

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD IZTAPALAPA
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES



**“La implementación como Red de Política.
Programa de Coinversión Social en el Distrito Federal”**

**IDÓNEA COMUNICACIÓN
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES
P R E S E N T A:**

ARTURO HERNÁNDEZ MAGALLÓN

POSGRADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

DIRECTOR
DR. GUILLERMO RAMÍREZ MARTÍNEZ

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'G. Ramírez Martínez', is placed below the printed name of the director.

Octubre 2009

| | |
|---|----|
| ÍNDICE | i |
| Introducción | 1 |
| 1. Planteamiento del problema | 3 |
| 2. Objetivos | 6 |
| 3. Justificación | 7 |
| 3.1. Pertinencia de la investigación en relación a los Estudios Organizacionales | 7 |
| 3.2. Relevancia social | 10 |
| 3.3. Viabilidad | 11 |
| 4. Marco Teórico | 12 |
| 4.1. Redes interorganizacionales | 12 |
| 4.2. Redes de políticas | 17 |
| 4.3. Implementación de políticas públicas | 22 |
| 5. Estrategia metodológica y estudio de caso | 28 |
| 6. Esquema general de la investigación | 35 |
| 7. Índice tentativo | 36 |
| 8. Primera aproximación al estudio de caso | 37 |
| 9. Conclusiones | 43 |
| 10. Bibliografía | 45 |

Introducción

México se enfrenta en la actualidad a dos grandes fenómenos, por un lado se ve inmerso en una dinámica globalizadora que lo obliga al igual que a la mayoría de los países a modificar irremediamente la forma en que se relaciona con el mundo, en lo económico, en lo social, en lo político y en lo cultural, sin poder evitar ser sensible a los efectos relacionados a ellos. Por otro lado, hace frente a una crisis interna casi permanente en términos económicos y políticos que repercuten en lo social, que erosionan poco a poco la legitimidad de sus instituciones de gobierno.

Ante estos fenómenos, se torna evidente que la naturaleza y prácticas internas de un país como el nuestro tiendan a cambiar, por presiones exógenas y por factores endógenos. La forma en que lo global penetra la epidermis nacional hasta su tejido social, que de por sí enfrenta un desanimo ante la débil capacidad de respuesta de las autoridades gubernamentales para resolver sus problemas más mínimos, ha generado que los ciudadanos organizados cobren gran importancia, reclamando cada vez más su participación como actores fundamentales en las políticas públicas, como voceros reales de las necesidades ciudadanas, portadores de soluciones con capacidad de auxiliar en su implementación o incluso vigilantes de estas mismas.

De manera tal, que comienza a observarse con mayor regularidad un fenómeno, las organizaciones civiles interactúan con las organizaciones gubernamentales para implementar políticas públicas, posibles soluciones a problemas que aquejan a la ciudadanía. Sin embargo, es poco lo que se sabe respecto a este fenómeno desde la perspectiva organizacional en México, y menos aún sobre los efectos de la forma en que estas organizaciones tan dispares se relacionan y cooperan para conseguir objetivos en común. Los pocos estudios se han centrado básicamente en sólo describir relaciones entre unidades organizacionales, sin embargo, son escasos los esfuerzos por conocer la naturaleza de las relaciones entre organizaciones al “implementar” una política pública. En este sentido, esta comunicación idónea de resultados expresa una propuesta de investigación para este tipo de fenómenos.

Constituye un esfuerzo de problematización de dicho hecho social, y su correspondiente teorización preliminar, así como una propuesta metodológica de investigación.

Se ha logrado identificar un caso que será sometido a estudio, donde se da la interacción entre organizaciones gubernamentales y civiles para implementar una política pública, el programa Coinversión Social para el Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal, que será abordado básicamente desde tres perspectivas: a) desde los *estudios organizacionales*, rescatando los desarrollos teóricos relativos al análisis interorganizacional y las redes; b) desde el enfoque de *políticas públicas*, principalmente en su fase de implementación; y c) desde el enfoque de *redes de políticas*, que representa analíticamente un encuentro entre la postura organizacional y las políticas públicas.

Esta comunicación idónea de resultados representa un primer acercamiento teórico y metodológico a este fenómeno, que abre un espacio de debate y deliberación tanto para los estudiosos de las organizaciones, como para estudiosos de las políticas públicas.

1. Planteamiento del problema.

La grave acumulación de problemas sin solución ha puesto en dificultades al gobierno, su legitimidad es débil; son múltiples los factores que afectan su desempeño, el mal diseño de políticas públicas y su implementación son algunos de ellos. La búsqueda de mecanismos que pongan término a la obsolescencia es tarea constante de los investigadores, quienes con sus herramientas teóricas intentan explicar la realidad de políticas para encontrar las fallas y de ahí posibles acciones correctivas.

Las políticas públicas es una de esas herramientas. Consideradas como instrumento metodológico (Cabrero, Enrique, 2000: 198) para lograr un mejor dominio en la elaboración de políticas (acciones del gobierno dirigidas a cumplir ciertos objetivos), que sirve muchas veces como intermediador de intereses, nos ha llevado por dos macroenfoques (Méndez, José L., 2000: 96), la de un gobierno con sentido público, donde la sociedad es corresponsable de los problemas y la elaboración o incluso implementación de soluciones (visión “pluralista”)¹, disminuyendo el protagonismo del gobierno; o bien, el camino del “estatismo” de tintes “corporativistas”², donde las políticas son coordinadas por organizaciones gubernamentales poderosas y centralistas.

¹ Este macroenfoque “es una de las corrientes de pensamiento político que se ha opuesto y continua oponiéndose a la tendencia hacia la concentración y unificación del poder que es propia de la formación del Estado moderno” (Bobbio, Norberto, et. al., 1981: 1184), “parte de la idea de que las sociedades contienen diferentes grupos de interés con poder más o menos equivalente, donde los grupos estatales no tienen más fuerza que los grupos privados” (Méndez, José L., 2000: 96).

² “Puede ser definido como un sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas se organizan en un limitado número de categorías singulares, compulsorias, no concurrentes, ordenadas jerárquicamente y diferenciadas funcionalmente, reconocidas y autorizadas (si no es que creadas) por el Estado, y a las que se les concede un explícito monopolio de la representación dentro de sus respectivas categorías, a cambio de observar ciertos controles en la selección de sus líderes y en la articulación de sus demandas y apoyos” (Schmitter, Philippe en Ocampo A.R., 1992: 46). (...) se puede decir que todas las sociedades han sido corporativas: todas, excepto las democráticas surgidas con el siglo XX, en cuanto al a revolución francesa al destruir los cuadros corporativos ha reducido la sociedad al polvo de los individuos” (Bobbio, Norberto, et. al., 1981: 372).

Esto último, característico de las políticas públicas en México en gran parte de su historia, ha significado un gobierno más con un estilo personal (Cossío, Daniel, 1974), de vocación corporativista donde lo gubernamental ha predominado, con procedimientos políticos, culturales y legalmente cerrados por el mismo diseño institucional, que no ha logrado dar solución a los grandes problemas nacionales. Sin embargo, los cambios vertiginosos en el contexto político (alternancia política), la redistribución del poder y la inexperiencia en el gobierno, han venido dejando al descubierto vacíos de poder, que están siendo ocupados por diversos actores políticos y sociales, que reclaman cada vez más su participación como actores fundamentales en las acciones gubernamentales (por la vía institucional o mediante movimientos sociales), como voceros reales de las necesidades ciudadanas, portadores de soluciones con capacidad de auxiliar en su implementación o incluso vigilantes de estas mismas.

Será que nos estamos acercando marginalmente a lo que el macroenfoque pluralista detalla o deberíamos hablar de un “nuevo corporativismo”³ con modificaciones en la “estructura de oportunidades políticas” (Tarrow, Sydney, 1994: 149). Un gobierno con sentido público que integra los intereses de los diversos actores públicos y privados en las diversas acciones del gobierno, donde “lo público se vuelve un encuentro entre la “racionalidad estatal con la voluntad social” (Cabrerero, Enrique, 2000: 193), se vuelve deseable.

Si esto es verdad, el rango de elaboración de políticas públicas, en el sistema de representación de intereses, estaría restringido por los diversos grupos (sociales, económicos o políticos) del cual se espera un “ajuste mutuo” (Lindblom, Charles,

³ Corporativismo vs. Neocorporativismo: “El tipo de relaciones entre estado y sociedad civil que se quiere captar con tales conceptos en realidad no es muy diferente. Sin embargo existe una diferencia fundamental: que en un sistema neocorporativo las organizaciones de los intereses privados son libres de aceptar o no sus relaciones con el estado, y por lo tanto contribuyen a definir las; al mismo tiempo, en el corporativismo clásico es el propio estado quien impone y plasma dichas relaciones. (...) Al contrario que el sistema pluralista, en un tipo de neocorporativo los intereses que se generan en la sociedad se organizan en un número limitado de asociaciones ...” “... su aspecto más característico está en su relación con el aparato estatal. Es el estado quien les concede reconocimiento institucional y el monopolio de la representación de intereses, así como la delegación de una serie de funciones públicas” (Bobbio, Norberto, et. al. 1981: 1042).

1959), que convierte la intervención del gobierno en aquel que establece y vigila las reglas de participación.

