



La implementación de políticas públicas frente al paradigma *neomanagerial*

Public policies' implementation against the new managerial paradigm

EDGAR VARELA BARRIOS¹, BAIRON OTÁLVARO MARÍN²

Clasificación COLCIENCIAS-PUBLINDEX: Artículo de Reflexión

Recibido: 24/08/2018

Revisado: 26/10/2018

Aceptado: 28/11/2018

Resumen

Se realiza un análisis de la implementación de políticas públicas en contextos caracterizados por el aumento de fenómenos asociados a la globalización, la ruptura de lo nacional-territorial y la pérdida de centralidad del Estado como América Latina. Se cuestionan los aportes de escuelas cuya matriz han sido el neo managerialismo público desde el siglo pasado, y que ofrecieron alternativas en la implementación de políticas de carácter neoliberal centradas en lógicas de mercado. Como alternativa se postula una línea metodológica que señala la importancia de la historicidad y la contextualidad en el proceso de análisis de política pública, ya que toma en cuenta el régimen político, las especificidades nacionales, las culturas corporativas, las modalidades del ethos burocrático, las capacidades institucionales, y las diversas formas de ejercer la política deliberativa y consensual.

Palabras clave: Políticas públicas, Implementación, Gobernanza, Neo managerialismo.

Abstract

This paper analyzes the implementation of public policies in contexts characterized by the increase of phenomena associated with globalization, the rupture of the national-territorial and the loss of centrality of the State as Latin America. The contributions of schools whose matrix has been Public New managerialism since the last century, and which offered alternatives in the implementation of neoliberal policies centered on market logics, are questioned. As an alternative, a methodological line is postulated that points out the importance of historicity and contextuality in the process of public policy analysis, since it takes into account the political regime, national specificities, corporate cultures, the modalities of bureaucratic ethos, institutional capacities, and the diverse forms of exercising deliberative and consensual policy.

Keywords: Public policies, Implementation, Governance, New managerialism.

Introducción

La implementación de políticas expresa lo que Meny y Thoenig (1992) denominaron la esencia de las políticas públicas: el Estado en acción. Que se despliega con el ejecutivo, la legislatura, los organismos de control, los gobiernos subnacionales, y una arquitectura institucional de frenos y contrapesos, basada en la distribución de la soberanía entre diversos actores estatales, sociales y económicos (Aguilar, 2005). Con la llegada del Estado de Bienestar se discutió la implementación de

¹ Profesor e Investigador, Rector de la Universidad del Valle, Cali, Colombia, Presidente del Grupo Latinoamericano de Administración Pública (LAGPA), Licenciado en Filosofía - Humanidades, Universidad del Valle, Colombia, Doctor en Administración (Opcion Management), Escuela de Altos Estudios Comerciales (HEC), Universidad de Montreal, Canadá. e-mail: rector@correounivalle.edu.co edgar.varela@correounivalle.edu.co

² Trabajador Social y Magister en Políticas Públicas, Universidad del Valle, Colombia, Candidato a Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, Colombia. e-mail: bairon.otalvaro@correounivalle.edu.co

Como citar: Varela Barrios, E., y Otálvaro Marín, B. (2018). La implementación de políticas públicas frente al paradigma *neomanagerial*. *Revista de Administración Pública del GLAP*, 2(3), 49-60.

políticas públicas y la estructura burocrática del Estado, reconociendo que la puesta en marcha de políticas es un espacio temporal, en donde las decisiones de políticas, se llevaban a cabo mediante acciones de Gobierno y con resultados tangibles (Bardach, 1978; Leach, Pelkey y Sabatier, 2002).

La concepción clásica de la implementación de políticas identificaba que las metas y objetivos programáticos se concretaban en cursos de acción y realidades políticas. De cierta manera la implementación ha sido el espacio de acción gubernativa que materializa las promesas y la retórica de las políticas públicas (Oszlack, 1980; Majone, 1989). Una visión que se ha complejizado, porque la disciplina está aún en sus primeros estadios y afronta una dinámica inherente: el desfase entre la literatura y las prácticas humanas en las instituciones, organizaciones y en los procesos de toma de decisiones. Las políticas públicas se ven afectadas por la globalización y por el proceso de reconfiguración del Estado-Nación lo que implica una transformación de la soberanía y una pérdida de centralidad como actor hegemónico y contenedor de las políticas públicas (Beck, 1998; Varela, 2007).

Las mutaciones son evidenciables en los modos de gestión, los contenidos de las políticas, las dinámicas decisionales y en la construcción de agendas públicas, las cuales han cambiado significativamente en el siglo XXI. Las políticas se pueden ajustar para incorporar lógicas de interacción entre grupos de interés, reconociendo tendencias globales y transversales que no corresponden a formas contractualistas o deliberativas. Son el producto de mega tendencias sociales, frente a las cuales el papel de la investigación académica consiste en mapearlas, hacerles seguimiento, configurar escenarios y tendencias de naturaleza prospectiva.

Los aportes de escuelas y corrientes cuya matriz ha sido el neo managerialismo público (Crozier, 1963, Wilson, 1980; Barzelay 2012), que desde los años setenta y ochenta del siglo pasado, ofrecieron alternativas a la implementación de políticas con posturas radicales, como la ruptura de monopolios públicos, la privatización, y la implantación del gerencialismo empresarial privado aplicado a lo público. Se intentó borrar la distinción entre política (como ámbito decisional, de toma de decisiones), versus la administración, vista como un espacio de ejecución del mandato del principal. En efecto en la fase neoliberal del capitalismo de mercado desde la década de los ochenta del siglo XX, el Estado perdió el papel de contenedor de la sociedad y de liderar la construcción de políticas públicas (Puello, 2014).

Para abordar la discusión sobre la agenda de implementación de las políticas, es pertinente integrar el rol de las tecnologías de poder en los ámbitos político y managerial y sus relaciones con las demandas sectoriales y ciudadanas. Tecnologías que han construido un tipo de políticas públicas de origen anglosajón orientadas por paradigmas universalistas, ahistóricos y descontextualizados, que tienden a la generalización y la absolutización de modelos de análisis e interpretación, los cuales asumen la implementación como una variable dependiente del diseño y la formulación, en términos

de objetivos de las políticas, frente a escenarios como América Latina que no han tenido el decurso institucional económico y social de los EE UU, Canadá o Europa Occidental.

Como alternativa a los desajustes ya planteados, se postula una línea metodológica según la cual, la historicidad y la contextualidad constituyen un enfoque adecuado para el proceso de análisis de las políticas públicas ya que toma en cuenta el régimen político, las especificidades nacionales, las culturas corporativas, las diferentes modalidades del propio *ethos* burocrático, las diferencias en las capacidades institucionales, los recursos y las formas de ejercer la política.

Transformaciones institucionales en la implementación de políticas públicas

El rol del Estado y las lógicas de gubernamentalidad han sufrido transformaciones radicales, incorporando el modelo de gobernanza, construyendo un eje relacional entre Estado, mercado y sociedad civil, un modelo de operación de las políticas, entendido como un proceso construcción de respuestas colaborativas a las demandas sociales (Aguilar, 2016). El esquema dicotómico Estado/sociedad del pasado, fue cuestionado por simplificar las interacciones entre los agentes en los procesos de política pública; y porque las responsabilidades decisionales de los gobiernos no eran cuestionadas; a lo sumo, solo la efectividad y la eficacia de las políticas públicas.

