

La Implementación de las Políticas Públicas: una exploración teórica de su dimensión organizacional



The Policy Implementation: a theoretical exploration of its organizational dimension

A Implementação de Políticas Públicas: uma exploração teórica de sua dimensão organizacional

Valencia Martínez, Julio César

 **Julio César Valencia Martínez**
jvalencia@umanizales.edu.co
Universidad de Manizales, Colombia

LÚMINA
Universidad de Manizales, Colombia
ISSN: 0123-4072
ISSN-e: 2619-6174
Periodicidad: Anual
vol. 23, núm. 1, E0015, 2022
revistalumina@umanizales.edu.co

Recepción: 21 Abril 2021
Aprobación: 07 Diciembre 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/254/2543336001/>

Copyright Lúmina 2021. Esta revista provee acceso libre, gratuito e inmediato a su contenido bajo el principio de hacer disponible la investigación al público.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial 4.0 Internacional.

Resumen: El estudio y análisis de las políticas públicas históricamente se ha centrado en su fase de formulación y evaluación de los resultados de las mismas, siendo pocos los esfuerzos para comprender su fase de implementación en la cual están inmersas todas las interacciones que la acción gubernamental requiere para el cumplimiento de los objetivos. estudios organizacionales cuyos vínculos dan cuenta tanto de elementos formales como elementos informales históricamente ignorados por las corrientes de análisis tradicionales.

En el marco de esta discusión, el presente artículo hace una exploración teórica con el fin de caracterizar y argumentar la presencia de elementos organizacionales en la implementación de las políticas públicas. Para ello el autor aborda los campos de la ciencia de políticas públicas -policy- y de los estudios organizacionales cuyos vínculos dan cuenta tanto de elementos formales como elementos informales históricamente ignorados por las corrientes de análisis tradicionales.

Palabras clave: políticas públicas, dimensión organizacional, lógicas institucionales, implementación.

Abstract: The study and analysis of public policies has historically focused on their formulation and evaluation phase of their results, with few efforts being made to understand their implementation phase, in which all the interactions that government action requires to be involved are immersed. the fulfillment of the objectives.

Within the framework of this discussion, this article makes a theoretical exploration in order to characterize and argue the presence of organizational elements in the implementation of public policies. To this end, the author addresses the fields of policy and organizational studies whose links account for both formal and informal elements historically ignored by traditional currents of analysis.

Keywords: public policies, organizational dimension, institutional logics, implementation.

Resumo: o estudo e a análise das políticas públicas têm historicamente focado na fase de formulação e avaliação de seus resultados, com poucos esforços para compreender sua fase de

implementação, na qual estão imersas todas as interações que a ação governamental requer para se envolver. Objetivos.

No âmbito desta discussão, este artigo faz uma exploração teórica com o objetivo de caracterizar e argumentar a presença de elementos organizacionais na implementação de políticas públicas. Para tanto, o autor aborda os campos da ciência das políticas públicas - *policy* - e dos estudos organizacionais cujas ligações dão conta de elementos formais e informais historicamente ignorados pelas correntes tradicionais de análise.

Palavras-chave: políticas públicas, dimensão organizacional, lógica institucional, implementação.

INTRODUCCIÓN

Este documento presenta la fase de implementación de las políticas públicas como espacio no convencional de investigación social donde convergen elementos formales e informales en la interacción de actores como organizaciones, beneficiarios de las políticas e implementadores. Bajo esta perspectiva se argumenta que, dentro del proceso de las políticas públicas, específicamente en su fase de implementación, existen elementos empíricos, que constituyen una dimensión organizacional poco estudiada dentro del campo de las políticas públicas. Posteriormente se propone un marco de análisis desde la perspectiva teórica de las lógicas institucionales de Thornton y Ocasio (2008) en la cual se argumenta en tres niveles de análisis diferentes, elementos metodológicos que complementan el marco de análisis de la dimensión organizacional.

El nivel institucional de análisis resalta desde la perspectiva teórica del nuevo institucionalismo histórico, el papel de la historia como promotora de relaciones causales que dan cuenta de la realidad actual de implementación de la política pública. El nivel organizacional retoma planteamientos del institucionalismo organizacional explicando cómo las estructuras de implementación de las políticas públicas se ven afectadas por patrones históricos lo que posteriormente, las lleva a reproducir rutinas organizativas dentro de un campo organizacional determinado. Asimismo, el nivel individual de análisis retoma planteamientos del institucionalismo cognitivo y cultural para dar cuenta de cómo los actores reproducen en su lenguaje y acción dichos patrones de comportamiento denominados lógicas institucionales.

LA DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL DE LA IMPLEMENTACIÓN

La implementación como fase dentro del proceso de política pública hace alusión a la fase de ejecución o momento de acción de un programa de gobierno que dentro de su contenido busca el logro de un objetivo en particular, sin embargo, los desarrollos teóricos construidos dentro del campo, tanto en su ámbito profesional como académico, evidencian algunas variaciones dentro de su definición que demarcan posibilidades de estudio desde perspectivas alternativas a las tradicionalmente planteadas dentro las políticas públicas.

Para iniciar con la delimitación de las coordinadas teóricas, es importante reconocer la esencia de la fase de implementación dentro del proceso de la política pública. Lasswell (citado en Deleon, 1997) expone la visión inicial del proceso de política pública que llevó a consolidar su práctica y estudio en las siguientes fases: inteligencia, promoción; prescripción; invocación; aplicación; terminación; evaluación. Años después a esta propuesta, Gary Brewer quien fuera estudiante de Lasswell propondría la siguiente modificación dentro del proceso: iniciación, estimación, implementación, evaluación, terminación (Brewer & Deleon, 1983). Por su parte, Jones (1970) identifica etapas similares a las anteriormente señaladas, teniendo en cuenta: identificación de problemas; formulación de soluciones; toma de decisión; implementación; evaluación; pero agregando otros componentes. Haciendo contribuciones de nuevas fases, Parsons (2007) sigue la línea

de visión de proceso de la política pública identificando fases como: problema; definición del problema; identificación de respuestas; evaluación de opciones; selección de opciones; implementación; evaluación.