Es en estos casos donde las políticas públicas se vuelven aún más complicadas en términos de cooperación y consenso. A diferencia de las políticas estatistas donde los mecanismos verticales de diseño e implementación - donde lo gubernamental predomina -, dan viabilidad a la mayoría de las políticas con el menor de los problemas, las políticas de enfoque pluralista ponen en duda su factibilidad en términos procedimentales por su dificultad en la cooperación, pero se fortalece su legitimidad en democracias incipientes.

Aún con sus múltiples dificultades en su hechura, nos enfrentamos a esta nueva realidad que aún no sabemos manejar; estas políticas representan la intención de un gobierno y los múltiples actores, de solucionar problemas públicos, lo que implica la acción conjunta de diversas unidades organizacionales a la hora de ponerlas en marcha; redes de políticas que se forman de una acción - concertada por los diversos grupos - cuyo fin será volver en actos el objetivo irrealizado de dicha política.

En la mayoría de los casos, la complejidad de la acción conjunta en la implementación de políticas públicas en esta nueva realidad, es tan sólo una imagen ficticia ante los ojos de los investigadores que difícilmente logran penetrar, observar y comprender en diversos contextos, cómo es que las unidades organizacionales se coordinan y cooperan para cumplir un objetivo, y por qué en ocasiones fallan en su intento.

Han sido muchas las herramientas metodológicas usadas para explicar la coordinación organizacional (las relaciones interorganizacionales, las relaciones intergubernamentales, redes de políticas, triángulos de hierro, campos organizacionales, etcétera), pero han sido poco utilizadas para generar conocimiento sobre nuestras políticas en un contexto como al que ahora nos enfrentamos.

Por esta razón, el conocimiento en la forma en que se diseñan las redes organizacionales en la puesta en marcha de una política pública, es un componente crítico en el análisis de políticas. No podremos comprender con claridad cómo se llevarán a la práctica las acciones del gobierno, ni qué resultados podrían obtener si no conocemos la forma en que se relacionan, coordinan y cooperan las organizaciones.

Ante este panorama, el problema a investigar se vuelve necesario ya que no *existe evidencia empírica que explique actualmente la implementación de políticas públicas en México*, por lo que se vuelve indispensable la *construcción de un marco conceptual que explique cómo se ponen en marcha estas políticas, tomando en cuenta las relaciones e interacción entre los diversos actores organizacionales públicos y privados que se dan para tal fin*.

Para ello se ha tomado el proceso de “implementación” del enfoque de políticas públicas, como utensilio metodológico para explicar la puesta en marcha de las acciones públicas, y el concepto de “redes de políticas”, que se nutre de la *teoría de la organización*, principalmente del análisis interorganizacional, para poder explicar este proceso de implementación como la relación no jerárquica entre una variedad de actores organizacionales (públicos y privados) quienes en intercambio de recursos, interactúan para cumplir el objetivo de la política.

2. Objetivos de la investigación

Objetivo general:

Explicar las relaciones entre actores organizacionales públicos y privados al poner en marcha el Programa de Coinversión Social del Gobierno del Distrito Federal, mediante el enfoque de redes de políticas (basado en la teoría de la organización y el enfoque de políticas públicas).

Objetivos específicos:

- Construir un marco conceptual que explique cómo se implementan las políticas públicas en México, tomando en cuenta las relaciones e interacción entre los diversos actores públicos y privados que se dan para tal fin.
- Establecer una relación teórica entre la corriente de los estudios organizacionales y las políticas públicas.

3. Justificación.

3.1. Pertinencia de la investigación en relación a los Estudios Organizacionales

El estudio de las relaciones organizacionales no es nada nuevo en el campo de los estudios de organizaciones, el enfoque teórico de las relaciones interorganizacionales derivado de la teoría organizacional ha servido para generar un campo de análisis sobre la forma en que los actores pueden, en sus relaciones con otros, definir estratégicamente la dirección o el destino de sus organizaciones. Como resultado de una serie de reflexiones y críticas a la teoría de la contingencia, por centrar sus esfuerzos en los efectos del entorno, olvidando la forma en que los actores en el interior e incluso en el exterior de las organizaciones se coordinan para cumplir objetivos comunes, ha creado las bases para un debate que va más allá de una disciplina, más aún con los recientes cambios en las formas organizacionales que abandonan o adecuan sus formas jerarquizadas a configuraciones flexibles que exigen una colaboración más allá del interno, incluso algunas en el plano internacional.

La necesidad creciente de formas organizativas que hagan frente a las exigencias de la sociedad compleja, ha generado el surgimiento de configuraciones organizativas que pueden ser catalogadas como posmodernas, flexibles, en red, que adecuan la forma organizacional moderna, jerárquica, que refleja una lógica medios - fines, por

estilos organizativos heterárquicos, en redes, que son reflejo de una organización que necesita ser light, capaz de adecuarse a las necesidades del mercado, que se diversifica en su diseño. Sin olvidar que el papel de los individuos que las conforman, se conducen bajo lógicas institucionales que incentivan una participación bajo controles flexibles, no rígidos que fomenten el estricto apego a las reglas, sino que promuevan el dinamismo en el funcionamiento de la red.

Las reflexiones sobre estas formas organizativas son parte del debate que ha heredado la teoría de relaciones interorganizacionales, aunque como se mencionó, no ha sido exclusivo de una sola disciplina, por ejemplo, la administración pública ya había planteado en sus debates la preocupación por comprender la forma en que las organizaciones gubernamentales se coordinaban, para ello, asistiendo a la teoría organizacional, surgieron las llamadas relaciones intergubernamentales, enfoque que privilegia las relaciones entre organizaciones públicas de distintos niveles de gobierno, para llevar a cabo políticas “gubernamentales” comunes. Sin embargo, el planteamiento de este enfoque, no genera una visión ampliada de la tarea de gobierno, dado que analiza las relaciones sólo entre actores gubernamentales, no contemplando el aumento de la participación de algunos actores fuera de lo gubernamental.

La visión administrativa tradicional llevada a cabo en organizaciones públicas que obedecen a una racionalidad Weberiana, tiende a modificarse o asumir otras formas, gracias a las exigencias de la ciudadanía organizada por participar en las acciones de gobierno, se ha tendido a hacer partícipe a otros actores de lo público.

Semejante a la presión de los cambios del mercado en el ámbito de las organizaciones privadas, las organizaciones gubernamentales, se enfrentan a la presión de los actores sociales que exigen participar. Por lo que en ciertos espacios, lo organizado toma formas poco convencionales, quizá hasta posmodernas. Incipientes formas organizativas nacen en la esfera de lo público, promoviendo la colaboración de actores gubernamentales y privados para llevar a cabo acciones que

beneficien a la sociedad. Formas que en ciertos casos podríamos catalogar como redes, ya que no adquieren una forma claramente definida, ni jerárquica, nacen mientras los actores intermedian intereses.

Estas redes, conforman un espacio público de intercambio de recursos entre actores que comparten un fin en común, llevar a cabo políticas públicas de beneficio a ciertos sectores de la sociedad.

Los estudios organizacionales cobran importancia antes estos fenómenos, dado que conforman un punto de encuentro, un espacio de confluencia de conversaciones donde lo organizacional está a debate, de manera tal, que el surgimiento de formas organizadas en la actualidad, incluso en el espacio de lo público, también forman parte de la discusión y análisis por parte de esta corriente de pensamiento. Su caja de herramientas analítica, brinda utensilios poco convencionales para el análisis, necesarios ante entornos sociales complejos y cambiantes, que tan sólo la teoría organizacional tradicional no podría otorgar, ni la disciplina de la administración pública.

Es gracias a su visión contestataria, que los estudios organizacionales ponen en duda la visión tradicional del estudio de organizaciones, aportando reflexiones críticas al debate y reflexión de lo organizacional. El encuentro de la administración pública y otras corrientes de pensamiento reflexionando sobre lo organizacional, amplía el espacio de discusión y deliberación teórica llamado estudios organizacionales, enriqueciendo y diversificando los puntos de observación.

En conclusión, los estudios organizacionales como corriente de pensamiento permiten tener un panorama alternativo para observar lo que con una mirada convencional, por ejemplo, procedente sólo desde la administración pública, no sería posible. El análisis desde los estudios organizacionales, de las redes de organizaciones gubernamentales y privadas para llevar a cabo una política pública,

brinda la posibilidad de hacer visibles aspectos ocultos de la actividad organizada, que difícilmente sería posible desde otro mirador.

3.2. Relevancia social.

En la mayoría de los estudios sobre organizaciones públicas destinados al análisis sobre la forma en que se llevan a cabo las políticas públicas en México, no logran, en la mayoría de los casos, arrojar evidencia empírica suficiente sobre la manera en que las diversas organizaciones en un tejido organizacional complejo, se coordinan para llevar a cabo una política en común; la mayor parte de ellos no establece un puente comunicante sólido entre la teoría y la realidad que explica.

El enfoque más cercano para conocer la complejidad de la acción conjunta a la hora de poner en marcha una política pública, son las relaciones intergubernamentales, que como se mencionó, derivan de la teoría interorganizacional, fusionada con la administración pública. Sin embargo, carece de los elementos suficientes para explicar los fenómenos organizativos presentes en la administración pública, derivados de la creciente participación de actores no gubernamentales en las acciones administrativas, por lo que se ha vuelto necesario recurrir de nueva cuenta a otros campos de análisis, como son los estudios de organizaciones.

