

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



COORDINACIÓN INTERORGANIZACIONAL EN LOS SISTEMAS ESTATALES
ANTICORRUPCIÓN

TESINA
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA
NATALIA ANDREA CAMPOS DELGADO

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. DAVID ARELLANO GAULT

CIUDAD DE MÉXICO

2020

Resumen

La coordinación interorganizacional es una aspiración frecuente en la acción pública. Sin embargo, está lejos de ser un resultado fácil de conseguir para las organizaciones del sector público. La presente investigación aborda el fenómeno de coordinación en un esquema coordinador particular: los Sistemas Estatales Anticorrupción (SEA). Para esto, se consideran los aspectos que diferencian este diseño de coordinación: su surgimiento a partir de un mandato de ley, la horizontalidad de su estructura y la existencia de un grupo de ciudadanos que acompaña las dinámicas de coordinación. Este trabajo se divide en tres secciones: la primera identifica, desde la visión de los miembros del Comité de Participación Ciudadana, los factores que inhiben y favorecen la coordinación entre las organizaciones del Comité Coordinador; en la segunda se realiza una medición del nivel de coordinación a partir de una matriz construida desde tres niveles (coordinación incipiente, coordinación intermedia, coordinación simbiótica) y tres dimensiones (alineación de tareas, interdependencia y propósito común). Finalmente, se describe el proceso de conformación del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco (el de mayor puntuación en la medición de coordinación), y se identifican las estrategias del Comité de Participación Social que favorecieron el surgimiento de dinámicas de coordinación. En general, los miembros ciudadanos identifican limitantes de tipo político, organizacional, legal y de participación ciudadana, los cuáles explican que la mayoría de los Sistemas Estatales Anticorrupción hayan logrado avanzar de un nivel inicial –cumplimiento de los requisitos mínimos– a un nivel intermedio de coordinación, pero no se encuentren aún en el escenario ideal planteado para superar la fragmentación en la acción pública. En este proceso de coordinación cabe destacar la acción de los miembros de los Comités de Participación Ciudadana, que han logrado en algunos casos ser actores impulsores en el avance de la coordinación en los Sistemas Estatales Anticorrupción.

Palabras claves: *coordinación interorganizacional – fallas de coordinación – acompañamiento ciudadano – Comité Coordinador – Comité de Participación Ciudadana*

Índice

1. Introducción	1
2. Revisión de literatura: El fenómeno de la coordinación entre organizaciones del sector público	4
2.1 <i>Coordinación como un tipo de relación interorganizacional</i>	4
2.2 <i>La coordinación en el proceso de políticas públicas</i>	9
2.3. <i>¿Qué tipo de esquema coordinador es el Sistema Nacional Anticorrupción (y los SEA)?</i>	10
2.4 <i>Factores que obstaculizan o impiden la coordinación interorganizacional</i>	10
2.5 <i>Factores que favorecen la coordinación interorganizacional</i>	13
2.6 <i>La coordinación interorganizacional fallida como un problema de acción colectiva</i>	13
3. Metodología	14
3.1 <i>Niveles de coordinación</i>	15
3.2 <i>Relación entre niveles y dimensiones de coordinación</i>	19
4. Resultados	23
4.1 <i>Factores que facilitan o dificultan la coordinación interorganizacional</i>	23
4.2 <i>Medición de la coordinación en los Sistemas Estatales Anticorrupción</i>	29
4.3 <i>El proceso de implementación y consolidación del SEA Jalisco: en búsqueda de la coordinación</i>	31
5. Discusión	35
6. Conclusiones	38
7. Recomendaciones de política pública	40
8. Referencias	41
9. Referencias (Entrevistas)	47
Anexos	48

Índice de figuras

Figura 1. Niveles de coordinación.....	19
Figura 2. Relación entre los niveles de coordinación (incipiente, interactiva y simbiótica) y las dimensiones de coordinación (ajuste de acciones y decisiones, interdependencia, propósito común).....	20
Figura 3. Percepción de los miembros de CPC sobre la idoneidad del SNA como estrategia para combatir la corrupción.....	26
Figura 4. Percepción de los miembros de CPC sobre el cambio en la acción anticorrupción a partir de la implementación del SEA ¿Qué tanto ha cambiado la acción anticorrupción a partir de la implementación del SEA?.....	27
Figura 5. Percepción de los miembros de CPC sobre el cambio en el nivel de coordinación del Comité Coordinador de los SEA ¿Qué tanto ha cambiado el nivel de coordinación al interior del Comité Coordinador a partir de la implementación de los SEA?.....	27
Figura 6. Percepción de los miembros de CPC sobre los obstáculos más frecuentes a la coordinación	28
Figura 7. Percepción de los miembros de CPC sobre los obstáculos más frecuentes a la coordinación	29
Figura 8. Nivel de coordinación interorganizacional en los Sistemas Estatales Anticorrupción	31

Índice de tablas

Tabla 1. Factores facilitadores de la coordinación identificados por los miembros de los Comités de Participación Ciudadana	23
Tabla 2. Factores que dificultan u obstaculizan de la coordinación identificados por los miembros de los Comités de Participación Ciudadana	24
Tabla 3. Puntuación en la medición de coordinación interorganizacional.....	30

Lista de abreviaturas

SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
SEA	Sistemas Estatales Anticorrupción
SEA Jalisco	Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco
CC	Comité Coordinador
CPC	Comité de Participación Ciudadana
CPS	Comité de Participación Social de Jalisco

1. Introducción

Recientemente, la corrupción en México se identificó como un fenómeno multifactorial y transversal sin un centro de gravedad definido (Secretaría de la Función Pública 2018). Esto implica que las instituciones encargadas de las acciones de prevención, detección, investigación y sanción de la corrupción no mantienen una relación cohesiva entre sí en el desarrollo de sus labores cotidianas (Secretaría de la Función Pública 2018).

En atención a esta realidad, en 2015 se expidió el decreto que reformó la Constitución Política y creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como un instrumento de “coordinación entre las autoridades de todos los órdenes gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos” (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción 2016). Así, en julio de 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, que definió cuatro partes integradoras, así: (i) los integrantes del Comité Coordinador, (ii) el Comité de Participación Ciudadana, (iii) el Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización y (iv) los Sistemas Estatales Anticorrupción. Estos últimos constituyen una replicación del Sistema Nacional Anticorrupción a nivel estatal.

La Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción establece la coordinación como el eje central de su funcionamiento y define al Comité Coordinador como responsable de establecer los mecanismos pertinentes de articulación. Esto aplica también para los Sistemas Estatales Anticorrupción, en los cuales debe existir un Comité Coordinador que defina las políticas e instrumentos que permitirán que las unidades participantes se coordinen. Así, si bien se identifican responsables de coordinación en las legislaciones locales y se establece su función de determinar instrumentos de coordinación, no existen lineamientos sobre los atributos que deben tener los instrumentos que persigan el objetivo de coordinación. Es decir, se establece la coordinación como un mandato generalizado a las instancias locales que hacen parte de los Sistemas Estatales Anticorrupción; no obstante, estas unidades llamadas a coordinarse son organizaciones que tienen sus propios intereses, dinámicas, rutinas, capacidades y valores organizacionales, que constituyen factores intervinientes en los potenciales logros de coordinación y que no se consideran en el mandato. Así, la coordinación se plantea, como un

“producto” que puede resultar del mandato, no obstante, coordinarse implica la existencia de varios elementos carácter situacional.

Cabe mencionar que en los Sistemas Estatales Anticorrupción existe un elemento que los diferencia de otros esquemas de coordinación: la participación de un cuerpo de ciudadanos encargados de coadyuvar en el logro de los objetivos del Comité Coordinador y actuar como eslabón entre las organizaciones llamadas a coordinarse y las organizaciones académicas y de la sociedad civil.

Si bien el diseño otorga un rol de ayudante y acompañante al Comité de Participación Ciudadana, en la práctica este rol puede estar desdibujado, porque el mandato de coordinación implica que hay un margen amplio de discrecionalidad para establecer cómo se desarrollará la dinámica de participación del grupo ciudadano en las dinámicas de coordinación.

Lo anterior nos lleva a las dos preguntas centrales que guían la investigación: ¿Qué nivel de coordinación interorganizacional se ha alcanzado al interior de los Sistemas Estatales Anticorrupción¹? y ¿Cómo ha influido la figura del Comité de Participación Ciudadana en el nivel de coordinación alcanzado en los SEA? Así, se propone una investigación descriptiva que tiene como objeto de estudio los Sistemas Estatales Anticorrupción en dos aspectos: qué tanto se han coordinado las organizaciones encargadas de la lucha anticorrupción y cómo la interacción de dos de sus componentes –el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana– ha influido en el nivel de coordinación entre estas organizaciones.

Para responder a estas cuestiones es necesario primero tener una visión general de los factores que afectan los niveles de coordinación, es decir, analizar si los que se observan en la realidad contrastan con los establecidos en la teoría; posteriormente, resulta pertinente realizar una conceptualización y una medición del fenómeno de la coordinación, responder a la cuestión de qué tanto se han coordinado y obtener conclusiones generales sobre el fenómeno de coordinación interorganizacional de los Sistemas Estatales Anticorrupción. Por último, para abordar la relación entre coordinación y confianza interorganizacionales, se propone un estudio de caso: el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.

¹ En esta investigación, la coordinación en los Sistemas Estatales Anticorrupción se refiere a la coordinación entre las organizaciones que tienen como misión la acción anticorrupción y están agrupadas en el Comité Coordinador. Se hace esta abreviación por cuestión de economía de palabras.

Esta investigación encuentra relevancia en dos aspectos: primero, en que la coordinación se ha establecido como el eje central del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales Anticorrupción (Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción 2016) y, pese a que coordinarse es indispensable para su funcionamiento, no se han analizado las posibilidades de cumplir el objetivo de coordinación desde la perspectiva organizacional de las unidades que la conforman. Esta relevancia empírica puede extrapolarse a otros subsistemas de política pública: los esquemas de coordinación siguen estando en el centro de numerosas propuestas para enfrentar problemas públicos, sin embargo, existe poca atención sobre los factores que condicionan buenos resultados de coordinación, entendiendo por buenos resultados la consecución de los objetivos planteados al diseñar e implementar el esquema coordinador.

El segundo aspecto de relevancia se relaciona con un vacío identificado en la literatura de coordinación interorganizacional en México: existen pocos trabajos que analicen la coordinación de organizaciones en torno a una política pública en el país (Almaraz 2019) y ninguno que tenga a un Sistema Constitucional como unidad de análisis del fenómeno de coordinación en el sector público.

2. Revisión de literatura: El fenómeno de la coordinación entre organizaciones del sector público

La coordinación es una aspiración recurrente en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas (Kettle 2006), constituye –desde hace décadas– una preocupación tanto práctica como teórica (Whetten 1981) y ha sido estudiada por largo tiempo en el campo de la teoría de la organización (Christensen y Laegreid 2020). En este apartado se repasan dos cuerpos de literatura que abordan el fenómeno de coordinación entre organizaciones del sector público: (i) las relaciones interorganizacionales y (ii) la coordinación en las políticas públicas.

2.1 Coordinación como un tipo de relación interorganizacional

En primer lugar, cabe mencionar que la literatura de relaciones interorganizacionales surge de la atención al contexto operacional en el cual las organizaciones existen y se desarrollan (Oliver 1990); desde esta perspectiva, las organizaciones logran establecer transacciones, flujos y enlaces relativamente estables con un propósito concreto. El surgimiento de relaciones entre organizaciones puede tener diferentes motivaciones: la necesidad de cumplir requerimientos legales o mandatos de autoridades superiores, la pretensión de control sobre otras organizaciones en un escenario de recursos escasos, el propósito de mejorar la eficiencia dentro de la organización, la necesidad de responder a la incertidumbre del contexto –dadas condiciones de recursos escasos y desconocimiento de las fluctuaciones–, y la búsqueda de formas de cooperación, colaboración y coordinación común (Oliver 1990). Este último aspecto, también conocido como reciprocidad, indica que las organizaciones interactúan cuando tienen metas o propósitos en común.

Varios autores han estudiado las interacciones de las organizaciones privadas en pro de alcanzar beneficios mutuos: Wernerfeld (1984) estudia los recursos tangibles e intangibles que se incluyen en los canales de flujo de las organizaciones privadas que interactúan constantemente. En esta misma esfera, Nonaka (1991) profundiza en la información como recurso de intercambio entre organizaciones privadas. Willem y Buelens (2007) estudian los mecanismos organizacionales de coordinación que influyen en la forma en la que organizaciones del sector público llevan a cabo procesos internos para compartir información; los autores concluyen que los mecanismos informales de información están relacionados con mayor efectividad en los procesos de flujo de conocimiento. Naif Marouf (2007) estudia la forma en que las unidades en esquemas multiorganizacionales comparten conocimiento,

indicando que las estructuras organizacionales y las condiciones de incertidumbre influyen en las dinámicas de flujo de conocimiento entre organizaciones. En el mismo sentido Contandriopoulos et al. (2010) realizan una revisión de literatura enfocada en el intercambio de información y encuentran que existe un conjunto amplio de investigaciones sobre intercambio de conocimiento colectivo en contextos institucionales, organizacionales y de política pública.

Por otra parte, Gulati (1995) estudia la conformación de alianzas en el sector privado y analiza cómo las consideraciones sobre las relaciones de interdependencia entre las firmas influyen en las decisiones de crear relaciones interorganizacionales entre firmas. En esta misma corriente, Alter y Hage (1993) plantean un análisis acerca del surgimiento y desarrollo de redes interorganizacionales como la estrategia para responder a entornos competitivos, tanto para organizaciones privadas como públicas. Provan y Milward (1995) estudian también las relaciones interorganizacionales desde una perspectiva de redes y explican cómo los aspectos estructurales de éstas impactan en su efectividad, entendida como el cumplimiento de los objetivos propuestos.