Con el cambio de paradigma se han asumido formas complejas de construcción e implementación de políticas, cambios que han operado en el ámbito gubernamental, como fruto de procesos internos. Tal proceso se genera por la apertura que brinda el acceso a la información, la comunicación y las tecnologías, lo que conlleva a una interdependencia mundial. Sin embargo, las nuevas tecnologías de gestión, no han resuelto las enormes asimetrías ni la concentración del poder en las organizaciones que implementan las políticas en sus diversas instancias decisorias.

Lo que se observa en la coyuntura actual es una situación que implica una fuerte descentralización (en la gestión) y flexibilización de la institucionalidad pública, como en el caso del outsourcing. Cada vez pesa más el trabajo precario, la deslaborización, principalmente vía tercerización (*Outsourcing*), la debilidad del sindicalismo público (evidente, profunda y generalizada) y la distribución desigual entre las rentas del trabajo y las rentas del capital (Stiglitz, 2012; Chomsky, 2011). Para coordinar estos procesos descentralizados, surgen 'instancias' que asumen la coordinación y propician la hegemonía del poder por parte de los Estados más fuertes en la arena internacional, de corporaciones empresariales transnacionales del "clase mundial" y de alianzas y bloques entre países.

En el terreno de la funcionalidad gubernativa la globalización ha implicado pérdida de la autonomía

decisional de los Estados, y un rol cada vez mayor para los mercados en dinámicas de liberalización y mercantilización de bienes públicos. En lo concerniente a la implementación de las políticas públicas, una parte sustancial de ellas ha sido traspasada al sector privado. Han sido redefinidas por el llamado “*Etat du marché*”, a través de las formas de asociacionismo de las empresas privadas con las públicas y los gobiernos, en la provisión de los más importantes bienes públicos. Las políticas de apertura económica y de liberalización han debilitado las burocracias públicas, el sindicalismo, y substituido los modelos corporativistas de convergencia entre capital y trabajo, expresados en las políticas de ingresos y salarios. Al mismo tiempo, se profundiza la asimetría entre países, regiones, clases, y segmentos de la población.

Las limitaciones del gasto público y las recurrentes crisis fiscales, han postrado el Estado del Bienestar, mientras que la promoción de políticas fiscales desgrava el capital, debilita las bases de la tributación, y se empeña en financiar el gasto público con las rentas del trabajo y los impuestos indirectos al consumo. Esto impacta negativamente los logros de las políticas que promueven el bienestar y la justicia social en contextos como América Latina caracterizados por la desigualdad y exclusión social (CEPAL, 2017). El trazo central de estas transformaciones en la gobernabilidad de los territorios, y en sus agendas públicas, tiene que ver con la supremacía de la competitividad como variable estructural del desarrollo económico.

Las transformaciones del capitalismo global han impactado la implementación de políticas públicas por los gobiernos sub-nacionales, como instancias cercanas a los ciudadanos. Los gobiernos territoriales coordinan la ejecución de políticas, propiciando un cambio desde el paradigma anterior, cuando las burocracias gubernamentales -a través de secretarías, del sistema escolar, de salud, de servicios públicos y otros ámbitos- se ocupaban hegemoníamente de la implementación de las políticas de distinto orden. Hemos pasado a un esquema donde para los Gobiernos territoriales su principal tarea es la de coordinación (Martínez, 2010). La implementación de políticas públicas en el plano de lo local se ha transferido hacia operadores empresariales, con la privatización y mercantilización de bienes públicos y servicios sociales. Se suplantán y ocupan espacios de la gobernanza territorial por nuevos operadores empresariales, corporativos y sociales (Varela y Otálvaro, 2013).

El paradigma neomanagerial público en la implementación de políticas públicas

Un cambio radical en la implementación de políticas ocurrió cuando el Estado perdió su rol central en la ejecución de políticas y se presentó la crisis del modelo burocrático, anticipada teóricamente por Michel Crozier (1963). Su teoría significó el punto de partida del neomanagerialismo (principalmente en su versión *New Public Management*) crítico del Estado. Crozier mostró las paradojas de la parálisis burocrática, y su círculo

vicioso, “Caja de Hierro”, prisionera de la incapacidad de modernizarse, adaptarse y responder a los requerimientos de una sociedad con mayores demandas y expectativas.

La pregunta de Crozier fue: ¿cómo resolver las patologías burocráticas? A inicios de los sesenta del siglo XX, las burocracias gubernamentales comenzaron a perder credibilidad y legitimidad en el plano de las teorías manageriales, así como la propia centralidad y el monopolio en la implementación de las políticas públicas. Crozier representó un punto de quiebre en la literatura administrativa, respondiendo a un cambio de paradigma. Este autor planteó que el Estado administrativo burocrático era imposible de modificar, porque el “círculo vicioso” de las burocracias, impediría la transformación organizacional para hacerlas más adaptativas, y flexibles.

Desde la década de los setenta se ha intentado resolver los problemas de la burocracia pública tratando de despojarla de sus funciones en el ámbito de la implementación. En sus versiones extremas, se acogió el ideario liberal del “Estado Mínimo” (Nozick, 1974; Hayek, 1941) y con diferentes versiones de libertarismo filosófico, se aterrizó a una programática de desmonte y desmantelamiento del Estado burocrático (Friedman, 1983). Una nueva institucionalidad que debería ocuparse de regular y garantizar el funcionamiento de los mercados, asumiendo la provisión de transparencia, la legalidad, garantizando los derechos de propiedad, y promoviendo la desmonopolización de las funciones públicas y el tránsito a una creciente mercantilización de servicios y bienes públicos.

En el terreno académico este paso fue acompañado con la tentativa de derogar el corpus administrativista, reemplazando la administración pública, por la gerencia o el management público. Este último se entendió como una adaptación del Managerialismo, dominante en las empresas, y en el discurso académico norteamericano, hacia el sector público. Sus principios básicos fueron: Competitividad, Innovación, desmonopolización, nuevas funciones y marcos regulatorios, radicalmente diferentes para los Gobiernos, y la adopción integral de la Gestión estratégica basada en resultados (Osborne y Gaebler, 1994). En los procesos de implementación de Políticas públicas, hubo un giro radical, en la teoría, y en la naturaleza prescriptiva del saber neomanagerial público, sustituyéndose así el viejo discurso administrativo.

El centro del problema no estaba en la gestión burocrática pública, sino en la transferencia de las operaciones de implementación de políticas, hacia el sector privado y el solidario (Organizaciones No Gubernamentales y Fundaciones). La filosofía político-jurídico garantista se consideró desueta; una verdadera camisa de fuerza para la implementación. El viejo modelo jurídico que interpretaba la implementación, como algo resuelto por la expedición de leyes, reglas o elementos jurídico-administrativos, ha quedado atrás. Pues, los marcos normativos no significan *per se*, que está en marcha un proceso de implementación y una garantía de derechos fundamentales (Roth, 2017).

Se ha tratado de tomar como referente al management estratégico que se operacionaliza en las grandes empresas y corporaciones de “clase mundial”, con el fin de transferirlo hacia las entidades gubernamentales.

Se supone que como las ciencias del management han resuelto la implementación de políticas, en el caso del gobierno, la implementación se podría resolver apropiándose de los protocolos de normalización, y de los objetivos corporativos y organizacionales. Este esquema se basa primordialmente en la gestión por procesos. La literatura managerial ha identificado un desajuste entre los modelos de operación de tipo divisional; frente a la gestión por procesos.

