

# Articulación interinstitucional en las políticas públicas: alcances y limitaciones

*Interinstitutional articulation in public policies: scope and limitations*

## **Carlos Alberto Cattáneo**

Ingeniero Agrónomo. Profesor Adjunto de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Buenos Aires y de la Facultad de Ingeniería y Ciencias Agrarias de la Pontificia Universidad Católica Argentina Santa María de los Buenos Aires.  
cattaneo@agro.uba.ar

## **Ana María Bocchicchio**

Licenciada en Sociología. Profesora Asociada. Universidad de Buenos Aires  
bocchicc@agro.uba.ar

## **Resumen**

Un orden político y administrativo donde la sectorialización y la fragmentación priman por sobre la articulación y coordinación presenta serias dificultades para dar cuenta de la complejidad de las sociedades contemporáneas y de sus problemáticas. Se ha impuesto, entonces, la necesidad de adoptar nuevas perspectivas en el diseño y la gestión de las políticas públicas lo que ha dado lugar a la institucionalización de ámbitos que abordan problemas multicausales y multisectoriales. Este trabajo analiza las principales características de estas modalidades, exponiendo la tensión de las estructuras y prácticas convencionales respecto del avance de estas nuevas formas que intentan superarlas, junto con sus alcances y limitaciones. Se concluye en la necesidad de recuperar los planteos weberianos originales, en términos de las responsabilidades diferenciales de decisores políticos y aparatos burocráticos, de profundizar el avance hacia verdaderas políticas integradas y de consolidar una nueva generación de funcionarios que “piensen” los problemas públicos en clave de transdisciplinariedad, un proceso en el que las universidades tienen un papel relevante a desempeñar.

## **Fecha de recepción:**

7.5.23

## **Fecha de aceptación:**

15.12.23

**Palabras clave:** políticas públicas - Burocracia - Complejidad - Transdisciplinariedad - Coordinación institucional post pandemia

**Abstract:**

*A political and administrative order where sectorization and fragmentation take precedence over articulation and coordination presents serious difficulties to account for the complexity of contemporary societies and their problems. Thus, the need to adopt new perspectives in the design and management of public policies has prevailed and has given rise to the institutionalization of areas that address multicausal and multisectoral problems. Based on the analysis of the main characteristics of these modalities, tension of the conventional structures and practices in the management of public policies respect to the advance of these new forms is exposed in this paper, together with their scope and limitations. We conclude in the necessity of recovering the original Weberian proposals, in terms of the differential responsibilities of political decision makers and the bureaucracy; to deepen the progress towards true integrated policies and to consolidate a new generation of civil servants who “think” about public problems in a transdisciplinary way. This constitutes a process in which universities also have a relevant role to play.*

**Key-words:** Public policies - Bureaucracy - Complexity - Transdisciplinarity - Institutional coordination

## 1. Introducción

La difusión pandémica del COVID-19 y su impacto en la trama social, según haya sido la respuesta de los distintos gobiernos y sus administraciones, dieron lugar a reconfiguraciones que, en esta instancia de post pandemia, ponen de manifiesto la presencia de problemas cada vez más críticos y complejos. Problemáticas que exponen, con una intensidad mayor que hasta el presente, la necesidad de un abordaje transdisciplinar, tanto en la elaboración de los diagnósticos como en la formulación e implementación

de políticas públicas que contribuyan a resolverlas, en escenarios donde las cuestiones de índole territorial, económica, social y ambiental confluyen e intersectan.

Ante este panorama, la gestión de las políticas públicas –definidas brevemente aquí como *“el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”* (Tamayo Sáez, 1997)– parece exigir en la actualidad cambios que incluyen transformaciones de tipo cualitativo. Desde su concepción hasta su ejecución y evaluación, la construcción problemática impone la necesidad simultánea de apoyo en el conocimiento técnico experto y en el desarrollo y la aplicación de enfoques transdisciplinarios y de visiones complementarias, en particular en aquellas temáticas que, cada vez más frecuentemente, se enmarcan como “transversales” a las distintas áreas que componen un organismo: como ejemplo remitimos a conceptos como salud, ambiente, alimentación, sustentabilidad y resiliencia social que resultan complejos por sí mismos, y más aún cuando se deben conjugar en iniciativas de orden político y administrativo que suponen la actuación de distintos niveles competenciales.

Frente a tales desafíos, el modelo burocrático convencional, asumido como un conjunto de dispositivos instrumentales para la implementación de las políticas públicas, manifiesta limitaciones para la incorporación de los enfoques transdisciplinarios, incluso al interior mismo de las distintas áreas de gobierno. Este reconocimiento ha posibilitado que en los últimos años estemos asistiendo, tanto en Argentina como en toda América Latina, a una cada vez más frecuente institucionalización de instancias que van más allá de la mera adscripción a los ámbitos sectoriales, públicos y privados, y que representan a nuestro entender un avance significativo en el intento de superar la limitación anteriormente mencionada.

En tal sentido, este trabajo propone una reflexión sobre estas cuestiones partiendo, en primer lugar, de un análisis de las estructuras y prácticas encargadas de llevar adelante las políticas públicas, con los alcances y las limitaciones del modelo burocrático adoptado y en funcionamiento y sus derivaciones en la actualidad, dados los déficits que se registran respecto de las acciones de coordinación y articulación que la resolución de los problemas le plantea a dichas políticas. La construcción de un encuadre conceptual, elaborado a partir de un recorrido por textos de diversos autores argentinos contemporáneos que han estudiado con profundidad el tema, sirve de guía para el análisis de las modalidades que se vienen implementando para superar esas limitaciones, que se presentan bajo diversos esquemas de articulación y coordinación interinstitucional que han ganado protagonismo en los últimos años, con sus características, alcances y limitaciones. Para terminar, las reflexiones finales retoman nuestro objetivo, dejando planteadas algunas cuestiones derivadas del encuadre teórico elegido.