Con un énfasis más procedimental, Ring y Van de Ven (1994) estudian el desarrollo de relaciones interorganizacionales cooperativas, específicamente los procesos formales, legales e informales a través de los cuáles las organizaciones realizan negociaciones y compromisos alcanzando así resultados eficientes y equitativos.

Revisando las motivaciones para el surgimiento de relaciones interorganizacionales, Ingram y Baum (1998) analizan el aprendizaje potencial entre organizaciones como estímulo para el establecimiento de relaciones interorganizacionales. También, en el análisis de las implicaciones que tiene para las organizaciones establecer relaciones interorganizacionales, Singh y Mitchell (2005) establecen que las relaciones colaborativas entre firmas contribuyen a su desempeño empresarial (ventas) y su supervivencia. En este mismo sentido, Zeng, Xie y Tam (2010) exploran la relación entre redes de cooperación y el desempeño en innovación de pequeñas y mediana empresas.

Dentro de este cuerpo de literatura, la coordinación interorganizacional se entiende como el proceso a través del cual dos o más organizaciones crean o usan reglas de decisión a fin de lidiar con sus tareas de forma colectiva (Mulford y Rogers 1982). Alexander (1995) rescata dos tipos de definición de la coordinación interorganizacional: una definición amplia que concibe

una acción coordinada como cualquier acción que tiene en cuenta el comportamiento de otras organizaciones, y una aproximación más limitada que define coordinación interorganizacional como el control de las decisiones de las organizaciones para concertar acciones y alcanzar resultados mutuamente beneficiosos. El abordaje conceptual diferenciado se explica por las distintas corrientes teóricas que exploran el fenómeno de la coordinación: (i) la corriente de intercambio, que pone énfasis en las relaciones interorganizacionales de coordinación voluntarias y explica su surgimiento como respuesta a esquemas de incentivos que impulsan el intercambio de recursos entre organizaciones. Estos intercambios pueden ser de carácter voluntario, resultantes de dependencias por estructuras de poder o causados por mandatos legales-políticos. En segundo lugar, (ii) la teoría de la contingencia, que sugiere que la motivación para la coordinación es la necesidad de adaptación de las organizaciones a su ambiente; para esta corriente no existe una mejor estrategia, sino que depende de la contingencia en la que la organización se sitúa. La corriente de (iii) ecología organizacional incorpora los conceptos de *simbiosis* y *comensalismo* para analizar las relaciones interorganizacionales; el primer concepto se refiere a organizaciones que interactúan en el mismo nicho para beneficio mutuo, mientras que el segundo se refiere a organizaciones que dependen de un mismo recurso y establecen relaciones para compartirlo o racionarlo. Por otro lado, (iv) la teoría de costos de transacción explica la emergencia de estructuras corporativas como una estrategia de las organizaciones para minimizar costos transaccionales; en este caso, los costos de coordinación son costos de transacción. Si existen altos costos de coordinación cuando las firmas se encuentran aisladas, determinadas estructuras de coordinación interorganizacional jerárquicas y complejas pueden ser un instrumento para disminuirlos.

La coordinación puede definirse también como un sistema de acción social que implica el intercambio de recursos y puede ser temporal o permanente (Van de Ven 1976). Esta definición supone la existencia de tres elementos básicos de cualquier forma de acción colectiva: (i) el comportamiento de los actores está guiado por la búsqueda de metas colectivas y de interés particular; (ii) la división de tareas y funciones entre los integrantes resulta en el surgimiento de procesos interdependientes; (iii) el esquema interorganizacional puede actuar como una unidad y tiene una identidad única separada de sus miembros (Van de Ven 1976). Así, en el contexto de coordinación interorganizacional, las organizaciones participantes tienen expectativas frente al comportamiento de las demás.

Uno de los hechos en los que se considera que la coordinación interorganizacional ha tenido mejores resultados es en los de crisis (Peters 2015). Comfort y Kapucu (2006) estudian la coordinación entre organizaciones públicas, privadas y sin ánimo de lucro que se dio como respuesta a los ataques a las Torres Gemelas en septiembre de 2001. Los autores destacan, bajo la perspectiva de modelos de autoadaptación, la importancia de las estructuras de información para el desarrollo –necesario en este contexto– de las capacidades organizacionales de aprendizaje y adaptación. En esta misma corriente, McEntire (2002) analiza la respuesta desde la coordinación interorganizacional ante la ocurrencia de un tornado con devastadoras consecuencias en Fort Worth (Texas). El autor identifica algunos factores que inhibieron la coordinación entre las organizaciones encargadas de responder al desastre, entre los cuales están: desafíos de información, falta de comunicación entre el campo y el centro de operaciones, fallas en los equipos utilizados y la mentalidad de control. También, el autor destaca los factores que contribuyeron a lograr una respuesta coordinada: el apoyo político al manejo de la emergencia, las medidas de preparación antes de la acción, las relaciones cooperativas y el uso óptimo del centro de operaciones.

Asimismo, se ha estudiado la coordinación entre organizaciones que tienen como tarea atender crisis humanitarias: Saab et al. (2013) explican la acción coordinada de organizaciones internacionales en el trabajo de campo de ayuda humanitaria; los autores encuentran que la confianza y las dinámicas para compartir información constituyen factores que permiten superar las barreras de coordinación. Idris y Nizam Che Soh (2014) estudian la relación entre la coordinación y el desempeño de los equipos encargados de la ayuda humanitaria ante desastres naturales en Malasia; los autores concluyen que la coordinación está estrecha y positivamente correlacionada con el éxito en la tarea de ayuda humanitaria. También, Teshome y Hoebnik (2018) estudian la coordinación entre estructuras gubernamentales de salud en Etiopía como un factor importante para explicar los logros alcanzados en el sector salud.

Otro campo de estudio de la coordinación interorganizacional se ha enfocado en la percepción de los miembros de la organización: Christensen y Laegreid (2020) exploran cómo los servidores públicos del gobierno central noruego perciben la calidad de la coordinación dependiendo de ciertos atributos formales (el área de política pública, el nivel administrativo, los instrumentos de coordinación, la posición y la tarea que realicen los servidores públicos),

así como factores culturales (confianza, conflicto e identidad). En este mismo sentido, Molenveld et al. (2019) estudian las percepciones de los responsables de políticas públicas horizontales frente a los esquemas coordinadores establecidos para programas horizontales de política pública. Los autores identifican tres tipos de imágenes o percepciones de los implementadores de la coordinación en la esfera pública: (i) una visión jerárquica de la coordinación que reclama límites más claros en las políticas públicas horizontales a fin de que su implementación no contradiga las tareas diarias; (ii) la coordinación como esquema de redes, que busca superar límites a través de colaborar y compartir información; (iii) la coordinación atrás de la vitrina, que manifiesta el deseo de un entendimiento del programa público horizontal y quiere ver acción real antes de contribuir con los objetivos del esquema coordinador.

Gulati y Gargiulo (1999) estudian la coordinación, la cooperación y la colaboración interorganizacional y definen a los dos primeros como factores indispensables del tercer fenómeno. Por una parte, la coordinación se entiende como la alineación o ajuste deliberado y ordenado de las acciones de socios o aliados para conseguir determinados objetivos comunes. Así, la coordinarse implica la especificación y la puesta en marcha de procesos para compartir información, para tomar decisiones, para producir retroalimentación y para unificar recursos de forma productiva. Por otra parte, la cooperación se define como la búsqueda conjunta de un objetivo acordado mutuamente de forma consecuyente, con un entendimiento compartido de los aportes y los beneficios. En el contexto de la cooperación, las organizaciones negocian lo que están dispuestas a contribuir a cambio de alcanzar ciertos recursos. Finalmente, la colaboración se enfoca, desde la perspectiva de los autores, en los mecanismos para unificar las contribuciones de las organizaciones e incluye la coordinación como una parte integral para alcanzar objetivos colaborativos.

Madeleine McNamara (2012) explica que los fenómenos de cooperación, coordinación y colaboración pueden entenderse como elementos de un continuo creciente de interacción. La cooperación se posiciona en el primer extremo del continuo e implica la interacción entre participantes que deciden trabajar de forma conjunta, a través de estructuras ya existentes, para lograr objetivos individuales. En el espacio intermedio del continuo se encuentra el fenómeno de coordinación, definido como una interacción entre participantes que implica la reorientación de vínculos formales, ya que algunos requieren de apoyo para el cumplimiento de sus vínculos

organizacionales. En el extremo opuesto del continuo se encuentra la colaboración, que se define como la interacción entre participantes que trabajan conjuntamente para alcanzar metas complejas basadas en intereses colectivos y en la responsabilidad colectiva de tareas que no pueden realizarse individualmente. Al analizar la relación entre estos tres fenómenos, Christensen y Laegreid (2020) afirman que la coordinación puede entenderse como un proceso que facilita la cooperación o como un resultado materializado en dinámicas de colaboración

2.2 La coordinación en el proceso de políticas públicas

Para iniciar la revisión del cuerpo de literatura de coordinación de políticas públicas, cabe mencionar que las estrategias de coordinación se han planteado como una forma de enfrentar problemas públicos complejos (*wicked problems*), esto es, situaciones que requieren la intervención de diferentes programas, ministerios, niveles de gobierno a través de diferentes esquemas o arreglos (Cejudo y Michel 2017). Estos problemas de política pública son multidimensionales, complejos y ambiguos, por lo que demandan respuestas interconectadas del sistema administrativa (Laegreid et al. 2014). En este sentido, la capacidad de coordinación se ha identificado como fundamental para enfrentar la complejidad asociada a la gobernanza y los desafíos de política pública en el Estado moderno (Laegreid et al. 2014).

Así, en el contexto de problemas públicos que necesitan la concurrencia de múltiples organizaciones públicas, resulta importante comprender la diferencia entre conceptos que pueden resultar similares: la integración, la coherencia y la coordinación de políticas públicas. En primer lugar, la integración supone alcanzar más que coherencia e integración e implica que, tanto las políticas como las organizaciones, se desarrollan bajo una nueva lógica subordinando sus objetivos a un objetivo mayor y tomando decisiones basadas en la complejidad del problema público. La coherencia, por otro lado, se refiere al diseño de los programas públicos y a la complementariedad que debe existir entre estos para que no se presenten vacíos. Por otra parte, la coordinación constituye la respuesta tradicional ante la necesidad de enfrentar problemas complejos e implica reglas y responsabilidades definidas para todos los actores involucrados, así como un intercambio de conocimiento e información.

La coordinación interorganizacional en la esfera de políticas públicas puede definirse como la alineación de acciones y decisiones de actores interdependientes para alcanzar determinados objetivos (Koop y Lodge 2014). Esta definición se enmarca en la visión positiva

de la coordinación, en tanto se enfoca en cómo se alcanza coherencia de acción y no solamente la atenuación de potenciales conflictos entre políticas y organizaciones (Peters 2015). Es decir, la coordinación positiva se refiere a los resultados beneficiosos del proceso coordinador; y la coordinación negativa, al hecho puntual de acuerdo de coordinación que garantiza que las organizaciones no impidan o saboteen sus operaciones (Peters 2015).

En lo referente a redes colaborativas, Kenis y Schneider (1991) definen el concepto de redes de políticas públicas –*policy networks*– como un tipo de arreglo institucional en el proceso de hechura de políticas públicas que implica una nueva forma de gobernanza política en tanto refleja un cambio de relación entre el Estado y la sociedad. Las redes de política pública, explican los autores, se enfocan en problemas públicos caracterizados por actividades políticas, económicas y técnicas complejas, así como procesos en los que existe interdependencia de recursos.

Weber y Khademian (2008) estudian los desafíos de transmisión e integración de conocimiento en redes colaborativas conformadas por organizaciones del sector público; esto, ante la necesidad de afrontar problemas públicos complejos. Los autores concluyen que el conjunto de creencias y la visión de los tomadores de decisión es vital en la capacidad de las organizaciones para transferir, crear, integrar y aplicar conocimiento de utilidad: los tomadores de decisión pueden ser constructores de capacidades colaborativas que permitan construir puentes de conocimiento entre instituciones.

2.3. ¿Qué tipo de esquema coordinador es el Sistema Nacional Anticorrupción (y los SEA)?

Considerando lo anterior, el Sistema Nacional y los Sistemas Estatales Anticorrupción pueden definirse como esquemas coordinadores horizontales –sin un centro de poder definido–, establecidos a partir de un mandato de ley para enfrentar el problema público de la corrupción a través de la superación de la fragmentación interorganizacional. Además, son esquemas coordinadores proyectados como permanentes en el tiempo.

2.4 Factores que obstaculizan o impiden la coordinación interorganizacional

Analizar los factores asociados a las fallas de coordinación resulta importante, en tanto la descoordinación crea incoherencia y genera desaprovechamiento de recursos en todos los niveles de la organización pública (Perri6 et al. 1999).

El primer factor para considerar como desafío u obstáculo a la coordinación es el hecho de ésta se establezca como mandato. Lo anterior se explica porque la coordinación como mandato constituye, generalmente, una disposición vaga o ambigua, y otorga a los agentes encargados un espacio amplio de decisión sobre cómo coordinarse (Schafer 2016). En este sentido, las organizaciones involucradas establecen enlaces entre sí a fin de cumplir requerimientos legales o regulatorios; es decir, los mandatos de coordinación provocan acciones por parte de las organizaciones que en otro contexto no se presentarían voluntariamente (Oliver 1990); sin embargo, estas acciones pueden ser simulaciones para el cumplimiento. Así, los burócratas suelen responder a estas prescripciones con una visión miope procurando demostrar adherencia al mandato en vez de lograr resultados sustantivos (Schafer 2016).