Para cada una de estas concepciones de proceso, se presentan variaciones en cuanto a número de fases y nominación de las mismas, sin embargo, cabe resaltar que la estructura general del proceso conserva momentos clave en la “germinación” de la política pública que se podrían ubicar dentro de un proceso de “reflexión, acción, evaluación” en donde la implementación de la política pública se encuentra directamente relacionada con la acción. Bajo esta perspectiva, autores como Meny y Thoenig (1992) la conciben como:

La fase de la política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, textos o discursos; esta fase se caracteriza por un conjunto de actividades individuales u organizativas que transforman conductas en el marco de un contexto prescriptivo establecido por una autoridad pública competente (p. 168)

Por su parte, Pressman y Wildavsky (1984) definen la puesta en práctica de las políticas públicas o implementación, como el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones emprendidas para alcanzarlos. Van Meter y Van Horn (1975) coinciden en que la implementación, son aquellas acciones efectuadas por individuos -o grupos- públicos y privados con miras a la realización de objetivos previamente decididos.

Ahora bien, la concepción de implementación presenta variaciones de acuerdo al modelo con el cual se asuma la acción de la política pública: *Top Down y Botton Up*. Bajo la perspectiva del *Top-Down*, la implementación de la política pública es una acción eminentemente administrativa, donde la estructura jerárquica de toma de decisiones prevalece en la ejecución. Meny y Thoenig (1992) describen este modelo como una “pirámide jerarquizada y centralizada” en la cual la orden es suficiente para que los decisores situados en la cúspide, sean obedecidos progresivamente hasta llegar a los ejecutores que actúan en la base. La búsqueda del principio de eficiencia hace de la implementación un proceso de optimización de recursos, a partir de métodos científicamente establecidos.

En esta vía, Peters (1995) afirma que el modelo *Top-Down* de implementación presenta algunas implicaciones normativas que tienen que ver con que las actividades del gobierno se pueden predecir dadas las condiciones de linealidad en el proceso de implementación; desde lo normativo, el modelo establece que hay una condición de igualdad en la implementación, pues desde sus lineamientos, la política pública establece un estándar de aplicación durante esta fase. En concordancia con esto, March y Olsen (1997) exaltan que, dentro del *Top Down*, las instituciones formales del gobierno tienen influencia decisiva sobre las alternativas de política pública, bajo la lógica de “lo más racional” las reglas institucionales “permiten, proscriben y prescriben” las acciones de los individuos en la sociedad. De acuerdo con esto, la naturaleza formal de la ley debe controlar la política pública.

Desde una perspectiva diferente, se presenta el modelo *Botton-up* –de abajo hacia arriba–; en donde se garantiza la participación de los grupos directamente afectados por la política pública, permitiendo control y poder de veto sobre la política pública. Según Peters (1995) existe relación con la teoría democrática crítica, la cual busca una “democracia discursiva” en donde los grupos más excluidos tengan participación activa dentro de este proceso de implementación.

Por otra parte, desde lo normativo se reconoce que el modelo *BottonUp* da prioridad a las necesidades de la ciudadanía y permite que la política pública sea ajustada a la realidad social. Como tal existe la posibilidad de realimentación, pues no es una orden autoritaria lo que caracteriza a la implementación.

En consecuencia, la implementación de la política pública desde su definición general planteada por Meny y Thoenig (1992), Pressman y Wildavsky (1984), Van Meter y Van Horn (1975) así como también desde la variación de su enfoque Peters (1995) hace evidente la presencia de un fenómeno organizacional dentro dicha fase.

En lo que concierne a su definición, la implementación se concibe como un momento de acción dentro del cual la interacción de grupos, organizaciones o individuos participan en el logro de un objetivo planteado

inicialmente por autoridades gubernamentales. Adicionalmente, desde un punto de vista organizacional, dicha interacción está encaminada a la “transformación de conductas en el marco de un contexto prescriptivo” lo cual denota la presencia de lógicas institucionales que condicionan la interacción de actores dentro de la implementación de la política pública. La presencia de dichas lógicas no hace parte de un fenómeno exclusivamente formal, producto del desempeño del Estado; en el proceso, están presentes lógicas institucionales que, interviniendo en la interacción de los actores, sobrepasan la formalidad por medio de prácticas informales.

Por otro lado, desde su enfoque *–Top Down, Botton-up–* la implementación puede ser un escenario de encuentro de ambos enfoques. Desde perspectivas como las de Majone y Wildavsky (1978), Goggin, Bowman, Lester, James y O’Toole (1990) se reconoce a la implementación como un proceso evolutivo donde los input pueden cambiar en el transcurso mismo del proceso, pues los diferentes actores involucrados pueden entrar en negociaciones con autoridades locales y comunidades beneficiarias de la política pública; en este sentido, la implementación se presenta como un escenario donde interactúan diferentes actores, tales como autoridades locales, responsables directos de la implementación nacional y local, organizaciones públicas y privadas, y la comunidad; cada uno con múltiples estrategias e intereses que hacen difícil la implementación bajo un enfoque exclusivo de *Top Down*.

En definitiva, la implementación de la política pública presenta características particulares que la caracterizan como un fenómeno organizacional; desde su concepción, praxis y retos, esta fase alberga elementos de tipo social, cultural e institucional que han tenido reconocimiento por algunos teóricos de la misma.

Desde la concepción misma de la fase de implementación, Rein y Rabinovitz (1978) proponen la noción teórica de intención- acción, donde en el marco de intencionalidad, se encuentran todos los objetivos formulados dentro de la agenda pública, y en la acción, las diferentes actuaciones que hacen posible el logro de estos objetivos, sin embargo, entre los insumos y los resultados existe un terreno aún inexplorado según los autores; éste se enmarca en la cuestión de cómo se modifican las políticas a medida que se les traduce en lineamientos administrativos y se les lleva a la práctica. La separación entre ambas realidades *–intención- acción–* propicia la emergencia de un espacio ambiguo caracterizado por la aparición de diferentes actores con una posible divergencia de intereses y estrategias; situación similar planteada por Goggin, Bowman, Lester y O’Toole (1990) al considerar la implementación como un proceso complejo de negociación entre implementadores y autoridades locales.