La organización funcional divisional aparece en contravía de un esquema fluido y convergente de implementación de decisiones. Tales protocolos de normalización y estandarización se han construido de la esfera del management para resolver la puesta en acción de las políticas. La normalización es transversal; valdría tanto para lo público como para lo privado. La implementación de políticas públicas se apoya en saberes expertos, tecnocráticos, que ocultan lógicas políticas para imponer mecanismos de normalización en permanente retroalimentación. Estos se alimentan mediante sistemas de información y mapas organizacionales flexibles que responden a la implementación de políticas, tomando del management privado el modelo de transferencia de las decisiones, en acciones organizacionales.

Las privatizaciones, una mega tendencia en la implementación de Políticas

La ciencia política y las políticas públicas tienen dos grandes referentes que están en cuestión: el rol del Estado territorial como contenedor de la política pública; y la centralidad del Estado como poder centripeto de lo gubernamental. Eje con el cual se ha construido nuevas formas de gubernamentalidad, soberanía estatal, nacional y popular. La globalización ha promovido el declive del poder soberano de los Estados y una disminución de su capacidad de control mediante políticas públicas (Varela, 2007; Krasner, 1999).

Se presentan fusiones, adquisiciones, e integraciones horizontales y verticales, ya que estos conglomerados concentran derechos de propiedad no directamente atribuibles a una relación de soberanía política-territorial. En casi todos los ámbitos de la vida contemporánea, se presenta la privatización de bienes y empresas otrora gubernamentales. Desde el discurso del *New Public Management* (NPM) se han exaltado los ejes de acción y los principios de las reformas del Estado y de la administración pública así:

- Organizaciones centradas en la calidad de los servicios ofrecidos a los ciudadanos.
- Liderazgo participativo y procesos decisionales democráticos.
- Capacidad de consulta a los ciudadanos y empleados en la toma de decisiones.
- Organizaciones orientadas al cambio y a los resultados.
- Descentralización y subcontratación de personal (*Outsourcing*), en aras de lograr que las

organizaciones se concentren en alcanzar sus objetivos misionales.

- Estructuras organizacionales planas, intentando construir organizaciones que buscan ser financieramente auto sostenibles y competitivas en el mercado.
- Privatización, concesión y mercantilización de bienes y servicios públicos (Varela, 2006).

Al amparo de estas líneas de acción, desde el NPM se dio vía libre a las privatizaciones y la reducción de las burocracias (Barzelay y Gallego, 2006). Una “solución” compleja, con problemas prácticamente irresolubles en la ejecución de las políticas públicas, en términos de tratar de despojar a las burocracias públicas de la función de ejecución de las políticas. Entregar al mercado, a los operadores privados, a la competencia, el esquema de fortalecimiento de las propias sociedades civiles y su bienestar por la vía de la competencia y el libre mercado. El NPM, ha acentuado estas tendencias, en virtud de que los operadores de políticas se comportan bajo lógicas organizacionales autárquicas neomanageriales, guiados por sus propios intereses en un contexto competitivo. Ello hace que se debilite la cooperación, se acentúen las llamadas asimetrías de la información y que el mercado intente jugar un papel de asignación eficiente de recursos.

Además de las privatizaciones se propició una línea de políticas que promovió la descentralización de las funciones operativas del Estado hacia los gobiernos territoriales. Se diseñó una división de tareas para que, con base en la transferencia de políticas, los territorios jueguen un rol en los procesos de implementación de las políticas. Este discurso se articula con el neomanagerialismo, las privatizaciones, la participación y la gestión social y ciudadana, así como el empoderamiento ciudadano, lo que ha implicado una asignación funcional de la capacidad decisional de las regiones en desmedro del Estado.

Aunque los gobiernos territoriales no poseen efectivamente tales capacidades de implementación, lo que se observa es que numerosos gobiernos locales ven limitadas sus capacidades institucionales, recursos fiscales y capital humano para asumir las competencias y responsabilidades asignadas. Pero al mismo tiempo, se han configurado ciudades-región como polos de desarrollo, con un alto porcentaje de inversión extranjera directa, recursos para investigación en ciencia y tecnología, aumento del capital humano calificado, e inversión en grandes obras de infraestructura como alternativa de desarrollo.

También se percibe un aumento de las dinámicas de control local, que facilitan una cercanía entre el gobierno territorial y la ciudadanía, generando mecanismos de reclamo a los gobernantes para que éstos cumplan con sus mandatos programáticos (Rosanvallon, 2012). El fortalecimiento de la autonomía relativa de los entes territoriales ha reforzado el liderazgo de los gobernantes locales y territoriales en el impulso de procesos democráticos, una dimensión múltiple que provoca una diversidad de escalas y jerarquías en relación con la soberanía popular articulada al orden local, regional o al plano del Estado-nación.

Reflexiones sobre las reformas del Estado y la administración pública ¿Cómo coordinar políticas, como movilizar la agenda pública?

La realidad latinoamericana evidencia la construcción complejos diseños institucionales, que ponen a prueba la capacidad de los diferentes actores vinculados con la implementación de las políticas (Jessop, 2014). Además de las agendas de privatización, mercantilismo, descentralización, y reformas del Estado que intentan resolver los problemas de coordinación de las políticas entre múltiples actores, aparecen nuevos instrumentos como la reingeniería del Estado, la gestión por procesos, los mapas de riesgos, los protocolos de control de gestión, la rendición de cuentas y un impulso al gerencialismo público, como patrón dominante en la implementación de políticas públicas.

La coordinación de políticas ilustra el aforismo del “Estado en acción”. El Estado como ámbito operacional de las políticas públicas, aquel que requiere la coordinación entre diferentes áreas y sectores. Se trata de una relación de interlocución entre múltiples actores y operadores estatales que complejizan la entrega de respuestas a la ciudadanía. Lo que se concreta en la interacción entre el gobierno, la legislatura, los jueces y tribunales, y los diversos organismos de control, una interacción que genera problemas de coordinación y complementariedad entre los poderes¹.

Estos topos clásicos en la ejecución de políticas se han complejizado con la transformación del Estado, la ampliación del ámbito del mercado y los procesos de globalización. El debate sobre la coordinación de políticas, tiene que ver con el descentramiento y pérdida del carácter monopólico del Estado. Aun cuando conserva parte de sus burocracias, transforma sustancialmente sus formas de operación, porque el esquema dominante no es el del monopolio público, sino el de competencia regulada entre operadores públicos y privados, y aparece una figura: la asociación pública/ privado, o el *Public – Private Partnership*. Es decir, el gobierno se alía con empresas del sector privado para ejecutar las políticas.

En la edad de oro de las burocracias centralizadas, la condición monopólica y vertical de configuración de las políticas y de la gestión administrativa de los asuntos públicos, hizo que los problemas de coordinación en la implementación y sostenibilidad de una política no fueran centrales. El verdadero eje se entreveía en términos de una coordinación que el diseño institucional de las burocracias clásicas prefijaba con claridad, delimitando roles y competencias exclusivas y excluyentes (Dunsire, 1978). En cambio, los problemas emergentes de descoordinación entre agencias y operadores, a partir del desmonte del

Estado de Bienestar y de las transformaciones de las burocracias públicas post Weberianas, resultan difíciles de resolver con base en la gestión pública, denominada neo-burocratismo managerial.

Roth (2002) refiriéndose a la imposición de un modelo de Estado, hace uso de una metáfora: “Del Estado Relojero a un Estado futbolista”. El relojero es aquí la máquina Weberiana, la caja de hierro sincronizada desde el aparato burocrático, donde los problemas de coordinación no son significativos en virtud de que la descoordinación colapsaría el aparato. Este sería el tipo de problema catastrófico en el modelo de las burocracias clásicas del Estado de Bienestar, que fue el origen del Management desde el final del siglo XIX hasta los años setenta del siglo pasado. Los aficionados al fútbol saben que es apasionante porque consiste en un conjunto de acciones colectivas con una división de tareas flexible. Salvo el arquero los demás pueden desempeñar cualquier posición; incluso un jugador de fútbol puede evitar un gol, y también el arquero puede hacer goles, en ese esquema flexible la coordinación entre los actores es central.