Otro aspecto importante es que la coordinación no es un bien gratuito, sino que implica para las organizaciones costos de tiempo, esfuerzo y atención (Roberts 2011). Esto se relaciona con el hecho de que las organizaciones participantes tienen que rendir cuentas frente a sus objetivos específicos, por lo que priorizan sus asuntos propios antes que los asuntos compartidos (Molenveld et al. 2019). Por consiguiente, los indicadores de la organización no reflejan inmediatamente las responsabilidades derivadas de la pertenencia al esquema coordinador.

Como desafíos recurrentes a la coordinación se encuentran las barreras burocráticas, las metas divergentes y los conflictos de interés, la dependencia de recursos, la competencia por recursos escasos, problemas de información y el esfuerzo asociado a planear actividades conjuntas (Saab et al. 2013).

Así también, entre los obstáculos es posible identificar los que se generan a partir de las limitaciones cognitivas de quienes diseñan e implementan los mecanismos de coordinación (Gulati, Wohlgezogen y Zhelyazkov 2012). Otro factor que explica las fallas de coordinación es el conjunto de diferencias culturales que guían el comportamiento de los individuos en el marco de la relación interorganizacional: las organizaciones poseen diferencias en sus dinámicas y particularidades culturales, lo que redundará en interacciones individuales diferentes (Gulati, Wohlgezogen y Zhelyazkov 2012).

También, las fallas de coordinación pueden explicarse por la existencia de un fenómeno conocido como inercia organizacional (Gulati, Wohlgezogen y Zhelyazkov 2012), que implica

la existencia de resistencias de las organizaciones a las acciones de coordinación, por los cambios en patrones y dinámicas imperantes que esto supone.

Alexander (1995) establece que la coordinación interorganizacional puede verse limitada por una visión organizacional centrada en las condiciones particulares de la organización, es decir, cuando la organización “solo se ve a sí misma”. Otro aspecto rescatado por el autor como limitante de coordinación es la ausencia de una cultura de confianza, esto es, la inexistencia de valores compartidos y de experiencias de interacción previa. Asimismo, una estructura más centralizada de la organización supone una limitación a la capacidad de coordinación.

Dos problemas relacionados con la coordinación son el solapamiento y el traslape: el primero se refiere a la situación en la que un asunto de política pública se ubica entre límites jurisdiccionales de organizaciones distintas, de modo que el asunto no es abordado por ninguna de estas. El grado de importancia del problema de solapamiento tiene que ver con la complejidad del problema público: si el problema es más complejo, es más probable que se requiera la concurrencia de diferentes organizaciones desvinculadas administrativamente. Por otro lado, el traslape se presenta cuando un asunto de política pública resulta importante para varias organizaciones, de modo tal que todas tienen interés en participar en los procesos de diseño e implementación (Lodge y Wegrich 2014).

Otros factores asociados a las fallas de acción conjunta de organizaciones son el miedo, la falta de ambición, la aversión al riesgo y la existencia de incentivos que hacen perpetuar el *statu quo* (Perri6 et al. 1999). Este *statu quo* puede significar que las organizaciones no comparten información y no realizan ningún esfuerzo por cambiar esta situación y, por consiguiente, miembros de las organizaciones se mantienen poco o nada informados de los programas de las otras organizaciones (Peters 2015). En este sentido, otro de los factores que constituye un obstáculo a la coordinación es la secrecía, que se da porque la información es un instrumento de poder y las organizaciones toman decisiones orientadas hacia mantener posiciones ventajosas en escenarios de negociación (Peters 2015).

Cabe mencionar también que las organizaciones, en el esquema coordinador, pueden ver amenazados sus recursos más preciados (“*turf*”); por ejemplo, tienen que utilizar el presupuesto

–obtenido con sacrificio– en perseguir metas colectivas en contraposición de sus metas individuales (Peters 2015). Por tal motivo, optan por evitar

2.5 Factores que favorecen la coordinación interorganizacional

Van de Ven (1976) identifica dos factores que favorecen la formación de esquemas coordinadores entre organizaciones: (i) que existan condiciones de interdependencia, es decir, que las organizaciones ciertamente dependan de los recursos que poseen otras organizaciones; (ii) que dentro de las organizaciones exista conocimiento de estas condiciones de interdependencia; (iii) que exista consenso por parte de las organizaciones frente a las metas y objetivos comunes del esquema coordinador.

Dentro de la perspectiva cultural-institucional existen factores que pueden facilitar la coordinación entre organizaciones, entre estos están las relaciones de confianza, los valores y normas en común, y compartir la misma cultura (Christensen y Laegreid 2020). En este contexto, el rol del líder de la organización resulta crucial para procurar la socialización de normas informales que permitan la consolidación de una cultura organizacional compartida (Christensen y Laegreid 2020).

2.6 La coordinación interorganizacional fallida como un problema de acción colectiva

La coordinación en el sector público suele convertirse en un problema de acción colectiva (Ostrom 1990): el gobierno, en general, y las instancias gubernamentales estarían mejor de existir un mayor nivel de coordinación; sin embargo, éstas prefieren mantener el *statu quo* y optan por no invertir en coordinarse.

Así, en un escenario de mandato de coordinación en el que las organizaciones no están dispuestas a incurrir en los costos de coordinación, se genera una situación en la que un grupo de actores gubernamentales con intereses heterogéneos –incluso potencialmente conflictivos– se ven obligados a actuar en torno a una meta común que, sin embargo, permanece confusa (Benfeldt, Stouby Persson y Madsen 2020)

3. Metodología

A fin de analizar el fenómeno de la coordinación interorganizacional en los Sistemas Estatales Anticorrupción se propone la siguiente metodología: primero, a fin de tener un panorama general sobre las raíces del fenómeno en cuestión, se plantea una aproximación empírica a los factores que facilitan o dificultan la coordinación interorganizacional; posteriormente, se propone la medición del nivel de coordinación interorganizacional en los Comités Coordinadores de los Sistemas Estatales Anticorrupción con el objetivo de ubicar cada caso en un continuo de coordinación que va de un nivel básico a un nivel que podría denominarse “ideal”. Finalmente, se propone el análisis de un estudio de caso (el SEA Jalisco) a fin de describir las acciones del Comité de Participación Social que han influido en las dinámicas de coordinación.

Para la primera parte de esta investigación se propone un método cualitativo en el cual, considerando los factores mencionados por la literatura que facilitan o impiden la coordinación entre organizaciones del sector público, se elaboran categorías de factores y posteriormente, se agrupan las respuestas de actores participantes en los Sistemas Estatales Anticorrupción en estas categorizaciones.

Específicamente, se realizaron entrevistas semiestructuradas y encuestas a presidentes, expresidentes y miembros de los Comités de Participación Ciudadana (CPC)²; estos órganos tienen como función, según la disposición de las leyes estatales anticorrupción, ayudar al Comité Coordinador en el cumplimiento de sus objetivos y presidir sus reuniones³. Por esto, se podría afirmar que están llamados, sin constituir exactamente una organización que se coordina, a ser “coordinadores de la coordinación”, razón por la que tienen una visión cercana a la coordinación desde que se inició el reto de implementación de los Sistemas Estatales Anticorrupción. Asimismo, se aplicaron encuestas a once miembros del Comité de Participación Ciudadana, en las que se propusieron preguntas que indagaban en las percepciones individuales de los actores frente a aspectos clave del Sistema Estatal Anticorrupción al cuál pertenecen: el cambio en la

² Se realizaron cinco entrevistas a presidentes o expresidentes de algunos Sistemas Estatales Anticorrupción en las que, entre otras cuestiones, se preguntó: “¿Qué factores considera que facilitaron o dificultaron la coordinación entre las organizaciones del Comité Coordinador de su sistema estatal anticorrupción?”. Las entrevistas se hicieron en noviembre de 2019 y febrero de 2020, y su importancia radica en que los entrevistados fueron actores partícipes de la implementación de los SEA y, por ende, de los retos iniciales de la coordinación.

³ El presidente del CPC es el presidente del Comité Coordinador.

lucha anticorrupción a partir de la implementación del SEA, la visión a futuro del SNA y los obstáculos en el camino hacia la coordinación. Esta metodología permitió tener una visión general sobre la evolución de los Sistemas Estatales Anticorrupción y, específicamente, sobre los obstáculos que han observado de primera mano los miembros ciudadanos frente al mandato de coordinación.

En la segunda parte de la investigación, a fin de describir el estado actual de la coordinación organizacional en los SEA, se propone su clasificación en un continuo de coordinación a través de una matriz conformada por veintiún preguntas cerradas; cada pregunta respondida de forma positiva otorga una puntuación. Así, un Sistema Estatal Anticorrupción para el que todas las respuestas sean positivas obtendrá el máximo puntaje posible, es decir, 1. Lo anterior significa que los Sistemas Estatales Anticorrupción con mayor puntuación se ubicaron más cerca al “ideal” de coordinación. Para responder a las preguntas se realizó un análisis documental de las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias, los planes de trabajo y los informes anuales de los Comités Coordinadores. Asimismo, se consideró información sobre acuerdos y mecanismos obtenida por medio de solicitudes de información a las Secretarías Ejecutivas de los Sistemas Estatales Anticorrupción⁴.

La metodología aquí utilizada responde a una adaptación de la teoría y las particularidades de los Sistemas Estatales Anticorrupción, es decir, en tanto no existe “el mejor sistema de coordinación” o aquel que se adecua a todos los contextos (Christensen y Laegreid 2020), la coordinación se mide considerando un tipo de coordinación contextual, caracterizado por la pretensión de superar la fragmentación entre organizaciones que actúan contra la corrupción.

Las preguntas anteriormente citadas se esquematizaron de acuerdo con niveles y dimensiones de coordinación interorganizacional que se exponen a continuación:

3.1 Niveles de coordinación

Los niveles de coordinación que se proponen aquí están basados en la definición que entiende coordinación como el ajuste de acciones y decisiones entre actores interdependientes a fin de alcanzar metas específicas (Koop y Lodge 2014). Esta definición implica tres dimensiones que

⁴ La información corresponde al período de tiempo comprendido desde la implementación de los SEA hasta diciembre de 2019.

constituirán los puntos de medición para la clasificación de los Sistemas Estatales Anticorrupción en tres niveles:

1. **Ajuste de acciones y decisiones:** la alineación es un proceso que puede resultar en coordinación o en otro resultado (Koop y Lodge 2014). En los Sistemas Estatales Anticorrupción el ajuste de acciones se entiende como un proceso que se inicia a partir de la interacción de las organizaciones participantes e implica la identificación de responsables y la asignación de responsabilidades.
2. **Interdependencia:** los actores participantes son interdependientes si un resultado específico depende de la acción conjunta de dos o más actores; o cuando las actividades de un actor dependen de las actividades de otro actor (Koop y Lodge 2014). La interdependencia entre las organizaciones del Comité Coordinador está dada porque las funciones de prevención, investigación y sanción implican la acción conjunta de las organizaciones llamadas a coordinarse. Para el caso de la prevención, intervienen la secretaría de la función pública o de contraloría estatal, la auditoría estatal y el instituto de transparencia; en el caso de la investigación, participan principalmente la fiscalía especializada anticorrupción y la secretaría de contraloría o función pública; y en la esfera de la sanción están presentes la secretaría de contraloría o función pública, el tribunal administrativo y el poder judicial.
3. **Propósito común:** la coordinación es un proceso que se establece para alcanzar metas específicas; esto incluye no impedir o frustrar las actividades de los demás actores del esquema coordinador (Koop y Lodge 2014). Las organizaciones aquí analizadas comparten el carácter de miembros del Comité Coordinador y, por ende, tienen en común dos grandes propósitos: superar la fragmentación en la acción anticorrupción y, así, mejorar la efectividad de las estrategias anticorrupción.

Teniendo en cuenta lo anterior, la coordinación interorganizacional en los Sistemas Estatales Anticorrupción se entiende como un continuo conformado a partir de tres niveles (coordinación formal, coordinación interactiva y coordinación simbiótica) y analizado desde tres dimensiones (ajuste de acciones y decisiones, interdependencia y propósito común).

El primer nivel de coordinación, conocido como coordinación formal-incipiente, corresponde a las primeras acciones de alineación que resultan del mandato de coordinación; es el proceso de conformación del espacio organizacional en el que se produce la interacción primaria entre las organizaciones llamadas a coordinarse.

En este nivel de coordinación se espera:

1. Ajuste de acciones y decisiones

- Han cumplido, desde que fueron implementados, con el número de sesiones ordinarias y extraordinarias establecidas en la Ley estatal.
- Los planes anuales o multianuales (en caso de existir) tienen especificadas las acciones/tareas de cada organización.

2. Interdependencia

- El tema de intercambio de información ha sido citado en alguna sesión ordinaria o extraordinaria.

3. Propósito común

- El Comité Coordinador ha establecido un plan/programa de trabajo anual.

El **segundo nivel de coordinación, conocido como coordinación interactiva- intermedia**, constituye un nivel intermedio que precede la interacción simbiótica e implica avanzar del cumplimiento de “los pasos básicos” de la coordinación, establecidos en la ley, a una coordinación que implica interacción constante.

En este nivel de coordinación se espera:

1. Ajuste de acciones y decisiones

- El Comité Coordinador ha rendido el informe anual de resultados.

2. Interdependencia

- Existen convenios de colaboración entre algunas organizaciones en temas específicos
- El Comité Coordinador ha establecido mecanismos de intercambio de información.

3. Propósito común

- El Comité Coordinador estableció planes multianuales de trabajo.

El **tercer nivel de coordinación, conocido como coordinación simbiótica-interorganizacional**, constituye el esquema ideal a alcanzar por los Sistemas Estatales Anticorrupción; este supone que, además de (i) un sistema adecuado de investigación y sanción de la corrupción se consolide (ii) un sistema de prevención basado en la inteligencia institucional (Roldán Xopa 2015). Estas dos condiciones previas implican que las dinámicas de coordinación tengan una naturaleza interorganizacional, esto es que quienes participan toman decisiones como una unidad organizacional y modifiquen sus estructuras y dinámicas organizacionales en pro del objetivo común.