Como consecuencia, la estructura de implementación de la política pública lleva a tener según los planteamientos de Meny y Thoenig (1992), una connotación normativa y una connotación de sistema de acción. En la primera se reconocen todos los planteamientos y formulación que hacen parte de la agenda de la política pública; sin embargo, los autores reconocen que la implementación tiene una connotación de sistema de acción en el cual intervienen diferentes actores que afectarán el logro de objetivos. En concordancia con esto, Berman (1978) expone esta realidad como “la compleja interacción entre la opción política y el contexto institucional de la política, compuesto de una organización o, frecuentemente, de muchas organizaciones tanto formales como informales” (p. 291).

La presencia de estas organizaciones “no prevista” por los implementadores, hacen del proceso de decisión de la política pública una anarquía organizada, evidenciando la existencia por una preferencia para abordar ciertos problemas. En este espacio organizado, los participantes del proceso, crean problemas con unas propuestas de solución ya determinadas (Elder & Cobb, 1984). Aunque la participación de organizaciones y grupos, interactúan dentro de la implementación, su permanencia y cohesión dentro de la estructura, no está determinada por la formalidad de la política pública sino por la realidad social e institucional que motiva a los actores a participar dentro de la implementación, propiciando así la presencia de múltiples objetivos a menudo incompatibles entre sí y la ausencia de especificaciones respecto a los medios.

Por lo que respecta a este fenómeno, Weick (1976) lo categoriza como un sistema flojamente acoplado, en el cual las decisiones, las creencias o las soluciones no siempre están estrechamente vinculadas con los problemas de las organizaciones. Para el caso, la estructura de implementación cuenta con la interacción de diferentes organizaciones y grupos que están flojamente acoplados a la estructura general; sus objetivos individuales pueden ser diferentes a los de la política pública y el proceso de implementación de ésta se desarrollaría según los intereses iniciales de su formulación.

En suma, cuando la implementación de la política pública se despliega como fenómeno organizacional, la interacción entre organizaciones formales e informales, elementos normativos, autoridades y actores públicos, inicia presión sobre la estructura formal de la política pública generando características como la ambigüedad del proceso de toma de decisiones y cambios espontáneos del modelo burocrático de la administración pública debido a la presencia de diferentes actores, con diferentes niveles de participación en la implementación.

A partir de los primeros estudios que se realizan sobre la implementación de la política pública, se reconocen algunos elementos que resaltan la presencia de comportamientos no lineales dentro de ésta. Pressman y Wildavsky (1984) reconocen, en su estudio de Oakland, “la complejidad de la acción conjunta” donde organizaciones pertenecientes a diferentes sectores de política pública intervienen dentro de la implementación, evidenciándose así, elementos no previstos del proceso; dichos elementos convierten al proceso de implementación en un fenómeno multifactorial en el que intervienen diferentes grupos con múltiples intereses y estrategias (Pressman & Wildavsky, 1984; Majone & Wildavsky, 1978). Lo anterior, transforma a los implementadores, grupos y organizaciones formales e informales en actores políticos que constantemente negocian dentro del proceso (Goggin, Bowman, Lester & O’Toole, 1990).

Tal y como se ha mencionado, este “despliegue” de la implementación se observa como un fenómeno organizacional, dada la presencia de diferentes actores; la interacción entre éstos propicia la emergencia de interacciones sociales en un marco de implementación. Elmore (1980) reconoce que dentro de dicho espacio emergen lógicas de cooperación diferentes, que no obedecen a las lógicas burocráticas planteadas desde el gobierno central, lo cual, dentro de un plano teórico, Pulzl y Treib (2007) lo plantean como la crisis del modelo Weberiano dentro de la administración pública.

Teniendo en cuenta esto, en la implementación de la política pública se configura un campo de interrelaciones sociales y organizacionales donde emergen situaciones de cooperación, colaboración y obstáculos que no obedecen de manera exclusiva a la connotación normativa de la implementación, pues si dentro de su connotación de sistema de acción son consideradas las características que dentro de dicha realidad social emergen, en el escenario de la política pública entran elementos de tipo cultural, social e institucional que complejizan la concepción y acción misma de la implementación.

En este sentido, Berman (1978) hace un reconocimiento a dicha realidad diferenciado la macro implementación de la micro implementación, donde en esta última el autor reconoce que el éxito de la política pública depende en cierto grado de las características de las organizaciones locales que rodean al proceso de implementación. En este contexto, existen organizaciones formales e informales que hacen parte del contexto institucional de la política pública.

Pulzl y Treib (2007) reconocen que, dentro de la implementación, existen factores idiosincráticos que intervienen de manera simultánea con elementos de tipo normativo de la política pública, ello hace de este proceso un escenario dentro del cual se deben reconocer de manera amplia y flexible diferentes factores que intervienen en el éxito o fracaso de dicho proceso.

En tal sentido, la implementación tiene un fuerte componente normativo en un nivel macro, en éste, el diseño de la política pública establece objetivos y discursos que deberían permanecer en las diferentes fases del proceso; sin embargo, en un nivel micro, las organizaciones y grupos que participan en el escenario local guardan dentro de sus estructuras y relaciones, factores idiosincráticos que pueden contribuir u obstaculizar la implementación.