La metáfora ilustra un cambio de paradigma que explica los problemas de coordinación, en virtud de que el Estado burocrático Weberiano y su racionalidad instrumental se impusieron progresivamente en el mundo occidental e incluso en América Latina, desde los años veinte del siglo pasado, haciendo que la coordinación no fuera relevante porque estaba subsumida en una lógica centralista y jerarquizada. Desde las teorías neomanageriales, la coordinación constituye un elemento clave en la implementación de las Políticas para garantizar la eficiencia, eficacia, universalidad, celeridad y subsidiariedad entre los diferentes niveles de gobierno, así como en los planes, programas y proyectos. Por coordinación se entiende “la articulación de la actividad ejecutada por dos o más agencias (instituciones) que buscan incrementar el valor de su servicio público por medio del trabajo conjunto (o combinado), en lugar de hacerlo por separado” (Belikow, 2007).

Los problemas de coordinación de acciones y actividades entre las autoridades y organizaciones gubernamentales encargadas de la implementación de las políticas públicas se presentan así:

- Transversal, entre áreas funcionales. Se diferencia la coordinación interestatal y la coordinación relacional. Esta última se refiere a las interacciones entre actores sociales con base en reglas de la democracia deliberativa y procedimental.
- Vertical, entre los niveles de gobierno: central, estatal y municipal. Este fue uno de los primeros asuntos de coordinación de políticas que emergió en el análisis teórico. Se trata del clásico tema federalismo, centralismo, presidencialismo, versus autonomía de las regiones, descentralización,

¹ Es un fenómeno que conocemos eufemísticamente como “choque de trenes” en Colombia, pero en países con mejores arreglos institucionales, la coordinación, convergencia y complementariedad de estas arquitecturas, entre los diferentes aparatos que encarnan poderes públicos se encuentra adecuadamente institucionalizada. Se ha definido con base en mapas de cursos de acción que permiten una adecuada implementación de las políticas, al menos en términos de su correlación fines y objetivos y medios. No constituyen una fuente de conflictos ni de abiertas colisiones de competencias, como si ocurre en numerosos países de América Latina, con notables debilidades institucionales (Medellín, 2004).

desconcentración. Tópicos en los que asuntos del diseño institucional divergen mucho de un país a otro. Desde perspectivas múltiples, lo que genera problemas de coordinación y, a su vez, permite la construcción de políticas y reglas para establecer la coordinación entre el nivel central y los gobiernos locales.

- Longitudinal, entre diversos horizontes temporales.

Uno de los elementos determinantes para la coordinación entre niveles y agencias del Estado, es la capacidad de compartir información que permita la sincronización entre agentes (públicos, privados y no gubernamentales). Tal coordinación supone sinergia de las acciones interinstitucionales e inter organizacionales. Además, la mera tenencia de la información no implica coordinación, ya que se requiere de un esfuerzo organizacional conjunto para procesarla, convertirla en conocimiento, generar valor público y lograr el desarrollo institucional, como una variable determinante para el funcionamiento de los mercados en una economía globalizada.

La coordinación, conllevaría beneficios multisectoriales y organizacionales que permitirían aprovechar las capacidades materiales, tecnológicas, humanas, de experticia sobre el “saber hacer” organizacional. También serviría para prevenir la mala interpretación y distorsión de los objetivos de una política; evitar y minimizar la duplicidad de funciones que implica ineficiencia en la asignación de recursos públicos, dilución de la responsabilidad política, técnica y financiera, y pérdida de credibilidad por parte de la ciudadanía – legitimidad – en el Estado; así como, reducir los vacíos institucionales que implican la emergencia de zonas de no gobernabilidad en los territorios.

Desde estas premisas neomanageriales, la coordinación permitiría redefinir las funciones específicas de las agencias y funcionarios que participan en el entramado institucional; reducir la corrupción político – administrativa, crear conciencia y sentido de pertenencia en que la labor del funcionariado público no es aislada, sino por el contrario, está articulada a una red institucional. La coordinación también permite que la burocracia gubernamental legitime y reivindique su accionar frente a la ciudadanía.

Otros problemas de la coordinación y coherencia de las políticas públicas se relacionan con la expansión de las burocracias y la transferencia de políticas por la vía de difusión del aprendizaje, y por pretensión de construir estándares universales. La transferencia de políticas ocurre por medio de reglas o condiciones de imposición o de adopción. Por ejemplo, cuando los organismos multilaterales otorgan créditos a los países en vías de desarrollo, les transfieren políticas. Se pueden documentar aprendizajes vía transferencia de políticas, a partir de consultorías, de visitas, con “buenas prácticas” extendidas de otras partes (Cairney y Weible, 2017).

La transferencia de políticas explica por qué en otras latitudes responden de manera similar a los mismos problemas. Las políticas se pueden transferir de manera informal, por ejemplo, los directivos viajan a otros países e instituciones y observan formas diferentes de resolver problemas. Luego, hacen mimesis y “trasplantan” dichas

prácticas o aprenden por vías más formales como las consultorías y asesorías. En América Latina existen evidencias de transferencia y convergencia en las políticas, desde el Multilateralismo. La implementación y sus fórmulas neomanageriales, han sido trasplantadas como patrón dominante.

Las escuelas de enseñanza en políticas públicas y administración pública, se encargan de la difusión, adaptación y mimesis. Los principales vehículos de imposición de estos modelos son las reformas administrativas, con ajustes severos en las políticas públicas, en espacios macroeconómicos, y con la promoción de la liberalización de los mercados, las privatizaciones y la ruptura de monopolios, la entrada de los capitales foráneos y de la inversión extranjera, la delegación a multinacionales privadas de muchos campos de implementación de las políticas.

La literatura sobre transferencia y transversalidad en las políticas ofrece variables que constituyen un criterio de definición; y una lista de verificación de categorías. Entre ellas, la variable política que reconoce la importancia de las estructuras globales internacionales, transnacionales y nacionales. Según Ffrench-Davis (1998) el Estado de mercado proporciona un recurso heurístico y una metáfora útil para describir cambios fundamentales en la naturaleza del Estado capitalista, el cual tiene 4 dimensiones claves: a) manejar bien la economía, b) desplegar el arte de gobernar, c) afirmarse sobre una ideología de base, d) y promover la gestión eficiente, que se apoya en mejores resultados uniendo estas dimensiones. Esta estrategia se ha manifestado en la reducción del gasto público, el control de la inflación, la adopción del monetarismo neoliberal, el Consenso de Washington y en la desregulación de las actividades económicas, en especial de los mercados financieros.

La transversalidad ha ganado fuerza como práctica de gestión, y supera las dicotomías del tipo: verticalidad (*Top Down*), vs horizontalidad (*Bottom Up*). Esta visión transversal reformula teorizaciones sobre la sistematicidad relacional (sistema – entorno) en las acciones del Gobierno y de otros agentes públicos y privados. La transversalidad abarca el esquema de frenos y contrapesos entre las distintas agencias que encarnan los poderes públicos (Ejecutivo, Congreso, rama jurisdiccional, órganos de control, entes estatales autónomos, etc.). También es importante incorporar en la transversalidad, la relación con el contexto global de producción, decisionismo trans estatal, y evaluación, en la ejecución de numerosas áreas de las políticas públicas. Se reconoce que las tipologías de corte funcional en Ministerios, Secretarías de Despacho y agencias especializadas, en el nivel central de los gobiernos y en sus ámbitos subnacionales, son incapaces de responder a las demandas sociales.