En este nivel de coordinación se espera:

1. Ajuste de acciones y decisiones

- El plan de trabajo contempla acciones relacionadas con inteligencia institucional: incluye consideraciones relacionadas con las etapas de sanción, prevención y corrección, examina procedimientos de decisión, se refiere al control de discrecionalidad de los servidores públicos, menciona un sistema institucional de información, detección e investigación de posibles conductas irregulares (Roldán Xopa 2015).

2. Interdependencia

- Se estipula en el programa de trabajo una estrategia o mecanismo para que las organizaciones encargadas de prevención compartan información.
- Se estipula en el programa de trabajo una estrategia o mecanismo para que las organizaciones encargadas de investigación compartan información.
- Se estipula en el programa de trabajo una estrategia o mecanismo para que las organizaciones encargadas de sanción compartan información.
- Se estipula en el programa de trabajo una estrategia o mecanismo para que las organizaciones encargadas de investigación y sanción compartan información.
- La información compartida por las organizaciones es útil en virtud de las funciones que cada una desempeña.

3. Propósito común

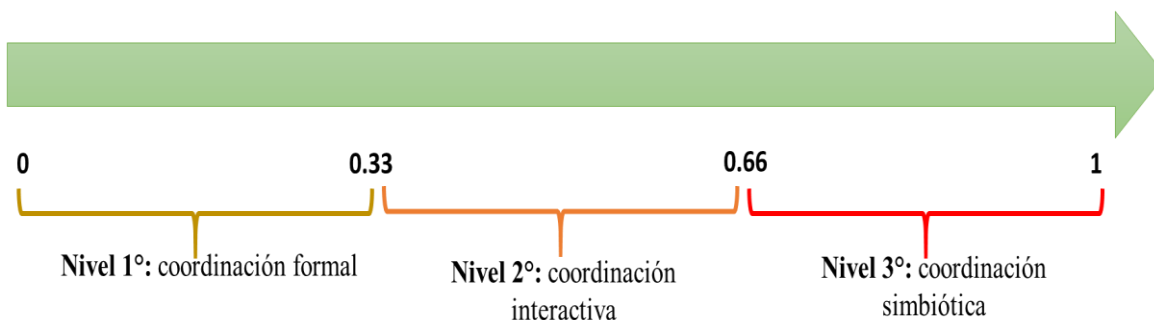
- El SEA ha avanzado en la política estatal anticorrupción.
- El Comité Coordinador ha emitido recomendaciones públicas no vinculantes
- El Comité Coordinador ha dado seguimiento a las recomendaciones públicas.

Así, el continuo de 0 a 1 se divide en tres partes iguales que corresponden a los tres niveles de coordinación:

- Los casos que obtengan una puntuación de 0 a 0.333, se clasifican en el primer nivel de coordinación.
- Los casos que obtengan una puntuación de 0.333 a 0.666 se clasifican en el segundo nivel de coordinación.
- Los casos que obtengan una puntuación de 0.666 a 1 se clasifican en el tercer nivel de coordinación.

La Figura 1 representa gráficamente los niveles de coordinación planteados en esta medición.

Figura 1. Niveles de coordinación

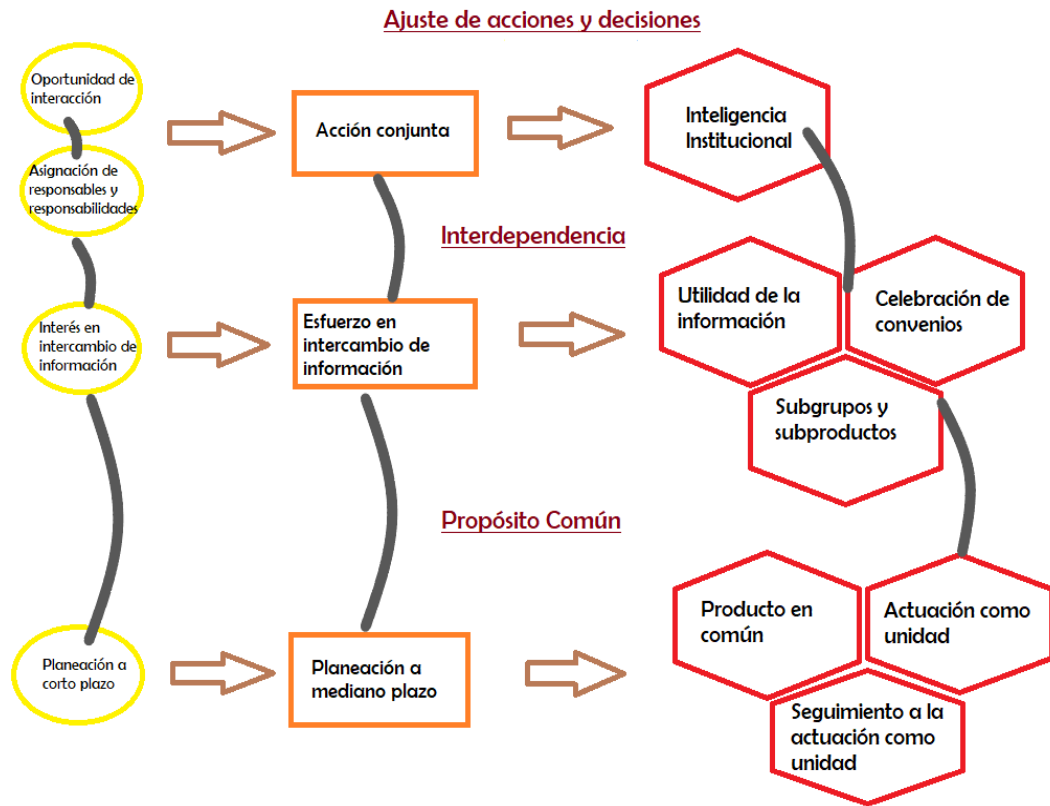


Fuente: Elaboración propia.

3.2 Relación entre niveles y dimensiones de coordinación

Este apartado se propone explicar por qué los niveles de coordinación se representan a través de un continuo, lo que implica que para alcanzar el segundo nivel se debe superar el nivel incipiente; y para alcanzar un nivel de coordinación simbiótica, las organizaciones deben haber superado los niveles incipiente e interactivo. La Figura 2 muestra la relación existente entre niveles y dimensiones de coordinación.

Figura 2. Relación entre los niveles de coordinación (incipiente, interactiva y simbiótica) y las dimensiones de coordinación (ajuste de acciones y decisiones, interdependencia, propósito común)



Fuente: Elaboración propia.

En la dimensión de ajuste de acciones y decisiones lo primero que se requiere es que exista una oportunidad de interacción ya sea espontánea o producto de un mandato de coordinación. Luego de la aproximación de las organizaciones, se requiere que estas definan de qué tareas se encarga cada una. La asignación de responsabilidades permite la concientización sobre la colectividad, es decir si ya cada organización se sabe responsable sobre un asunto particular se espera que de esas responsabilidades determinadas derive una acción conjunta (en este caso es el informe anual del Comité Coordinador). Las organizaciones empiezan a actuar teniendo en cuenta a las demás porque saben que cada una tiene responsabilidad en lo individual, pero mantienen presentes las metas colectivas. Una vez se ha consolidado la acción conjunta, se espera que en esta dinámica se desarrollen esfuerzos de las organizaciones por consolidar mecanismos que mejoren la eficacia de su actuación en conjunto, esto es, estrategias de inteligencia institucional que impliquen mejores resultados haciendo cambios en lo individual.

Dado que uno de los insumos más importantes sobre los cuáles se basa la interdependencia es la información, en esta dimensión se considera la evolución de la coordinación basada en las dinámicas de compartición de información que establecen los actores. Primeramente, es necesario que exista disposición por parte de las organizaciones a entablar canales de comunicación; es decir, se espera que el tema sea eje de discusión en los espacios de interacción del esquema coordinador. De forma posterior al interés en establecer los mecanismos de compartición de información, se producen los esfuerzos para que esta pretensión conjunta se materialice; esto implica que las organizaciones invierten recursos y cambian la forma en que antes compartían información para formar una dinámica que tiende a la interdependencia porque se necesitan entre sí para que el mecanismo funcione. En el nivel tres se observan tres fenómenos de interdependencia: primero, se generan productos y subproductos dado que las acciones de las organizaciones pertenecen a etapas diferentes de la acción gubernamental— en este caso la lucha anticorrupción—, por lo que las organizaciones que propendan por la prevención, por ejemplo, tenderán a la conformación de un subgrupo en el cual se espera un subproducto específico. También, en este punto se espera que la información compartida sea útil para cada organización; esto se relaciona con los subproductos dado que las organizaciones esperarán ser emisoras y receptoras de insumos de información que les permitan cumplir con su misión organizacional. Asimismo, en este nivel de coordinación en el que ya existen dinámicas interorganizacionales, se espera que los actores tengan la capacidad de negociar, llegar a acuerdos y firmar convenios.

Tener un propósito común consolidado es un eje vital de la coordinación interorganizacional. El primer paso para alcanzarlo es iniciar un proceso de planeación; esto está relacionado con las dos dimensiones anteriores: el ajuste de acciones y decisiones y la interdependencia se estructuran bajo la perspectiva, más o menos clara, de un propósito común, entendido como una meta que concierne a los actores organizacionales participantes. Así, las organizaciones planean a corto plazo procurando la consolidación de esa meta común que al inicio puede ser una intuición o un mandato directo – como es el caso de los Sistemas Estatales Anticorrupción. Posteriormente, avanzan a una planeación de mediano plazo, lo cual implica más claridad sobre el propósito. En el nivel tres, cuando se alcanza la coordinación interorganizacional, este propósito se materializa en un producto concreto, resultado de alcanzar paulatinamente lo planteado en la planeación inicial. También, en el tercer nivel, se espera que

las organizaciones puedan actuar como una unidad – como un todo organizacional que es más que la suma de las partes. En este punto, la “nueva organización” actúa hacia el contexto organizacional y recibe retroalimentación de ese contexto; es un todo que aprende y cambia.

A través de esta medición se busca contrastar lo dicho por la literatura: la coordinación interorganizacional cuando se establece como mandato va a llevar a que las organizaciones simulen dinámicas de coordinación y envíen señales de cumplimiento, constituyéndose así el fenómeno de “Coordinación atrás de la vitrina” (Molenveld et al. 2019). Es decir, se busca entrever si las organizaciones de los Comités Coordinadores de los SEA han alcanzado niveles ideales de la coordinación o si han caído en fenómenos de simulación y no han logrado avanzar a una coordinación más avanzada⁵.

En la tercera parte de la investigación se realiza un análisis cualitativo a partir de un estudio de caso: el Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco. A través del método de *process tracing*, se describen los procesos que ha llevado a cabo este Sistema Estatal Anticorrupción para consolidar la coordinación interorganizacional. Asimismo, a partir de las narrativas expresadas por los miembros del Comité de Participación Social (en entrevistas semiestructuradas)⁶, se identifican las acciones de este cuerpo de ciudadanos que impactaron en las estrategias de coordinación. En este apartado se explora la idea de que el acompañamiento constante y propositivo de un grupo de ciudadanos – en este caso del Comité de Participación Social – puede materializarse en estrategias que coadyuven al logro de mayores niveles de coordinación en los Sistemas Estatales Anticorrupción.

⁵ Cabe hacer una precisión: los Sistemas Estatales Anticorrupción pueden considerarse esquemas recientes: llevan menos de cinco años de existencia y hay algunos que ni siquiera se han conformado. Esto es importante porque existen otros Sistemas Nacionales que llevan mucho más tiempo de consolidación (como el Sistema Nacional de Transparencia) y aún presentan desafíos. Esta investigación reconoce que los SEA están en una etapa aún primaria, pero aún así cuentan con una evolución que permite realizar este ejercicio de medición de la coordinación.

⁶ Se entrevistaron tres miembros actuales del Comité de Participación Social de Jalisco y un miembro que ya no pertenece a este SEA. Las entrevistas se llevaron a cabo a través de videollamada durante el mes de mayo de 2020.

4. Resultados

4.1 Factores que facilitan o dificultan la coordinación interorganizacional

A continuación, se presentan los resultados de la primera fase de la investigación, esto es, la aproximación empírica sobre los factores facilitadores u obstaculizadores de la coordinación.

Tabla 1. Factores facilitadores de la coordinación identificados por los miembros de los Comités de Participación Ciudadana

<i>Factores facilitadores de la coordinación</i>	
Participación Ciudadana	Participación comprometida y constante de la sociedad civil
	Proactividad del presidente del CPC dentro del Comité Coordinador
Intervención de actores externos	Acompañamiento de organismos externos (USAID)
Identificación del problema a enfrentar	Las organizaciones percibían la necesidad de enfrentar la fragmentación
Dimensión Organizacional	Ausencia de conflicto y confianza entre las organizaciones
	Organizaciones creadas con el Sistema muestran alta disposición

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a miembros de CPC (SEA).

Los factores identificados por los entrevistados como facilitadores de la coordinación interorganizacional en los Sistemas Estatales Anticorrupción se agruparon en cuatro categorías: participación ciudadana, intervención de actores externos, identificación del problema a enfrentar y dimensión organizacional. Dentro de la primera categoría fueron identificados dos fenómenos facilitadores: (i) el liderazgo activo de presidentes o presidentas del CPC, que impulsaron estrategias para que se tomaran decisiones en favor de la coordinación; también, (ii) la existencia de una sociedad civil participativa e interesada en la evolución del Sistema Estatal Anticorrupción. En algunos casos, se mencionó que el trabajo con actores de la sociedad civil fue realizado de forma previa a la implementación de los SEA, lo que favoreció la participación ciudadana en todas las etapas posteriores.