## **2. Acerca de las limitaciones en la construcción y gestión convencional de las políticas públicas**

El paradigma de la complejidad y la propuesta del pensamiento complejo constituyen pilares básicos en la obra del filósofo y sociólogo Edgar Morin; ofrecen un marco conceptual sumamente apto para establecer interrelaciones e intercomunicaciones provechosas entre diversas especialidades, metodologías y lenguajes. Para Morin (1996) la complejidad es “*la incertidumbre en el seno de los sistemas ricamente organizados*” y constituye “*un tejido de eventos, acciones, interacciones, retroacciones, determinaciones y azares que constituyen el mundo fenoménico*”. Desde esta perspectiva, los sistemas complejos se basan en un abordaje no lineal de la realidad, la cual no puede ser analizada en forma fragmentaria, dado que en dichos sistemas se manifiestan propiedades que no alcanzan a ser explicadas solo a partir del comportamiento de sus componentes.

La transdisciplinariedad constituye otro de los conceptos claves en la obra de Morin (1996). En su perspectiva la aprehensión del conocimiento de lo complejo en su integralidad solo es alcanzable a partir de una práctica transdisciplinar que ponga en juego concepciones diferentes y superadoras de los abordajes clásicos sustentados en lo disciplinar, lo interdisciplinar (cooperación entre disciplinas en función de un objeto de estudio en el cual cada una de ellas mantiene su especificidad) e incluso de lo múltiple o pluridisciplinar (estudio de un tópico de investigaciones mediante el prisma de varias disciplinas al mismo tiempo, las cuales se “cruzan” en el objeto de estudio). Si bien, a la transdisciplina se llega a partir un muy buen dominio de la disciplina, su característica esencial radica en que en la transdisciplinariedad las disciplinas no conservan su esencia y singularidad, de allí que los conocimientos ya no son más separados del sujeto, sino que forman parte de él (Galati 2017).

Tomamos estas definiciones como punto de partida para poner en tensión el objeto que nos ocupa, esto es, el tema de las políticas públicas, en tanto los principales problemas que deben abordarse son de carácter multidimensional, combinan carencias y necesidades tangibles e intangibles y expresan obstáculos y restricciones de muy diversa índole (Repetto, 2010). Ahora bien, si las políticas públicas son indicadores de la naturaleza y del funcionamiento de la maquinaria gubernamental y permiten observar la actuación del Estado, en tanto la noción misma de política pública remite a él, la primera definición que se impone supone responder a la pregunta ¿qué entendemos por Estado?

No es nuestro objetivo discutir aquí distintas teorías sobre el Estado. Sólo queremos afirmar una concepción del Estado como relación social (García Delgado, 1994), construcción social y, por lo tanto, producto histórico que, en tanto no es simple reflejo de las fuerzas sociales imperantes, tiende a preservar una autonomía relativa. Grados y condiciones de autonomía que varían sectorial y temporalmente según varían las relaciones sociales, las cuestiones que se traten, los intereses que se afecten, y las prácticas y estrategias

de los actores políticos y burocráticos. Esto último refiere a la necesidad de considerar el componente de aparato del que dispone el Estado, con una burocracia que es la responsable de la implementación de las políticas (Bocchicchio, 2008). En este sentido, es posible reconocer su capacidad para implementar políticas generadas desde sus propios intereses y su propia lógica burocrática (Meny y Thoenig, 1992). Reconocimiento de un Estado que no constituye un cuerpo monolítico sino que se expresa en una pluralidad de actores, con diferentes niveles de coordinación entre sí, con distintas capacidades en términos de dotaciones de recursos de todo tipo y que pueden llegar a tener objetivos diferentes y hasta contradictorios y que, de acuerdo a Fernández (2021), opera con un aparato institucional en el que se cruzan tensiones y contradicciones. Se impone, entonces, y a fin de dar cuenta de nuestro objeto de estudio, referir al fenómeno burocrático –sus ajustes pero también sus distancias de funcionamiento según el tipo ideal weberiano– así como las reservas más sustantivas que trascienden lo meramente instrumental (Bocchicchio, 2005).

Para Max Weber (1969), una de las características fundamentales de la burocracia moderna es el desarrollo cualitativo y cuantitativo de las tareas administrativas. La racionalidad burocrática se sustenta así en un ámbito diferenciado de competencias, lo que se traduce en el establecimiento de los sectores administrativos, desde los ministerios o secretarías hasta las unidades departamentales (Moreno Plata, 2011). En base a este modelo se han ido diseñando –y sedimentando como capas geológicas en algunos casos– mecanismos burocráticos de gestión basados en la compartimentalización y fragmentación de la gestión en función de las competencias e incumbencias de cada área –los vulgarmente denominados “raviolos” de la estructura de un organigrama funcional–, que conforman el grado de diferenciación estructural (Oszlak, 2006). De manera secundaria, se han generado también mecanismos que fortalecen los poderes informales que detentan el conocimiento experto técnico de la gestión y el manejo de las temáticas, con los actores internos y externos, asociados simplemente por antigüedad y/o persistencia en un área determinada.