La agenda actual en la implementación de políticas

Existe una relativa convergencia en que el límite en los recursos, sigue siendo clave al momento de evaluar la calidad de los procesos de implementación (De Groff y

Cargo, 2009). Hoy, un desafío central es: desde las variables de la política, ¿cómo se manejan, controlan, minimizan o regulan los efectos devastadores de la implementación de políticas centradas solo en el crecimiento económico del capital? No solo se analiza si existen recursos para ejecutar las políticas, sino que se tratan de incorporar en la agenda pública, las externalidades de la economía y su impacto negativo sobre lo ambiental; las externalidades negativas en el trabajo, el empleo y su precarización, hacen que, el centro de la gobernanza esté en la refundación del papel de lo político como orientador de las sociedades.

Este reclamo, en sustitución de la predica del neoliberalismo de las últimas décadas, con su ficción de que las dinámicas económicas, mercantiles y la sociedad managerial se regulan y ajustan por sí mismas. La sostenibilidad o sustentabilidad del desarrollo; la crítica al consumismo o al mero crecimiento como metas cuantitativas, han entrado con fuerza, no solo en los campos técnicos de la evaluación de políticas, sino en la propia agenda pública. V gr., los costos e impactos ambientales de las políticas, han sido unos temas que durante décadas fueron simplemente ignorados (Cohelo, 2017).

Para la política de las políticas públicas el gran foco es el poder (Medellín, 2006). Pero esto no significa una visión reduccionista del poder como fin en sí mismo. Dado que los conflictos políticos se concentran en control de las decisiones y los recursos, un tema clave es lo programático. Unos temas medulares para las políticas públicas, como campo disciplinar, siguen siendo ¿Qué hacer con el poder que se tiene? ¿De qué manera los procesos de implementación afectan las lógicas del poder político y del poder organizacional? ¿Cuáles son los contenidos programáticos de las políticas? ¿Quiénes se benefician y quiénes se perjudican con los cursos de acción de los procesos de implementación?

El discurso neomanagerial desconoce los problemas de exclusión, marginalización e invisibilización de amplios grupos humanos y sectores sociales en los procesos de ejecución de políticas. Frente a estas políticas discriminativas y asimétricas, hoy en día, el gran reclamo en política es “acceso”, para conjurar la exclusión y la marginalidad. Desde el punto de vista de la integración social, existe el reclamo por el “acceso” visto desde la vialidad, la comunicabilidad, las infraestructuras y la conectividad (Barba, 2016).

En el hábitat emerge el “acceso” frente a la gentrificación y la privatización de lo público y de la espacialidad. El reclamo por el “acceso” opera frente a los derechos sociales, el empleo, y las oportunidades de subsistencia y movilidad social. A despecho del managerialismo y su intento de despolitizar la vida organizacional (Mintzberg, 1984), en el campo de las políticas públicas, exige un mayor consenso sobre el reconocimiento de los conflictos de poder entre los agentes. Se debe tratar de mirar en los procesos de las políticas públicas qué sucede con el poder, quién toma las decisiones y cómo se configuran alianzas, reagrupamientos, coaliciones, y conflictos con los sectores subordinados.

Ahora se vislumbran redes de política pública como enlaces entre actores públicos y privados propiciando su congruencia (Pardo, Dessauge, y Cejudo, 2018). Las

redes sirven como flujos de información que se integran, y muchos de estos son de carácter transversal, y pueden ser unidireccionales, bidireccionales o multidireccionales. Las redes de política pública no son exactamente redes sociales, sino redes de operación de la política. Estas lógicas direccionan una mayor concentración y centralización del poder organizacional y del poder político. Las redes, no significan, *per se*, una mayor democratización, un declive de las jerarquías y del poder managerial y político, sino un cambio de sus contextos, cursos de acción y una modificación de las tramas de implementación de las políticas (Varela, 2014). En este sentido, resulta adecuado sintetizar los principales obstáculos que en la actualidad se reconocen para lograr una adecuada implementación de políticas.

Estos se identifican en los choques entre los intereses propios de los operadores y *Stakeholders*. Los roces entre los operadores de las políticas, ya sean organizaciones, grupos de interés, empleados o funcionarios, o simplemente individuos, se ha mantenido como un marco de análisis, desde el cual se especifican diversos modelos de interacción entre los actores sociales. Estos conflictos de interés, se intensifican y se expresan en la forma de bloqueos, oposiciones, rebeliones, o en un plano positivo, permitiendo o facilitando la emergencia de otras alternativas de políticas.

Pese a que autores ortodoxos (Lowi, 1985; Mazmanian y Sabatier, 1981) alertaron sobre la naturaleza asimétrica de los juegos de poder en los procesos de Políticas Públicas. Para Lowi, v gr., en las Políticas se asignan siempre poderes de decisión y recompensa. Existen diferenciadamente ámbitos distributivos y regulatorios; los que se definen en términos de asignación, dominación y legitimación. De otro lado, Sabatier -como muchos otros autores americanos- ha partido de la capacidad de la cúpula estatal para configurar políticas e implementarlas a través de procesos de órdenes, directivas e instrucciones del tipo denominado “*Top Down*”.

El modelo de las coaliciones, al integrarse en la tipología conceptual de las redes de Políticas (Klijn, 1998), revela su carácter altamente asimétrico, dado el predominio de las lógicas y los intereses de grupos económicos, burocracias, otros grupos de interés, gremios, etc., que terminan hegemonizando la implementación de una política pública. La teoría de las coaliciones de interés convergente, y otras variantes de la misma (AFC) explican cómo se constituye mediante grupos de interés un marco de políticas donde existen una serie de beneficiarios que le dan estabilidad a la política pública. En otras palabras, permiten entender cómo, desde el punto de vista político, se presentan posiciones dominantes en estas coaliciones. Las coaliciones se convierten en paradigmas que en la larga duración consolidan un modelo de política pública que hace difícil el cambio, la renovación institucional.

La implementación de las políticas es analizada desde la comprensión de sus diversos niveles epistemológicos y desde las formas de espacialidad que se acentúan con la transferencia global. Si Pressman y Wildasky (1973) enfatizaban en la distancia como un factor de distorsión entre los objetivos y la ejecución, el problema es mucho mayor cuando las políticas públicas se formulan a una

escala global, desde el llamado multilateralismo, y se ejecutan en contextos nacionales y regionales altamente diferenciados.

Se evidencian obstáculos epistemológicos (Bachelard, 1985), por la imposibilidad de comprensión por los propios implementadores. Una mirada crítica a las agendas de la implementación, se basa en determinar aquello que no se implementa y no hace parte de la agenda pública. La implementación se debe juzgar en función de las incapacidades, los silencios o las decisiones de no intervenir en la solución de problemas claves. Los desastres ambientales, las catástrofes humanitarias, la marginalidad social extrema, las violaciones de los derechos humanos, constituyen buena parte de este ámbito, en el que la acción del Estado y la puesta en marcha de políticas públicas, resulta débil o inexistente.

El balance de la implementación, lo constituye la ambigüedad y adaptabilidad, como noción central de las políticas públicas. Elementos que expresan altos grados de variabilidad y opciones para la toma de decisiones, los procesos de implementación y la evaluación de las políticas. Se reconoce la importancia del azar, y la presencia de numerosas derivas en los cursos de acción. Se debe refutar la creencia que supone que una decisión de política pública tiene un efecto descendente -de cascada causal- sobre la vida organizacional y social. Es decir, pensar que solo porque el Estado decide algo, la sociedad lo obedece. Esta ficción no corresponde a la realidad, la ambigüedad ancla ontológicamente en los altos niveles de incertidumbre en las sociedades y frente a problemas complejos, que enfrentan los implementadores, como agentes responsables, y por el régimen político.