Asimismo, el acompañamiento de USAID fue identificado en algunos casos como factor, si bien no decisivo, sí significativo en el desarrollo de dinámicas favorables para la coordinación. Otro factor importante expresado por los entrevistados es que los titulares de las organizaciones llamadas a coordinarse identificaron la fragmentación como un problema significativo, y

consideraron que la coordinación era una necesidad para constituir una acción efectiva contra la corrupción.

Dentro de lo manifestado por los entrevistados destacan factores asociados a que las unidades llamadas a coordinarse son organizaciones preexistentes. Así, se mencionó que en los casos en los que las organizaciones tenían un historial de interacción caracterizado por ausencia de conflicto y confianza lograron alcanzar niveles mayores de coordinación. También, las organizaciones que fueron creadas en el marco de la implementación de los SEA tuvieron mayor disposición a participar en los procesos de coordinación propuestos.

Tabla 2. Factores que dificultan u obstaculizan de la coordinación identificados por los miembros de los Comités de Participación Ciudadana

<i>Factores obstaculizadores de la coordinación</i>	
Dimensión política	El Comité Coordinador actúa hasta el límite que interpone el gobierno estatal
	Comités de Participación Ciudadana están cooptados por intereses políticos / intereses ilegales
	Existen personas, dentro de los Comités, encargadas de sabotear el funcionamiento del Sistema
	Existe desinterés y preocupación porque se percibe falta de compromiso del gobierno federal con el SNA y los SEA
Dimensión legal	La Ley es ambigua
	La Ley presenta vacíos sobre asuntos fundamentales
Participación Ciudadana	La ciudadanía no entiende por qué existe ni cómo funciona el Sistema
	El CPC es cuestionado y atacado
	Falta articulación entre el CC y el CPC
Dimensión organizacional	Los miembros del Comité Coordinador no actúan en temas importantes por no afectar los intereses de su organización
	Cada organización procura continuar con su trabajo por separado porque relaciona al Sistema con cargas adicionales
	Los miembros del Comité Coordinador no entienden el funcionamiento y el sentido del Sistema Estatal Anticorrupción
	Los miembros del Comité de Participación Ciudadana no entienden el funcionamiento y el sentido del Sistema Estatal Anticorrupción

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas a miembros de CPC (SEA).

En los factores obstaculizadores de coordinación se identificaron cuatro categorías: dimensión política, dimensión legal, participación ciudadana y dimensión organizacional.

Los actores entrevistados mencionaron factores asociados a las dinámicas políticas que han influido las dinámicas de coordinación. Entre estos se encuentran presiones políticas del gobierno estatal: una de las personas entrevistadas afirmó que “el Comité Coordinador puede actuar mientras no interfiera con los intereses del gobierno estatal”⁷. Asimismo, se mencionó que existen intereses ilegales y políticos que interfieren en las actividades de los SEA, y que hay actores específicamente encargados de boicotear el funcionamiento de los Sistemas Estatales Anticorrupción. Otro punto importante es que al nivel de los Sistemas Estatales se percibe que el gobierno federal no está interesado ni comprometido con el fortalecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción.

En la dimensión jurídica, los actores manifestaron percibir la ley del sistema estatal al cual pertenecían como ambigua e incompleta en algunos sentidos. Otro factor identificado como obstáculo a la coordinación en los SEA es la falta de conocimiento de la ciudadanía frente a estos. También, que el Comité de Participación Ciudadana ha estado en el centro de críticas constantes y se encuentran en un limbo porque sus miembros no son servidores públicos ni tienen dedicación exclusiva, pero las actividades asociadas a su cargo requieren de una cantidad significativa de tiempo. Además, los miembros deben cumplir con un perfil específico académico que no siempre cumple con las exigencias de negociación política del cargo.

En lo que respecta a los factores organizacionales, de acuerdo con los entrevistados, algunos titulares optan por la inercia al percibir las actividades del Comité Coordinador como una carga adicional e intentar priorizar los intereses particulares de sus organizaciones. Así también, se identificó que no existe una comprensión integral de la lógica del Sistema Nacional Anticorrupción y los Sistemas Estatales Anticorrupción entre los miembros del Comité Coordinador y del Comité de Participación Ciudadana.

Por otro lado, en las encuestas se incluyeron preguntas a los miembros de los Comités de Participación Ciudadana acerca de su opinión sobre el funcionamiento del Sistema Estatal Anticorrupción y el Sistema Nacional Anticorrupción. También, se preguntó sobre los factores diferenciadores que hacían que el Sistema Estatal Anticorrupción al cual pertenecen hubiera alcanzado mejores resultados de coordinación. Esto es significativo porque permite conocer en

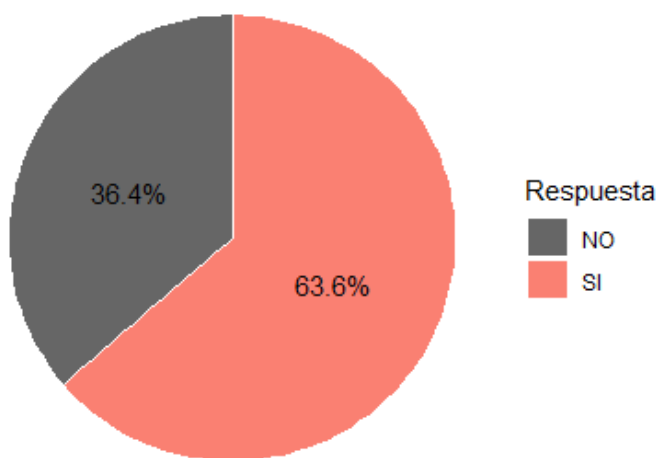
⁷ Fuente confidencial. La identidad de los actores entrevistados para este apartado se mantiene en el anonimato por solicitud expresa de estos.

qué marco de percepción general se ubican los factores favorecedores o limitantes de la coordinación anteriormente citados.

A continuación, se presentan gráficamente los resultados:

Figura 3. Percepción de los miembros de CPC sobre la idoneidad del SNA como estrategia para combatir la corrupción

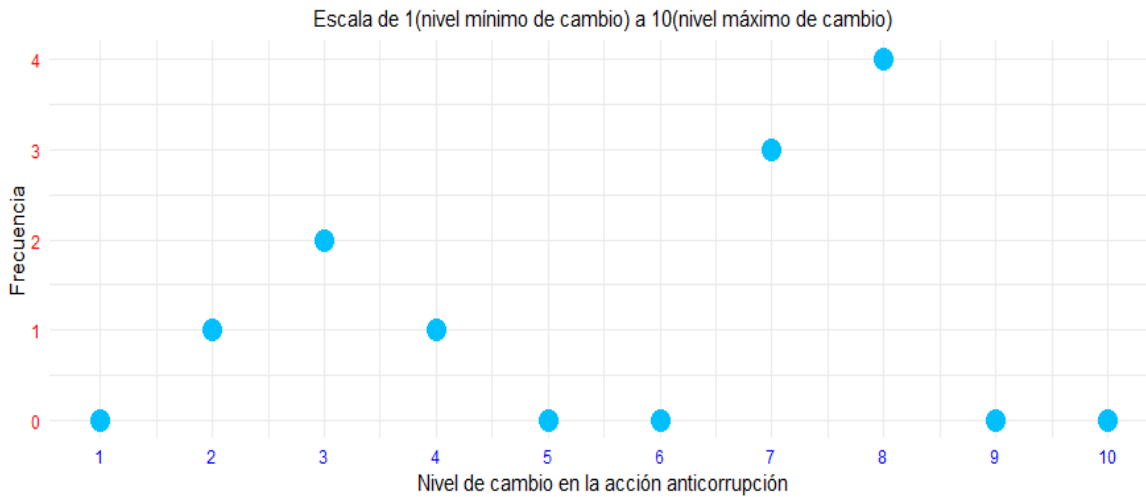
¿Cree que el Sistema Nacional Anticorrupción es una estrategia efectiva para combatir la corrupción?



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a miembros de los CPC. Resultados de las encuestas: <https://drive.google.com/drive/folders/1OSqW29SXssPZR19oJ8ot9osDwpScUyPC>

Más de la mitad de los entrevistados reconoce que el SNA es una estrategia efectiva para combatir la corrupción.

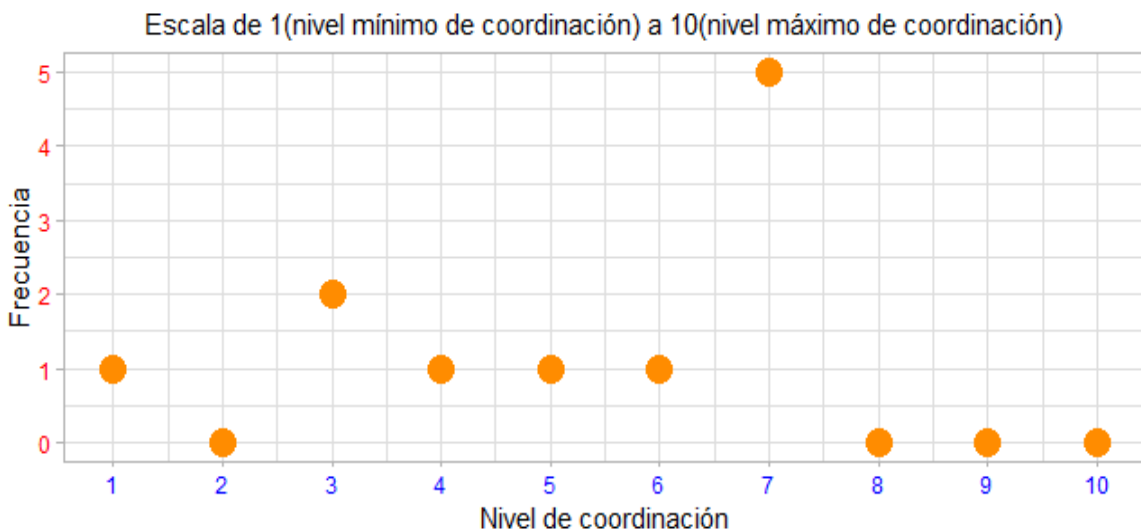
Figura 4. Percepción de los miembros de CPC sobre el cambio en la acción anticorrupción a partir de la implementación del SEA ¿Qué tanto ha cambiado la acción anticorrupción a partir de la implementación del SEA?



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a miembros de los CPC. Resultados de las encuestas: <https://drive.google.com/drive/folders/1OSqW29SXssPZR19oJ8ot9osDwpScUyPC>

De los encuestados, el 77% considera que se ha dado un cambio significativo en la forma en que se aborda el fenómeno de la corrupción a partir de la implementación del SEA. El 33% piensa que existe un cambio poco significativo.

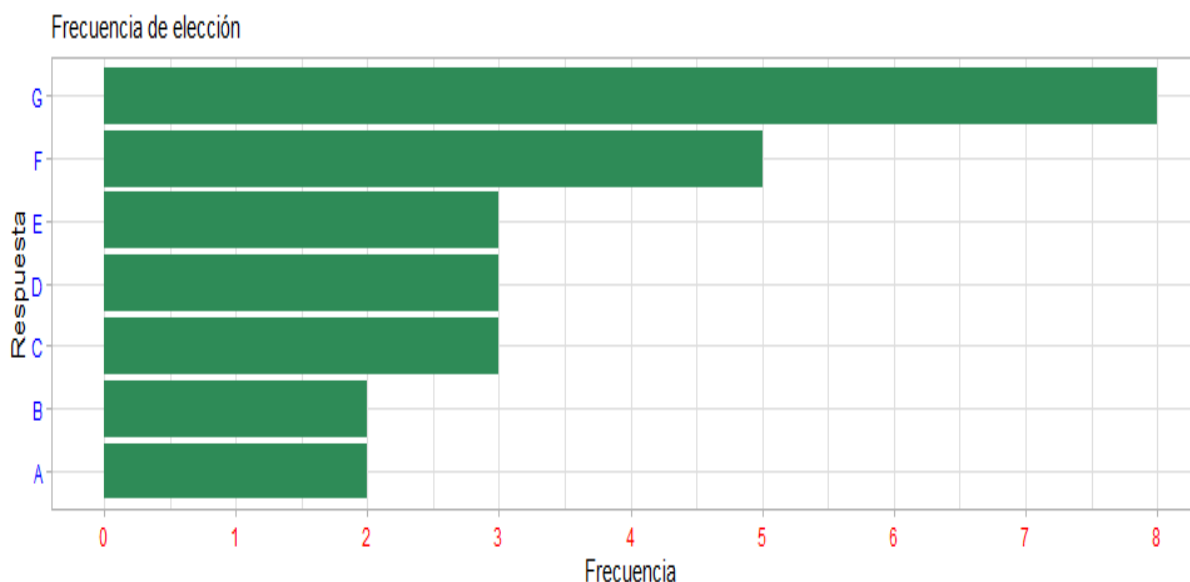
Figura 5. Percepción de los miembros de CPC sobre el cambio en el nivel de coordinación del Comité Coordinador de los SEA ¿Qué tanto ha cambiado el nivel de coordinación al interior del Comité Coordinador a partir de la implementación de los SEA?



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a miembros de los CPC. Resultados de las encuestas: <https://drive.google.com/drive/folders/1OSqW29SXssPZR19oJ8ot9osDwpScUyPC>

En general, los miembros de los CPC perciben un nivel medio– bajo de coordinación entre las organizaciones del Comité Coordinador. Casi la mitad de los encuestados considera que hay un cambio de nivel medio en el nivel de coordinación entre las organizaciones del Comité Coordinador a partir de la implementación de los Sistemas Estatales Anticorrupción.