En ese marco, la percepción de la administración pública como un “*paradigma integrativo*” (Metcalfé, 1999) corre el riesgo de revelarse cada vez más aspiracional y menos real en la medida que se observa una tendencia creciente a un incremento significativo de esos “raviolos” con cada nuevo organigrama que se presenta en cada nueva administración, o aún incluso dentro del período de vigencia de las mismas. En muchos casos sus funciones no están claramente delimitadas y si a ello le agregamos otras limitaciones reconocidas del organigrama funcional, tales como la dificultad de coordinación a través de las líneas funcionales, la visión funcional de la organización y el retraso que ocasiona en el proceso de toma de decisiones (Hodge, Anthony y Gales 1998), junto a la compartimentalización de la información, no sorprende que nos encontremos ante un escenario en donde “*hay macroproblemas pero no hay macrocompetencias para intentar resolverlos*” (Metcalfé, 1999).

Por su parte, Alessandro y Ortiz de Zárate (2022) postulan la existencia de un desajuste entre las estructuras estatales, que poseen una “naturaleza vertical” y la horizontalidad presente en los problemas públicos. Una de las consecuencias derivadas de esta situación se observa en que las distintas áreas buscan sus propios objetivos en lo que se denomina la “*ecología institucional*”, y ello redundando en un exceso de administración de las partes descuidando el todo”, produciendo como resultado un “*comportamiento del sistema que termina siendo una consecuencia fortuita de las interacciones de las partes*”. Se suma además el riesgo adicional de que la gestión se convierte en una “*categoría intermedia*”, lo que supone aceptar la responsabilidad de dirección sin la posibilidad de ejercer un adecuado control y la subestimación de la importancia de que la eficacia de toda organización en contextos de marcada interdependencia se subordina a la forma en que se combinan sus actividades con las de otras, debiendo evitarse lo que se denomina “*un vacío de gestión de la interdependencia*” (Metcalf, 1999).

En igual sentido debemos señalar también la capacidad de supervivencia de muchas estructuras más allá de cambios en las administraciones y en las políticas, apoyadas en “*lógicas e inercias institucionales y organizacionales con tendencias a la compartimentalización y a la autosuficiencia*” (Martínez Nogueira, 2010). Así, las posibilidades de superar los problemas relevantes enfrentan limitaciones, dadas las insuficiencias en los arreglos institucionales y organizacionales que terminan fracturando la realidad e impiden una consideración totalizadora e integrada.

Finalmente, y a fin de completar el encuadre de la problemática que aborda esta presentación, hay que destacar los enfoques reduccionistas que atribuyen una sola causalidad a cuestiones de por sí complejas y terminan generando “*...cuasi monopolios de acción temática a áreas ministeriales especializadas de manera discreta y angosta*” (Acuña, 2010). Consecuencia de ello es la falta de coherencia entre objetivos sectoriales y de coordinación entre autoridades y ámbitos encargados de la implementación de las políticas, un aspecto que se expresa tanto de forma transversal (entre áreas funcionales) como vertical (competencias de orden estatal, provincial y municipal) y hasta longitudinal (Lerda, Acquatella y Gómez, 2005).

### **3. Eficiencia, eficacia y la necesidad de avanzar hacia nuevos mecanismos y esquemas de articulación**

Con base en lo expuesto, podemos afirmar que la coordinación entre áreas constituye una de las claves para conseguir la eficacia en la gestión pública (Metcalf, 1999), siendo a su vez una fórmula que permite, dada la especialización del trabajo que se produce en las distintas áreas, integrar o armonizar las diversas partes de la organización para que se consigan los objetivos de la misma.

En este marco, la coordinación debe tener como objetivo la recomposición de la *fragmentación político-administrativa para incrementar la eficacia y la eficiencia*. (Morata, 1991). La integralidad y coordinación van de la mano; consecuentemente no puede haber una adecuada gestión de las políticas públicas sin una estrategia desde la conducción y sin una operatoria adecuada en los agentes encargados de su ejecución. Tomando también la idea que plantea Acuña en relación con la coordinación dentro de distintas jurisdicciones y organismos al interior de un gobierno, podemos afirmar que el objetivo al interior de una unidad ministerial es el de reducir los costos de intercambio (ineficientes) entre las áreas que lo componen (los “ravioles” de la estructura), cuya racionalidad y autonomía resultaban (y resultan) en superposiciones, ausencias, tensiones de enfoques y competencias intra e interburocráticas (Acuña, 2010). Hay que tener en cuenta también que, cuanto mayores sean los niveles de diferenciación, especialización e interdependencia más alto es el grado de complejidad e incertidumbre de la administración pública y, consecuentemente, mayor la necesidad de establecer apropiados mecanismos de articulación e integración (Oszlak, 2006).

En consecuencia, tal como plantea Repetto (2005) se debe avanzar hacia una mayor “*coordinación pro-integralidad*” apuntando a la creación de sinergias (asociación y colaboración) de distintos tipos para el logro de objetivos específicos: cognitivas (que promueven el intercambio de información y conocimiento entre las partes); de procesos y actividades (necesarias para implementar acciones estratégicas concertadas entre los distintos actores y sectores participantes); de recursos (para establecer articulaciones y complementariedades entre los participantes) y de autoridad (la coordinación exige decisión y fuerza política para crear convergencias y articulación). Adicionalmente, y cuando lo logra, la sinergia que la coordinación promueve es también de carácter cultural (Repetto, 2010).

Una adecuada coordinación interinstitucional puede definirse como “*un proceso en virtud del cual una o más organizaciones crean y/o utilizan las normas de decisión vigentes que han sido establecidas para asumir colectivamente un ámbito común de funciones*” (Mulford y Rogers 1982, citado en Meijers y Stead, 2004).