La ambigüedad en los procesos de implementación no se solo se explican por problemas epistemológicos u ontológicos, sino por la deliberada decisión de dejar abierto el proceso de implementación, para que se concrete en términos de un juego de negociación y concertación permanente (Pardo *et al.*, 2018). Así, desde la ambigüedad se iría avanzado hacia un curso de acción que tenga sentido y viabilidad política y gestionaria, detrás de estas taxonomías conflictivas y ambiguas entre los operadores, se encuentran otros asuntos de tipo epistémico.

Las temporalidades y espacialidades en los procesos de implementación

Un enfoque adecuado del estudio sobre el proceso de las políticas, se basa en reconocer la historicidad, y la contextualidad como componentes centrales de la explicación. Debemos alejarnos de la tendencia a la generalización y absolutización de modelos de análisis e interpretación. Según Terpstra y Havinga (2001), esta visión proviene de una tradición académica que interpreta la implementación como una variable dependiente del

diseño y la formulación, en términos de objetivos o fines de las Políticas.

Estos a su vez son vistos en formulaciones generales, dotados de atributos de universalidad y replicabilidad. La historicidad, al contrario, parte de reconocer que los modelos teóricos representan síntesis de prácticas específicas, de modos de acción y de problemas en la operación de las políticas, marcados fuertemente por contextos, tales como las culturas nacionales, así como por lógicas institucionales del régimen político (García, 1989).

En la agenda académica actual se ha abierto espacio la comprensión del rol de las temporalidades en el proceso de implementación. Asunto muy lejano de la simplificación y/o estandarización. Se ha avanzado, desde los modelos, altamente cuestionados, sobre el ciclo, en el que la implementación se suponía bajo marcos lineales; hasta esquemas propios de paradigmas complejos, donde elementos de simultaneidad, complementariedad, discontinuidad, se integran como patrones de análisis².

En la actualidad se ha constatado un fuerte peso de la circularidad, como categoría explicativa de los procesos de implementación. Esta visión se opone al simplismo que supone la implementación como parte de una dinámica de cambio (Parsons, 2007). Se implementa más para mantener, conservar o para hacer ajustes incrementales, como Lindblom (1988) lo explicitó hace décadas. Esto tiene que ver con las nociones de homeóstasis y autopoiesis y con los conceptos de equilibrio dinámico, en el entramado inter organizacional de los operadores (Varela, 2014).

La implementación, se valora de forma diferente según se trate de mantener un esquema inercialista, consolidado, o maduro. Lo que implica la adopción, para el análisis, de la implementación de un paradigma centrado en la estabilidad. No obstante, el caso es bien diferente si se trata del proceso de implementar políticas de cambio y ajuste estructural. Las reformas administrativas son uno de los focos más sensibles de parálisis, resistencia y conflicto. Y otro nivel mayor de complejidad lo tiene la transformación de las políticas cuando involucra un cambio radical del régimen político, y de la gobernanza a éste ligada. Sabatier (2008) afirmaba que una política solo puede ser entendida como tal en procesos de cierta duración; y Boltansky y Chiapello (1999) han desarrollado sus tesis sobre el llamado capitalismo por proyectos. Este último modelo de implementación supone un ciclo que se cierra; y les da paso a otros esquemas de gestión. Es en cierta medida la teorización de lo contingente y lo efímero, como contextos contemporáneos de las políticas públicas.

Una mejor implementación es un elemento central en la legitimidad de las políticas y en la profundización de la gobernanza, imperativos morales que han irrumpido fuertemente con la noción de responsabilidad social (RS), como referente de gobiernos, empresas, organizaciones

² Las temporalidades en las políticas públicas y en las organizaciones se interpretan desde varios patrones, algunos divergentes y otros complementarios. El tiempo lineal; el tiempo cíclico, la continuidad /discontinuidad, o los abordajes desde la complejidad temporal, que interpretan proceso de simultaneidad y lógicas de espacio/tiempo antitéticas a los patrones mecanicistas de estirpe Newtoniana (Koyré, 1979, Kuhn, 1962). Las relaciones entre elementos del sistema organizacional –como señala Luhmann– recurren al tiempo, es decir, se temporaliza la complejidad del sistema. La complejidad entonces, se interpreta como condición que posibilita al sistema en su formación: “la selectividad y (dado el caso) la temporalización, pretenden por consiguiente, condiciones de formación según las cuales pueden los sistemas complejos constituir y calificar elementos” (Luhmann, 1997, p.16).

y corporaciones, sean privadas, públicas o del llamado tercer sector. Tal termino, ha entrado en el debate público, convertido en un elemento de convergencia. En algo “políticamente correcto” que poco se cuestiona o analiza. Por ello siempre se pretende demostrar que se actúa en concordancia con sus postulados.

Tal responsabilización social en la ejecución de las políticas ha sido dotada de contenidos inéditos. Pactos globales promovidos desde Naciones Unidas, implican un trípode de condicionantes en la implementación. El primero de ellos: el trabajo digno y el respeto a reglas y mínimos de equidad, acceso, trato no discriminatorio, han irrumpido en lo laboral. Muy lejano este ambiente del viejo conflicto entre Sindicatos y Patronos que caracterizó la edad de oro del capitalismo del bienestar. Además, han renacido –en otro contexto- los discursos sobre los derechos humanos. Estos se han dotado de nuevos contenidos, apelan a la autoafirmación, la no discriminación, el respeto a la diversidad y al pluralismo, incluyendo el multiculturalismo.

La movilización social, en especial, ha prohibiendo la transparencia en las acciones y programáticas de los gobiernos, rediseñando y amplificando los mecanismos y procesos de rendición de cuentas (*accountability*). En épocas recientes estas políticas participacionistas han sido reforzadas por las teorías y las prácticas del llamado *Open Government*, instrumentalizado en parte desde el *e-government* (Royo, 2008). Esta suerte de democracia electrónica y multi mediática, reemplaza el espacio tradicional de los viejos movimientos sociales, del periodo del capitalismo de bienestar y de las acciones corporativas y sindicales, como vehículos de expresión de las fuerzas del trabajo y de las propias bases sociales de las burocracias públicas.

Los atributos morales del “Buen Gobierno” (*good governance*) han emergido en la literatura y en el discurso público. En cierta manera este es un nuevo patrón hegemónico, como deber ser, del proceso de implementación de las políticas. Esto implica, tanto la ritualización de dispositivos (rendición de cuentas periódicas ante *Stakeholders*, organismos de control y evaluación y la propia Opinión pública), así como procesos más profundos de ajustes de los cursos de acción y de los propios objetivos de las políticas, en función de su valoración y crítica por los receptores, beneficiarios y grupos de interés. No debe olvidarse que estos fenómenos van de la mano con la creciente mercantilización de la oferta de los bienes públicos.

La rendición de cuentas, se entremezcla con la publicación mercantil, las imágenes, la marca y las lógicas corporativas (*Branding*) de los operadores empresariales de las políticas (Lipovetsky, 2005). Incluso lo hacen los propios Gobiernos, las administraciones públicas y las formas de empresarismo gubernamental y las asociaciones entre lo público y lo privado.