Desde esta corriente de pensamiento, la observación de fenómenos de estas características, permitirá arrojar reflexiones y lecciones sobre la tarea de gobierno, que las miradas convencionales no podrían. La relevancia del estudio cobra importancia, en la medida que esta corriente permite observar fenómenos ocultos de lo organizado, develando lo que está detrás de las formas de coordinación para llevar a cabo una política pública, lo que resulta de utilidad para mejorar las acciones.

Una herramienta de utilidad que permite compatibilizar el enfoque organizacional y la el análisis de políticas pública, se concentra en las llamadas “redes de políticas”; en su interior se compatibiliza el pensamiento organizacional, que rescata las ideas de

la teoría de relaciones interorganizacionales, con el enfoque de política pública derivado de las ciencias políticas y la administración pública.

Esta herramienta de análisis, las redes de políticas, permitirá observar la naturaleza de la coordinación organizacional entre actores no sólo gubernamentales, para llevar a cabo una política. El conocimiento sobre la forma en que estos actores se coordinan, adquiere relevancia social, en la medida que permite aprender sobre los mecanismos de participación, que no son característicos de las administraciones públicas acostumbradas a concentrar la mayor parte de las funciones.

El aprendizaje sobre las formas en que se configuran, funcionan, mantienen y desaparecen estas redes de políticas, es relevante en la tarea de gobierno, un gobierno que tiende a disminuir su papel, que se retrae, hacia una función de dirección, no de total concentración de facultades, sino de hacer parte a otros de la tarea de gobierno, que al parecer es la tendencia actual.

En resumen, en la medida que conozcamos la forma en que las organizaciones públicas y privadas interactúan para llevar a cabo tareas conjuntas, se mejorara el arte de gobierno, se aprenderá a gestionar redes de colaboración donde los actores sociales son los principales actores. Lo público dejaría de ser exclusivo de lo gubernamental, para abarcar también otras organizaciones de la sociedad.

3.3. Viabilidad o factibilidad de la investigación.

El análisis de la acción organizacional conjunta a la hora de poner en marcha una política pública en México, en la cual interactúan actores públicos como privados, no ha sido explorado desde la perspectiva organizacional, lo que no implica que esté carente de dificultades metodológicas, tales como hacer un mapeo de los actores relacionados con la política, al igual que su nivel de participación, sin embargo, esto no implica que no existan los instrumentos metodológicos acordes con esta investigación, por ejemplo, están las herramientas de las redes sociales, que desde

la sociología pueden servir al análisis de políticas públicas, haciendo esta investigación factible.

La viabilidad de la investigación, está determinada por el nivel de análisis, que sin caer en un análisis macro, ni micro, se centra primordialmente en un meso-nivel, un nivel intermedio, para dar cuenta de la forma en que las organizaciones tanto públicas como privadas interactúan, colaboran y se coordinan.

4. Marco Teórico

Las *redes de políticas* están soportadas por una base teórica denominada “análisis interorganizacional”, corriente perteneciente a la teoría de la organización; sin embargo, dado que es pensada para explicar fenómenos de coordinación organizacional gobierno – sociedad, se puede encontrar también su raíz en las ciencias políticas y en lo que Harold Lasswell llamó la ciencia de políticas⁴. La *implementación* también encuentra su sustento en el enfoque de políticas públicas, forma parte del proceso o ciclo de elaboración de políticas como veremos más adelante. A continuación se presentará una primera aproximación teórica que se enfoca principalmente en la raíz teórica organizacional de las redes de políticas, las “relaciones interorganizacionales”, basada en el análisis interorganizacional. También tocaremos el proceso de implementación de las políticas, debido a que es gracias a las redes interorganizacionales en la implementación que se da viabilidad a la acción pública.

⁴ “Podemos considerar a las ciencias de las políticas como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas y se encargan de localizar datos y elaborar interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un periodo determinado”. (Lasswell, Harold, 1951, en Aguilar, Luis, 1992: 102).

4.1. Relaciones interorganizacionales en la teoría de la organización y los estudios organizacionales

El primer paso en el estudio de las relaciones de organizaciones se da en el análisis de dos o tres organizaciones en interacción, denominándolo al principio análisis organizacional, poniendo acento sobre el impacto de las demás organizaciones sobre la organización “focal” –aquella en la que estábamos principalmente interesados-. A continuación, se introdujo en la literatura la idea de un conjunto de organizaciones, con algunos criterios implícitos de qué organizaciones deberían considerarse en ese conjunto. De aquí pasamos a la idea de redes de organizaciones, centrándonos en las propiedades de las redes más que en cualquiera de sus organizaciones concretas (Perrow, Charles, 1991: 233).

Veamos un poco de este desarrollo. El denominado análisis interorganizacional forma parte de una serie de desarrollos desde la teoría de la organización que rechazan el determinismo del contexto, devolviendo a las organizaciones el papel activo que el enfoque de la contingencia le negó⁵. Es decir, que este enfoque contempla la posibilidad de los actores a influir en el destino de las organizaciones. Un ejemplo es esto, es la propuesta de John Child (1997) de “la elección estratégica”, que destaca como se señaló, el papel de los actores dentro de las organizaciones para definir el futuro de ellas. En lo general, se reconoce la centralidad de los procesos decisorios y las relaciones de poder en las que participan individuos y grupos que actúan libremente, dando con ello direccionalidad y sentido a la organización frente a su medio (Ibarra, Eduardo, 2001: 189).

⁵ El punto de encuentro entre los dos conjuntos de enfoques de este primer territorio queda representado por el libro el “actor y el sistema” (Crozier y Friedberg, 1977), obra fundamental que ha propuesto un modo de razonamiento en que se considera la libertad de los actores asociado a los límites que las estructuras imponen a su actuación, formulación muy similar a la que sistematizaría Anthony Giddens (1984) un poco más adelante. La importancia de esta propuesta, que delinea los fundamentos de una sociología de la acción organizada, radica en la solución que proporciona al dilema aparente entre el determinismo del razonamiento contingente y el voluntarismo del razonamiento estratégico, para perfilar con ello la complejidad de su articulación (Ibarra, Eduardo, 2001).

Como señala Eduardo Ibarra (2001: 189), el *análisis interorganizacional* propone el estudio de las organizaciones considerando los intercambios que mantienen entre sí en términos de competencia y/o cooperación. Este enfoque, señala el autor, conoce al menos dos generaciones: La *primera* corresponde a formulaciones desarrolladas a partir de la segunda mitad de la década de los sesenta, y puede ser ejemplificada a través del trabajo de William M. Evan, quien propuso el concepto de *conjuntos organizacionales* [organizations- set] para analizar las relaciones de intercambio entre organizaciones que forman un sistema (Evan, 1966). Dicho concepto “se deriva de la propuesta de Robert Merton, quien al describir los grupos de referencia plantea el concepto de conjunto de papeles (role set)” (Barba, Antonio, 1991: 219).

Esta propuesta conceptual dio lugar a una amplia gama de investigaciones durante la década de los setenta, las cuales se apoyaron en formulaciones teóricas más amplias. Mencionemos, por ejemplo, la *economía política de las organizaciones* (Benson, 1975; Zald, 1970), que centró su atención en el análisis del cambio organizacional, considerando las relaciones de poder y los sistemas de intercambio entre la organización y su medio. Se encuentra también la teoría de la *dependencia de recursos* (Pfeffer y Salancik, 1978), que considera a las organizaciones como arenas o mercados en los que diversos grupos se enfrentan, conspiran, embaten y negocian entre sí. Estas relaciones perfilan una estructura de dominación, que garantiza la obtención de los recursos necesarios para cumplir con aquellos objetivos que han sido acordados o impuestos al conjunto de la organización (Pfeffer y Salancik, 1974; cfr. Baldrige, 1971) (en Ibarra, Eduardo, 2001: 189).

En este modelo de dependencia de recursos (descrito en la tabla 1), el entorno de una organización está formado por un conjunto de organizaciones. Cada una de ellas controla recursos tales como capital, personal, conocimiento, etc. Cada organización tiene que interactuar con otras para adquirir los recursos necesarios para el alcance de los objetivos y para sobrevivir, ya que ninguna organización puede generar todos los recursos necesarios por sí misma. Estos recursos y las necesidades de la organización dependen de las metas que haya definido para sí misma. Estas

interdependencias crean redes de organizaciones que interactúan (con las demás) Las organizaciones pueden relacionarse a través de vínculos o conexiones directas o indirectas, por ejemplo, pueden consumir intercambios directos de recursos, o llevarlos a cabo a través de terceras partes. La investigación empírica que utiliza el modelo de interdependencia de recursos, intenta delinear los patrones de interacción entre las organizaciones, y describir estas relaciones utilizando conceptos como frecuencia, intensidad y centralidad (Klijn, Erik-Hans, 1998).

Tabla 1

| Dimensiones | Teoría interorganizacional |
|------------------------|---|
| Actores | Organizaciones como parte de una red de organizaciones |
| Procesos | Integración interorganizacional en la que se intercambias recursos. Conducidos por acuerdos organizacionales (vínculos) entre organizaciones. |
| Decisiones | Resultado de negociaciones entre las organizaciones hacia sustentar el necesario flujo de recursos para la supervivencia. |
| Poder | Estructura de autoridad no central. El poder depende de (la necesidad de) recursos. |
| Información Valores | La información es un recurso de poder poseído por distintos actores. Los valores están en conflicto. |

Fuente: Elaborado con base en Erik-Hans Klijn (1998).