Teniendo en cuenta este contexto, en el escenario de la implementación están presentes discursos, símbolos, patrones culturales y demás elementos de tipos social, cultural e institucional que hacen parte de un tejido de relaciones ya construido que facilita la cooperación no formal, la convivencia entre lo público y privado, así como también la presencia de prácticas extra formales que conviven con la dimensión normativa de la política pública (Pulzl & Treib, 2007; Miller & Demir, 2007)

LA REGULACIÓN MIXTA DE LA DIMENSIÓN ORGANIZACIONAL

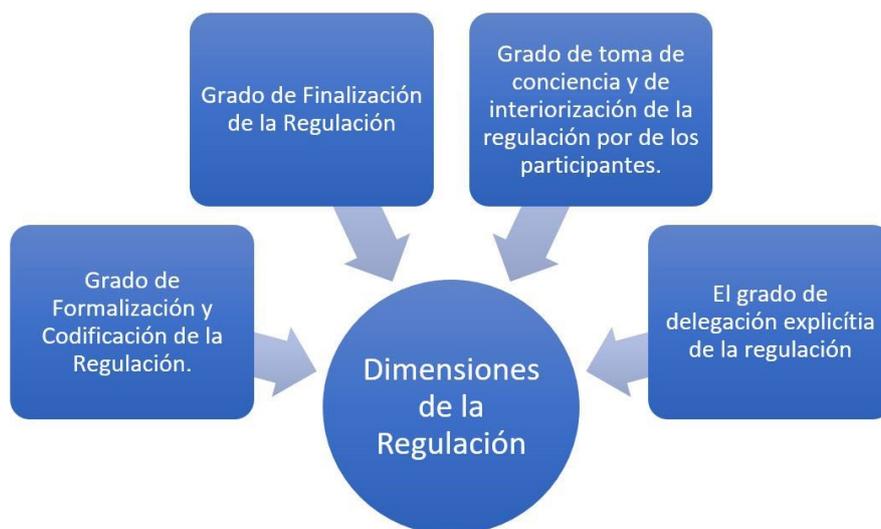
Desde una perspectiva diferente, Friedberg (1992) presenta la noción de acción organizada regulada por un campo de regulación mixta dentro de la cual convergen patrones formales e informales que condicionan el comportamiento de los actores. La noción presentada por Friedberg, es compatible con lo que se presenta en este trabajo acerca de la dimensión organizacional de la implementación de la política pública, pues el autor aborda elementos no convencionales del fenómeno organizacional, exponiendo éste como un proceso similar al de la implementación.

Para Friedberg (1992) no hay ninguna diferencia entre la naturaleza de una organización formalizada y la de otras formas más difusas de acción colectiva, pues el funcionamiento de las organizaciones formalizadas, obedece parcialmente a sus características formales, mientras que los campos de acción más imprecisos están más estructurados que lo que parece por las “inversiones de forma”.

En esta perspectiva, cuando el autor habla del fenómeno organizacional llama la atención el hecho de que no se pueda plantear la dicotomía en torno a cuanto a sí hay o no, una organización. El fenómeno organizacional es algo mucho más complejo, pues la ambigüedad está presente tanto en la organización más burocratizada como en la acción colectiva caracterizada por el desacoplamiento. En ambas, la presencia de una regulación mixta a partir de reglas formales e informales configuran el fenómeno organizacional dentro del cual la dimensión formal coexiste con la informal hasta tal punto que una depende de la otra (Friedberg, 1992).

De acuerdo con esta noción, todo campo de acción puede considerarse respaldado por un “sistema de acción concreto” cuya estructura está determinada por “reglas de juego, es decir, por un conjunto de mecanismos que definen la pertinencia de los “problemas”, de las causas y consecuencias alrededor de los cuales los actores interesados pueden movilizarse y que así organizan, mediatizan y regulan a la vez las interdependencias “objetivas” entre los participantes y los procesos de cambio que resultan. La diferencia no está en la existencia o la noexistencia de muchos mecanismos, pero sí en la graduación de sus características (Friedberg, 1992).

En este sentido, la implementación de la política pública puede considerarse como un campo de acción organizada, que se encuentra estructurado a partir de la formulación de unos objetivos preliminares, sin embargo, el proceso de implementación hace que otros actores se incorporen a partir de intereses que, inicialmente, pueden identificarse con los objetivos formales de la política pública, pero que, dada su diversidad, los grados de regulación formal varían para dar paso a la informalidad de la acción. Así, Friedberg (1992) propone hablar de grados de formalización en vez de formalización absoluta teniendo en cuenta cuatro dimensiones (ver gráfica 1).



GRÁFICA 1
Dimensiones de la Regulación
Fuente: Elaboración propia, basada en Friedberg (1992)

Con la primera dimensión de regulación, Friedberg (1992) parte de la idea de que es posible considerar un continuo de los campos de acción en función de las características de su “organización”, es decir, de la naturaleza más o menos explícita y codificada de su estructuración, de la existencia de objetivos claramente definidos, alrededor de los cuales son articulados los mecanismos de regulación de toma de conciencia y de interiorización de estos propósitos, de parte de los participantes y finalmente la contribución de algunos participantes, a una responsabilidad, al menos parcial, por la implementación de algunas regulaciones.

En segundo lugar, la dimensión de la finalización de la regulación reenviada, se refiere al grado en que una parte de los participantes integran los resultados de su cooperación en las interacciones y las transforman en causas y consecuencias; por otra parte los interiorizan como objetivos de su acción, es decir, ponen finalmente sus transacciones al servicio de estos objetivos, aceptando, si es necesario, hacer las concesiones frente a sus socios/ adversarios de interacción (Friedberg, 1992). Sin embargo, la toma en consideración de los participantes aumenta la integración de los mismos sin esto fortalecer la dimensión formal de la acción organizada.

En el marco de la implementación de la política pública, esta dimensión, según el autor, se hace evidente en el momento en que los gobiernos o implementadores responsables toman decisiones en espacios no formalizados de regulación teniendo efectos aparentes producto de la formalidad. Esta dimensión de regulación es posible identificarla en los actuales modelos de gestión pública dentro de los cuales las decisiones que se toman no obedecen a parámetros formales de implementación, su estructura se caracteriza por la incorporación de organizaciones de la sociedad civil, redes informales o estructuras no promovidas por los implementadores, pero si aprovechadas para el cumplimiento de unos objetivos (Chalmers, 2001).

