 2007). Osborne (2006; 2010) llama a esta tendencia de reformas la nueva gobernanza pública. Muchos problemas sociales —salud (pública) y seguridad social (desempleo, pobreza) son sólo dos ejemplos— no se pueden compartimentar entre líneas sectoriales, por lo que la capacidad de coordinación intersectorial es importante. Tales problemas complejos o “retorcidos” de políticas públicas realzan la necesidad de una coordinación contingente y de enfoques de red (Christensen y Painter, 2004; Kettl, 2003, Wise, 2002).

El intento por coordinar la creación de políticas públicas y el suministro de servicios en el gobierno más allá de los límites organizacionales no es nuevo (Ling, 2002; Kavangh y Richards, 2001; Christensen *et al.*, 2012). Esfuerzos posteriores se han llamado gobierno articulado (GA) y gobierno integral (GI), gran parte en contraste con las reformas NGP, y los eslóganes han ofrecido nuevas etiquetas para la vieja doctrina de coordinación en el estudio de la administración pública (Hood, 2005). Sus defensores la describen como una estrategia más holística (Bogdanor, 2005). Estos nuevos intentos de reforma comenzaron a fines de la década de 1990 en algunos de los países NGP más radicales, como Reino Unido, Nueva Zelanda y Australia (Perri, 2005). El gobierno de Blair en 1997 introdujo el gobierno articulado. Un objetivo principal era asir mejor los asuntos retorcidos que abarcaban los límites de las organizaciones del sector público, los niveles administrativos y los ámbitos políticos. Se volvió uno de los temas principales del programa de modernización de la nueva administración laborista de Blair (Richards y Smith, 2006) y después se esparció a otros países (Christensen *et al.*, 2007, 2013). El GA se presentó como el opuesto de la departamentalización, la visión de túnel y las islas verticales. Como también argumenta Pollitt (2003), no está totalmente claro lo que significa el GA. Tanto el GA como el GI han surgido como fórmulas novedosas y no como conceptos científicos precisos, y en la práctica se usan más o menos como sinónimos.² La frase gobierno articulado denota la aspiración por conseguir la coordinación horizontal y vertical con el fin de eliminar situaciones en que las diferentes políticas se perjudiquen entre sí, para hacer mejor uso de los recursos escasos, para crear sinergias al unir a diferentes participantes en un ámbito político particular y para ofrecerles a los ciudadanos un acceso a servicios eficiente y no fragmentado. El traslape con el GI es obvio. El alcance de tales iniciativas de refor-

² También hay muchos otros términos que describen el reto de mejorar la coordinación entre sectores políticos y suministro de servicios, como gobierno interconectado, gobierno holístico, gobierno conectado, política transversal, gestión horizontal, asociaciones y gestión pública colaborativa.

ma es bastante amplio. Se pueden distinguir vínculos tanto horizontales como verticales, y los objetivos de tales iniciativas pueden ser un grupo, una localidad o un sector político. Las actividades pueden abarcar ninguno o todos los niveles de gobierno y también involucrar a grupos de fuera del gobierno. Se trata de articular la cima, pero también de articular la base y de fortalecer la integración a escala local, además, involucra asociaciones público-privadas.

De esto se espera que cuanto más importante parezca ser la colaboración y la cooperación entre actores del sector público, más positiva será la evaluación de la coordinación horizontal dentro del gobierno y con los órganos regionales y locales (H3a). También se espera que los ejecutivos usen grupos y programas transversales con más frecuencia para que la calidad de la coordinación horizontal tenga una evaluación alta (H3b).

Una perspectiva contextual: Los rasgos del país importan

Finalmente, esperamos que los rasgos de cada país hagan la diferencia. Esto se deriva del supuesto de que no sólo importa la estructura, sino también el contexto (Pollitt, 2013). El contexto histórico-institucional nacional puede restringir o facilitar la coordinación. Cada país tiene sus propias tradiciones histórico-culturales y sus reformas dependen de la trayectoria, lo que da como resultado reformas nacionales con rasgos únicos (Krasner, 1988). Los movimientos internacionales de reforma se filtran, modifican, traducen e interpretan en cada cultura político-administrativa y los rasgos del sistema de gobierno nacional (Christensen y Læg Reid, 2007) así como los distintos acuerdos formales están inmersos en diferentes culturas político-administrativas que restringen lo que se percibe como un comportamiento apropiado en otro sistema administrativo (March y Olsen, 1989). Las reformas administrativas tienen que pasar una prueba de compatibilidad con cada tradición y cultura administrativas (Brunsson y Olsen, 1993). En suma, la cultura administrativa importa en los acuerdos de coordinación que se adopten y en la evaluación de la calidad de la coordinación (Verhoest, 2011).

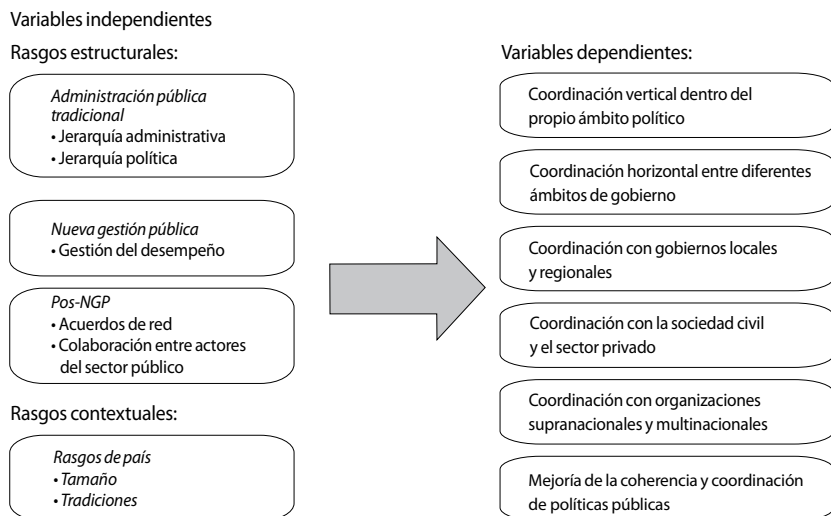
Esto también significa que cada país enfrenta una trayectoria de reforma distinta, en parte debido a las diferentes tradiciones administrativas (Ongaro, 2009). Las tradiciones administrativas son conjuntos históricos de valores, estructura y relaciones con otras instituciones que definen la naturaleza de la administración pública adecuada para cada sociedad (Painter y Peters, 2010). Es posible distinguir entre diferentes familias de países cuando se trata de cultura administrativa, como la anglosajona, la nórdica, Europa del Este, Europa continental y Europa latina (Painter y Peters, 2010; Pollitt y Bouckaert; 2011; Verhoest *et al.*, 2010). Sin em-

bargo, la bibliografía difiere en la clasificación de los distintos países; no hay un consenso sobre cuántas familias existen ni qué países pertenecen a qué familia. Aun así, algunos se consideran pioneros mientras que otros permanecen rezagados cuando se trata de adaptarse a diferentes tendencias de reforma. Las tradiciones histórico-institucionales nacionales y las distintas familias de países pueden hacer la diferencia con respecto a la calidad de la coordinación (Greve *et al.*, 2016). Los países germánicos tienen una fuerte cultura weberiana que puede facilitar la coordinación vertical interna y, al mismo tiempo, generar problemas de coordinación horizontal. Los países mediterráneos también pueden enfrentar tales problemas de coordinación. Los países más integrados del norte de Europa tienen un estilo de toma de decisiones más colaborativo, que incluye a otros participantes de la sociedad; esto puede promover más coordinación horizontal y también mayor coordinación con los gobiernos locales y regionales y con los participantes fuera del gobierno. Por lo tanto, en nuestro análisis, asumimos que las diferentes tradiciones administrativas pueden afectar las evaluaciones de la calidad de la coordinación (H5a).