Depende de diversas variables: del número de organismos y sectores involucrados, de los plazos para llevar adelante los acuerdos y de la etapa del ciclo de las actividades en que se lleve a cabo la coordinación. Su objetivo debe ser el de ir avanzando, en un proceso gradual, hacia la integración de acciones en que reduzcan la redundancia y la superposición de iniciativas y eliminen las inconsistencias que pudieran presentarse.

#### **4. El surgimiento de ámbitos de articulación interinstitucional**

Para avanzar en el objetivo de superar la fragmentación político-administrativa, se considera necesario la conformación de una unidad gestora de la cooperación en los niveles de gobierno (Crespo González, 2016). Su objetivo consiste en mejorar la eficacia y efi-

ciencia del funcionamiento del sistema en su conjunto y esto requiere liderazgo vertical y horizontal, visión macro, capacidad de transmitir el qué, el cómo, el para qué y el con quiénes y... mucha paciencia.

En tal sentido, y a fin de superar las dificultades que plantea el modelo convencional de gestión pública, es que se han venido constituyendo en los últimos años, de manera formal e informal, con carácter permanente o temporal, instancias de articulación interáreas que asumen la forma de Mesas de Trabajo, Reuniones, Grupos de Trabajo o Comisiones específicas para el abordaje de diversos temas que involucran a distintas disciplinas. Esta modalidad apunta a la coordinación entre áreas cuyas funciones y actividades se ligan de diversa manera a un problema multicausado (Acuña 2010). La mayor parte de estos esquemas se enmarcan en una dimensión interinstitucional o interministerial, que destaca la necesidad de fortalecer las capacidades de coordinación y articulación de las políticas públicas entre las diferentes organizaciones del Estado, bajo la premisa que muchas veces la efectividad de una política pública se juega en la capacidad de coordinación y articulación de acciones estatales.

Al enfocarse en las características de los distintos agentes que forman parte de la trama de intereses vinculada a una temática específica, observaremos la presencia de una amplia gama y variedad de actores, organismos e instituciones, que sobrepasan un dimensionamiento meramente sectorial y la mera adscripción a los ámbitos públicos o privados en particular. Además, estos espacios tienen en común el hecho de ser ámbitos en los cuales los organismos e instituciones participan y configuran mecanismos flexibles, en los que se aúnan esfuerzos en pos de coordinar las acciones y estrategias de intervención.

En nuestro país, y particularmente en temáticas relacionadas al medio ambiente, los casos de la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR), particularmente con su Comisión de Participación Social y su Foro de Universidades (FUCUMAR), del Consejo Asesor Externo del Gabinete Nacional de Cambio Climático, de la Comisión Nacional Asesora para la Conservación y Utilización Sostenible de la Diversidad Biológica (CONADIBIO) y del Comité para el Desarrollo Sustentable de las Regiones Montañosas de la República Argentina (Comité de Montaña) son solo algunos ejemplos de estos esquemas.

En todos estos casos la base es la participación de representantes de distintas áreas (Ministerios, Secretarías, etc.) o también internas (en el ámbito de cada organismo), relacionadas con el objeto de análisis y definición, bajo la coordinación de un área o encargado específico, generalmente con mayor incumbencia y/o competencia en la temática. En líneas generales, estas instancias poseen como denominador común la presencia de una multiplicidad de actores provenientes de distintos niveles gubernamentales (nacional, regional, local), de transectorialidad y de esquemas de complementación entre el sector público y las diversas representaciones de la Sociedad Civil. La presencia de múltiples actores con interés, responsabilidades e incidencia en los temas constituye una fuente de complejidad de significativa importancia en

estos ámbitos (Runhaar *et al.* 2005). Más allá del formato que se adopte, se busca la coordinación entre diversas áreas, organismos e instituciones cuyas funciones y actividades se ligan de diversa manera a problemas originados en múltiples causas. Estas instancias de interconexión deben tener claro quiénes y para qué participan, contar con objetivos cortos y precisos, con relevancia y continuidad y desalentar las representaciones de terceros transitorias

La multiplicidad de actores deviene de la necesidad de trabajar en forma conjunta tanto en lo que hace a la necesidad de contar con un diagnóstico completo como al logro de un accionar eficaz. Para el primero de los casos, cabe señalar el carácter incompleto de la percepción que desarrolla cada actor sobre la cuestión que se encare, aunque reconozcamos que esté siendo abordada por poseedores de saberes calificados. La diversidad de puntos de vista que acercan los distintos sectores involucrados mejora la caracterización del problema y la formulación consecuente de una acción superadora. Si además ese espacio de articulación se formaliza, se está en condiciones de generar una dinámica de interacción que permitiría llevar adelante un modo de gestión más abierto y participativo.

Respecto de la transectorialidad, supone el reconocimiento que se necesitan enfoques holísticos, que excedan el ámbito de lo sectorial, así como la necesidad de que complementen su accionar en los distintos ámbitos de incumbencia: internacional, nacional, regional y local. Estos enfoques deben desembocar en verdaderos programas transectoriales, que tengan en cuenta la complejidad y la oportunidad para el desarrollo de sinergias. En cuanto al partenariado como forma de articulación del Estado, la Sociedad Civil, los agentes que generan y comercializan bienes y servicios, etc., se revela como un modelo de gestión alternativo al convencional que puede abarcar desde la formulación hasta el proceso de implementación de políticas (Cattaneo, 2007).