Figura 6. Percepción de los miembros de CPC sobre los obstáculos más frecuentes a la coordinación



Fuente: elaboración propia con base en encuestas a miembros de CPC

G: No se ha consolidado una estrategia de coordinación y colaboración entre el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana

F: Existen intereses políticos del Ejecutivo Estatal que interfieren en las acciones del Comité Coordinador

E: Los miembros del Comité Coordinador defienden los intereses específicos de sus organizaciones y no han logrado converger en un interés común anticorrupción

D: No hay suficientes recursos económicos destinados al Sistema Estatal Anticorrupción

C: Los miembros del Comité Coordinador no entienden la lógica que sustenta la existencia del Sistema Estatal Anticorrupción

B: El Comité de Participación Ciudadana no ha conseguido ser un contrapeso ni un órgano que ayude a fortalecer la coordinación

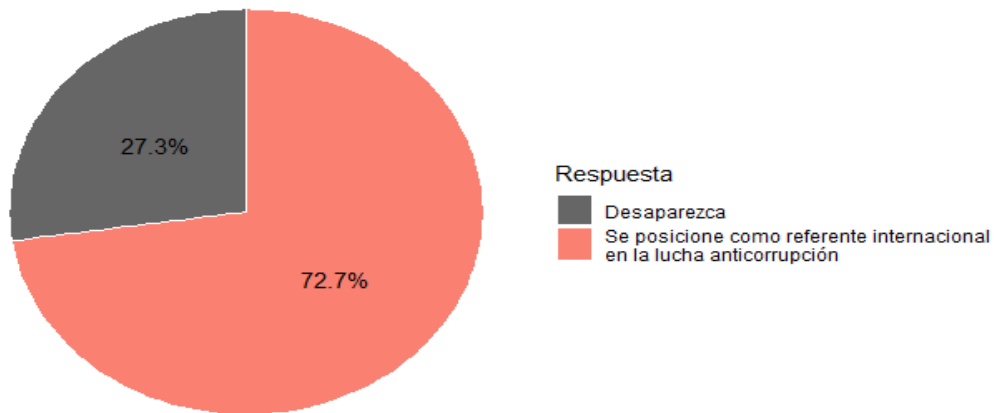
A: Los miembros del Comité de Participación Ciudadana no entienden la lógica que sustenta la existencia del Sistema Estatal Anticorrupción

Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a miembros de los CPC. Resultados de las encuestas: <https://drive.google.com/drive/folders/1OSqW29SXssPZR19oJ8ot9osDwpScUyPC>

El obstáculo que los encuestados eligieron como el más común es que no existe una estrategia de coordinación entre el Comité Coordinador y el Comité de Participación Ciudadana, es decir, existe una desconexión entre el órgano que agrupa a las organizaciones y el órgano que representa a la ciudadanía. También, el hecho de que los intereses políticos del Ejecutivo Estatal interfieran en las acciones del Comité Coordinador se considera un obstáculo significativo para la consolidación de la coordinación.

Figura 7. Percepción de los miembros de CPC sobre los obstáculos más frecuentes a la coordinación

Es más probable que en 15 años el Sistema Nacional Anticorrupción...



Fuente: Elaboración propia con base en encuestas a miembros de los CPC. Resultados de las encuestas: <https://drive.google.com/drive/folders/1OSqW29SXssPZR19oJ8ot9osDwpScUyPC>

En general, la mayoría de las personas encuestadas considera que, a pesar de los obstáculos de coordinación, el Sistema Nacional Anticorrupción se posicionará a futuro como un esquema eficiente.

4.2 Medición de la coordinación en los Sistemas Estatales Anticorrupción

Ahora, se presentan los resultados de la medición de la coordinación interorganizacional en los Sistemas Estatales Anticorrupción. Cabe mencionar que algunos sistemas estatales no se han implementado completamente y otros están en fases iniciales de conformación, por lo que no cuentan con la información requerida en la matriz de medición del nivel de coordinación.

Los siguientes Sistemas Estatales Anticorrupción se encuentran aún en proceso de conformación, han tenido pocas sesiones o no cuentan con alguno de los insumos de información necesarios para la medición del nivel de coordinación (actas de las sesiones, plan de trabajo, informe anual): SEA Baja California Sur, SEA Chiapas, SEA Ciudad de México, SEA Guerrero, SEA Morelos, SEA San Luis Potosí, SEA Tlaxcala.

Por otro lado, para el caso de algunos Sistemas Estatales Anticorrupción no fue posible acceder a la información requerida para poder ser clasificados en los niveles de coordinación

establecidos. Estos son: SEA Campeche, SEA Colima, SEA Chihuahua, SEA Hidalgo, SEA Michoacán, SEA Nuevo León, SEA Tamaulipas y SEA Yucatán⁸.

En total se pudo realizar la medición de coordinación a 17 Sistemas Estatales Anticorrupción, 7 Sistemas Estatales Anticorrupción no han avanzado lo suficiente en su implementación para poder realizar la medición o no se han conformado y, para el caso de 8 SEA no fue posible acceder a la información necesaria.

A continuación, se enlistan los 17 Sistemas Estatales Anticorrupción que –dada la disponibilidad de información– pudieron ser evaluados, junto con la puntuación obtenida:

Tabla 3. Puntuación en la medición de coordinación interorganizacional

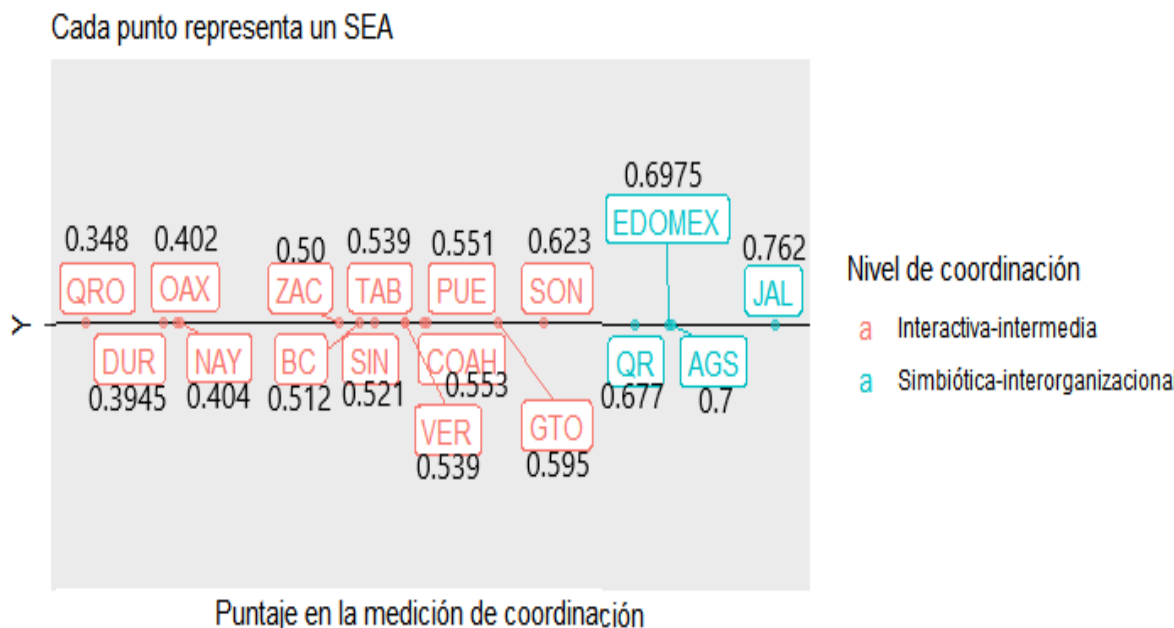
<i>SEA</i>	<i>Nivel de coordinación (Puntaje)</i>
Jalisco	0.762
Aguascalientes	0.7
México	0.6975
Quintana Roo	0.677
Sonora	0.623
Guanajuato	0.5955
Coahuila	0.553
Puebla	0.551
Tabasco	0.5395
Veracruz	0.539
Sinaloa	0.5215
Baja California	0.512
Zacatecas	0.50
Nayarit	0.404
Oaxaca	0.402
Durango	0.3945
Querétaro	0.348

Fuente: Elaboración propia con base en matriz de medición de la coordinación (Anexo 1).

⁸ La información no pudo ser recopilada dado que las solicitudes de información que requerían las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias, los planes de trabajo y los informes -entre otras- no fueron respondidas a tiempo. Esta situación se relaciona con la pandemia actual COVID-19 que ha afectado el funcionamiento de las entidades públicas.

A continuación, se esquematiza el resultado de la medición del nivel de coordinación en el continuo de coordinación de 0 a 1:

Figura 8. Nivel de coordinación interorganizacional en los Sistemas Estatales Anticorrupción



Fuente: Elaboración propia con base en Tabla 3.

4.3 El proceso de implementación y consolidación del SEA Jalisco: en búsqueda de la coordinación⁹

El proceso de implementación en el SEA Jalisco inició durante el año 2016, cuando el gobernador manifestó la voluntad de que éste se pusiera en marcha. En ese momento, eran conocidos escándalos de corrupción asociados a la Auditoría del Estado y existía indignación entre la sociedad civil que se materializó en mesas interinstitucionales de trabajo en las cuáles se elaboraron propuestas referentes al SEA.

Ante el citado descontento, y en el escenario de una salida próxima del cargo, el gobernador envió las propuestas al Congreso donde tenía mayoría. Una de las propuestas fue dar al Comité de Participación Social (CPS) un rol importante en las designaciones de los titulares de las entidades con el fin de evitar que los nombramientos obedecieran a intereses políticas; lo que se logró porque el comité de ciudadanos contaba con un grado de legitimidad

⁹ En este apartado de resultados se hace una reconstrucción del proceso de implementación del SEA Jalisco y se describen las acciones del CPS con base en las entrevistas realizadas. Las personas entrevistadas fueron: Jorge Alberto Alatorre Torres, Lucía Almaraz Cázarez, Jesús Ibarra Cárdenas, Annel A. Vázquez Anderson.

significativo y logró tener alianzas sólidas con la sociedad civil, la academia y la iniciativa privada. En este punto del proceso de implementación del SEA se observa una primera acción del CPS que favoreció las dinámicas de coordinación: el cuerpo de ciudadanos consiguió ser un contrapeso a intereses políticos imperantes y su acción significó contar con una visión técnica en la designación de los titulares de las organizaciones a coordinarse. Además, el CPS logró ser un actor articulador de iniciativas y propuestas originadas en diferentes sectores, entre los cuáles estaba el sector empresarial.

Estas dos estrategias (incidir en designaciones públicas y procurar la articulación de propuestas de varios actores) son importantes para la coordinación porque: (i) garantizar el carácter técnico de los titulares incide en el funcionamiento de las instancias a coordinarse; (ii) evitar la cooptación de los Comités Coordinadores es clave para garantizar que los Sistemas Estatales Anticorrupción funcionen de forma que tengan impacto en la lucha anticorrupción y no constituyan una simulación que favorezca intereses ilegales o particulares; (iii) pueden existir buenas ideas que no se analicen ni se materialicen porque no encuentran un canal que las comunique al Comité Coordinador y, en estos casos, la acción de los Comités de Participación Ciudadana es clave para crear espacios de discusión y deliberación.

En el desarrollo de la tarea de evaluación técnica de los aspirantes a titulares el CPS enfrentó un primer obstáculo a la coordinación: cuando los nuevos titulares llegaron a las instituciones se encontraron con un fenómeno que podría denominarse de “parálisis” porque enfrentaron la dificultad de llevar la agenda anticorrupción establecida en el Comité Coordinador a su organización. Es decir, las entidades que empezaban a dirigir tenían problemas internos o pertenecían a una estructura más grande (por ejemplo, la Contraloría pertenece al Ejecutivo Estatal) que impedían la incorporación de los objetivos planteados en el Comité Coordinador.

En esta etapa de implementación (primer y segundo año de existencia del SEA), en la que ya conformadas las partes se inició la creación de rutinas institucionales y de mecanismos de coordinación, el Comité de Participación Social realizó un esfuerzo de transparencia a través de la creación de una página web y la interacción con los ciudadanos por medio de redes sociales. Esto colaboró a que se tuviera una visión activa del comité ciudadana y se mantuviera la interacción con la ciudadanía.

Posteriormente, durante la etapa de consolidación (tercer año de existencia del SEA), el Comité de Participación Social impulsó una estrategia de comunicación con los miembros del Comité Coordinador, que ha permitido que su incidencia en el ritmo de coordinación sea mayor. Es decir, al lograr comunicarse efectivamente con los miembros del Comité Coordinador, los miembros del CPS han conseguido adquirir una visión más cercana de las dinámicas de la coordinación y, así, es posible que en las sesiones de éste, pueda proponer acciones para que las reuniones o sesiones sean más recurrentes, para que las organizaciones adquieran más compromisos frente al objetivo común, para que se traten temas importantes de la lucha anticorrupción y no temas superficiales y, en general, para que el ritmo de la coordinación sea constante.

La tarea del CPS de ayudar a los objetivos de coordinación del Comité Coordinador se vio limitada porque se percibe la dificultad de lanzar una agenda que no interfiera en las agendas de cada una de las organizaciones. Lo que el CPS identificó es que existe la dificultad de coordinación porque el Comité Coordinador se convierte en una “mesa de buenas intenciones” en la que no se establecen objetivos a través de una matriz insumo– producto, no tiene presupuesto específico para proyectos y no se enfrenta a la obligación de rendir cuentas ni es auditable. Por tal razón, cada organización sigue haciendo su trabajo por separado. Una de las personas entrevistadas, perteneciente al CPS Jalisco, mencionó que las organizaciones tienen sus propias agendas, sus propias ocupaciones y el SEA no es su prioridad. Así, se persigue un objetivo de coordinación, aunque los tiempos, agendas y dinámicas son diferentes.

El Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco, aun cuando ha obtenido avances en la consolidación de la coordinación, sigue enfrentando desafíos significativos: en general, el diseño de los SEA no permite garantizar una funcionalidad orientada al fin de la fragmentación entre organizaciones ni una acción eficiente para enfrentar la corrupción. Así, además de garantizar una estructura en el Comité Coordinador que cree los mecanismos para que éste pueda actuar como una organización en sí misma (presupuesto para acciones colectivas específicas), es necesario que se realicen reformas estructurales en la administración pública. Ante estas consideraciones, el CPS ha propuesto una Reforma 2.0 que incluye propuestas relacionadas con el fortalecimiento del papel ciudadano en el SEA Jalisco, el establecimiento de un modelo abierto de adquisiciones y contrataciones gubernamentales, la incorporación de principios y

acciones que promuevan la integridad y el comportamiento ético en el servicio público, el fortalecimiento de la Fiscalía Anticorrupción, el fortalecimiento de los Órganos Internos de Control, la profesionalización del Servicio Público y la garantía de la paridad de género en todas las instancias que integran el SEA Jalisco (Mesas interinstitucionales de trabajo- Reforma 2.0 2019).

La anterior estrategia es relevante e indica un aspecto importante de la acción del Comité de Participación Social de Jalisco: el grupo de ciudadanos que acompaña el Comité Coordinador puede realizar una acción de monitoreo que le permita identificar obstáculos de coordinación y genere acciones concretas para modificar los aspectos, las estructuras o dinámicas que no están dando los resultados de coordinación esperados o aquellas estrategias que aún no se han considerado, pero que podrían ser efectivas para superar la fragmentación y alcanzar el nivel de coordinación simbiótica que permitiría enfrentar de una forma sistémica la coordinación.

5. Discusión

Lo manifestado por los actores entrevistados y encuestados da cuenta de un contexto del fenómeno aquí analizado que es importante destacar: en general, los miembros de los Comités de Participación Ciudadana perciben un cambio en la forma en la que el fenómeno de corrupción ha sido abordado a partir de la implementación de los Sistemas Estatales Anticorrupción. Asimismo, proyectan el SNA como un esquema efectivo que se consolidará en el tiempo. Sin embargo, también identifican obstáculos significativos asociados a la dificultad de consolidar la coordinación en los Sistemas Estatales Anticorrupción. Algunos son mencionados por los cuerpos de literatura revisados: la inercia organizacional, los costos asociados a participar que identifican las organizaciones, el carácter ambiguo del mandato de coordinación y las limitaciones cognitivas de los actores encargados de diseñar e implementar los esquemas coordinadores.

En este punto, cabe mencionar que la coordinación entre organizaciones públicas no se da en el vacío, sino que se inserta en un contexto político particular. En el caso aquí analizado, los actores manifestaron percibir desinterés por parte del gobierno federal, lo que ha derivado en incertidumbre y falta de esfuerzo en los SEA.

Por otro lado, en lo referente a la medición de la coordinación, los SEA evaluados tuvieron resultados esperados de acuerdo con lo establecido por la literatura: la mayoría de los casos analizados se ubica en el segundo nivel de coordinación (coordinación intermedia–interactiva). Esto significa que gran parte de los Sistemas Estatales Anticorrupción han superado el cumplimiento de los requisitos básicos del mandato de coordinación (se reúnen, han realizado un plan de trabajo, presentaron informe anual, han puesto de manifiesto la necesidad de compartir más y mejor información y han asignado tareas y responsabilidades) y, cumplidos estos requisitos, han avanzado hacia una coordinación más activa que implica una planeación de actividades más detallada y la implementación o propuesta sólida de un mecanismo para compartir información.

Del conjunto de Sistemas Estatales Anticorrupción evaluados, cuatro se ubicaron en el nivel de coordinación avanzada o simbiótica; esto significa que han avanzado hacia una coordinación que les permite actuar en conjunto como una organización unitaria, hacer

convenios y, dado el grado de interdependencia, establecer subgrupos y subproductos que impliquen compartir acciones y metas.

No obstante, a partir de la medición de la coordinación y de las entrevistas realizadas es posible afirmar que el proceso de consolidar la coordinación en los Sistemas Estatales Anticorrupción ha sido una tarea difícil, marcada por limitaciones de diferente tipo y con importantes desafíos. Pero ¿por qué, a pesar de ser el escenario deseable, no se ha logrado alcanzar los niveles deseados de coordinación? En el caso de los Sistemas Estatales Anticorrupción, el mejor escenario para todas las organizaciones encargadas de la lucha anticorrupción sería uno en el que se consolidara la coordinación. Precisamente, la fragmentación fue el problema identificado que llevó al diseño del mecanismo del SNA y los SEA. Sin embargo, los incentivos existentes hacen que cada organización decida mantener el *statu quo* – la fragmentación– y opten por abstenerse de asumir los costos asociados a coordinarse.

Estos costos están dados en tiempo y esfuerzo: por ejemplo, en el fenómeno aquí analizado, los titulares de las organizaciones deben asistir a sesiones ordinarias y extraordinarias, así como dedicar tiempo a mantener flujos de información entre el Comité Coordinador y las organizaciones a las que pertenecen. Asimismo, asumir compromisos en el Comité Coordinador implica que las organizaciones deben llevar a cabo procesos de cambio y aprendizaje, ya que sus dinámicas y acciones deben reajustarse, además de que las nuevas acciones pueden no ser coherentes con las prioridades e intereses de la organización. Así, las exigencias de la coordinación interorganizacional pueden chocar con la forma en la que las organizaciones existen y se desarrollan.

Los incentivos existentes en los SEA hacen que las organizaciones llamadas a coordinarse opten por mantener un estado de fragmentación porque, como se ha explicado anteriormente, cada una tiene una agenda que tiene que cumplir, así como un presupuesto asignado que debe ejecutar; además, todas están en la obligación de rendir cuentas por su actuación. También, en la esfera de los SEA, el diseño del Comité Coordinador no establece mecanismos para que las organizaciones alcancen una actuación como un “todo organizacional”, es decir, como una unidad que puede planear, actuar, ejecutar y evaluar en conjunto. Esto se explica porque, tal como lo explica uno de los integrantes del Comité de

Participación Social, el Comité Coordinador no cuenta con una matriz producto– resultado, ni un presupuesto fijo asignado a cada tarea y tampoco tiene la obligación de rendir cuentas tal como lo hacen las organizaciones públicas.

En lo referente al grupo de ciudadanos organizados en los Comités de Participación Ciudadana, pueden constituir actores facilitadores para superar el problema de acción colectiva asociado a la coordinación entre organizaciones del sector público. Esto, en tanto ayuda a cambiar los esquemas de incentivos que impiden que las unidades participantes en el esquema coordinador incurran en los costos asociados al compromiso frente al esquema coordinador.

Por ejemplo, en el caso de los SEA, los Comités de Participación Ciudadana pueden facilitar la construcción de la agenda de coordinación a través de su rol como eslabón con la sociedad civil y el sector académico. Esto, ya que logran ser canal de demandas ciudadanas, ideas e investigaciones académicas que pueden aportar. También, pueden facilitar la discusión, la negociación y la llegada a consensos a través de su posición de actor no organizacional, así como promover una interacción constante creando. Asimismo, los CPC pueden ser contrapeso al interior de los Comités Coordinadores para evitar que imperen intereses particulares y así promover un contexto de horizontalidad – no jerarquía– en el que las organizaciones consideren que su voz y voto tienen la misma ponderación como todas las demás.

De acuerdo con lo descrito en el apartado de resultados, el Comité de Participación Social en Jalisco ha logrado ejercer un rol importante de acompañamiento contrapeso, monitoreo y diseño de propuestas encaminadas a la consecución de la coordinación. Una de las acciones más importantes del CPS ha sido identificar las fallas de coordinación y reconocer áreas de mejora. Además, las ciudadanas y ciudadanos pertenecientes al CPS reconocen lo que se ha logrado a partir de la implementación del SEA Jalisco, lo que ha permite también que se concentren esfuerzos en los puntos en los que ya se han alcanzado éxitos.

6. Conclusiones

La investigación permite concluir que la coordinación ha sido un camino difícil para los Sistemas Estatales Anticorrupción; aunque el diseño e implementación del SNA y los SEA surgen de un diagnóstico de fragmentación entre las autoridades encargadas de la lucha anticorrupción, en la realidad el diseño del esquema coordinador no ha garantizado que las organizaciones desarrollen dinámicas de coordinación suficientes para superar la fragmentación y, en general, se ha dado un fenómeno denominado “Coordinación desde la vitrina” que implica que las organizaciones no asumen los costos de tiempo, esfuerzo y atención que demanda la coordinación interorganizacional.

Si bien existen algunos logros de coordinación interorganizacional simbiótica, como la emisión de recomendaciones no vinculantes que implican una actuación conjunta del Comité Coordinador, existen desafíos significativos que hacen que el nivel de coordinación en el cual se encuentran los Sistemas Estatales Anticorrupción aún sea incipiente o intermedio: conciliar los objetivos de la agenda del Comité Coordinador con los objetivos y realidades particulares de las organizaciones sigue siendo un obstáculo. Por esto, consolidar un objetivo que los integrantes del Comité Coordinador comprendan y compartan es un paso necesario para que las realidades organizacionales se adapten a un propósito que sea realmente compartido.

Es pertinente entender que las capacidades de adaptación y aprendizaje –claves para alcanzar un nivel de coordinación simbiótica– son diferentes en cada contexto. Por esto es necesario analizar las características de las organizaciones llamadas a coordinarse: su estructura, capacidades, dinámicas, limitaciones, objetivos, logros y desafíos; además, es propicio entender cómo interactúa cada organización con su entorno y comprender la forma como estas organizaciones han interactuado previamente.

El acompañamiento de los Comités de Participación Ciudadana es un factor importante en el desarrollo de dinámicas de coordinación en los SEA: se observa que un CPC con legitimidad y capacidades técnicas, que además logra establecer mecanismos de comunicación con la sociedad civil y con el Comité Coordinador, tiene la capacidad de ser un actor que impulse el logro de la coordinación en tanto crea estrategias que coadyuvan a superar la inercia en el trabajo de los actores llamados a coordinarse, constituye un contrapeso ante potenciales

escenarios de cooptación, garantiza la toma de decisiones basadas en evidencia y ayuda en el proceso de construcción de la agenda de trabajo del Comité Coordinador.

Esto no significa que todos los CPC en los SEA hayan tenido un papel preponderante o relevante en el logro de coordinación hasta ahora, pero sí que, al cumplir determinadas características, todos podrían lograrlo y coadyuvar en el logro de la coordinación interorganizacional.

7. Recomendaciones de política pública

En primer lugar, en el entendido de que la coordinación es el objetivo por alcanzar por los SEA, resulta necesario que la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción diseñe un mecanismo que permita medir la coordinación en los Sistemas Estatales Anticorrupción. Sería ideal que este mecanismo logre identificar los obstáculos que, en cada caso particular, está impidiendo o inhibiendo el desarrollo de las dinámicas de coordinación.

Asimismo, a fin de conocer las potenciales limitaciones al desarrollo de la coordinación es apropiado que las secretarías ejecutivas desarrollen un diagnóstico de las organizaciones llamadas a coordinarse, a fin de entender su estructura, capacidades y desafíos. Este diagnóstico debe constituir un esfuerzo de inteligencia colectiva en el que participen los miembros de las organizaciones a diagnosticar. Posteriormente, los diagnósticos deben hacer parte de un proyecto que proponga un rediseño de los instrumentos de coordinación a fin de que sean coherentes con la realidad particular de cada una de las organizaciones.

Una alineación correcta de las tareas y responsabilidades implica que éstas sean conocidas y reconocidas por parte de los actores encargados. Para esto es necesario que los Comités Coordinadores de los SEA establezcan planes y programas de trabajo detallados, con responsables claramente definidos de acuerdo con su misión organizacional; asimismo, es preciso que se establezcan mecanismos de seguimiento y monitoreo a estas acciones que identifiquen rezagos y avances. Esto permitirá un trabajo conjunto cohesionado y coherente con el propósito establecido de forma colectiva.

En general, se requiere que las secretarías ejecutivas identifiquen los obstáculos particulares que han facilitado o impedido la coordinación interorganizacional. Asimismo, es importante que se analice el rol de los Comités de Participación Ciudadana: las dinámicas de coordinación con el Comité Coordinador, las estrategias de comunicación con el sector académico y la ciudadanía en general, la influencia en el diseño de mecanismos de coordinación y las acciones frente a la conformación de agenda y del plan de trabajo.

8. Referencias

- Adams, John, Alistair Young, y Zhihong Wu. «Public Private Partnerships in China.» *International Journal of Public Sector Management*, 2006: 384-396.
- Alexander, Ernest. *How Organizations Act Together*. Londres: Routledge, 1995.
- Almaraz, Bernardo. *El Reto de la Coordinación Interorganizacional: El caso de la Política Pública de Seguridad Nacional en México*. Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2019.
- Alter, C., y J. Hage. *Organizations working together*. Newbury Park, CA: Sage, 1993.
- Ashnai, Bahar, Stephan C. Henneberg, Peter Naudé, y Anthony Francescucci. «Inter-personal and inter-organizational trust in business relationships: An attitude–behavior–outcome model.» *Industrial Marketing Management* 52 (2016): 128-139.
- Bachmann, Reinhard, y Akbar Zaheer. «Trust in Inter-organizational Relations.» En *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*, de Steve Cropper, Chris Huxham, Mark Ebers y Peter Smith Ring. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Benfeldt, Olivia, John Stouby Persson, y Sabine Madsen. «Data Governance as a Collective Action Problem.» *Information Systems Frontiers*, 2020: 299-313.
- Bouckaert, G., B.G. Peters, y K. Verhoest. *The coordination of public sector organizations*. London: Palgrave, 2010.
- Bouckaert, Geert, B. Guy Peters, y Koen Verhoest. *The coordination of public sector organizations*. New York: Palgrave, 2010.
- Boyer, Marcel, y Jacques Robert. «Organizational inertia and dynamic incentives.» *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 2006: 324-348.
- Bunger, A.C. «Administrative Coordination in Nonprofit Human Service Delivery Networks: The Role of Competition and Trust.» *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 2013: 1155-1175.
- Casar, María Amparo. «México: Anatomía de la Corrupción.» mayo de 2015. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corrupcion.pdf.
- Cejudo, Guillermo M. *La fragmentación de la acción gubernamental: Intervenciones parciales frente a problemas complejos*. Ciudad de México: CIDE, 2016.
- Cejudo, Guillermo M., y Cynthia L. Michel. «Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration.» *Policy Sciences*, 2017: 745-767.
- Chisholm, Donald. *Coordination without hierarchy. Informal structures in multiorganizational systems*. Berkeley-Los Angeles: University of California Press, 1989.