Además, cada país tiene un tamaño particular, lo que también puede afectar la coordinación. Por lo general, se espera que los países más grandes tengan más problemas de coordinación que los pequeños (H5b).

El diagrama 1 resume nuestro modelo analítico:

DIAGRAMA 1. Marco analítico principal



Fuente: Elaboración propia.

DATOS

La base de datos es un sondeo con altos ejecutivos realizado por el proyecto de investigación Cocops (Hammerschmid *et al.*, 2016). El sondeo se basa en un censo completo de todos los ministerios y organismos centrales de gobierno en diez países europeos: Alemania, Austria, España, Estonia, Francia, Hungría, Italia, Noruega, Países Bajos y Reino Unido. Abarca los puestos de los dos niveles superiores completos y parte del tercer nivel de todos los ministerios y organismos centrales. En los campos de empleo y salud, también se incluyen los órganos gubernamentales regionales. El sondeo se implementó en la forma de una encuesta en línea con versiones estandarizadas de la página web para cada país y se llevó a cabo en 2012. Hubo 4 780 respuestas válidas que variaron de 1 193 en Francia a 293 en Países Bajos. La tasa de respuesta general fue de 23 por ciento.³

CALIDAD DE LA COORDINACIÓN

Se les pidió a los funcionarios públicos de alto rango que evaluaran el impacto de la gestión del sector público estilo NGP y las prácticas de gobernanza emergentes. Una de las preguntas centrales se trataba de la calidad de la coordinación, y se les pedía a los encuestados que evaluaran la coordinación en una escala de siete puntos que iba de “muy mala” a “muy buena”.

“¿Cómo caracterizaría la coordinación en su propio ámbito político con respecto a las siguientes dimensiones?”

- Órganos de gobierno nacionales dentro del mismo ámbito político
- Órganos de gobierno nacionales de otro ámbito político
- Órganos de gobierno nacionales y locales y regionales
- Órganos nacionales y supranacionales y organizaciones internacionales
- Órganos de gobierno y participantes del sector privado y la sociedad civil

La segunda pregunta importante sobre la calidad de la coordinación se refería al desempeño de la administración pública:

“Al pensar en su sector político en los últimos cinco años, ¿cómo calificaría el desempeño de la administración pública en las siguientes dimensiones?”

³ La tasa de respuestas por país fue de 37 por ciento en Austria, 35 por ciento en Estonia, 34 por ciento en Noruega, 30 por ciento en Países Bajos, 25 por ciento en Alemania, 24 por ciento en Hungría, 20 por ciento en Italia y Francia, 18 por ciento en España y 11 por ciento en Reino Unido.

La dimensión que nos interesaba era la de “coherencia y coordinación de políticas públicas”, la cual se evaluó con una escala de siete puntos, de “significativamente deteriorada” a “significativamente mejorada”. A continuación, usamos estas dos preguntas como indicador general de la percepción sobre la calidad de la coordinación.

El cuadro 2 muestra que la mayoría de los ejecutivos administrativos no evaluaron bien la calidad de la coordinación en ninguna de las siete dimensiones.⁴ El puntaje mayor se otorgó a la calidad de coordinación en órganos de gobierno nacionales dentro del mismo ámbito político, y con el sector privado y la sociedad civil. La calidad de coordinación se consideró deficiente en la coordinación horizontal con órganos de gobierno entre diferentes ámbitos políticos. Cerca de 50 por ciento reportó una mala coordinación mientras que 27 por ciento afirmó que era muy buena. Aparentemente, también hubo problemas significativos en la coordinación con órganos internacionales y supranacionales, aunque esto también podría reflejar que algunos no consideran relevante esta dimensión. La coordinación con órganos locales y regionales se calificó en un punto medio. El panorama general señala que la coordinación no se considera particularmente buena. Esta experiencia parece ser más fuerte con respecto a órganos de gobierno de diferentes ámbitos políticos, *i.e.*, coordinación horizontal interna.

CUADRO 2. Caracterización de la coordinación en su propio ámbito político, en varias dimensiones (en porcentaje)

	<i>Mala</i>	<i>Indiferente</i>	<i>Buena</i>	<i>N=100%</i>
Con órganos de gobierno dentro del mismo ámbito político	28	23	49	4038
Con órganos de gobierno de otros ámbitos políticos	49	24	27	3895
Con órganos de gobierno locales y regionales	37	24	40	3876
Con órganos internacionales y supranacionales	46	18	36	3510
Con participantes del sector privado y la sociedad civil	31	21	48	4065

Fuente: Elaboración propia. *Nota:* Todas las variables oscilan entre 1 y 7, donde 1 significa “muy mala” y 7, “muy buena”. En este cuadro “Mala” denota respuestas entre 1 y 3, “Indiferente” es 4 y “Buena” es 5-7. “No sé” se excluyó del cuadro.

⁴ Es interesante que cerca de 20 por ciento de los ejecutivos administrativos declararon no poder evaluar la calidad de la coordinación en diferentes dimensiones. Esto varía entre 27 por ciento, con respecto a la coordinación con órganos internacionales y supranacionales, y 16 por ciento, con respecto a los órganos de gobierno nacionales dentro del propio ámbito político; un patrón de respuesta que ilustra que algunas dimensiones son más relevantes que otras para los ejecutivos. Esto probablemente refleje que muchos de los ejecutivos tienen funciones y tareas dirigidas internamente y poca experiencia con los diferentes tipos de coordinación externa.