Conclusiones

Finalmente, ¿qué tanto ha cambiado el proceso de puesta en marcha de las políticas públicas? Sin pretender

cerrar la discusión, cabe precisar que, desde la etapa de los primeros desarrollos de las ciencias de las políticas (Lasswell, 1951), al desarrollo y la complejización actual de las teorías sobre implementación, se ha cambiado radicalmente de paradigma. Lejos se encuentra el campo de estudio de las tesis que interpretaban la puesta en marcha como un asunto derivado solo o principalmente del buen diseño o de su adecuación a la formulación de las políticas.

Esto no significa que, a través del aprendizaje y la sofisticación teórica, no se hayan dado avances en los temas referidos a la retroalimentación entre los momentos del diseño y la evaluación de los procesos de implementación. La evaluación se ha fortalecido para tratar de controlar los procesos de implementación. En sus diversas variedades: externa, vertical, autoevaluación, en redes de aprendizaje organizacional, un aspecto que tiene una relación con la gigantesca expansión de los mecanismos y tecnologías de control y *surveillance*, propios del postmodernismo y del capitalismo post industrial.

Se han complejizado los viejos esquemas que veían la implementación como un proceso directivo que combinaba recursos (humanos, tecnológicos, logísticos, de medios de acción, de tecnologías de poder). Ahora, se comprende la naturaleza política de la implementación, no reducible solo al tratamiento de la llamada cuestión burocrática. Los asuntos epistemológicos del proceso destacan los procesos comunicacionales, las lógicas del sentido de las interacciones sociales, y los problemas de ambigüedad. Estos son vistos como una fuerte referencia al peso que en la implementación tienen los contextos y los referentes espacio/ temporales.

Se nota la perdurabilidad del conflicto entre el modelo clásico basado en controles, vs un esquema de implementación, que permite iniciativas de libertad de acción para los operadores, centrándose en la evaluación de resultados y en el impacto de las políticas. Un abanico se abre aquí: macro reformas estructurales de la administración pública, y cambios radicales en el diseño y la formulación de las políticas, que tendrían un impacto positivo en los procesos de implementación de políticas (Guerrero, 1994).

El managerialismo y las teorías de la organización, han puesto énfasis en los ajustes y aprendizajes meso y micro en las organizaciones y en las capacidades de éstas para operar las políticas (Estrin y Barzelay, 2011). Estos procesos de aprendizaje se apoyan en el isomorfismo de las políticas públicas y se despliegan a partir de cursos de acción, desde la resistencia y la obstrucción a las transferencias e imposiciones de políticas, así como la adaptabilidad y los cursos originales de acción, basados en lógicas de tipo heterogénea y autorreferencial.

Son lógicas que poseen límites ontológicos, que recusan la pretensión del Neomanagerialismo de mirar los procesos de las políticas, como ámbitos autónomos y determinados solo por interacciones entre los grupos de interés. Por otra parte, el régimen político juega un rol causal fuerte en la implementación de las Políticas. En este sentido, las políticas públicas “son espejo y reflejo” del régimen político, entendiendo por éste el entramado institucional

que regula la lucha por el poder en una sociedad en las que se desenvuelve la vida política e institucional, el cual potencializa o restringe la expresión y movilización de los actores políticos, económicos y sociales frente a situaciones percibidas e identificadas como socialmente problemáticas, y cuyas soluciones pueden ser deliberadas y consensuadas, o en su defecto coercitivas.

Las políticas públicas, de origen anglosajón, han pretendido construir paradigmas universalistas, ahistóricos y descontextualizados, que tienden a la generalización y la absolutización de modelos de análisis e interpretación, los cuales asumen la implementación como una variable dependiente del diseño y la formulación, en términos de objetivos de las Políticas, frente a escenarios como América Latina que no han tenido el decurso institucional económico y social de los EE UU y Europa Occidental.

Como alternativa a estos desajustes, se ha postulado una línea teórica y metodológica que plantea que la historicidad y la contextualidad constituyen un enfoque adecuado del proceso de las políticas públicas ya que toma en cuenta el régimen político, las especificidades nacionales, las culturas corporativas, las diferentes modalidades del ethos burocrático, así como las diferencias en las capacidades institucionales del gobierno central frente a los gobiernos subnacionales o territoriales y las formas del ejercicio de la política

Otro elemento relevante que no se ha discutido en la literatura neomanagerial, es el de las conexiones complejas entre lo económico y lo político. En la medida que se consolidan las sociedades capitalistas de mercado, con predominio de los sectores especulativos y financieros, esto determina los contenidos de las Políticas con un influjo sobre los modos de gestión de las políticas públicas.

Las lógicas de rentabilización y empresarización en la implementación, aun en campos alejados del mundo de los negocios, como la “lucha contra la pobreza” y la marginalidad, subordinan el interés público, al proceso de apropiación y direccionamiento empresarial del gasto público y de la inversión social, prohíjan el debilitamiento de las burocracias públicas, reemplazadas en la operación de las políticas, por opciones como la autogestión, la tercerización, y el modelo del capitalismo por proyectos bajo esquemas de empresarización de la política y mercantilización de lo público

Referencias

- Aguilar, L. F. (2005). *La eficacia directiva de los gobiernos: Gobernanza y Nueva Gestión Pública*. Ciudad de México, México: Mimeo.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2016). *Democracia, gobernabilidad y gobernanza*. Ciudad de México, México: Instituto Nacional Electoral.
- Bachelard, G. (1985). *La formación del espíritu científico*. Ciudad de México, México: Siglo XXI.
- Bachelard, G. (1993). *La Formation de l'esprit scientifique: contribution à une psychanalyse de la connaissance objective*. París, France: Vrin.
- Barba Solano, C. (2016). Las transferencias monetarias en América Latina. Conflictos paradigmáticos. En C. Barba

- Solano, & E. Valencia Lomeli, *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social* (p.o. 27-65). Buenos Aires, Argentina: Clacso.
- Bardach, E. (1978). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Massachusetts, USA: Institute of Technology Press.
- Barzelay, M., & Gallego, R. (2006). “From “new institutionalism” to “institutional processualism”: advancing knowledge about public management policy change”. *Governance*, 19(4), 531-557. doi: 10.1111/j.1468-0491.2006.00339.
- Barzelay, M. (2012). “The study of public management: reference points for a design science approach”. En G. Tria, & G. Valotti (Eds.), *Reforming the Public Sector: How to Achieve Better Transparency, Service, and Leadership*. Washington D.C., USA: Brookings Institution Press.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo. Respuestas a la globalización*. Barcelona, España: Paidós.
- Beck, U. (2000). *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Madrid, España: Paidós Ibérica.
- Belikow, J. (2007). *Coordinación de políticas públicas*. Lima, Perú: PRODEV.
- Boltansky & Chiapelo (1999). *El nuevo espíritu del capitalismo*. Madrid, España: Akal.
- Cairney, P., & Weible, C. M. (2017). The new policy sciences: combining the cognitive science of choice, multiple theories of context, and basic and applied analysis. *Policy Sciences*, 50, 619-627.
- CEPAL. (2017). *Base de datos de inversión social en América Latina y el Caribe*. Recuperado de <http://observatoriosocial.cepal.org/inversion/es/paises/colombia>
- Chomsky, N. (2011). *How the World Works*. Berkeley, USA: Soft Skull Press.
- Crozier, M. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris, France: Seuil.
- Cohelo Pires, R. R. (2017). *Implementacao de políticas públicas e reproducao de desigualdades*. Brasília, Brasil: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).
- De Groff, A., & Cargo, M. (2009). “Policy implementation: Implications for evaluation”. En J. M. Ottoson, & P. Hawe (Eds.), *Knowledge utilization, diffusion, implementation, transfer, and translation: Implications for evaluation* (num.124, pp. 47-60). San Francisco, USA: Wiley Subscription Services at Jossey-Bass.
- DiMaggio, P., & Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Dunsire, A. (1978). *Implementation in a Bureaucracy*. Oxford: Martin Robertson.
- Estrin, S., & Barzelay, M. (2011). Design science as a reference point for management research. En M. Morsing, & A. Sauquet (Eds.), *Business Schools and Their Contribution to Society*. Madrid, España: Sage.
- Ffrench-Davis, R. (1998). *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL-Fondo de Cultura Económica.
- Friedman, M. R. (1983). *Libertad de elegir*. Madrid, España: Orbis S.A.