En tercer lugar, la toma de conciencia de las interdependencias existentes de parte de los participantes, reconoce que los actores conocen las implicaciones de participar o no; esto les proporciona cierto grado para el desarrollo de estrategias recíprocas.

La última dimensión, es la delegación explícita de la responsabilidad a través de uno o muchos órganos centrales, ahí también, en necesario pensar en términos de un continuo que todo, tanto a la existencia de “reguladores” más o menos oficiales en el sistema como al carácter más o menos endógeno o exógeno de la regulación (Friedberg, 1992).

Teniendo en cuenta las nociones de regulación mixta y de organización como proceso presentadas por Friedberg (1992), lo que en este estudio se ha reconocido como dimensión organizacional de implementación

de la política pública, toma elementos de la acción organizada como noción que ayuda a reconocer la presencia de un fenómeno organizacional dentro de las políticas públicas. En suma, la investigación de fenómenos como las dinámicas y redes interorganizacionales, la estructuración de organizaciones a partir de reglas de juego, las organizaciones como procesos de intercambio y poder que unen a un conjunto de actores individuales y/o colectivos a los que atañe un mismo problema. En este sentido, los planteamientos del autor llevan a entender la organización como un proceso social difuso “mediante el cual se encauzan y se regulan las relaciones entre actores interdependientes en un campo de acción dado, es decir, mediante los cuales se produce la acción colectiva” (Friedberg, 1992 p. 301).

LAS LÓGICAS INSTITUCIONALES EN LA IMPLEMENTACIÓN

Hasta este punto se puede evidenciar que la implementación de la política pública desde una perspectiva organizacional cuenta con una connotación teórica en la cual presenta características de una acción organizada y desde su connotación empírica adquiere configuración de red, en la que diferentes actores como organizaciones públicas y privadas, grupos, líderes, comunidad entre otros participan de acuerdo con unos intereses tanto individuales como colectivos. Dada la connotación normativa de la implementación, existe la presencia de lógicas institucionales provenientes del diseño de la política pública que deben convivir con lógicas institucionales ya establecidas.

El reconocimiento de elementos institucionales que determinan el comportamiento de los actores en la red se presenta, según Lovseth (2000), como la base para comprender la constitución no escrita de la red. La reflexión que se haga en torno a las bases institucionales –formales e informales- constituye un marco de análisis importante para comprender la realidad social-organizacional del proceso de implementación de la política pública. Dicha reflexión debe proporcionar respuestas en torno a ¿cuáles son los intereses o motivaciones para que una organización o actor entre a la red?; a parte de los esfuerzos del gobierno para que las organizaciones se involucren ¿qué otros intereses o motivaciones están presentes para que el actor permanezca en la red? ¿qué instituciones están presentes allí?

Teniendo en cuenta los planteamientos de Thornton y Ocasio (2008), Thornton, Ocasio y Lounsbury (2012), el marco de implementación de la política pública cuenta con características de una acción organizada regulada por fuerzas institucionales que inciden sobre la configuración de su estructura y por ende sobre el comportamiento de los actores que participan en ella. Adicionalmente, los postulados de Friedberg (1992) con relación a las características de la implementación como fenómeno organizacional y la presencia de una regulación mixta, complementa el enfoque de las lógicas institucionales para entender el objeto del presente trabajo, en cuanto a las dimensiones que afecta una lógica en específico.

Entonces, la estructura de implementación de la política pública desde la mirada de Friedberg (1992) cuenta con características de un fenómeno organizacional difuso inicialmente delimitado por unos objetivos formales que activa la participación, cooperación y cohesión de actores pero dicha formalidad representa una pequeña proporción del espacio social organizacional promovido por la política pública; por ende, la regulación formal de la acción organizada muestra solo el inicio del proceso de implementación, pues en su dinámica, la incorporación de actores, estrategias y motivaciones, reconfiguran la estructura de implementación haciéndola laxa, no lineal y con presencia de elementos, y comportamientos informales. Friedberg (1992) se refiere a esto como el campo de regulación no formal, el cual coexiste con la dimensión formal, dependiendo en ocasiones, una de la otra para cumplir los objetivos.

La presencia de ambas dimensiones- formal, no formal- dentro de la estructura de implementación obedece a acciones que van más allá de la formulación inicial de los objetivos de la política pública. Como acción organizada, la configuración de la implementación está rodeada por elementos institucionales que coaccionan la configuración tanto de la dimensión formal como de la no formal. Este planteamiento lleva a reflexionar

entonces, sobre las instituciones que rodean a la implementación, que la llevan a tener una estructura dada y a sus actores a relacionarse de determinada manera en el marco del cumplimiento de los objetivos.

Bajo este lineamiento, el planteamiento de Thornton y Ocasio (2008), Thornton, Ocasio y Lounsbury (2012) trae a colación a las lógicas institucionales como dispositivos determinantes de las dimensiones de regulación formal y no formal planteadas por Friedberg (1992) como concepto acuñado a la implementación de la política pública.

Para reconocer la manera como las lógicas institucionales llevan a cabo este proceso de “configuración”, Thornton y Ocasio (2008), Thornton, Ocasio y Lounsbury (2012) plantean el principio de “Agencia Incrustada” con la idea de que las identidades, los valores, los intereses y supuestos de los individuos, y las organizaciones, estén incrustados dentro de lógicas institucionales relacionadas con un campo en específico. Este principio es la base para comprender a partir de tres niveles de análisis –institucional, organizacional, individual- la manera como las lógicas institucionales se engastan dentro de la estructura de implementación e inciden sobre la regulación mixta.