CUADRO 3. Calidad de la coordinación dentro del propio ámbito político. Porcentaje de respuestas “buena” y “muy buena” (5, 6, 7 en una escala del 1-7)

	<i>Con órganos de gobierno dentro del mismo ámbito político</i>	<i>Con órganos de gobierno de otros ámbitos políticos</i>	<i>Con órganos de gobierno locales y regionales</i>	<i>Con órganos internacionales y supranacionales</i>	<i>Con participantes del sector privado y la sociedad civil</i>	<i>N (promedio)</i>
Reino Unido	64	35	36	38	58	288
Alemania	43	27	42	32	53	426
Francia	42	21	32	23	40	976
España	36	17	31	19	35	280
Italia	57	36	66	35	56	300
Estonia	54	26	26	58	47	255
Noruega	60	37	36	42	41	369
Países Bajos	54	27	40	37	61	237
Hungría	53	40	51	47	51	276
Austria	43	21	47	46	55	470
Total	49	27	40	36	48	3877

Fuente: Elaboración propia.

Al ver las variaciones entre países, surge un patrón de heterogeneidad (cuadro 3). Reino Unido y Noruega tienen los puntajes más altos en coordinación horizontal interna con órganos de gobierno dentro del propio ámbito político, mientras que España tiene el menor puntaje en este rubro. Además, la coordinación horizontal entre ámbitos políticos se considera especialmente deficiente en España, pero bastante buena en Hungría y en Noruega, en relación con los demás países. La coordinación con órganos regionales y locales se considera relativamente buena en Italia y Hungría, pero mala en Estonia. Francia y España también enfrentan problemas de coordinación entre niveles administrativos. La coordinación con órganos supranacionales y organizaciones internacionales se percibe como bastante buena en Estonia, Hungría y Austria, pero mala en España y Francia. La coordinación con el sector privado y la sociedad civil es bastante buena en Reino Unido y Países Bajos, pero mala en España. En general, los problemas de coordinación son más notorios en España según sus funcionarios públicos. Además, Francia tiene un puntaje promedio bajo en todas las dimensiones, mientras que Hungría y Reino Unido se comportan mejor que el promedio.

El cuadro 4 muestra que la generalidad de los funcionarios públicos reportó un patrón bastante equilibrado con respecto al desarrollo de la coherencia y

CUADRO 4. Calidad de la coherencia y la coordinación de políticas públicas en la administración pública dentro del propio ámbito político en los últimos cinco años

	<i>Deterioro</i>	<i>Indiferente</i>	<i>Mejoría</i>	<i>N=100%</i>
Reino Unido	22	31	47	329
Alemania	37	37	25	515
Francia	34	31	34	1 038
España	36	30	35	280
Italia	32	28	40	296
Estonia	27	39	34	278
Noruega	19	39	42	380
Países Bajos	23	26	54	263
Hungría	29	29	42	301
Austria	39	33	22	547
Total	31	33	35	4 227

Fuente: Elaboración propia. *Nota:* la variable oscila entre 1 y 7, donde 1 significa “significativamente deteriorada” y 7, “significativamente mejorada”. En este cuadro “Deterioro” denota puntajes del 1 al 3, “Indiferente” es 4 y “Mejoría” es 5-7. “No sé” se excluyó del cuadro.

coordinación de políticas públicas en los últimos cinco años: 35 por ciento vio mejorías, 31 por ciento reportó deterioro y el último tercio no notó ningún cambio mayor en su propio ámbito político. Países Bajos es el único lugar donde más de la mitad de los ejecutivos administrativos reportó mejorías. Reino Unido muestra un patrón similar. Noruega tiene el puntaje de deterioro más bajo, con 19 por ciento. En Austria y Alemania se encuentra un panorama más negativo, con una proporción significativamente mayor de funcionarios públicos que reportó deterioro, comparada con la proporción que reportó mejoría. En España y Francia la proporción que reportó mejoría y la que reportó deterioro es aproximadamente la misma.

Un análisis de correlación (no mostrado aquí) revela que las seis dimensiones de coordinación son complementarias y suplementarias. Hay una correlación positiva significativa entre todas las dimensiones, que va de 0.17 a 0.72 (R de Pearson). La correlación más fuerte es entre la coordinación horizontal y la vertical dentro del gobierno. La correlación más débil es entre la coordinación y la coherencia de políticas públicas y el nivel internacional-sector privado-sociedad civil. Esto indica que si los ejecutivos perciben que la coordinación en una dimensión es buena, también tienden a evaluar positivamente la coordinación en otras dimensiones. Parece que los problemas de coordinación interna van de la mano con los problemas de coordinación externa, y los retos de coordinación

vertical están conectados con los problemas de coordinación horizontal. El puntaje de coherencia y coordinación de políticas públicas también varía significativamente de forma positiva con la coordinación en las cinco dimensiones. En conjunto, esto significa que las diferentes dimensiones de coordinación no son categorías independientes entre sí y que hay bastante traslape entre ellas (véase también Christensen y Læg Reid, 2008a).

REFORMAS Y HERRAMIENTAS DE COORDINACIÓN

Jerarquía y redes

Al enfrentarse a problemas de coordinación con otras organizaciones, el cuadro 5 muestra que los funcionarios públicos europeos son más proclives a referir el asunto hacia arriba en la jerarquía administrativa. En total, dos tercios de los funcionarios públicos encuestados estuvieron inclinados a concordar con esto.⁵ Referir asuntos hacia arriba en la jerarquía política y a órganos y actores políticos también sucedió con frecuencia, pero fue mucho menos común que utilizar la jerarquía administrativa. Establecer más trabajo o grupos de proyecto temporales, transversales y *ad hoc* también fue bastante común, muchas veces combinado con acuerdos o programas transversales de política. Alrededor de un tercio de los ejecutivos reportó que era importante decidir sobre organizaciones líderes o consultar a expertos. Establecer más órganos permanentes con objetivos especiales o consultar a organizaciones del sector privado o de la sociedad civil no fue muy común.

El cuadro 5 revela que hay una variación significativa entre países dependiendo de cómo se aplican las diferentes medidas de coordinación. Referir asuntos hacia arriba es más común en Francia, España e Italia, y menos común en Estonia, Noruega, Países Bajos y Reino Unido. Referir casos a la jerarquía política es más común en Italia y menos frecuente en Estonia y Reino Unido. Los acuerdos de red son más comunes en Reino Unido y en Países Bajos, y menos usados en España, Italia y Hungría.

El cuadro 6 muestra qué tan importante es para los ejecutivos la colaboración y la cooperación entre diferentes actores del sector público como tendencia de reforma dentro de su ámbito político. De hecho, entre las 15 diferentes tendencias de reforma, ésta se evaluó como la más importante, junto con la reducción

⁵ Las designaciones “tiende a” o “inclinado a concordar” y “tiende a estar en desacuerdo” se refieren a categorías en el sondeo basadas en una escala que va de 1 a 7, donde los porcentajes para los números 1, 2 y 3 (vs. 5, 6 y 7) se suman y se interpretan como “tiende a estar en desacuerdo” (vs. “tiende a concordar”).