- García, N. (1989). *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Ciudad de México, México: Grijalbo.
- Giddens, A. (1993). *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, España: Alianza.
- Guerrero, O. (1994). “Los usos del análisis de implementación de políticas”. *Revista Gestión y Política Pública*, 3(1), pp. 19-43.
- Hayek, F. (1941). *The pure theory of capital*. Chicago, USA: University of Chicago Press.
- Jessop, B. (2014). El Estado y el poder. *Utopía y praxis latinoamericana*, 19(66), 19-35.
- Koyré, A. (1979). *Del mundo cerrado al universo infinito*. México: Siglo XXI.
- Krasner, S. D. (1999). *Sovereignty: organized hypocrisy*. Princeton, USA: University Press.
- Klijn, E. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. J. M. Kickert, & J.F. Koppenjan, (Eds.), *Managing Complex Networks*. London, UK.
- Kuhn, T. (1962). *La estructura de las revoluciones científicas*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Lasswell, H. (1951). “La orientación hacia las políticas”. En *El estudio de las políticas públicas* (3ª ed., pp. 79-104). México D.F., México: Miguel Ángel Porrúa.
- Leach, W., Pelkey N. y Sabatier, P. (2002). “Stakeholder partnerships as collaborative policymaking: Evaluation criteria applied to watershed management in California and Washington”. *Journal of policy analysis and management*, 21, 645-670.
- Lindblom, Ch. (1988). *Democracy and the market system*. Oslo, Noruega: Universitetsforlaget.
- Lipovetsky, G. (2005). *El crepúsculo del deber. La ética indolenta de los nuevos tiempos democráticos*. Barcelona, España: Anagrama.
- Lyotard, J.F. (1987). *La condición postmoderna*. Madrid, España: Cátedra.
- Lowi, T. J. (1985). “The State in Politics. The Relation Between Policy and Administration”. En R. Noll (Ed.), *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Londres, UK: University of California Press.
- Luhmann, N. (1997). *Organización y decisión. Autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. España: Universidad Iberoamericana y Anthropos.
- Majone, G. (1989). *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. New Haven, USA: Yale University Press.
- Martínez, N. R. (2010). La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas públicas y Gestión pública en América Latina*. Buenos Aires, Argentina. Jefatura de Gabinete de Ministros – Proyecto de Modernización del Estado.
- Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1981). *Effective policy implementation*. Lexington, USA: Lexington Books.
- Meny, Y., & Thoenig, J. (1992). *Las Políticas públicas*. Barcelona, España: Ediciones Ariel.
- Medellín, P. (2004). “La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad”. Chile: CEPAL, División de desarrollo social.
- Medellín, P. (2006). *El Presidente sitiado: ingobernabilidad y erosión del poder presidencial en Colombia*. Bogotá, Colombia: Planeta.
- Mintzberg, H. (1984). *La estructura de las organizaciones*. Barcelona, España: Ariel.
- Muller, P. (1997). *Un esquema de análisis de las políticas públicas sectoriales. Tecnología Administrativa*, 11(23).
- Nozick, R. (1974). *Anarchy, state, and utopia*. Ciudad de México, México: Fondo de Cultura Económica.
- Orlansky, D. (1998). “Las políticas de descentralización”. *Desarrollo Económico*, 38(151), 827-844.
- Osborne, D., y Gaebler, T. (1994). *La reinención del gobierno*. Buenos Aires, Argentina: Paidós.
- Oszlack, O. (1980). “Estado, planificación y burocracia: los “procesos de implementación” de políticas públicas en algunas experiencias latinoamericanas (pp. 205-231)”. En *25 aniversarios del INAP 1955-1980*. Ciudad de México, México: Instituto Nacional de Administración Pública de México.
- O’Toole, L. (1997). “Networking requirements, institutional capacity, and implementation gaps in transitional regimes: the case of acidification policy in Hungary”. *Journal of European Public Policy*, 4(1), 1-17.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de las políticas públicas*. Ciudad de México, México: FLACSO.
- Pressman J. y Wildasky, A. (1973). *Implementation how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- Preston, D. S. (2001). “Managerialism and the post-enlightenment crisis of the British university”. En: *Educational Philosophy and Theory*, 33 (3-4), pp. 343-363.
- Pardo, M., Dessauge, M., & Cejudo, G. (2018). *La implementación de las políticas públicas*. Ciudad de México: CIDE.
- Puello Socarrás, J. F. (2014). Ocho tesis sobre el neoliberalismo (1973 - 2013). *Espacio Crítico*, 4-21.
- Rosanvallon, P. (2012). *La sociedad de los iguales*. Buenos Aires, Argentina: Manantial.
- Roth Deubel, A. N. (2017). Políticas públicas y gestión pública: convergencias hacia una perspectiva crítica, colaborativa e innovadora de la acción pública. En F. Mariñez Navarro, *Políticas públicas y participación colaborativa* (pp. 15-34). Guadalajara, México: El Colegio de Jalisco.
- Roth, A. N. (2002). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, Colombia: Aurora.
- Roth, A. N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia.
- Royo, S. (2008). “El Gobierno electrónico en la rendición de cuentas de la administración local”. *Revista Española de Financiación y Contabilidad*, 37(137), 175-177.
- Sabatier, P. (2008). “Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis”. *Journal of public policy*, 6, 21-48.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Bogotá: Taurus.
- Stiglitz, J. E. (2012). *El precio de la desigualdad*. Bogotá: Planeta.
- Terpstra, J., & Havinga, T. (2001). “Implementation between tradition and Management: Structuration and styles of implementation”. *Law & policy*, 23(1).
- Toffler, A. (1996). *El cambio del poder*. Barcelona, España: Plaza & Janes.

- Varela, E. (2006). “Visiones manageriales sobre el funcionario público – La teoría de la burocracia revisitada”. *Serie Pliegos Administrativos y Financieros 41*.
- Varela, E. (2007). *La soberanía transformada*. Santiago de Cali: Ecoe Ediciones.
- Varela, E., y Otálvaro, B. (2013). “La reinención de las políticas públicas de asistencia y protección social en Colombia”. *Barataria*, (15). <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i15.97>.
- Varela, E. (2014). “Biopoder, Biopolítica y Gubernamentalidad-Referentes de interpretación y crítica del poder managerial”. En *III Congreso de la Red PILARES*. Porto Alegre, Brasil.
- Varela, E. (2014). “El poder organizacional y sus principales ámbitos discursivos en las Ciencias del Management”. En *IV Coloquio Internacional de Epistemología e Sociologia da Ciência da Administracao*. Fundación Getulio Vargas, Florianópolis, Brasil.
- Vargas, A. (1998). “Notas sobre los conceptos de sistema y régimen político”. *Estudios Políticos*, (13), 157-180.
- Wilson, J. Q. (1980). *The politics of regulation*. New York, USA: Basic Books.