Teniendo en cuenta este principio, Thornton, Ocasio y Lounsbury (2012) plantean los macro supuestos a partir de la noción de campo organizacional en el que un grupo de organizaciones están delimitadas por un sector institucional específico. El principio de agencia incrustada identificada, inicialmente, dentro de los macro supuestos, trae los efectos que las lógicas institucionales tienen en un nivel institucional y organizacional. En este sentido, el nivel institucional de análisis identifica el origen y configuración de las lógicas institucionales teniendo en cuenta la incidencia de sectores específicos sobre una actividad determinada. Friedland y Alford (2001) desde la noción de sistema interinstitucional, ofrecen un panorama dentro del cual las lógicas institucionales tienen las bases de sus orígenes; para los autores las instituciones de las sociedades contemporáneas son: el capitalismo, la familia, el Estado burocrático, la democracia y el cristianismo, los cuales se presentan como sistemas simbólicos y materiales que dan significado a la vida de los actores. Así “las lógicas planteadas dentro de la regulación formal y no formal de la política pública es producto de la interacción de sectores institucionales como el Estado y la Religión” (Friedland & Alford, 2001 p. 314).

En esa misma línea de los macro supuestos, la identificación del origen de la lógica institucional representa el primer reto del investigador bajo esta perspectiva teórica, pues a partir de esto es posible reconocer dentro de este nivel macro los efectos que tiene sobre un campo organizacional en específico. Para tal caso, y teniendo en cuenta las particularidades de la estructura de implementación de la política desde su connotación de sistema de acción (Meny & Thoenig, 1992), es importante reconocer las posturas de DiMaggio y Powel (1983) con relación a lo que puede representar el análisis del mismo, pues no se limita a las interacciones de las organizaciones o redes sino también a los actores que intervienen en éste. Así mismo, Scott (2008) establece que dentro del análisis de un campo organizacional se debe tener en cuenta los diferentes tipos de instituciones que llevan a la organización o actor a incorporarse dentro del campo. En este sentido, el autor plantea tres pilares fundamentales que rigen el comportamiento de las organizaciones dentro de un campo el cual está terminado por la prevalencia de una institución en específico.

En primer lugar, Scott (2008) expone al pilar regulativo dentro del cual están incorporadas las instituciones que regulan el comportamiento de las organizaciones a partir de reglas y sanciones específicas, esto delimita formas dentro del campo, así como las conductas de los miembros que la conforman. En segunda instancia, el autor propone el pilar normativo dentro del cual están los valores y normas que prescriben la evaluación y conducta de la vida social; este pilar tiene en cuenta el “deber ser” estipulando derechos, responsabilidades, privilegios y obligaciones. Por último, Scott (2008) expone al pilar cognitivo cultural; en éste, se tienen en cuenta los elementos simbólicos que crean sentido dentro de la realidad social, esto es compartido por un grupo que los adopta en sus estructuras a partir de rituales y rutinas organizacionales.

Por consiguiente, las lógicas institucionales son enquistadas inicialmente en un nivel macro, delimitando el campo organizacional a partir de bases simbólicas y materiales que se ven reflejadas en la estructura de las

organizaciones participantes, en la forma como interactúan y por ende, en el comportamiento de sus actores (Zucker, 2001b).

Adicionalmente, Zucker (2001a) en los microfundamentos del pensamiento institucional, incorpora la noción de micro supuestos de las lógicas institucionales para abordar el nivel individual de análisis. El autor establece que el nivel macro influye sobre el nivel micro a partir de un proceso cognoscitivo de creación de sentido por medio del cual se transmiten las instituciones, reflejándose en las situaciones de resistencia al cambio, en el uso del lenguaje y símbolos dentro del espacio organizado.

Como perspectiva teórica complementaria para entender la incidencia del macro sobre micro nivel, el institucionalismo histórico proporciona bases teóricas importantes para tal fin, exponiendo el surgimiento y consolidación de las instituciones prevalecientes en la implementación de la política pública a partir de patrones históricos de comportamiento.

Como se ha indicado, el nivel institucional de análisis reconoce en la historia la consolidación de una lógica institucional determinada, que posteriormente se manifiesta en patrones de conducta en el campo organizacional e individual, lo que representa la evidencia de un efecto institucional determinado. Peters (2003) reconoce dentro del nuevo institucionalismo histórico, posibilidades diferentes a las que ofrece el viejo institucionalismo, incorporando elementos alternativos al conductismo y a la elección racional caracterizados por un “contextualismo, reduccionismo, funcionalismo e instrumentalismo” ampliando así, el foco de atención a la acción colectiva y al contexto socioeconómico y político de ésta.

Bajo esta perspectiva, la acción colectiva está condicionada por un proceso histórico en cuyo desarrollo están presentes momentos críticos, secuencias distintivas y tensiones que establecen un marco dentro del cual las acciones de los actores sociales se acomodan a una ruta establecida y con el paso del tiempo configuran patrones de comportamiento reflejados en las estructuras organizacionales y rutinas, así como en la construcción de significados (Peters, 2003). El nuevo institucionalismo histórico como enfoque teórico, se centra en el estudio de instituciones con una historia relevante -en términos de antigüedad- para identificar, dentro del proceso histórico de la misma, la incidencia en las estructuras actuales; por ejemplo, el Estado y la iglesia podrían representar una fuente de análisis importante en el análisis de la estructuración de la implementación de la política pública de superación de la pobreza pues la relación entre ambas instituciones son de larga data y su ilación se ha mantenido por décadas o siglos (Valencia, 2018).

Skocpol y Pierson (2002), conciben el institucionalismo histórico como enfoque teórico, asumiendo, muy en serio, el papel de la historia que va más allá de la ilustración, pues desde ésta, es posible identificar secuencias y transformaciones que se dan dentro de un rango espacio temporal determinado; para ello dicho enfoque considera importante el análisis de contextos macro que permitan la formulación de hipótesis alrededor de los efectos de una o varias instituciones. En este sentido, el institucionalismo histórico indaga sobre las relaciones históricas de causalidad, que van más allá de una generalización específica de un fenómeno, busca la existencia de relaciones causales a partir de un proceso histórico como una evidencia que permite apoyar una conexión teórica dada.