CUADRO 5. Procedimientos preferidos en casos de intereses en conflicto o responsabilidad entre organizaciones (porcentajes)

	<i>Referir asuntos hacia arriba en la jerarquía</i>	<i>Establecer trabajo y grupos de proyecto transversales</i>	<i>Establecer acuerdos y programas transversales de política</i>	<i>Referir el asunto a actores u órganos políticos</i>	<i>N (promedio)</i>
Reino Unido	44	58	46	14	70
Alemania	58	36	21	33	449
Francia	85	50	26	41	1 058
España	78	22	16	39	282
Italia	70	30	51	49	306
Estonia	52	49	49	27	298
Noruega	55	53	22	34	405
Países Bajos	49	61	49	40	270
Hungría	66	35	28	31	302
Austria	61	46	19	29	574
Total	67	44	29	36	4 080

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO 6. La importancia de la colaboración y la cooperación entre sectores como tendencia de reforma (porcentajes)

	<i>No es importante (1,2,3)</i>	<i>Indiferente (4)</i>	<i>Importante (5,6,7)</i>	<i>N=100%</i>
Reino Unido	14	16	70	334
Alemania	11	14	75	537
Francia	11	21	58	1 054
España	26	18	57	288
Italia	22	11	67	301
Estonia	4	8	88	297
Noruega	9	16	75	398
Países Bajos	4	10	86	266
Hungría	18	23	59	309
Austria	12	12	77	577
Total	15	16	69	4 361

Fuente: Elaboración propia.

del sector público y el gobierno electrónico o digital (Hammerschmidt *et al.*, 2013). Al analizar las diferencias entre países, la colaboración y la cooperación fueron más extensas en Estonia y Países Bajos, y en menor medida en Francia, España y Hungría.

Una prueba de correlación entre las herramientas y reformas de coordinación muestra que no hay correlaciones negativas significativas entre jerarquía y acuerdos de red (no se muestra). Esto podría indicar que los acuerdos transversales no reemplazan a la jerarquía, sino que tienden a operar a la sombra de —o sumados a— la jerarquía. Sin embargo, hay una correlación positiva significativa entre establecer trabajo y grupos de proyecto transversales, establecer acuerdos y programas transversales de política y también más órganos permanentes con objetivos especiales (R Pearsons=0.41 y 0.43), lo cual ilustra que estas formas representan un repertorio de acuerdos de red complementarios. Generalmente, la importancia de las reformas de colaboración y cooperación están significativamente correlacionadas con el establecimiento de trabajo y grupos de proyecto transversales (R Pearsons=0.19) y de acuerdos transversales de política (R =0.21). También hay una correlación positiva entre referir asuntos hacia arriba en la jerarquía administrativa y en la jerarquía política (R Pearsons=0.29) en sintonía con lo que se esperaría de un modelo burocrático weberiano.

NGP: GESTIÓN DEL DESEMPEÑO

Nuestros análisis confirman que la gestión del desempeño (medido aquí por la prevalencia de la gestión por objetivos y resultados) se ha vuelto una herramienta principal de coordinación en Europa. En general, 71 por ciento de los ejecutivos reporta usar gestión por objetivos y resultados en su propia organización en gran medida (cuadro 7).⁶ Sin embargo, hay variaciones significativas entre países sobre el uso de dicho instrumento. La gestión del desempeño tiene un bastión en Reino Unido, Países Bajos, Italia y Noruega. Más de ocho de cada diez ejecutivos reportaron que se usa en gran medida en su organización. La gestión del desempeño se usa considerablemente menos en España, Hungría y Estonia.

⁶ Una prueba de correlación revela que hay una débil correlación negativa entre la gestión del desempeño y referir asuntos hacia arriba en la jerarquía (R Pearsons= -0.04 , sign 0.01) y a órganos políticos (R Pearsons= -0.05 , sign 0.01), pero una correlación positiva con trabajo y grupos de proyecto transversales (R = 0.20, sign 0.000) y la importancia de las reformas de colaboración y cooperación (R = 0.19, sign 0.000). Esto indica que los acuerdos de red complementan más de lo que reemplazan la gestión del desempeño como herramienta de coordinación, y también que la gestión del desempeño está menos vinculada al control político y a la jerarquía burocrática tradicional. Estas herramientas de coordinación parecen estar débilmente emparentadas.

CUADRO 7. ¿Qué tan importante es la gestión por objetivos y resultados en su organización?

	<i>No es importante (1, 2, 3)</i>	<i>Indiferente (4)</i>	<i>Importante (5, 6, 7)</i>	<i>N=100%</i>
Reino Unido	5	8	87	345
Alemania	21	11	68	548
Francia	15	12	73	1 158
España	43	14	43	309
Italia	9	3	88	320
Estonia	38	16	47	300
Noruega	6	9	85	421
Países Bajos	5	8	87	286
Hungría	40	13	47	312
Austria	18	9	73	595
Total	19	10	71	4594

Fuente: Elaboración propia.

EXPLICAR VARIACIONES EN LAS PERCEPCIONES DE LA CALIDAD DE LA COORDINACIÓN

¿Cómo afectan los puntajes de las variables independientes, *i.e.* jerarquía, gestión del desempeño, acuerdos de red, crisis financiera y rasgos del país, a las diferentes dimensiones de la calidad de coordinación? Esta sección presenta las relaciones multivariadas entre cada conjunto de variables independientes y variables dependientes.

El análisis multivariado, mostrado en el cuadro 8, por lo general revela que las variables explicativas más importantes están relacionadas con los acuerdos de red. Las reformas de colaboración y cooperación parecen ser especialmente importantes en todas las dimensiones. El trabajo y los grupos de proyecto transversales y los acuerdos y programas transversales de política también significan una diferencia. La gestión del desempeño parece tener un impacto positivo mayor en todas las dimensiones de coordinación.

También resulta interesante que referir asuntos hacia arriba en la jerarquía administrativa no parece afectar la calidad de la coordinación, sino al contrario, llevarlos a la jerarquía política parece mejorar la coordinación interna vertical y horizontal dentro del gobierno, así como la coordinación internacional.

Al analizar los rasgos específicos por país, el tamaño del país tiene un efecto positivo significativo en la coordinación horizontal entre ámbitos políticos y en

CUADRO 7. Resumen de los análisis de regresión multivariada. Regresión lineal, coeficientes beta