Además este análisis utiliza el enfoque de dependencia de recursos, centrado en las estrategias utilizadas por las organizaciones para hacer frente a la interdependencia y controlar el flujo de recursos necesario. Las organizaciones pueden tratar de evitar o influir en la interdependencia adquiriendo recursos cruciales, encontrando recursos alternativos, adquiriendo poderes de autoridad para cohesionar a otros actores o cambiando las expectativas y metas. El poder es un concepto central en el modelo de dependencia de recursos y está conectado con la posesión de recursos o con la asimetría de las relaciones de dependencia entre los actores -por ejemplo Crozier y Friedberg, 1977 - (Klijn, 1998).

Como resultado de su fuerte énfasis en los recursos, la teoría de la interorganización, no tiene en cuenta la existencia de normas de actores y estructuras de contenido, excepto pocos casos (Crozier y Friedberg, 1977), los

investigadores que utilizan el enfoque interorganizacional, toman poco en cuenta las normas o reglas presentes en las interacciones entre organizaciones (Klijn, 1998).

La *segunda* generación del análisis interorganizacional se puede ubicar hacia finales de la década de los ochenta y se encuentra asociada al concepto de red [*network*]; esta propuesta renovada, persigue analizar las conexiones de las organizaciones en ambientes altamente competitivos, en los que resultan cada vez más importante la flexibilidad organizativa y las nuevas tecnologías (Bartlett y Ghoshal 1989; Nohria y Eccles 1992; Alter y Hage 1993) (en Ibarra, Eduardo, 2001: 189).

Las investigaciones recientes encuentran en este tipo de relaciones formas opuestas a la imagen organizacional burocrática, y para las cuales sugieren el título de posmodernas, como son etiquetadas por algunos representantes de la corriente de los estudios organizacionales, como Stewart Clegg y Cynthia Hardy (1996). Este tipo de colaboración ha llamado la atención de los investigadores, muchos de ellos sorprendidos por la conexión organizacional entre organizaciones que son dispares, por ejemplo, las gubernamentales y las de la sociedad civil. Sobre la forma en que configuran distintos entornos culturales e institucionales, reglas de interacción, y relaciones de poder. Espacios de interacción donde los individuos persiguen objetivos, pasando de una organización a otra.

El problema de la coordinación entre organizaciones se ha convertido en un tema de investigación recurrente, más aún si la existencia de las organizaciones depende en gran medida de sus relaciones con otras. Muchas investigaciones estuvieron dirigidas a analizar la forma en que se coordinaban las organizaciones. Estos proyectos de investigación revelaron que las organizaciones grandes y complejas, con muchos profesionales empleados, participan más a menudo en proyectos conjuntos. La importancia fundamental de la investigación en teoría interorganizacional deja claro que si las organizaciones quieren alcanzar sus metas, muchas de ellas tendrán que ajustar sus estrategias en cierto modo hacia otras organizaciones. Pueden llegar a esto a través de varios acuerdos organizacionales.

Esta necesidad no es única de las organizaciones del sector privado, las organizaciones públicas o gubernamentales también presentan muchas veces problemas de organización o coordinación organizacional, dentro de una misma dependencia, o con otras dependencias de distintas esferas de gobierno. Las Relaciones Intergubernamentales (Wright, Deil, 1978) son un ejemplo del análisis interorganizacional en el gobierno, este enfoque considera las relaciones entre distintas instancias de gobierno, por ejemplo, local – federal. Sin embargo, el enfoque de las relaciones intergubernamentales a pesar de nutrirse teóricamente de lo interorganizacional, no contempla las relaciones que se dan entre organizaciones públicas y privadas para llevar a cabo una acción, fenómeno de relaciones organizacionales cada vez más evidentes y que caracterizan una nueva forma de gobierno, un gobierno por redes de actores públicos y privados, presente comúnmente en países europeos, como Inglaterra, Alemania u Holanda.

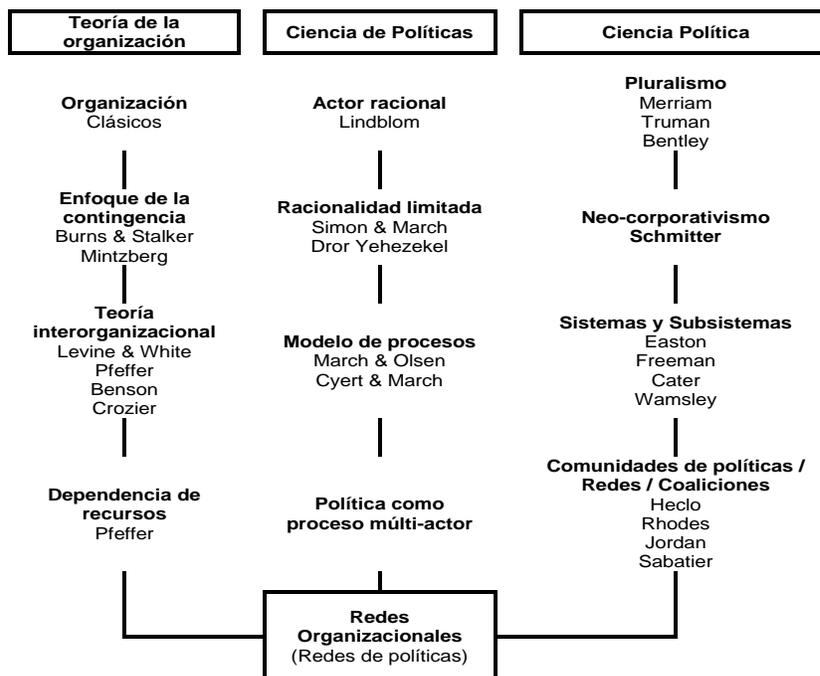
Por lo que a partir de los años 70's surge una propuesta desde las ciencias políticas denominada "Redes de Políticas", que podemos ubicar quizá como parte de una tercera generación de desarrollos teóricos en torno del enfoque interorganizacional. Las ciencias políticas asisten a la teoría organizacional por elementos teóricos acordes para explicar la dinámica organizativa de reciente aparición, que hace partícipe a los actores tanto gubernamentales como privados en la tarea de gobierno, en las políticas públicas.

El enfoque de redes interorganizacionales aporta al análisis sobre la naturaleza de la coordinación entre actores, las formas de mejorarla, así como también reconocer sus elementos negativos o problemáticos. La riqueza que provee para el análisis de este fenómeno, se incrementa gracias al enfoque de políticas públicas, ya que con este último es posible reconocer la diversidad de actores públicos y privados intermediando intereses a la hora de participar en las políticas públicas, formulando la agenda de problemas públicos por resolver, implementando las políticas, o hasta evaluándolas.

4.2. Redes de políticas

Como se mencionó, las *redes de políticas* proceden de la ciencia política y es operacionalizada por la ciencia de políticas (Diagrama1), aunque su principal pilar lo constituye el enfoque interorganizacional. El uso del concepto de *redes* data de los años 70's, y en algunos casos ha sido considerado como "el nuevo paradigma para la arquitectura de la complejidad" (Kenis y Schneider, 1991: 25 en Börzel, Tanja, 1998: 253). El origen del término "redes de políticas" es esencialmente una "metáfora", que caracteriza relaciones grupo-gobierno, incluido el remolino, subgobiernos, triángulos, tejidos y triángulos de hierro (Dowding, Keith, 1995: 137). Sin embargo, el uso del concepto redes de políticas varía dependiendo de la disciplina, la mayoría coincide en lo básico, que son una serie de relaciones relativamente estables las cuales son de naturaleza interdependiente y no jerárquicas que relacionan una variedad de actores, quienes intercambian recursos persiguiendo sus objetivos, en el entendido que la cooperación es el mejor camino para lograrlos.

Diagrama 1
Origen teórico de las redes de políticas



Fuente: Elaborado con base en Erik-Hans Klijn (1998).

Como se detalló, las redes de políticas se nutren de tres teorías con diferentes enfoques, la teoría de la organización, las ciencias políticas y las políticas públicas (Diagrama 1), la primera de ellas otorga un enfoque explicativo basado en las relaciones entre organizaciones, caracterizada por el intercambio de recursos, cualquiera que sean estos, desde económicos, materiales, hasta simbólicos. Las ciencias políticas proporcionan elementos para el análisis de los actores, basados en una visión pluralista, principalmente en el neocorporativismo, como un factor que describe la participación de los actores en lo gubernamental. Mientras que el enfoque de políticas públicas ofrece una expresión de teórica y procedimental de la hechura de las políticas, que comprende en sus procesos, la participación de actores racionalmente limitados y con intereses, en el diseño, elaboración, implementación y evaluación de éstas.

Han sido diversos los trabajos elaborados para analizar las redes entre unidades organizacionales en la hechura de políticas públicas, la mayoría de las investigaciones pertenecen a Inglaterra, y han constituido la defensa de una herramienta metodológica que explique la complejidad de la acción conjunta basada en el denominado “análisis de redes de políticas”; de la enorme comunidad de investigadores sobre este tema, se pueden identificar como los principales los escritos de R. A. W Rhodes (1996; 1999; 2002); R. A. W Rhodes y David Marsh (1995) David Toke y David Marsh (2003); David Marsh y Martin Smith (2000).