## **5. Alcances, limitaciones y desafíos de las nuevas instancias de articulación y coordinación**

Si trazáramos una trayectoria que siguen estas instancias a partir de su conformación, observaríamos que, una vez configurado el ámbito de interacción se debe iniciar un proceso de “construcción” de una identidad propia, al cual contribuye de manera significativa la formalización e instrumentación de sus mecanismos de participación, la definición del alcance de su accionar y de los roles de sus miembros y, principalmente, la formulación y ejecución de acciones integradoras. Destaca así, en una primera instancia para alcanzar una gestión “virtuosa, la necesidad de avanzar hacia la articulación y la discusión de las estrategias que se llevan a cabo, con miras a lograr una adecuada complementación de recursos para un mayor desarrollo de un trabajo conjunto entre los organismos públicos y privados, nacionales e internacionales con incumbencias en la cuestión, teniendo como objetivo el diseño y puesta en marcha de políticas integrales. Las limitaciones para alcanzar un cierto nivel de eficiencia en dicho aprovechamiento, no son exclusivas de un área determinada,

por lo que un abordaje integral a partir del trabajo conjunto constituye sin duda el camino más adecuado para ir encontrando y consensuando las acciones más propicias.

Sin embargo la existencia de estos ámbitos y el hecho de haber alcanzado una continuidad y hasta determinados resultados en el desarrollo de sus acciones constituyen sólo un primer paso; el crecimiento de estas instancias de trabajo colectivo debe continuar a través de diferentes acciones. Una de las principales de estas, especialmente cuando estos ámbitos han empezado a desarrollar actividades en un territorio determinado, consiste en garantizar el máximo nivel de apropiabilidad por parte de los actores y de otros beneficiarios locales.

De allí que el desafío de consolidar y fortalecer la articulación interinstitucional implica avanzar hacia el desarrollo de iniciativas conjuntas, pasando de una “coordinación negativa” a una “coordinación positiva” (Zingerdi *et al*, 2004). Este es un proceso en el que se reconocen etapas secuenciales, en donde especialmente a partir de la séptima de ellas se verifica un predominio de la coordinación “positiva” por sobre la “negativa”. Las etapas son:

- 1- Decisiones independientes de parte de cada organismo.
- 2- Comunicación entre organismos (intercambio de información).
- 3- Consulta entre organismos.
- 4- Evitar divergencias entre organismos: se asegura que no existan posiciones diferentes a la hora de negociar.
- 5- Búsqueda de acuerdos y consenso entre los organismos.
- 6- Arbitraje de diferencias entre organismos.
- 7- Establecimiento de parámetros para el trabajo en conjunto entre organismos.
- 8- Establecimiento de prioridades gubernamentales.
- 9- Diseño y ejecución de la estrategia gubernamental, bajo la forma de una Política de Estado (Zingerdi *et al*. 2004).

Ahora bien, el aspecto clave en estas cuestiones, que se desprende del accionar de estas instancias de articulación, es el desarrollo de verdaderas políticas integradas. De acuerdo a Meijers y Stead (2004) las políticas integradas son el “*resultado de la gestión conjunta de tópicos interdependientes en el diseño de política que trascienden los límites de las áreas de incumbencia establecidas y que no se corresponden con las responsabilidades de las distintas áreas en forma individual, debiendo tener “alcance, agregación, coherencia y consistencia” para alcanzar sus fines. Es decir, son cualitativamente diferentes a sus elementos integrantes.*

Cabe destacar que, si bien la generación y la trayectoria seguida por muchas de las instancias anteriormente enunciadas han constituido un avance significativo en función de superar las limitaciones de la excesiva compartimentación de funciones anteriormente descripta, la experiencia viene demostrando que se siguen presentando algunas debilidades a resolver; entre ellas:

- El desigual grado de participación de cada área (algunas áreas participan en todas las reuniones, otras no asisten de manera regular);
- La jerarquía de la representatividad de los participantes (en algunos casos intervienen representantes con nivel Secretaría, Dirección o Coordinación, en otros casos participan sólo técnicos, lo que se refleja en la mayor o menor autonomía que tengan para aceptar y convalidar los acuerdos que surjan);
- Las dificultades para el establecimiento y cumplimiento de una agenda y un cronograma de trabajo con metas y objetivos a cumplir en plazos específicos.

Una de las causas de estas dificultades guarda relación con la fuente y el origen de la convocatoria a las reuniones de estas instancias. En muchos casos, la convocatoria queda a cargo de un par jerárquico de los participantes, que no tiene una posición de autoridad superior a los convocados, lo que en muchos casos no genera la suficiente “tracción” para un pleno compromiso con los objetivos y productos a generar en la mesa o comisión. En igual sentido opera la ausencia en las reuniones de instancias de mayor jerarquía en los decisores (Ministro/ Jefe de Gabinete/Secretario, o sus representantes).

Existen además limitaciones en términos presupuestarios y de perfiles técnico-profesionales para profundizar estos roles de articulación, sumado a déficits en lo que Bertranou (2015) denomina “*la calidad del aparato burocrático en términos del personal, los sistemas de información y de gestión y los medios a su disposición*”. En particular, la división funcional preponderante en

los organigramas de los ámbitos estatales, ya ampliamente explicitada, termina limitando un mayor desarrollo de capacidades y perfiles más aptos para el trabajo de articulación.

Así, cuestiones como la disparidad de poder y de capacidades de los distintos organismos involucrados inciden negativamente en el accionar de estas instancias, debiéndose en consecuencia diseñar dispositivos institucionales que procuren disminuir esas diferencias, propiciando la influencia mutua en la toma de decisiones. No siempre resulta fácil, ya que deben conformarse escenarios en los cuales se lleve a cabo un proceso colectivo de negociación que trabaje sobre esas diferencias, construya consensos, promueva capacidades, gestione recursos y acuerde responsabilidades y compromisos entre las partes involucradas. Hay que considerar además que en diseños o entramados interinstitucionales de este tipo, la construcción de confianza juega un rol clave en el proceso de conformación de pautas de interrelación entre los actores (reglas de funcionamiento consensuadas) coadyuvando además a la consolidación de un ámbito que permita la expresión de la diversidad de perspectivas.