	<i>Coordinación vertical</i>	<i>Coordinación horizontal</i>	<i>Coordinación local-regional</i>	<i>Coordinación internacional</i>	<i>Coordinación social</i>	<i>Coherencia y coordinación de políticas públicas</i>
<i>Perspectivas de reforma:</i>						
Jerarquía:	–	–	–	-0.02	-0.01	-0.02
Referir asuntos hacia arriba						
Referir asuntos a actores y órganos políticos	0.06**	0.09**	–	0.10**	–	–
NGP:						
Gestión por objetivos y resultados	0.10**	0.07**	0.09**	0.02	0.09**	0.13**
Redes:						
Establecer trabajo y grupos de proyecto transversales	0.05*	0.04*	0.03	0.07**	0.06*	0.03**
Establecer acuerdos y programas transversales de política	0.09**	0.08**	0.10**	0.07*	0.11**	0.10**
Colaboración y cooperación entre diferentes actores públicos	0.17**	0.16**	0.19**	0.08**	0.17**	0.16**
<i>Rasgos específicos de país:</i>						
Tamaño del país, a escala	-0.01	0.08*	–	-0.09**	0.01	0.06*
Dummy mediterránea	-0.11	-0.09**	0.04*	-0.13*	-0.08*	-0.09
Dummy germánica	-0.10	–	0.07**	0.10	0.06*	-0.18**
Dummy ex comunista	0.01	0.13**	–	0.10*	–	0.01
Dummy Europa del Norte	-0.02	0.11**	–	0.03	–	0.03
N	3234	3142	3130	2820	3268	3529
R ²	0.1021	0.1026	0.0796	0.1417	0.1021	0.1105
R ² ajustada	0.0992	0.1000	0.0779	0.1384	0.0999	0.1079
Estadísticas F	36.62	39.77	45.03	42.15	46.34	43.68
Significancia si F	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000	0.0000

Fuente: Elaboración propia. *Nota:* en el análisis de regresión sólo se incluyen las variables con efectos bivariados significativos. Las variables dependientes tienen una escala de 1 a 7. – No incluidos en la regresión. * $p < 0.05$; ** $p < 0.001$.

coherencia y coordinación de políticas públicas, pero un efecto negativo en la coordinación internacional. Los países pequeños tienen mejores puntajes en coordinación horizontal y en coherencia y coordinación de políticas públicas, pero peores en coordinación internacional. Los países mediterráneos presentan débil coordinación horizontal, coordinación internacional y coordinación social. Los países germánicos tienen una coordinación bastante fuerte con los ámbitos local y regional y con la sociedad, pero el desarrollo temporal de la coherencia y coordinación de políticas públicas se ha deteriorado. Los países ex comunistas y los del norte de Europa califican alto en coordinación horizontal con órganos de gobierno entre ámbitos políticos.

Nuestro modelo explica 14 por ciento de la variación total de la dimensión de coordinación internacional y menos para las demás dimensiones. Ésta es una limitación. Aun así, tenemos hallazgos sólidos y significativos sobre el efecto de las variables independientes individuales y la combinación de variables. Sumado a esto, nos interesa más la fuerza explicativa relativa de las distintas variables que el poder explicativo total del modelo.

DISCUSIÓN

Nuestro marco teórico y analítico esperaba que la perspectiva de reforma de coordinación, junto con los rasgos específicos de cada país, tuviera efectos en las percepciones de la calidad de la coordinación. Los resultados del sondeo indican que los altos ejecutivos dentro del servicio público europeo efectivamente perciben problemas de coordinación en varias dimensiones. La mayoría no percibe la coordinación como buena. Por supuesto, hay variaciones significativas entre las diferentes dimensiones de coordinación. Mientras que los ejecutivos tienden a evaluar la coordinación vertical en su propio ámbito político como muy buena, identifican más problemas en la coordinación horizontal con órganos de gobierno entre ámbitos políticos, y también en la coordinación vertical hacia arriba a escala internacional. La coordinación intersectorial con participantes del sector privado y la sociedad civil, así como con órganos locales y regionales, se evalúa en un punto intermedio. Los ejecutivos administrativos tienen una visión más bien mixta del desarrollo de la coherencia y coordinación de políticas públicas. También hay una variación significativa en las percepciones de los países europeos sobre la calidad de coordinación y su desarrollo.

Los gobiernos europeos aplican una variedad de mecanismos de coordinación. Incluso después de varias décadas de reformas administrativas intensivas, conducidas por la NGP y los acuerdos de red, la jerarquía sigue siendo un mecanismo

de coordinación importante. Referir asuntos hacia arriba en la jerarquía administrativa es el mecanismo de coordinación más común. Referir asuntos hacia arriba en la jerarquía política es un poco menos común, aunque también frecuente. Los acuerdos transversales también son bastante populares con respecto tanto al uso de acuerdos y colaboración de red como a reformas de cooperación. Esto indica un desarrollo hacia más acuerdos basados en redes, sumado a, o a la sombra de, la jerarquía. Además, nuestros datos confirman que la gestión del desempeño se ha vuelto una herramienta de coordinación muy popular en la mayoría de los gobiernos centrales europeos.

También hay una variación significativa en la experiencia de coordinación de los funcionarios públicos en cada país, un hallazgo que sustenta observaciones previas (Bouckaert *et al.*, 2010). Las percepciones sobre las dimensiones de coordinación dependen, primero que nada, del uso de los acuerdos de red y de la gestión del desempeño. El efecto de la jerarquía administrativa es débil, lo que indica que referir asuntos en los que los intereses o la responsabilidad de la propia organización entren en conflicto o se traslapen con los de otras organizaciones más arriba en la jerarquía administrativa no es un mecanismo de coordinación muy exitoso. Referir asuntos hacia arriba en la jerarquía política parece tener un efecto positivo en la calidad de la coordinación, en especial dentro del aparato de gobierno y verticalmente hacia los órganos internacionales.

Sin embargo, no hay una relación de uno a uno entre reformas y herramientas de coordinación, por un lado, y calidad de la coordinación, por el otro. Aunque la coordinación se considere importante y se hayan introducido diferentes instrumentos de coordinación, los juicios sobre su impacto o el efecto real parecen estar mezclados. Esto confirma los hallazgos de un estudio cualitativo sobre coordinación en Europa (Lægreid *et al.*, 2016). En nuestros análisis, las reformas de colaboración y cooperación se enlistaron entre las percepciones de las funciones propias y las tendencias de reforma más importantes, independientemente del país, aunque la evaluación de la coordinación estuvo mucho más diferenciada. A pesar de la atención considerable a los asuntos de coordinación, menos de la mitad de los encuestados respondieron que la coherencia y la coordinación de políticas públicas en su propio ámbito político hubiera mejorado.

El cuadro 9 resume las principales expectativas basadas en las cuatro perspectivas teóricas y las compara con los principales resultados de los análisis de datos. En general, se ve un patrón mixto. Se sostienen algunas de las hipótesis, pero otras no. Una conclusión general es que las medidas de coordinación influyen en la percepción de la calidad de la coordinación. En especial, la gestión del desem-

CUADRO 9. Principales expectativas y resultados

	<i>Apoyo</i>
<i>Jerarquía:</i>	
H1: los ejecutivos que usan la jerarquía administrativa tendrán puntajes altos en coordinación vertical interna y los que usan la jerarquía política tendrán puntajes altos en coordinación horizontal externa	Parcial
<i>NGP:</i>	
H2a: NGP fortalecerá la coordinación vertical interna	Sí
H2b: NGP debilitará la coordinación vertical interna	No
H2c: NGP no tendrá efecto positivo en la coordinación gubernamental horizontal ni en la coordinación con el gobierno local y regional	No
<i>Acuerdos de red:</i>	
H3a: los acuerdos de red fortalecerán la calidad de la coordinación vertical y horizontal con órganos regionales y locales	Sí
H3b: los acuerdos de red fortalecerán la coordinación con grupos externos	Sí
<i>Rasgos de país:</i>	
H5a: hay variaciones por país que dependen de las diferentes tradiciones administrativas	Sí
H5b: los países más grandes tendrán más problemas de coordinación que los pequeños	Parcial

Fuente: Elaboración propia.

peño y los acuerdos de red hacen una diferencia. Los rasgos de cada país también son importantes. Obviamente, no hay convergencia en Europa hacia un conjunto de mecanismos de coordinación. También hay variaciones significativas en la percepción de la calidad de la coordinación.