En este marco, el institucionalismo histórico sustenta su enfoque en tres argumentos teóricos que permiten dar cuenta de la historia como una base explicativa de los efectos institucionales sobre estructuras y comportamientos: En primera instancia, Skocpol y Pierson (citando a Stinchcombe, 1968) exponen al path dependence como un elemento relevante que lleva a prestar atención a las dimensiones temporales de los procesos políticos, desencadenando la “causalidad histórica” de un evento o proceso, y posteriormente, la reproducción de una dinámica en particular, incluso dada la ausencia del mismo evento o proceso. Las dinámicas sociales llevadas a cabo dentro de un espacio temporal determinado se ven afectadas por un evento de orden político que hace que los actores -en un espacio temporal diferente- reproduzcan patrones de comportamiento reflejados en sus estructuras, formas de interacción y construcción de significados. En segunda instancia, el institucionalismo histórico llama la atención sobre las metodologías sociales prolongados, de gran escala y de lento devenir que guardan dentro de sí, procesos causales de resultados

políticos preponderantes, que han permanecido por un periodo de tiempo prolongado (Skocpol & Pierson, 2002).

La historia, según las lógicas institucionales de Thornton, Ocasio y Lounsbury (2012) representa un insumo fundamental para reconocer el origen de patrones históricos de comportamiento que se ven reflejados en elementos simbólicos y materiales de una lógica determinada. Particularmente, el institucionalismo histórico presentado por Peters (2003) complementa como base teoría el nivel institucional de análisis donde se resalta el papel de historia como proceso causal, cuya incidencia se ve reflejada en los niveles de análisis organizacional e individual que llevan a identificar la presencia de una lógica institucional específica. Por su parte Hall y Taylor (1996), identifican dentro del institucionalismo histórico cuatro elementos que llevan a complementar el nivel institucional de análisis: Las instituciones explican la conducta individual en términos relativamente amplios lo cual lleva a identificar la “causalidad histórica” a nivel organizacional y a nivel individual. De igual manera, los institucionalistas históricos destacan las asimetrías de poder asociadas con la operación y el desarrollo de las instituciones. *El path dependence* y las consecuencias no-intencionales como argumentaciones teóricas, resaltan el papel de la historia como punto de partida en el nivel institucional de análisis.

Ahora bien, los campos organizacional e individual de análisis se ven afectados por la causalidad histórica lo que permite evidenciar la presencia y transformación de una institución. Considerando los postulados del institucionalismo histórico, March y Olsen (1997) sostienen que el resultado histórico de este proceso, hace que las instituciones existan independientemente del comportamiento de los individuos que las habitan haciendo que los comportamientos de éstos sean modelados para la formación de sus intereses y preferencias. En este sentido, las estrategias y los objetivos de los actores sirven de mediadores entre las relaciones de cooperación y conflicto que se tejen dentro del juego político, moldeando preferencias, fines y lógicas de acción.

En suma, el institucionalismo histórico soporta teóricamente el enfoque de las lógicas institucionales en cuanto a que permite reconocer el papel de la historia como una serie de “causalidades” a partir de las cuales pueden ser soportados datos empíricos. Para Thornton, Ocasio y Lounsbury (2012), el institucionalismo histórico sustenta la noción de lógica institucional como un patrón histórico de comportamiento, que se puede manifestar de manera consciente o inconsciente en un grupo de actores, entendiéndose como una técnica dentro de la cual las instituciones se han consolidado desde procesos sociales y eventos históricos de lento devenir.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

La implementación de las políticas públicas desde el campo de los estudios organizacionales puede ser vista como un fenómeno organizacional dentro del cual se encuentra inmersa una realidad social organizacional donde la convergencia de elementos formales y no formales la muestran como un objeto de estudio no convencional dentro del análisis las políticas públicas.

Las argumentaciones presentadas en este trabajo implicaron la convergencia de dos perspectivas teóricas diferentes expuestas por Fierdberg (1992) y Thornton, Ocasio y Lounsbury (2012). La primera soporta el reconocimiento de elementos que identifican a la implementación de la política pública como una acción organizada con características no convencionales a los fenómenos abordados en la teoría de la organización; asimismo da cuenta de la existencia de una regulación mixta en la estructura de implementación. Los planteamientos de Friedberg (1992) invitan a los estudiosos de las políticas públicas al reconocimiento de una realidad social organizacional tradicionalmente ignorada dentro de este campo de estudio, teniendo en cuenta las diferentes dimensiones que pueden emerger dentro de la implementación como fase del proceso.

Si bien es cierto que las políticas públicas -de acuerdo con sus objetivos- pueden ser tan diversas que sus estructuras de implementación varían una de otra, existen particularidades como las aquí presentadas,

que llevan a reconocer en las políticas sociales, elementos complejos que denotan una dinámica diferente, compleja, laxa e informal que invita a tener una apertura metodológica.

La perspectiva teórica de las lógicas institucionales, se presenta un complemento fundamental para profundizar en el entendimiento de la dimensión organizacional de implementación. Si bien la perspectiva de Friedberg (1992) es una base para el reconocimiento del fenómeno organizacional, Thornton, Ocasio y Lounsbury (2012) proporcionan elementos para explicar el porqué de la configuración de dicha dimensión.

El reconocimiento de una dimensión organizacional dentro de la fase de implementación implica reconocer que la diversidad de actores que pueden estar involucrados en la acción pública hace parte de las nuevas condiciones de gobernanza. Organizaciones de la sociedad civil, comunidades, líderes sociales y gobierno cada vez interactúan más en el contexto de las políticas públicas; las formas de participación y veeduría ciudadana han ido cambiando a la par que las tecnologías de la información lo han permitido. Según el nivel de complejidad de las políticas, el grado de interacción de los actores podría ir en aumento, reconfigurando objetivos e implementación.

El contexto social, cultural y político de la fase de implementación representa un marco institucional de segundo orden que determina las formas de organización y participación ciudadana en cada territorio. Específicamente, Colombia se presenta como un escenario en el cual una misma política pública puede tener diferentes configuraciones dadas las características idiosincráticas y de micro implementación del territorio en la cual las instituciones de segundo orden podrían representar, en algunos casos, un activo importante para el logro de objetivos, pero en otros casos, podría representar un obstáculo.