Por otra parte, para un eficaz accionar de estos esquemas, se requiere, sin duda, de un mayor desarrollo de las capacidades técnicas y de los perfiles profesionales para desempeñarse en esos ámbitos de articulación y coordinación entre áreas. Con base en lo expuesto, podemos afirmar que el modelo burocrático tradicional de la administración pública alcanza a cubrir sólo en parte la primera de las necesidades anteriormente enunciadas (la del conocimiento técnico experto) y presenta restricciones para cumplir de manera adecuada con la segunda (enfoques transdisciplinarios y articulación de visiones complementarias).

Puntualizamos aquí, como aspecto clave para el adecuado funcionamiento de estas instancias, la necesidad de evaluar los perfiles de los agentes y/o representantes que participan en ellas. Hace tiempo ya, y desde distintos ámbitos, que se señalan las crisis y transformaciones de las identidades profesionales, identificando además las “resistencias del orden anímico-personal al trabajo colaborativo, en grupo y equipo” (Loreto Salvador Benítez y González López 2016), una de las exigencias de las organizaciones en tiempos de reestructuraciones. Repetto señala además la importancia de soportes técnicos sofisticados en los espacios y ámbitos destinados a generar coordinación, en función de que “*la intersectorialidad, que es tan propia de los retos de integralidad, implica transitar desde el saber especializado a un saber que, sin perder la experticia del sector x o y, debe adicionar conocimientos de gestión más transversales, no propios de una disciplina o sector en particular (...) contar con recursos humanos con ese perfil parece resultar un tema pendiente a nivel latinoamericano*” (Repetto 2010).

Pero son justamente estos, los perfiles profesionales, los que no abundan en la administración pública, lo que de alguna manera corrobora la existencia del “*síndrome sobra-falta*”, denominación acuñada por Oszlak para referirse a la existencia simultánea de

fuerza de trabajo supernumeraria en ciertas tareas y personal insuficiente para desarrollar otras funciones, generalmente de mayor significancia, lo cual deriva en la llamada “*deformidad burocrática*” (Oszlak 2006).

## 6. Consideraciones finales

El modelo burocrático se impone casi como un imperativo ético “*de la moderna democracia de masas*”, en términos de organizaciones públicas que están guiadas por criterios de igualdad. Esto refiere al reconocimiento de su conformación (nivelación estamental según reclutamiento de los más calificados y “*nivelación de las diferencias económicas y sociales que han de tenerse en cuenta para el desempeño de las funciones*”) así como al de su accionar (la subordinación a normas abstractas se sigue de la exigencia de una “*...igualdad jurídica personal y real ... y condenación del “privilegio” y de la negación (...) de toda tramitación “según los casos”*”) (Weber 1969b II: 738). Su tipificación, en términos de tipo ideal weberiano, responde al análisis del curso de la historia, preocupación central de este autor. Es en este sentido que afirma que “*la estructura burocrática es en todas partes un producto tardío de la evolución*”. Como tal le reconoce el ser la forma más racional de ejercerse una dominación en tanto que la norma, la finalidad, el medio y la impersonalidad “objetiva” dominan su conducta (*Ibidem* II:752). Su origen y propagación tienen que ver con el progreso del racionalismo –centro de las preocupaciones weberianas– en todos los sectores.

En efecto, la evolución de las tareas administrativas, su ampliación tanto cuantitativa como cualitativa sobre todo ligada a la administración de sociedades de masas, es el suelo propicio para fomentar la burocratización a riesgo de caer en un diletantismo de la administración. Racionalidad técnico-formal que es el fundamento de su superioridad y cuyo instrumento es el saber profesional especializado (Weber 1969a I:178). Saber de la especialidad que condiciona su situación de poder y que le sirve, por medio del llamado “secreto del cargo” o saber de servicio, para acrecentar aún más su poderío

En función de todo lo manifestado Weber concluye que la burocracia muy desarrollada constituye una de las organizaciones sociales de más difícil destrucción. Y esto es así dado que como acción societaria metódicamente y racionalmente ordenada engendra un mecanismo que liga a sus miembros –los funcionarios– a su labor, con toda su existencia material e ideal y por lo tanto genera en ellos un interés común por su preservación. Mecanismo que, por otra parte, si dejara de funcionar sumiría en un caos a los dominados –la masa– cuyo destino material también involucra. Mecanismo, en fin, cuya marcha está dada por la presencia de autoridad superior (Weber 1984: 87)

Sin embargo, el mismo autor nos alerta y orienta en algunas cuestiones que queremos aquí puntualizar:

a) la primera, hace al reconocimiento de las connotaciones peyorativas que se adjudica a la palabra misma –burocracia– en tanto se observa que, ante el cambio, parece carecer de posibilidad de ajuste. Falta de flexibilidad en tanto el foco está puesto en el procedimiento más que en el control de los resultados. Y esto es especialmente importante en el tema que nos ocupa: la gestión de políticas públicas en nuevos contextos atravesados por el cambio, la complejidad e incertidumbre. Queda el planteo, entonces, sobre la burocracia como problema instrumental.