Incluso aunque la jerarquía administrativa siga siendo un mecanismo dominante de coordinación, no parece tener mayor impacto en la calidad de la coordinación. Los resultados sustentan la postura de que la coordinación representa esfuerzos híbridos y multidimensionales que mezclan iniciativas de reforma, rasgos estructurales y características específicas de cada país.

Evaluar la calidad de la coordinación es difícil, y los ejecutivos europeos parecen estar de acuerdo. La variación en sus percepciones se asocia tanto al uso de distintas herramientas de coordinación relacionadas con redes como al uso de la gestión del desempeño. Hay variaciones por país significativas. La gestión del desempeño (administrar por objetivos y resultados) no sólo afecta la coordinación jerárquica interna, también parece tener una repercusión positiva en las percepciones sobre la coordinación horizontal y la coordinación con órganos externos. La colaboración y la coordinación horizontal entre diferentes organizaciones del sector público ha sido una tendencia de reforma importante en los últimos años; sin embargo, es bastante difícil conocer sus efectos reales sobre la coherencia y la coordinación de políticas públicas con base en nuestros datos, pero también en general.

Nuestros datos muestran que los asuntos de coordinación son importantes para que los ejecutivos administrativos entiendan su propio papel, y también para la agenda de reforma. Aun así, muchos ejecutivos enfrentan fuertes retos de coordinación y los efectos de las distintas medidas de reforma sobre la coordinación son discutibles. En general, la coordinación se evalúa como bastante mala, en particular la coordinación horizontal entre órganos de distintos ámbitos políticos (Læg Reid, *et al.*, 2013). Se percibe una mejoría en la calidad de la coordinación en la dimensión vertical, dentro de los órganos de gobierno nacionales en el mismo ámbito político; sin embargo, no hay un patrón fuerte y el asunto es bastante complejo.

CONCLUSIÓN

Regresando a las preguntas de investigación iniciales, los principales hallazgos de este artículo son, primero, que la coordinación vertical sigue siendo un mecanismo de coordinación dominante, pero que se ha complementado con acuerdos de red y sistemas de gestión del desempeño. Segundo, a pesar de ser muy usada, la coordinación por medio de la jerarquía administrativa no tiene un efecto positivo en la calidad de la coordinación. Tercero, la variación en la calidad de la coordinación depende, antes que nada, de los acuerdos de red, pero la gestión del desempeño también tiene un efecto positivo. Cuarto, también hay diferencias nacionales unidas a diferentes tradiciones y culturas administrativas y al tamaño de los países. Por lo tanto, las tradiciones administrativas son importantes y afectan la calidad de la coordinación, pero necesitan entenderse como uno de varios factores que afectan la forma en que se coordinan los Estados europeos (Painter y Peters, 2010a).

Nuestra conclusión es que los retos de coordinación no pueden reducirse a explicaciones de un solo factor. La coordinación misma es un concepto multidimensional y se necesita una combinación de diferentes factores explicativos para entender la variación. Esto en parte se debe a la dependencia del contexto en los retos de coordinación. Por lo tanto, tenemos que ir más allá en la búsqueda de la piedra filosofal. Parece que no hay una solución óptima ni una fórmula correcta para la coordinación que pueda armonizar los intereses encontrados, superar la incertidumbre y las estructuras de gobierno ambiguas y tomar decisiones políticas difíciles que todos vayan a aceptar. Los sistemas de gobierno contemporáneos se caracterizan por sus interdependencias y diversidad, lo que pone más presión en los asuntos de coordinación multidimensional.

El panorama de coordinación parece ser una mezcla de los instrumentos de la vieja administración pública, la nueva gestión pública y la pos-NGP. Esto se

ilustra con que la jerarquía sigue siendo un mecanismo de coordinación fuerte junto con las asociaciones transversales y la gestión del desempeño, lo que produce acuerdos complejos e híbridos. Los diferentes mecanismos de coordinación parecen complementarse, más que reemplazarse. Esto significa que nos enfrentamos a una combinación interesante de fortaleza y flexibilidad en el panorama de la coordinación del gobierno central. Los intentos por mejorar la coordinación en un sistema gubernamental cada vez más complejo podrían tener un impacto negativo en la capacidad de los gobiernos de hacer respetar la rendición de cuentas (Peters, 2006). Fortalecer la coordinación y la coherencia no es necesariamente la panacea para los problemas complejos de políticas. La coordinación exige recursos, pero el trabajo entre organizaciones es necesario para lidiar con asuntos retorcidos que una organización no puede resolver sola. Cuando hay una discordancia entre la estructura de los problemas y la estructura de la organización, la actividad y coordinación transversales son más necesarias que al enfrentar situaciones y tareas más “mansas” y simples.

Una lección importante es que hay una combinación interesante de fortaleza y flexibilidad en el panorama de la coordinación en los gobiernos centrales (Lægreid *et al.*, 2016). La jerarquía y los acuerdos de red parecen complementarse más que reemplazarse. Los sistemas de gobierno contemporáneos se caracterizan por sus interdependencias y diversidad, lo que pone más presión en los asuntos de coordinación multidimensionales. Esto sucede especialmente en los asuntos retorcidos que se caracterizan como transfronterizos y muy complejos, ambiguos e inciertos. Las reformas en la seguridad social representan un ámbito problemático al atacar los retos del desempleo y la pobreza. En tales ámbitos políticos por lo general se da una discordancia entre la estructura de los problemas y la de la organización, y la coordinación casi siempre enfrenta dilemas y concesiones que los reformistas tienen que saber manejar (Lægreid y Rykkja, 2015). No hay una solución óptima y se tienen que tomar en cuenta los rasgos contextuales, como la cultura y tradición administrativa nacionales. Encontrar un equilibrio manejable entre instrumentos jerárquicos y soluciones de red es difícil, pero quizá sea el camino que se tiene que seguir. ☒

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Albrow, M. (1970), *Bureaucracy*, Londres, Macmillan.
- Ansell, C., A. Boin y A. Keller (2010), “Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System”, *Journal of Contingencies and Crisis Management*, 18(4), pp. 195-207.