Se asume que los actores son mutuamente dependientes, como plantea una de las corrientes mencionadas del enfoque interorganizacional. Los actores no pueden lograr sus objetivos sin los recursos que son poseídos por otros actores. La interacción entre actores emerge alrededor de un problema de política y grupo de recursos. Esta interacción adquiere un nivel de sustentabilidad por la limitada sustentabilidad de los recursos. El desarrollo de roles los cuales regulan el comportamiento de los actores y distribución de recursos en la red, también influye en la interacción entre las redes. Así, la creación de redes de políticas forma un

contexto dentro del cual los actores actúan estratégicamente y en el cual la acción estratégica es confrontada por la acción estratégica de otros.

Dentro de las redes, series de interacciones ocurren alrededor de una política y otros asuntos. Estas series de interacciones pueden ser llamadas juegos (Crozier y Friedberg, 1977). Su posición en la red y la acción estratégica en el juego, determina la posición de los jugadores.

En México son escasas las investigaciones bajo este enfoque, entre los más representativos está el trabajo de Eduardo Torres Espinosa (1999), quien desde el mirador del institucionalismo rescata el enfoque de redes para explicar la relación entre burocracia y políticas en México, estudiando para ello la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto. El trabajo de Víctor H. Martínez (1999) investigador de la UAM, desarrolla el tema de las políticas públicas también desde la perspectiva de las redes sociales.

Además de las interesantes aportaciones de dos investigadores del Colegio de México: Godau Schucking⁶ (1982, 1985) y Viviane Brachet (1984a; 1984b), quienes bajo un enfoque de análisis interorganizacional desarrollan su investigación sobre políticas ambientales y de planificación familiar, intentando generar un acercamiento metodológico del proceso organizacional en las políticas estatales.

Sin embargo, ninguna de ellas lleva a cabo análisis de redes de políticas para conocer la forma en que las organizaciones gubernamentales, sociales y privadas se coordinan para llevar a cabo la implementación de una política. Sólo en países como Inglaterra se realizan análisis de estas características (Rhodes y David Marsh. 1995; David Marsh y David Toke, 2003; David Marsh y Martin Smith, 2000).

⁶ También se puede revisar el interesante documento de Antonio Barba (1991) y el documento de Salvador Cordero (1983).

En la mayoría de los casos, la implementación ha heredado “la tradicional separación entre la política y la administración, entre los decisores y los operadores [simples ejecutores]” (Aguilar, Luis, 1993: 33). Se cree que la decisión una vez tomada se llevaría a cabo al pie de la letra sin alteración alguna. Sin embargo, esto no es tan sencillo, “más allá del presidente y de la legislatura está la compleja *red de organizaciones públicas*, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos” (Aguilar. 1993: 35), y que además existen diversos factores que afectan la puesta en marcha (distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, indiferencia de los beneficiarios, etc.)⁷.

Estas redes de organizaciones públicas nacidas de una decisión de política, conforman la entrada a la conversión de un objetivo en una desagregación de acciones y responsabilidades de características fuertemente procedimentales, con una relativa opacidad y hermetismo, cuyo fin preestablecido genera un impacto social deseado. Estas redes son la materia de estudio de las relaciones intergubernamentales que ya hemos mencionado, pero el panorama se vuelve más complejo en términos analíticos, si entre los actores ya tradicionales, se incluyen los diversos actores organizacionales de la sociedad, tanto civil como del sector empresarial, para implementar una política pública de interés común. Es en este momento donde el elemento explicativo de las RIG's no alcanza, y donde las redes de políticas, con el elemento interorganizacional juegan un papel importante. Sin embargo, no es posible desarrollar una estructura teórica acorde a las necesidades analíticas de fenómenos de este tipo, sin revisar, por último, desde el enfoque de políticas públicas, lo que se entiende por “implementación”, dado que es gracias a este proceso, que las redes organizacionales o redes de políticas surgen y operan. El proceso de implementación, como veremos, ha sufrido también cambios, el

⁷ Los aportes teóricos han sido resultado de la preocupación por identificar las fallas de las políticas. Las profundas confusiones por creer que una vez decididas operarían correctamente, *el no tomar en cuenta la compleja coordinación entre unidades organizacionales*, el pretender dejar a un lado los diversos intereses involucrados, el olvidar el importante papel del ejecutor, el no considerar la relación forzosa entre elaboración de la política –puesta en marcha – y evaluación, a generado que teóricos como Pressman y Wildavsky (1973) realizaran interesantes investigaciones sobre la implementación.

pensamiento tradicional en esta fase, implicaba una concentración de facultades procedimentales por parte del gobierno, sin embargo, ha sido notorio el cambio por formas de implementación que comprenden actores gubernamentales de la base operativa, así como también la participación de actores sociales organizados.

4.3. Implementación de políticas públicas

Por política pública podemos entender, “un programa de acción gubernamental” (Meny, Yves y Jean-Claude Thöening, 1989: 89) para solucionar problemas públicos, que también puede consistir en “no hacer nada” (Hugh, Hecló, 1972, en Subirats, Joan, 1994: 41).

Estos problemas de carácter público, como construcciones sociales donde los intereses se hacen presentes, esperan el desarrollo de soluciones adecuadas a la naturaleza del fenómeno, las políticas públicas tratan de aportar al respecto; pero existe una clara dificultad de tratamiento de estos problemas en una sociedad tan cambiante, con diversos actores e intereses involucrados, que no queda más que construir escenarios, propuestas de solución, hipótesis, orientar la acción o la no acción con la metodología más adecuada para lograr cambios sociales conforme lo esperado. Su desarrollo expresa no sólo lo que el “gobierno quiere hacer, también es lo que hace y logra en interacción con los actores políticos y sociales” (Lowi, Theodore, 1964), y su existencia está determinada por lo que está en juego en la política.

La mayoría de los teóricos de políticas tienden a visualizar las políticas públicas y su elaboración, como un ciclo (policy cycle), una herramienta heurística de utilidad (aunque para otros como Jenkins Smith y Paul A. Sabatier no es así)⁸, que se ha convertido en un eje de discusión y de construcción teórica. Su utilidad radica en ser

⁸ Este ciclo de políticas ha sido sometido a fuertes críticas, se dice que la heurística del proceso de políticas tiene limitaciones, que no proporciona una base clara para probar hipótesis empíricas; que padece de una imprecisión descriptiva al plantear una serie de etapas; y que sufre un enfoque legalista (Jenkins-Smith y Paul A. Sabatier, en deLeón, Peter, 1997: 9,10), sin olvidar que favorece la dicotomía entre quienes deciden y los que ejecutan.

un dispositivo que ayudaría a “ver y categorizar actores y acciones de modo que ayuden a desenmarañar y dilucidar determinadas políticas” (deLeon, Peter, 1997: 12). Hay quienes dividen el ciclo en siete etapas⁹, algunos en menos, los más comunes son: la formulación de la agenda, la propuesta de solución y toma de la decisión, la *implementación* en la que nos enfocaremos, y la evaluación.

Poner en marcha (mettre en œuvre para los franceses) o *implementación*¹⁰ (implementation para los norteamericanos) de las políticas públicas, significa la acción o las acciones que como proceso subsecuente a los motivos exclusivos de su origen, transforman las intenciones en medios, de los cuales se espera modifiquen la naturaleza de las cosas en sociedad, que como causa de ella se han visto emerger. Desde otra perspectiva, significa una “acción que se ejerce sobre un objeto, considerado falto, defectuoso, desde un cierto punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección. En este contexto es obvio que lo que se implementa, el objeto de la acción denotada por el verbo implementar, es la política” (Aguilar, Luis, 1993: 43).

De tal forma que al implementar cobra sentido el aparato administrativo público, es decir, con lo que en apariencia es una simple toma de decisiones de una autoridad pública competente, se da la acción, se pone en marcha una compleja integración de elementos (ej. organizaciones, recursos, dinero, reglas, actores, cultura, poder, etc.) que se adaptan como actos eslabonados, que harán posible la transformación del estado de las cosas en sociedad.

Es principalmente en los años 60's. en Norteamérica con la participación de investigadores en programas sociales de gran importancia como “Gran Sociedad” y

⁹ Harold Lasswell enunció siete etapas (1971): “Inteligencia, promoción, prescripción, invocación, aplicación, terminación, evaluación” (en deLeon. 1997).

¹⁰ Se cree que fue “Douglas Bunker (1972) el primer especialista en utilizar el término, en lugar de otros menos precisos. Nociones similares a la de implementación, habían sido empleadas de antaño por otros científicos de la policy: Charles Jones se había referido a la aplicación de policy, Yehezkel Dror a ejecución de policy, Gross a activación de planes, Gergen a subfase de sanción y control, y otros pensadores habían hablado de cómo “seguir a través” (follow-through) o “llevar a cabo” (carrying-out) las policies” (Guerrero, Omar. 1994:21).