b) la segunda reflexión está contemplada en las preocupaciones weberianas originales, y refiere a la burocracia como problema político. Y es que, al tratar la burocracia como instrumento parecería otorgarle cierta “neutralidad” cuando afirma su persistencia frente a las variaciones en el régimen político y su disposición para trabajar para distintos “señores”, los decisores. Sin embargo, advierte la posibilidad de que “el cuadro sabotee al señor” y allí Weber reconoce el papel político clave del aparato administrativo (Weber 1969a, I:178; 1969b, II: 705; 1984:88). Entonces, nos muestra la diferencia entre la burocracia como instrumento de organización subordinado a la instancia política y la burocracia usurpadora, sistema político dirigido por funcionarios, que trasciende peligrosamente sus propios límites. La necesidad de la práctica política, capaz de establecer los fines a los cuales la administración debe servir subordinadamente, reconoce la inexorabilidad de la racionalización burocrática pero también lo peligroso de una despolitización de la sociedad que permita el dominio de la misma: “...en las condiciones modernas la formación especializada es el supuesto indispensable del conocimiento de los medios técnicos para la consecución de objetivos políticos. Pero el fijar los objetivos políticos no es asunto de especialización alguna, y la política no ha de decidirla el funcionario profesional exclusivamente como tal” (Weber 1984:108).

c) la última reflexión se dedica a la formación requerida por el conjunto de actores implicados en el proceso decisorio así como en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. Ante los nuevos desafíos que se plantean, y a fin de desempeñarse más eficazmente en las instancias de articulación interinstitucional anteriormente descritas, se postula la necesidad de consolidar una nueva generación de funcionarios que “piensen” los problemas públicos en clave de transdisciplinariedad, un proceso en el que también las instancias de formación profesional (universidades y otros ámbitos educativos) tienen un papel relevante a cumplir.

Así, creemos que particularmente la Universidad tiene una responsabilidad clave en la formación de profesionales con capacidades para interactuar de manera eficaz en escenarios transdisciplinarios. Para ello, será necesario avanzar en cada espacio –la conduc-

ción de las universidades, las facultades, las carreras, las asignaturas- más allá de lo que la adscripción y las competencias disciplinarias permitan, en un contexto marcado por una fuerte tradición de departamentos y sectores estructurados en torno a disciplinas: la elaboración de planes de estudio que hagan eje en la transdisciplinariedad constituye sin duda una de las principales tareas a realizar. Desde la gestión académica resultará también necesario fomentar espacios de encuentro permanente de conocimiento mutuo entre las diversas disciplinas, para así dar a conocer la transdisciplina y sus implicancias en los ámbitos de la investigación, docencia y extensión, y disminuir la desconfianza y desconocimiento que tienen los académicos e investigadores en torno a ésta (Urquiza *et al.* 2019).

## Referencias bibliográficas

**Acuña, C.** (2010) “Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción”. En C. Semeria (ed.) *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina*. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, págs. 9-11.

**Aguilar, L.F.** (2019) “La fabricación disociada de la Administración Pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio”. *Revista del CLAD* 73:5-46.

**Alessandro, M. y J.M. Ortiz de Zárate** (2022) *Fragmentación y superposiciones en las estructuras del Estado. Un análisis mediante Inteligencia Artificial*. Disponible en: <https://fund.ar/publicacion/fragmentacion-y-superposiciones-en-las-estructuras-del-estado/>.

**Bertranou, J.** (2015) “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4:37-59.

**Blind, K.** (2004) *New products and services: Analysis of Regulations Shaping New Markets. Final Report*. Karlsruhe: European Commission-Fraunhofer Institute Systems and Innovation Research.

**Bocchicchio, A.M.** (2008) “Modelos de intervención: la política y la gestión”. Documento presentado al *Seminario Nodal Gestión de la Educación*. Programa Interuniversitario de Doctorado en Educación UNTREF-UNLA. Texto Inédito.

**Bocchicchio, A.M.** (2005) “El fenómeno burocrático en la Sociología Weberiana”. Material bibliográfico para el curso *Sociología de las Organizaciones Agroalimentarias*, Licenciatura en Gestión de Agroalimentos, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires. Edición del CEABA.

**Cattaneo, C.** (2021) “Territorio, sustentabilidad y ambiente: representaciones complejas en demanda de mayor transdisciplina a través del aporte de la Universidad”. Trabajo presentado en la 2ª *Jornada de Integración del Saber Tecnologías, humanismos y saberes. Repensar creativamente la vida universitaria*. Instituto para la integración del saber (IPIS), Vicerrectorado de Integración, Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA), Buenos Aires, 29 de septiembre.

**Cattaneo, C.** (2007) “Coordinación y articulación interinstitucional para el desarrollo de las áreas de montaña: la experiencia del Comité para el Desarrollo Sustentable de las Regiones Montañosas de la Argentina”. Presentación realizada en el *Seminario sobre Desarrollo Sustentable en Áreas Montañosas de los Países Andinos*. Mendoza, ONU-CONAE-ESA, 29 de noviembre.

**Crespo González, J.** (2017) “Coordinación intergubernamental en España vista por la alta función pública del Estado”, *Política y Sociedad*, 54(2), pp. 469–496.

**De Anchorena, B.** (2020) *Construyendo un Estado Presente, Nuevo Contrato Social, Fortalecimiento de Capacidades y Mapa de la Acción Estatal*. Buenos Aires INAP, Serie Cuadernos del INAP, No. 47.

**Fernández, C.I.** (2021) “El Estado y las políticas públicas: Un mapa teórico para su análisis”. *Revista Estado y Políticas Públicas* 16:177–193.

**Galati, E.** (2017) “El pensamiento complejo y transdisciplinario como marcos de investigación científica”. *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 7(1), pág 1–25.

**García Delgado, D.** (1994) *Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Buenos Aires: TESIS-Grupo Editorial NORMA.

**Hodge, B.J., Anthony, W., Gales, L.** (1998) *Teoría de la organización: un enfoque estratégico*. Madrid: Prentice-Hall Iberia, 5ª ed.