En este sentido, es importante que todo ejercicio de formulación e implementación de políticas haga un mapeo de los actores que guardan relación con los objetivos con el fin de reconocer el escenario -dimensión organizacional- al que se enfrenta y así formular objetivos teniendo en cuenta los posibles escenarios de conflicto y negociación que afectarían la fase de implementación y que deberían ser considerados en la evaluación de la política.

REFERENCIAS

- Berman, P. (1978). El estudio de la macro y micro-implementación. En Aguilar, L (Ed) *La Implementación de las Políticas Públicas* (pp 281-321). México, D.F, México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Brewer, G & DeLeon, P. (1983). *Foundations of Policy Analysis*. California, EE.UU: Brooks/ Cole Publishing Company.
- Chalmers, D. (2001). Vínculos de la Sociedad Civil con la Política. Las instituciones de segundo orden. *Revista Nueva Sociedad*, (171), 60-87. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/79786>
- Deleon, P. (1997). Una revisión del proceso de las políticas: de Laswell a Sabatier. *Gestión y Política Pública*, 4 (1), 5-17. <http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/3184>
- DiMaggio, P & Powell, W.(1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160. <https://doi.org/10.2307/2095101>
- Elder, C & Cobb, R. (1984). Formación de la Agenda, el caso de la política de los ancianos. *Policy Sciences Journal*, 13 (1). Traducción Alva Senzek. <https://maxicamposrios.com.ar/wp-content/uploads/2014/03/ELDER-C-y-ROGER-C..pdf>
- Elmore, R. (1980). Modelos Organizacionales para el Análisis de la Implementación de Programas Sociales. En Aguilar, L (Ed) *La Implementación de las Políticas Públicas* (pp.185-249). México D.F, México:Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Friedberg, E. (1992). Les quatre dimensions de l' action organisée. *Revue française de sociologie*, 33(4), 531-557.
- Friedland, R & Alford, R.R.(2001). Introduciendo de nuevo a la sociedad: símbolos, prácticas y contradicciones institucionales. En Powell, W. & DiMaggio J. (Ed.) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, pp. 294-329. México: Fondo de Cultura Económica.

- Goggin, M; Bowman, A; Lester, J & O'Toole, L.(1990). *Implementation Theory and Practice. Toward a Third Generation*. New York: Harper Collins.
- Hall, P & Taylor, R. (1996). Political Science and theree New Institutionalism. *Political Studies*, 44, 936-957.
- Jones, C. (1970). An Introduction to the study of public policy. Belmont, Calif, EEUU: Duxbury Press.
- Lovseth, T.(2000). Informal Networks-What matters? On policy networks and the new institutionalism in organization theory. Ponencia presentada en The European Consortium for Political Research (ECPR). <https://ecpr.eu/Events/Event/PaperDetails/15199>
- Majone, G & Wildavsky, A. (1978). Implementation as Evolution. En: Freeman, H (ed). *Policy Studies Review Annual*(pp.103-117). Beverly Hills, EEUU: Sage Publications
- March, J.G & Olsen, J. P. (1997). El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política. México: Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, A. C., Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Meny, Y & Thoening, J. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona, España: Ariel
- Miller, H & Demir, T. (2007). Policy Communities. En: Miller, G & Sidney. (Ed) *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods* (pp. 137-147). Boca Raton, EE.UU: CRC Press Taylor & Francis Group.
- Parsons, W. (2007). Políticas públicas, México: FLACSO.
- Peters, G. (1995). Modelos Alternativos del proceso política Pública. *Gestión y Política Pública*, 4 (2), 257-276. Traducción Julio Arteaga Hernández
- Peters, G. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Teoría institucional en ciencia política. Barcelona, España: Gedisa.
- Pressman, J & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How great expectations in Washington are Deashed in Oakland*. California: University of California Press
- Pulzl, H & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En: Fischer, F; Miller, G & Sidney, M.(Ed) *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods* (pp.89-107). Boca Raton, EE.UU: CRC Press Taylor & Francis Group.
- Rein, M & Rabinovitz, F. (1978). La Implementación: una perspectiva teórica entre la intención y la acción. En: Aguilar, L (Ed) *La Implementación de las Políticas* (pp. 147-184). México D.F, México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Thornton, P; Ocasio, W & Lounsbury, M. (2012). *The institutional logics perspective A New Approach to Culture, Structure, and Process*. Nueva York, EE.UU: Oxford University Press Sage Publications.
- Thornton, P & Ocasio, W. (2008). Institutional Logics. En Greenwood R., Oliver, C. Sahlin K., y Sudday, R (Eds.) *The SAGE Handbook of Organizational Institutionalism* (pp. 99-129). Londres, Inglaterra:Sage
- Scott, W.R. (2008). *Institutions and Organizations*. California, EE.UU: Sage.
- Skocpol, T & Pierson, P. (2002). "Historical Institutionalism in Contemporary Political Science". En: Katznelson, I & Milner, H (Ed). *Political Science: State of the Discipline* (pp. 673-721). Nueva York, EE.UU: W.W. Norton.
- Van Meter, D & Van Horn C .(1975). El proceso de Implementación de las Políticas. Un marco conceptual. En Aguilar, L (Ed) *La Implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial.
- Valencia, J. C. (2018). La lógica de asistencia social y la lógica asistencialista en la implementación de la política pública de superación de la pobreza extrema: El caso de la Red Unidos en una comuna del eje cafetero de Colombia (Tesis de doctorado, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa). Repositorio institucional UAM-Iztapalapa, México.
- Weick, K. (1976). Educational Organization as Loosely Coupled system. *Administrative, Science Quaterly*, 21, 1-19.
- Zucker, L. (2001a) Los microfundamentos del pensamiento institucional. En: DiMaggio J & Powell W (Eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (pp.150-153). México, D.F, México: Fondo de Cultura Económica.
- Zucker, L. (2001b). El papel de la institucionalización en la persistencia cultural. En: DiMaggio, J & Powell, W. (Eds.). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. (pp. 126-150). México, D.F, México:Fondo de Cultura Económica.