“Guerra a la pobreza” (del presidente Lyndon B. Johnson, 1963-1969), que los estudios de implementación cobraron importancia. Los errores de diseño y la falta de previsibilidad sobre factores que afectarían su funcionamiento arrojaron resultados decepcionantes. Eran más una lista de buenas intenciones que olvidaba la difícil tarea de la puesta en marcha, como si una vez aprobados los programas por el legislativo se llevaran a cabo sin más.

A raíz de estos eventos, diversos investigadores se centraron en descubrir los factores que determinaban la implementación de los programas, su preocupación era conocer qué determina el éxito de las políticas, por qué fracasan y cómo evitar que esto sucediera; de tal forma que comenzaron a desarrollar metodologías de investigación e importantes reflexiones teóricas, concentrando el debate en lo que ahora es un importante campo de investigación, “the implementation research”.

Un ejemplo, es el texto elaborado por Jeffrey L. Pressman y Aarón Wildavsky¹¹ (1973), donde plantean el problema de la puesta en marcha. Su finalidad era entender los errores del gobierno y qué hacer para que funcionara mejor, para ello estudiaron un programa del gobierno federal en el año de 1966, que intentaba mejorar la situación de los sectores sociales más marginados de la población de la ciudad de Oakland; se concentraron en los errores y obstáculos, y mostraron “cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustraron en Oakland”, por algo que ellos resumieron como “la complejidad de la acción conjunta”. Los autores parten en su análisis en búsqueda de errores y de sus causas, ofreciendo una visión que comprendía a los diversos actores involucrados (no sólo los políticos sino también los técnicos) en la implementación del programa, y los efectos de su participación.

¹¹ Para Pressman y Wildavsky, el manejo del término entraña dificultades tales, que en una de las páginas iniciales de su texto, reproducen el significado de la palabra recurriendo a dos diccionarios, uno de ellos es el Webster. (Guerrero, 1994: 21).

Otro esfuerzo es el de Eugene Bardach (1977), con su texto "Implementation Game", donde se preguntaba, "¿qué sucede después de que un proyecto se convierte en ley?". En él muestra cómo la reforma a una política relativa a enfermos mentales en el Estado de California, sufre una serie de cambios y reformulaciones al entrar en contacto con los actores implementadores, y cómo la falta de control por parte de los tomadores de decisiones se constituye en la principal causa. La implementación bajo su perspectiva, es como un proceso de ensamblaje - un sistema de juegos- de diversos elementos de un programa que se encuentran en diferentes partes y que son independientes entre sí.

En general, el marco de referencia ontológico que orientó a los investigadores de la puesta en marcha, era un pensamiento estatocentralista¹² o gubernamentalista; su debate en busca de validez de aquellas determinantes de la implementación se concentró en dos espacios epistémicos, los modelos analíticos de *arriba hacia abajo* - top-down, y de *abajo hacia arriba* - bottom-up (Peters, Guy. 1995; Sabatier y Mazmanian. 1981; Meny y Thöening. 1989), en los cuales es posible agrupar las diferencias entre investigaciones.

Si se toma como premisa a la "democracia" se puede explicar la lógica del primer modelo (de arriba hacia abajo). Una mirada desde este enfoque contempla a la democracia como "un sistema de instituciones donde el Estado por medio de la actuación pública atiende al bienestar y dignidad de las personas; actuación surgida de decisiones tomadas por los políticos, en quienes los ciudadanos delegan libremente, para que lleven a cabo la voluntad general" (Albi, Emilio. 2000: 12); en este sentido, el individuo elige con su voto a los oferentes de políticas públicas y la burocracia gubernamental se encargará de ponerlas en marcha conforme a lo planeado, transformando los objetivos en procedimientos administrativos. El

¹² Según Jean - Claude Thöening, el enfoque de política pública sufre de un estatocentrismo, "(...) lo que importa, a fin de cuentas, es lo que el Estado hace o deja de hacer, puesto que es el centro, mientras que la sociedad es la periferia" (2004: 206), es "una representación particular del mundo y de los fenómenos políticos. Es como si las autoridades políticas y administrativas legítimas ocupasen una posición, si no monopólica, al menos hegemónica en el tratamiento de los problemas públicos o de las problemáticas colectivas en la sociedad o en un sector de ella" (1997: 22).

gobierno es un actor hegemónico en el tratamiento de los problemas públicos, tiene influencia en las alternativas de solución, y su factibilidad es definida por la élite gubernamental; la sociedad por su parte, sólo percibe el impacto como si fuera un actor pasivo. Luego entonces, el proceso de investigación en implementación en este primer enfoque, se da de manera descendente, una búsqueda de elementos que afectan a las políticas en su tránsito hacia la sociedad.

Este modelo que “satisface instintos democráticos” (Ingram, Helen, 1990: 591) es poco realista, plantea que “si se da una decisión racional, unas características administrativas ideales y una ausencia de conflicto ambiental, la actuación de los implementadores se desarrollará mejor y mejores serán también los resultados” (Subirats, 1994: 108), de tal forma que los principales problemas de implementación están relacionados únicamente al control, la planeación, la jerarquía, y la responsabilidad; lo que muestra un distanciamiento de los decisores e implementadores (burócratas) respecto a la preferencias de la sociedad, dejando al margen factores no previstos, como sus comportamientos, o situaciones concretas de actores en sociedad; ambos elementos reflejan no sólo ser determinantes, sino parte de la lógica de las organizaciones públicas.

Benny Hjern y David Porter (1981) proponen el enfoque *bottom-up* (de abajo hacia arriba) o *backward mapping* como prefirió llamarlo Richard Elmore (1982, en Meny y Thöening, 1989: 166). Escapando del análisis tradicional de la dicotomía con la que se explicaban los fenómenos de políticas, asumieron una postura inversa, partir de situaciones concretas, de los niveles más bajos del “gobierno burocrático”¹³ e incluso de los interesados en sociedad, procurando observar los problemas en el proceso de implementación, pero ahora de una forma ascendente. Los usuarios bajo esta perspectiva son una importante fuente de información. Elmore sostuvo que “cuanto

¹³ Guy Peters (1993: 70) señala respecto al gobierno burocrático, que su dominio deriva de la acumulación gradual de poder y de autoridad para la realización de políticas. Su dominio sobre la política puede surgir simplemente de la incapacidad de otras instituciones para responder a las demandas de orden y gobierno de sus sociedades. La principal fuerza motor del gobierno y las políticas no se encuentra en los parlamentos y los funcionarios políticos sino en el servicio civil de carrera.

más próximo estemos de la fuente del problema, mayor será nuestra capacidad de influenciarla” (en Roth, André-Noël, 2006: 107). Con esta forma ascendente de análisis se dio cuenta de la influencia de los integrantes de las agencias administrativas y de otro tipo de actores.

Peters (1995: 260) llegó a plantear que “la elección de uno u otro de estos dos modelos determinaría, en cierta medida, el estilo de gobierno”, y por tanto la forma en que se implementan sus políticas. Estos modelos ayudaron a demostrar que no sólo la burocracia o su mala planeación eran la causa de los fracasos, sino también la capacidad de los destinatarios para desviar e incluso obstaculizar los objetivos en defensa de sus intereses, lo que cambió la manera de observar los fenómenos, incorporando al objeto de la acción administrativa, los actores sociales.

Se dio en palabras de Renate Mayntz (1998) una reubicación de la atención, de la “capacidad de dirección [Steuerungsfähigkeit]”, a la “posibilidad de dirigir [Steuerbarkeit]”, lo que era una muestra de los cambios sociales que comenzaron a darse a principios de los años 80’s; cambios que permitieron que los diversos actores sociales cobraran importancia y participaran en las políticas públicas, hasta en su implementación.

En resumen, en términos teóricos se ha dado un traslado de un concepto de implementación caracterizado por un aparato gubernamental que concentraba la totalidad de las atribuciones procedimentales respecto a la política, por una implementación que comprende a los actores sociales, donde lo público no sólo es lo gubernamental, sino se construye en interacción con otros interesados. Otros interesados que se relacionan organizacionalmente para llevar a buen fin una política pública.

Como se ha podido observar en este breve recorrido teórico, el encuentro teórico de la implementación desde el enfoque de políticas públicas, y las redes de políticas, y ésta con el enfoque de relaciones inteorganizacionales, permite tener un esquema

general de la forma en que pueden ser observados los fenómenos organizacionales de cooperación y coordinación para llevar a cabo una acción conjunta, una política pública en este caso.

5. Estrategia metodológica y estudio de caso

Preguntas de investigación:

- ¿Cómo se pone en marcha una política pública en México?
- ¿Cómo se relacionan las organizaciones públicas en la puesta en marcha de una política pública?
- ¿La política pública determina las relaciones entre organizaciones en el proceso de su implementación?

Análisis:

a) Se realizará un análisis de la teoría de la organización privilegiando las aportaciones teóricas vinculadas a las relaciones organizacionales; el objetivo consiste en hacer un mapeo de los planteamientos y propuestas explicativas relacionadas a este tema.

b) Se hará una revisión teórica desde la corriente de los estudios organizacionales, de las formas organizacionales posmodernas vinculadas a las relaciones organizacionales, primordialmente las redes no jerárquicas.

c) Se hará un análisis del enfoque de políticas públicas, centrando el interés en la fase de implementación. Se revelarán aquellos trabajos de investigación realizados sobre esta temática.

d) Será oportuno analizar, desde el mirador de la ciencia política, el papel de los actores sociales, públicos y privados, en la tarea de gobierno.