- Christensen, Tom, y Laegreid Per. «Coordination Quality in Central Government - the Case of Norway.» *Public Organization Review*, 2020: 145-162.
- Chwe, Michael. *Rational Ritual: Culture, Coordination and Common Knowledge*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2001.
- Comfort, Louis K., y Naim Kapucu. «Inter-organizational coordination in extreme events: The World Trade Center attacks, September 11, .» *Nat Hazards*, 2006: 309-327.
- Contandriopoulos, Damien, Marc Lemire, Jean-Louis Denis, y Émile Tremblay. «Knowledge Exchange Processes in Organizations and Policy Arenas: A Narrative Systematic Review of the Literature.» *The Milbank Quarterly*, 2010: 444-483.
- Cropper, Steve, Chris Huxman, Mark Ebers, y Peter Smith Ring. *The Oxford Handbook of Inter-Organizational Relations*. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Crozier, Michel, y Erhard Friedberg. *El actor y el sistema*. México: Alianza Editorial Mexicana, 1992.
- Dyer, Jeffrey, y Kentaro Nobeoka. «Creating and Managing a High Performance Knowledge-Sharing Network: the Toyota Case.» *Strategic Management Journal*, 2000: 345-367.
- Ebers, Marc (ed.). *The Formation of Inter-Organizational Networks*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Evan, William (ed.). «Introduction.» En *Inter-organizational relations*, de William Evan. New York: Penguin Books, 1976.
- Gittell, Jody Hoffer. «Coordinating mechanisms in care provider groups: Relational coordination as a mediator and input uncertainty as a moderator of performance effects.» *Management science*, 2002: 1408-1426.
- Gray, Barbara. «Conditions Facilitating Interorganizational Collaboration.» *Human Relations*, 1985: 911-936.
- Gulati, R, y H Singh. «The architecture of cooperation: Managing coordination costs and appropriation concerns in strategic alliances.» *Administrative Science Quarterly* 43, n° 4 (1998): 781-814.
- Gulati, Ranjay. «Social Structure and Alliance Formation Patterns: A Longitudinal Analysis.» *Administrative Science Quarterly*, 1995: 619-652.
- Gulati, Ranjay, Franz Wohlgezogen, y Pavel Zhelyazkov. «The Two Facets of Collaboration: Cooperation and Coordination in Strategic Alliances.» *Academy of Management Annals* 6, 2012: 531-583.
- Gulati, Ranjay, y Martin Gargiulo. «Where Do Interorganizational Networks Come From?» *American Journal of Sociology*, 1999: 1439-1493.

- Idris, Aida, y Saiful Nizam Che Soh. «The Relative Effects of Logistics, Coordination and Human Resource on Humanitarian Aid and Disaster Relief Mission.» *The South East Asian Journal Of Management*, 2014: 87-103.
- Inkpen, Andrew C., y Paul W. Beamish. «Knowledge, Bargaining Power and Instability of International Joint Venture.» *Academy of Management Review*, 1997: 177-202.
- Kenis, Patrick, y Volker Schneider. «Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox.» En *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, de Bernd Marin y Renate (eds.) Mayntz, 25-59. Frankfurt: Campus, 1991.
- Knoke, David, y Xinxiang Chen. «Political Perspectives on Inter-organizational Networks.» En *The Oxford Handbook of Interorganizational Relations*, de Steve Cropper, Chris Huxman, Mark Ebers y Peter (Eds.) Smith Ring. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Koop, Christel, y Martin Lodge. «Exploring the co-ordination of economic regulation.» *Journal of European Public Policy*, 2014: 1311-1329.
- Laegreid, Per, T. Ramnda-Liiv, L.H. Rykkja, y K. Sarapuu. *Organizing for coordination in the public sector*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.
- Lodge, Martin, y Kai Wegrich. *The problem-solving Capacity of the Modern State. Governance Challenges and Administrative Capacities*. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- Macedo, Israel. «El Sistema Nacional Anticorrupción: una lucha que nació sin brazos.» *Ethos*. 22 de octubre de 2017. <https://ethos.org.mx/es/el-sistema-nacional-anticorrupcion-una-lucha-que-inicio-sin-brazos/>.
- McEntire, David. «Coordinating multi-organizational responses to disaster: lessons from the March 28, 2000, Fort Worth torna.» *Disaster Prevention and Management: An International Journal*, 2002: 369-379.
- McNamara, Madeleine. «Starting to Untangle the Web of Cooperation, Coordination, and Collaboration: A Framework for Public Managers.» *International Journal of Public Administration*, 2012: 389-401.
- Mesas interinstitucionales de trabajo- Reforma 2.0. «Puntos irrenunciables de la Reforma 2.0 del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco.» Guadalajara, 2019.
- Mizruchi, Mark S., y Mina Yoo. «Interorganizational Power and Dependence.» En *The Blackwell Companion to Organizations*, de Joel A.C. Baum. Blackwell Publishers, 2002.
- Molenveld, Astrid, Koen Verhoest, Joris Voets, y Trui Steen. «Images of Coordination: How Implementing Organizations Perceive Coordination Arrangements.» *Public Administration Review*, 2019: 9-22.

- Moore, Curt B., G. Tyge Payne, Chad W. Autry, y Stanley E. Griffis. «Project Complexity and Bonding Social Capital in Network Organizations.» *Group and Organization Management* 43, n° 6 (2016): 936-970.
- Mulford, C.L., y D.A. Rogers. «Defintions and Models.» En *Interorganizational Coordination: Theory, Research and Implementation*, de D.A. Rogers y Whetten and Associates. Ames, IO: Iowa State University Press, 1982.
- Naif Marouf, Laila. «Social networks and knowledge sharing in organizations: a case study.» *Journal of Knowledge Management* 11, n° 6 (2007): 110-125.
- Nonaka, Ikujiro. «The Knowledge Creating Company.» *Harvard Business Review*, 1991: 96-104.
- Nooteboom, Bart. «Learning and Innovation in Inter-organizational Relationships.» En *The Oxford Handbook of Interorganizational Relations*, de Steve Cropper, Chris Huxham, Mark Ebers y Peter Smith Ring. Oxford: Oxford University Press, 2002.
- Oliver, Christine. «Determinants of Interorganizational Relationships: Integration and Future Directions.» *The Academy of Management Review*, 1990: 241-265.
- Ostrom, Elinor. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions of Collective Actions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Pérez Pérez, Gabriel. «El Sistema Nacional Anticorrupción como política pública para reconfigurar al Estado de derecho.» *Espacios públicos* 21, n° 52 (2018).
- Perri6, Diana Leat, Kimberly Seltzer, y Gerry Stoker. *Governing in the round. Strategies for holistic government*. London: Demos, 1999.
- Peters, B. Guy. *Pursuing Horizontal Management. The Politics of Public Sector Coordination*. University Press of Kansas, 2015.
- Peters, B. Guy, Patrick von Maravic, y Eckhard(eds) Schroter. *Politics of representative bureaucracy. Power, Legitimacy and Performance*. Cheltenham: Elgar, 2015.
- Porac, Joseph F., Ventresca, y Marc J. «Interorganizational Cognition and Interpretation.» En *The Blackwell companion to organizations*, de Joel A.C. Baum, 579-598. Oxford: Blackwell, 2002.
- Powell, Walter W. «Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization.» *Reseach in Organizational Behaviour* 12 (1990): 195-336.
- Ramírez Hernández, Susana, Perla Carolina Gris Legorreta, y Raúl Zepeda Gil. «El Sistema Nacional Anticorrupción: Avances en la implementación.» *Instituto Belisario Domínguez*. 6 de julio de 2018. <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/handle/123456789/4047>.
- Ran, Bing, y Huiting Qi. «The Entagled Twins: Power and Trust in Collaborative Governance.» *Administration & Society* 51, n° 4 (2018): 607-636.

- Red por la Rendición de Cuentas. «Sistema Nacional Anticorrupción-Infografía.» 2017. <http://rendiciondecuentas.org.mx/wp-content/uploads/2017/08/Infograf%C3%ADa-SNA-EduHdez.jpg>.
- Ring, Peter Smith, y Andrew H. van de Ven. «Developmental Processes of Cooperative Interorganizational Relationships.» *The Academy of Management Review*, 1994: 90-118.
- Roberts, N.C. «Beyond Smokestacks and Silos: Open-Source, Web-Enabled Coordination .» *Public Administration Review*, 2011: 677-693.
- Roldán Xopa, José. «El Sistema Nacional Anticorrupción, hacia la inteligencia institucional.» En *La corrupción en México: transamos y no avanzamos*, de IMCO, 147-151. 2015.
- Rosales Ávalos, Eliseo. «SNA: problema de todos, responsabilidad de nadie.» 5 de agosto de 2018. <https://www.economista.com.mx/opinion/SNA-problema-de-todos-responsabilidad-de-nadie-20180805-0070.html>.
- Saab, David J., Andrea Tapia, Carleen Maitland, Edgar Maldonado, y Louis-Marie Ngamassi Tchouaken. «Inter-organizational Coordination in the Wild: Trust Building and Collaboration Among Field-Level ICT Workers in Humanitarian Relief Organizations.» *International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 2013: 194-213.
- Schafer, Josephine Gatti. «Mandates to Coordinate: The Case of the Southern Nevada Public Lands Management Act.» *Public Performance and Management Review*, 2016: 23-47.
- Schmidt, Serje, y Dusan Schreiber. «Inter-Organizational Trust: Definitions, Elements and Operationalization.» *Desenvolvimento em Questão* 17, n° 48 (2019).
- Secretaría de la Función Pública. «Política Nacional Anticorrupción.» 21 de mayo de 2018. <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-UVSNA-1-1.pdf>.
- Singh, Kulwant, y Will Mitchell. «Growth Dynamics: The Bidirectional Relationship Between Interfirm Collaboration and Business Sales In Entrant And Incumbent Alliances .» *Strategic Management Journal*, 2005: 497-521.
- Sistema Nacional Anticorrupción. «Seguimiento a Sistemas Locales Anticorrupción.» noviembre de 2018. http://sna.org.mx/wp-content/uploads/2018/11/Seguimiento_32SLA-20.11.2018-Tablas.pdf.
- Stock, Ruth Maria. «Interorganizational Teams as Boundary Spanners between Supplier and Customer Companies.» *Journal of the Academy of Marketing Science*, 2006: 588-599.
- Uzzi, Brian. «Social Structure and Competition in Interfirm Networks: The Paradox of Embeddedness.» *Administrative Science Quarterly* 42, n° 1 (1997): 35-67.
- Van de Ven, Andrew. «On the Nature, Formation, and Maintenance of Relations Among Organizations.» *Academy of Management Review*, 1976: 24-35.

- Vlaar, Paul W.L., Frans A.J. Van den Bosch, y Henk W. Volberda. «Coping with Problems of Understanding in Interorganizational Relationships: Using Formalization as a Means to Make Sense.» *Organization Studies*, 2006: 1617-1638.
- Weber, Edward P., y Anne M. Khademian. «Wicked Problems, Knowledge Challenges, and Collaborative Capacity Builders in Network Settings.» *Public Administration Review* 68, n° 2 (2008): 334-349.
- Weick, Karl E. *Sensemaking in organizations*. Thousand Oaks: SAGE Publications, 1995.
- Willem, Annick, y Marc Buelens. «Knowledge Sharing in Public Sector Organizations: The Effect of Organizational Characteristics on Interdepartmental Knowledge Sharing.» *Journal of Public Administration Research and Theory* 17, n° 4 (2007): 581-606.
- Yang, Tung-Mou, y Terrence A. Maxwell. «Information-sharing in public organizations: A literature review of interpersonal, intra-organizational and inter-organizational success factors.» Editado por 164-175. *Government Information Quarterly* 28, n° 2 (2011).

9. Referencias (Entrevistas)

Alatorre, Jorge (expresidente del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco y miembro del Comité de Participación Ciudadana del SNA). 23 de noviembre 2019. 19 de mayo 2020.

Almaraz, Lucía (presidenta del Comité de Participación Social del Sistema Estatal del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco). 19 de mayo de 2020.

Dehesa, Cynthia (miembro del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Quintana Roo). 20 de noviembre de 2019.

Enríquez, José (expresidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Chihuahua). 27 de febrero 2020.

Grageda, Aaron (expresidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora). 16 de noviembre de 2019.

Ibarra, Jesús (miembro del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco). 20 de mayo de 2020.

Solís, Ana Yuri (consejera presidente del Consejo de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Coahuila). 27 de febrero 2020.

Vázquez, Annel (miembro del Comité de Participación Social del Sistema Estatal Anticorrupción de Jalisco). 20 de mayo 2020.

Anexos

- Las matrices que se utilizaron para la medición de los niveles de coordinación pueden consultarse en el archivo “Matrices.xlsx” de la siguiente liga: <https://drive.google.com/drive/folders/1OSqW29SXssPZR19oJ8ot9osDwpScUyPC?usp=sharing>
- Las transcripciones de las entrevistas pueden consultarse en la carpeta “Transcripciones de entrevistas” de la siguiente liga: <https://drive.google.com/drive/folders/1OSqW29SXssPZR19oJ8ot9osDwpScUyPC>