- Aucoin, P. (1990), "Administrative Reform in Public Management: Principles, Paradoxes and Pendulums", *Governance*, 3(2), pp. 115-137.
- Bogdanor, V. (ed.) (2005), *Joined-Up Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Boston, J., J. Martin, J. Pallot y P. Walsh (1996), *Public Management: The New Zealand Model*, Auckland, Oxford University Press.
- Bouckaert, G., B.G. Peters y K. Verhoest (2010), *The Coordination of Public Sector: Organizations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Brunsson, N. y J.P. Olsen (1993), *The Reforming Organization*, Londres, Routledge.
- Christensen, D.A., T. Christensen, P. Læg Reid y T. Midtbø (2012), "Cross-border Coordination Activities in Central Government Administration: Combining Organizational Conditions and Individual Features", *Public Organization Review*, 12(4), pp. 367-382.
- Christensen, T. y M. Painter (2004), "The Politics of SARS: Rational Responses or Ambiguity, Symbols and Chaos?", *Policy and Society*, 23(2), pp. 18-48.
- Christensen, T., P. Læg Reid., P.G. Roness y K.A. Røvik (2007), *Organization Theory and the Public Sector*, Londres, Routledge.
- Christensen, T., A.L. Fimreite y P. Læg Reid (2007), "Reform of Employment and Welfare Administration: The Challenge of Coordinating Diverse Public Organizations", *International Journal of Administrative Sciences*, 73(3), pp. 389-408.
- Christensen, T. y P. Læg Reid (2001), *New Public Management: The Transformation of Ideas and Practice*, Aldershot, Ashgate.
- Christensen, T. y P. Læg Reid (eds.) (2006), *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Christensen, T. y P. Læg Reid (2006a), "Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform: Regulation of Performance Inside Government?", *Public Organization Review*, 67(6), pp. 1959-1066.
- Christensen, T. y P. Læg Reid (eds.) (2007), *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*, Aldershot, Ashgate.
- Christensen, T. y P. Læg Reid (2008), "NPM and Beyond: Leadership, Demography and Culture", *International Journal of Administrative Sciences*, 74(1), pp. 5-21.
- Christensen, T. y P. Læg Reid (2008a), "The Challenges of Coordination in Central Government Organizations: The Norwegian Case", *Public Organization Review*, 8(2), pp. 97-116.
- Christensen, T., A.L. Fimreite y P. Læg Reid (2013), "Joined-Up Government for Welfare Administrative Reform in Norway", *Public Organization Review*, 14(4), pp. 439-456.
- Dahl, R.A. y C.E. Lindblom (1953), *Politics, Economics and Welfare*, Nueva York, Harper & Row.
- Du Gay, P. (2000), *In Praise of Bureaucracy*, Londres, Sage.

- Egeberg, M. (2012), "How Bureaucratic Structure matters: An Organizational Perspective", en B.G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage.
- Goodshell, C. (1994), *The Case for Bureaucracy: A Public Administration Polemic*, Chatham, Chatham House.
- Gregory, R. (2003), "All the King's Horses and All the King's Men: Putting New Zealand's Public Sector Back Together Again", *International Public Management Review*, 4(2), pp. 41-58.
- Greve, C., P. Lægreid y L.H. Rykkja (eds.) (2016), *Nordic Administrative Reforms: Lessons for Public Management*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Gulick, L. (1937), "Notes on the Theory of Organization", en L. Gulick y L.F. Urwick (eds.), *Papers on the Science of Administration*, Nueva York, Institute of Public Administration.
- Hall, R.H., J.P. Clark, P.C. Giordano, P.V. Johnson y M.V. Roedel (1977), "Patterns of Interorganizational Relationships", *Administrative Science Quarterly*, 22(3), pp. 457-474.
- Hammerschmid, G., A. Oprisor y V. Stimac (2013), *Cocops Executive Survey on Public Sector Reform in Europe: Research Report*, Cocops, disponible en: www.cocops.eu [fecha de consulta: 17 de junio de 2013].
- Hammerschmid, G., S. Van de Walle, R. Andrews y P. Bezes (2016), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Hood, C. (1976), *The Limits of Administration*, Londres, Wiley.
- Hood, C. (2005), "The Idea of Joined-up Government: A Historical Perspective", en V. Bogdanor (ed.), *Joined-Up Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Jennings, E.T.K. y D. Krane (1994), "Coordination and Welfare Reform: The Quest for the Philosopher's Stone", *Public Administration Review*, 54(4), pp. 341-348.
- Kavanagh, D. y D. Richards (2001), "Departmentalism and Joined-up Government: Back to the Future?" *Parliamentary Affairs*, 54(1), pp. 1-18.
- Kettl, D.F. (2003), "Contingent Coordination: Practical and Theoretical Puzzles for Homeland Security", *American Review of Public Administration*, 33, pp. 253-277.
- Kickert, W., T. Randma-Liiv y R. Savi (2013), "Fiscal Consolidation in Europe: A Comparative Analysis", informe de tendencias, Cocops.
- Krasner, S. (1988), "Sovereignty: An Institutional Perspective", *Comparative Political Studies*, 21, pp. 66-94.
- Lægreid, P., P.G. Roness y K. Rubecksen (2006), "Performance Management in Practice: The Norwegian Way", *Financial Accountability and Management*, 22(3), pp. 251-270.
- Lægreid, P., P.G. Roness y K. Rubecksen (2008), "Performance Information and Performance Steering", en S. Van der Walle y W. Van Dooren (eds.), *Utilizing Public Sector Performance Information*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.