Síntesis.

Como dispositivo de investigación se ha tomado a la **organización** como núcleo teórico. El *objeto de estudio* serán las *redes de organizaciones* en el proceso implementación de una política pública en México; para su estudio será necesario usar a) el **enfoque de políticas**, para enmarcar teóricamente el proceso de implementación de una política pública; para después con b) el **análisis de redes de políticas** explicar el proceso de puesta en marcha como formas de interacción no jerárquicas entre actores públicos y privados en la hechura de las políticas públicas (Diagrama 2).

Diagrama 2
Punto de encuentro del enfoque de políticas – redes.



Fuente: Elaboración propia.

De acuerdo con el planteamiento pragmático que es a menudo el de los analistas de políticas, consideraremos a la política pública como:

“(...) un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico” (Meny, Yves y Jean – Claude Thoëning: 1989: 90).

Por análisis de “redes de políticas”, habrá que entenderse:

Como un modelo analógico (analogical model), “una herramienta didáctica y heurística que se utiliza, en este caso, por razones cognitivas para sugerir algo acerca de las propiedades y las relaciones que se entiende existen dentro del proceso de las políticas” (Evans, Mark. 1998: 262; 2000: 548), del que habrá de esperarse la extracción de hipótesis que deben articularse de manera sistemática y ser sujetas a pruebas empíricas.

El proceso de implementación de una política pública, será entendido como:

“El proceso de formación de redes organizacionales no jerárquicas entre gobierno y sociedad, donde se transforma una decisión de política en relaciones de dependencia con intercambio de recursos (culturales, administrativos, políticos, económicos) cuyo fin genera un impacto social”.

Praxis:

Todo ello será sometido a un proceso de construcción artificial mediante un conjunto de dispositivos metodológicos basados en la utilización de un **estudio de caso**¹⁴.

¹⁴ Un estudio de caso es “... una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real, especialmente cuando los límites entre el fenómeno y su contexto no son claramente evidentes. (...) Una investigación de estudio de caso trata exitosamente con una situación técnicamente distintiva en la cual hay muchas más variables de interés que datos observacionales; y, como resultado, se basa en múltiples fuentes de evidencia, con datos que deben

Consistirá en un recorte del objeto real (la organización), privilegiando únicamente las redes que establecen las organizaciones (estudio del objeto) en la implementación de una política gubernamental (tratada mediante el análisis de redes de políticas). Se pretende una representación parcial de la realidad mediante un estudio de caso y explicada por dos enfoques teóricos (el análisis de redes y las políticas públicas).

Estudio de caso:

Para un mejor control de las variables de análisis, fue necesario identificar nuestro caso de estudio en una localidad, el Distrito Federal; lugar donde los problemas públicos son una constante, obliga a sus actores gubernamentales a generar soluciones emergentes en una localidad tan activa y políticamente volátil.

El procedimiento de búsqueda del caso a estudiar consistió en identificar una acción pública orquestada por el gobierno del Distrito Federal que pueda ser tratada bajo los esquemas de políticas públicas y de redes de políticas, para lo cual debió cumplir con los siguientes imperativos (Tabla 2):

Tabla 2

| Imperativo | Enfoque |
|--|--|
| Involucre diversos actores organizacionales (privados y públicos) en distintos grados de corresponsabilidad. | Políticas públicas Redes de políticas |
| Factibilidad en la identificación de relaciones de cooperación e intercambio entre unidades organizacionales en su implementación. | Políticas públicas Redes de políticas |
| Ser concebida por consenso popular. | Políticas públicas Redes de políticas |
| Ser identificable en un proceso de políticas. | Políticas públicas |
| Que su implementación sea de mediano plazo. | |

converger en un estilo de triangulación; y, también como resultado, se beneficia del desarrollo previo de proposiciones teóricas que guían la recolección y el análisis de datos” (Yin, Robert K., 1994: 13)

Tras revisión de las múltiples políticas del Gobierno del Distrito Federal, fue posible identificar el **Programa Coinversión Social para el Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal**, el cual cumple en su mayoría con los imperativos arriba detallados¹⁵.

Este programa nace en el año de 1998 y se mantiene en la actualidad con el objetivo de “conjuntar recursos y conocimientos provenientes del Gobierno, los Organismos Civiles y la Cooperación Internacional (Novib)¹⁶, en una relación de corresponsabilidad entre Gobierno–Sociedad para emprender acciones tendentes a cumplir con las responsabilidades del Estado en materia de derechos sociales e impulsar la más amplia y diversa participación de la ciudadanía” (G.D.F., 2007).

Acciones públicas que son diseñadas y ejecutadas por las organizaciones civiles de la Ciudad de México que favorecen el desarrollo social. Para ello se previó el establecimiento de relaciones de corresponsabilidad entre las Organizaciones de la Sociedad Civil¹⁷ y el Gobierno del Distrito Federal (GDF), dirigidas a incrementar los niveles de cohesión y organización social, así como al desarrollo de capacidades, habilidades y conocimientos de la ciudadanía para la búsqueda de soluciones a los problemas comunes y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, las familias, los grupos, las comunidades y sectores sociales.

¹⁵ Los “programas” son la declaración programática de un Plan de Desarrollo, en este caso del Distrito Federal, que constituyen las acciones o políticas públicas a realizar en un periodo determinado.

¹⁶ La Organización No Gubernamental Novib actualmente no participa. “Se fundó en 1956 bajo el nombre de Organización Holandesa para la Cooperación Internacional al Desarrollo. Colabora con más de 900 contrapartes. Estas contrapartes desarrollan todo tipo de proyectos que se llevan a cabo con la colaboración de la población local, por ejemplo en materia de salud, desarrollo rural, educación, construcción de viviendas y la creación de pequeñas empresas. Novib no envía a personas, sino que aporta fondos y asesora hasta que la comunidad ya no necesite de su ayuda.”. NOVIB, Oxfam, [Activo al 30 de agosto de 2008], Disponible en internet en la dirección: <http://www.novib.nl/>

¹⁷ Las organizaciones civiles son “(...) agrupaciones que trabajan en beneficio de terceros y que sin ánimo de lucro desarrollan tareas de asistencia social, promoción del desarrollo o defensa de causas diversas: derechos humanos, mujeres, medio ambiente, enfermos, discapacitados, etcétera”(IFE, 2001: 11)

La naturaleza de esta política la hace idónea para este proceso de investigación; el uso del enfoque de políticas públicas y de redes de políticas brinda la oportunidad de ejemplificar y explicar el proceso de implementación de una manera transparente como se puede observar a continuación:

“... el Programa de Coinversión se concibe como un sistema de relaciones e intercambio entre distintos actores involucrados, cuya naturaleza e identidad implica intereses y dinámicas diferentes pero que confluyen en el objetivo común de contribuir a enriquecer la política social para la ciudad. Desde esta perspectiva, los procesos que atañen o afectan a una de las partes del Programa, afectan al conjunto del sistema. En este sentido, los actores desde sus distintas identidades y con papeles y funciones diferenciadas, son interdependientes y la contribución de cada una de ellos es fundamental para la retroalimentación y evolución del sistema en su conjunto. Por todo ello el Programa es un sistema abierto. Si bien en la actualidad participan tres actores, (Gobierno, Organizaciones Civiles y Sociales y Cooperación Internacional), y dado que apunta a la construcción de la política social de la ciudad, tendrá que estar abierto a la participación de otros actores” (G.D.F., 2007). [Subrayado del autor].

El subrayado permite percibir el proceso de implementación de este programa como un conjunto de redes organizacionales en intercambio de recursos, con funciones diferenciadas que buscan un objetivo en común - prerequisite suficiente para ser sometido al proceso de investigación.

Metodología:

Después de un análisis preliminar del estudio de caso y las corrientes teóricas propuestas para su estudio, se ha decidido que para la realización de la investigación es oportuno basarse tanto en el paradigma *cualitativo* como el *cuantitativo*.