**Jaime, F.M., Dofour, G., Alessandro, M., Amaya, P.** (2013) *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

**Lerda, J.C., Acquatella, J. y Gómez, J.** (2013) *Integración, coherencia y coordinación de Políticas Públicas Sectoriales (reflexiones para el caso de las políticas fiscal y ambiental)*. Santiago de Chile: CEPAL, División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos.

**Loreto Salvador Benítez, J., González López, S.** (2016) “¿Pueden la transdisciplina y complejidad ser un conocimiento mayor emergente en la universidad?”. *Educere*, vol. 20, núm. 66, 259–270. Universidad de Los Andes, Mérida (Venezuela). Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/356/35649692007.pdf>.

**Martínez Nogueira, R.** (2010) “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”. En C. Semeria, ed. *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, págs. 13–46.

**Martínez Nogueira, R.** (1995) *Análisis de Políticas Públicas*. Documento preparado para el Instituto Nacional de la Administración Pública de la República Argentina. [https://www.academia.edu/11915294/ANALISIS\\_DE\\_POLITICAS\\_PUBLICAS\\_Roberto\\_Mart%C3%ADnez\\_Nogueira](https://www.academia.edu/11915294/ANALISIS_DE_POLITICAS_PUBLICAS_Roberto_Mart%C3%ADnez_Nogueira)

**Meijers, E., y Stead, D.** (2004) “Policy integration; what does it mean and how can it be achieved? A multi-disciplinary review”. Documento presentado en *Berlin Conference 2004 on the Human Dimension of Global Environmental Change “Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration”*.

**Meny, I. y Thoenig, J-C.** (1992) *Las Políticas Públicas*. Barcelona, Ariel.

**Metcalf, L.** (1999) “La Gestión Pública: de la imitación a la Innovación”. En C. Losada i Marrodán, ed., *De Burócratas a gerentes*. Washington D.C., BID. Págs 47-68.

**Mintzberg, H.** (1999) *La estructuración de las organizaciones*. Editorial Ariel.

**Morata, F.** (1991) “Políticas públicas y relaciones intergubernamentales”. *Documentación Administrativa*, 224-225:153-166.

**Moreno Plata, M.** (2011) “El agotamiento del paradigma burocrático ante el riesgo ambiental contemporáneo”. *Política y cultura*, 36:127-155. Disponible en: [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422011000200006&lng=e&nrm=iso](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422011000200006&lng=e&nrm=iso).

**Morin, E.** (1996) *Introducción al pensamiento complejo*. Barcelona, GEDISA Editorial.

**Oszlak, O.** (2006) “Burocracia estatal: política y políticas públicas”. *PostData 11*: 1-10.

**Repetto, F.** (2010) “Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas”. En: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina*. Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, págs. 47-87.

**Repetto, F.** (2005) “La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina”, en Fabián Repetto (ed.) *La gerencia social ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Ciudad de Guatemala, INDES-Guatemala, págs. 39-99.

**Runhaar, H., Dieperink, C.; Driessen, P.** (2005) “Policy analysis for sustainable development. Complexities and methodological responses”. Documento elaborado para el *Workshop on Complexity and Policy Analysis*, Cork, Irlanda, 22 al 24 de junio de 2005. Disponible en [https://www.academia.edu/30658982/Policy\\_analysis\\_for\\_sustainable\\_development\\_complexities\\_and\\_methodological\\_responses](https://www.academia.edu/30658982/Policy_analysis_for_sustainable_development_complexities_and_methodological_responses), al 20/02/23.

**Tamayo Sáez, M.** (1997) “El análisis de las políticas públicas”. En: Banon, R y Carrillo, E. (comps.): *La nueva Administración pública*. Madrid: Alianza, 281-312.

**Urquiza, A., Billi, M., Amigo, C., Faúndez, V., Neira, C.I., Henríquez, A., Sánchez, D.** (2019) *Transdisciplina en la Universidad de Chile: Conceptos, barreras y desafíos*. Documento de Trabajo, Plan de fopágscimiento de Universidades Estatales. Santiago de Chile, UCh. Disponible en: <https://www.uchile.cl/publicaciones/169990/transdisciplina-en-la-u-de-chile-conceptos-barreras-y-desafios> Fecha de consulta: 27 de Agosto de 2021.

**Weber, M.** (1969a) *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. [1922] Tomo I. México, Fondo de Cultura Económica.

**Weber, M.** (1969b) *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. [1922] Tomo II. México, Fondo de Cultura Económica.

**Weber, M.** (1984) “Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán” [1918]. En: *Max Weber. Escritos políticos I*. Edic a cargo de José Aricó. México: Folios Ediciones, 59-162.

**Zingerdi, C., Bisang, K. y Zimmerman, W.** (2004) “Towards Policy Integration: Experiences with intersectoral coordination in international and national forest policy”. Documento presentado en *Berlin Conference 2004 on the Human Dimension of Global Environmental Change “Greening of Policies-Interlinkages and Policy Integration”*. Disponible en : [www.researchgate.net/publication/229003639\\_Towards\\_Policy\\_Integration\\_Experiences\\_with\\_intersectoral\\_coordination\\_in\\_international\\_and\\_national\\_forest\\_policy](http://www.researchgate.net/publication/229003639_Towards_Policy_Integration_Experiences_with_intersectoral_coordination_in_international_and_national_forest_policy)

### **Cómo citar este artículo:**

**Cattáneo, Carlos Alberto y Ana María Bocchicchio** (2024) “Articulación interinstitucional en las políticas públicas: alcances y limitaciones”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 13 N°26: 236-254