- Læg Reid, P., T. Randma-Liiv, L.H. Rykkja y K. Sarapuu (2013), *The Governance of Social Cohesion: Innovative Coordinating Practices in Public Management*, reporte de investigación, cocops, disponible en: www.cocops.eu [fecha de consulta: 12 de febrero de 2014].
- Læg Reid, P. y K. Verhoest (2010), *Governance of Public Sector Organizations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Læg Reid, P., Å.D. Nordø y L.H. Rykkja (2013), “Public Sector Reform in Norway: Views and Experiences from Senior Executives”, reporte de investigación Cocops, disponible en: www.cocops.eu [fecha de consulta: 12 de febrero de 2014].
- Læg Reid, P., Å.D. Nordø y L.H. Rykkja (2013a). “Coordination Quality in Norwegian Central Government”, documento de trabajo 14, Cocops, disponible en: www.cocops.eu [fecha de consulta: 12 de febrero de 2014].
- Læg Reid, P. y L.H. Rykkja (2015), “Organizing for ‘Wicked Problems’: Analyzing Coordination Arrangements in Two Policy Areas”, *International Journal of Public Sector Management*, 28(6), pp. 3475-3493.
- Læg Reid, P., T. Ramnda-Liiv, L.H. Rykkja y K. Sarapuu (2016), “Coordinating Challenges and Administrative Reform”, en G. Hammerschmid, S. Van de Walle, R. Andrews y P. Bezes (eds.), *Public Administration Reforms in Europe: The View from the Top*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Lodge, M. y C. Hood (2012), “Into an Age of Multiple Austerities? Public Management and Public Service Bargains across OECD Countries”, *Governance*, 25(1), pp. 79-101.
- Ling (2002), “Delivering Joined-up Government in the UK: Dimensions, Issues and Problems”, *Public Administration*, 80(4), pp. 615-642.
- March, J.G. y J.P. Olsen (1983), “Organizing Political Life. What Administrative Reorganizations Tells Us about Government”, *American Political Science Review*, 77(2), pp. 281-297.
- March, J.G. y J.P. Olsen (1989), *Rediscovering Institutions*, Nueva York, The Free Press.
- Minzberg, H. (1979), *The Structuring of Organizations: A Synthesis of the Research*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Mulgan, G. (2005), “Joined-up Government: Past, Present, and Future”, en V. Bogdanor (ed.), *Joined-up Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Olsen, J.P. (2006), “May Be it is Time to Rediscover Bureaucracy”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(1), pp. 1-24.
- Olsen, J.P. (2008), “The Ups and Downs of Bureaucratic Organization”, *Annual Review of Political Science*, 11, pp. 13-37.
- Ongaro, E. (2009), *Public Management Reform and Modernization: Trajectories of Administrative Change in Italy, France, Greece, Portugal and Spain*, Cheltenham, Edward Elgar.

- Osborne, S.P. (2006), "The New Public Governance?", *Public Management Review*, 8(3), pp. 377-387.
- Osborne, S.P. (ed.) (2010), *The New Public Governance? Emerging Perspectives on the Theory and Practice of Public Governance*, Londres, Routledge.
- Painter, M. y B.G. Peters (2010), *Administrative Traditions and Administrative Reform*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Painter, M. y B.G. Peters (eds.) (2010a), *Tradition and Public Administration*, Nueva York, Palgrave Macmillan.
- Perri 6 (2015), "Joined-up Government in the West beyond Britain: A Provisional Assessment", en V. Bogdanor (ed.), *Joined-up Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Peters, B.G. (1998), "Managing Horizontal Government: The Politics of Coordination", *Public Administration*, 76(2), pp. 295-311.
- Peters, B.G. (2005), "The Search for Coordination and Coherence in Public Policy: Return to the Centre?", manuscrito, University of Pittsburgh.
- Peters, B.G. (2006), "Concepts and Theories of Horizontal Policy Management", en B.G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Policy*, Londres, Sage.
- Pierre, J. y B. Rothstein (2011), "Reinventing Weber: The Role of Institutions in Creating Social Trust", en T. Christensen y P. Lægreid (eds.), *The Ashgate Research Companion to NPM*, Aldershot, Ashgate.
- Pollitt, C. (2003), "Joined-up-Government: A Survey", *Political Studies Review*, 1(1), pp. 34-49.
- Pollitt, C. (ed.) (2013), *Context in Public Policy and Management: The Missing Link?* Cheltenham, Edward Elgar.
- Pollitt, C., X. Girre, J. Lonsdale, R. Mul, H. Summa y M. Waerness (1999), *Performance or Compliance? Performance Audit and Public Management in Five Countries*, Oxford, Oxford University Press.
- Pollitt, C. y G. Bouckaert (2011), *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press.
- Reichborn-Kjennerud, K. (2013), "Political Accountability and the Performance Audit: The Case of the Auditor General in Norway", *Public Administration*, 19(3), pp. 680-695.
- Richards, D. y M. Smith (2006), "The Tension of Political Control and Administrative Autonomy: From NPM to a Reconstituted Westminster Model", en T. Christensen y P. Lægreid (eds.), *Autonomy and Control: Coping with Agencies in the Modern State*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Seidman, H. (1970), *Politics, Positions and Power*, Oxford, Oxford University Press.
- Simon, H. (1957), *Administrative Behavior*, Nueva York, Macmillan.

- Thompson, J.D. (1967), *Organizations in Action*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Verhoest, K. (2011), "The Relevance for Culture for NPM", en T. Christensen y P. Lægreid (eds.), *The Ashgate Research Companion to NPM*, Aldershot, Ashgate.
- Verhoest, K., B.G. Peters, E. Beuselinck y G. Bouckaert (2005), "How Coordination and Control of Public Organizations by Government Interrelate: An Analytical and Empirical Exploration", ponencia presentada en el Scancor Workshop, 1 de abril, Stanford University.
- Verhoest, K., P.G. Roness, B. Verschuere, K. Rubecksen y M. MacCarthaigh (2010), *Autonomy and Control of State Agencies*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Weber, M. (1947), *The Theory of Social and Economic Organization*, Nueva York, The Free Press.
- Wise, C. (2002), "Organizing for Homeland Security", *Public Administration Review*, 62(2), pp. 131-144.

APÉNDICE

La construcción de las variables independientes:

Enfoque coordinación: Referir asuntos hacia arriba en la jerarquía: (1) Totalmente en desacuerdo, (7) Totalmente de acuerdo.

Enfoque coordinación: Grupo de trabajo transversal: (1) Totalmente en desacuerdo, (7) Totalmente de acuerdo.

Enfoque coordinación: Establecer acuerdo/programa político transversal: (1) Totalmente en desacuerdo, (7) Totalmente de acuerdo.

Gestión por objetivos y resultados: (1) Nada en absoluto, (7) En gran medida.

Colaboración y cooperación intrasectorial: (1) Nada en absoluto, (7) En gran medida.

Enfoque coordinación: Referir asuntos a órganos/actores políticos: (1) Totalmente en desacuerdo, (7) Totalmente de acuerdo.

Tamaño del país, a escala: (81) Alemania, (63) Francia, (62) Reino Unido, (60) Italia, (44) España, (16) Países Bajos, (9) Hungría, (8) Austria, (5) Noruega, (1.4) Estonia.

Mediterráneos: (0) el resto, (1) España, Francia, Italia.

Germanos: (0) el resto, (1) Alemania, Austria.

Ex comunistas: (0) el resto, (1) Hungría, Estonia.

Norte de Europa: (0) el resto, (1) Noruega, Países Bajos.

Per Læg Reid. Profesor en el Departamento de Administración y Teoría de la Organización, Universidad de Bergen, Noruega. Ha publicado extensamente sobre reformas en el sector público, gobernanza democrática y cambio institucional en administración pública.

Åsta Dyrnes Nordø. Candidata a doctora en el Departamento de Política Comparada, Universidad de Bergen, Noruega. Sus intereses de investigación abarcan la opinión pública, las políticas públicas y la participación política.

Lise H. Rykkja. Profesora asociada del Departamento de Administración y Teoría de la Organización de la Universidad de Bergen, Noruega. Su investigación se concentra en la organización y el desarrollo de la administración pública y las políticas públicas con base en una perspectiva institucional y comparada amplia.