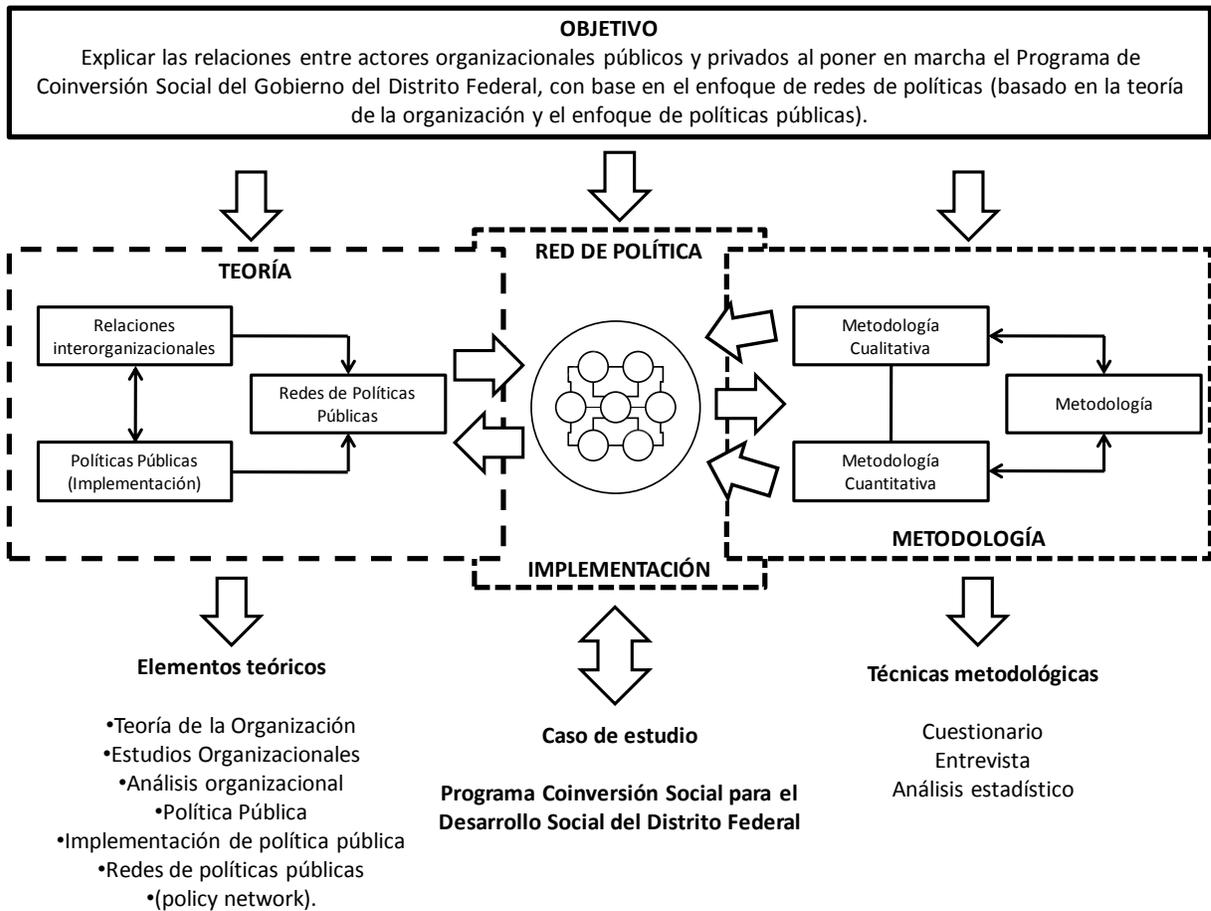
a) *Validez interna*. Para asegurar la exactitud de los resultados de la investigación, es decir, conseguir la prueba de solidez del sustento empírico de nuestras interpretaciones y establecer la concordancia entre nuestras explicaciones y la realidad, se ha decidido utilizar las técnicas cualitativas como la *observación participante* y la *entrevista*, así como las técnicas cuantitativas como el *cuestionario con preguntas cerradas*, cuyos datos serán interpretados mediante el denominado “*análisis de redes sociales*” o “*the social network analysis*”, cuyos métodos revelan estadísticamente y gráficamente las relaciones entre los actores, en este caso organizaciones.

b) *Validez externa*. Para la posible generalización de un análisis de estas características, se ha determinado realizar un estudio sólo de una política utilizando las técnicas antes señaladas, no obstante, la información recabada permanecerá como hipótesis de trabajo a contrastar con otras realidades. Es decir, quien esté interesado, intentará en circunstancias semejantes responder a la siguiente pregunta: ¿será que en todos los casos sucede lo mismo?.

c) *Confiabilidad*. Para esta investigación no se considera oportuna la idea de replicabilidad, ya que supondría encontrar hechos sociales idénticos en otras realidades, como sugieren algunas investigaciones de Durkheim, por lo que se prefiere un grado de conformidad dado por la posibilidad de concordancia de los resultados en otras latitudes. Es más, un intento de una replicabilidad podría darse sin esperar encontrar todas las regularidades presentes en este análisis, al contrario, lo más afortunado sería encontrar aquellos elementos contradictorios y sorprendidos no presentes en él, lo que enriquece las investigaciones semejantes, que no iguales, a este fenómeno.

6. Esquema general de la investigación

Diagrama 3



7. Índice tentativo.

Capítulo 1. Redes organizacionales en la teoría de la organización y los estudios organizacionales.

- 1.1 Las redes organizacionales desde la teoría organizacional.
- 1.2 Redes interorganizacionales.
- 1.3 Redes de organizaciones
- 1.4 La organización en red.
- 1.5 Los keiretsu.
- 1.6 Las redes organizacionales desde los estudios organizacionales.
- 1.7 La complejidad organizacional, ¿redes jerárquicas o heterárquicas?.

Capítulo 2. Políticas Públicas.

- 2.1. El enfoque teórico de las políticas públicas.
- 2.2. Análisis de Políticas Públicas.
- 2.3. Proceso de Políticas Públicas.
- 2.4. Implementación como herramienta metodológica.
- 2.5. Las organizaciones en la implementación de políticas.

Capítulo 3. Redes de políticas en la implementación.

- 3.1. Redes intergubernamentales.
- 3.2. Las redes de políticas.
- 3.3. Escuela de Intermediación de intereses.
- 3.4. Escuela de la gobernanza.
- 3.5. Las redes en la implementación de políticas.
- 3.6. Redes de políticas públicas en México.

Capítulo 4. La implementación como red – Programa de Coinversión.

- 4.1 Diseño de la investigación.
- 4.2 Definiendo la unidad analítica.
- 4.3 Análisis de redes sociales.
- 4.4 Procesamiento y presentación de los datos.
- 4.5 Políticas de Desarrollo Social en el Distrito Federal.
- 4.6 Contexto en que nace y desarrolla el programa.
- 4.7 Actores organizacionales involucrados.
- 4.8 La implementación del programa, desde la perspectiva de redes de políticas.
- 4.9 Efectos de las redes en la implementación de la programa.

Conclusiones

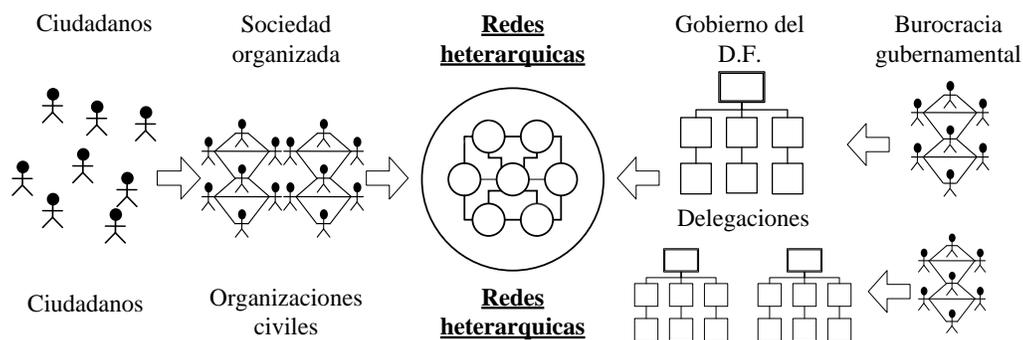
Bibliografía

Anexos

8. Primera aproximación al estudio de caso: Análisis descriptivo del Programa Coinversión Social para el Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal

Como se verá a continuación, este programa fomenta una relación gobierno – sociedad distinta a la postura estatocentralista de generación de políticas públicas, en cierto sentido ensancha la barrera de lo público¹⁸ incorporando a diversos actores sociales en redes heterárquicas para la solución de problemas públicos que la compleja realidad metropolitana presenta (Diagrama 4).

Diagrama 4.
Relaciones entre actores de la sociedad organizada y gubernamentales en el Programa Coinversión.



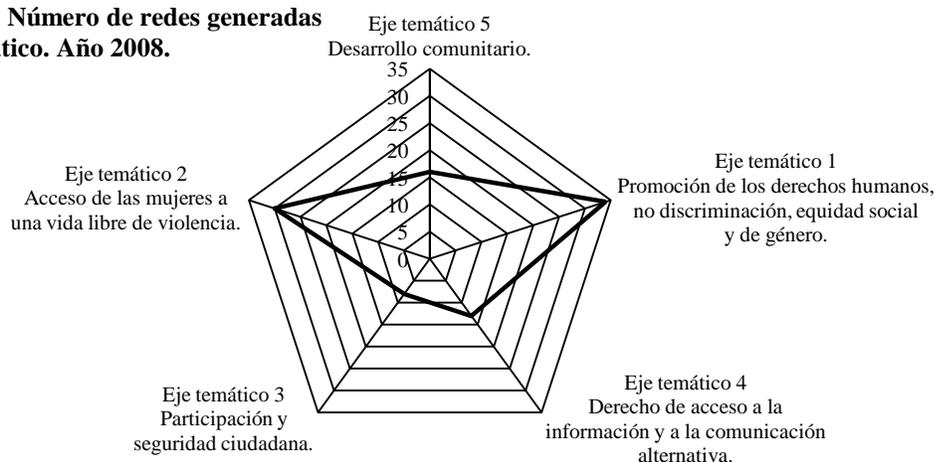
Fuente: Elaboración propia.

Coinversión Social es impulsada actualmente por el Jefe de Gobierno Marcelo Luis Ebrard Casaubon (2006-2012). Su diseño configura e institucionaliza la acción pública mediante una serie de “redes temáticas” de colaboración entre actores organizacionales del sector público y de la sociedad organizada; un sistema de acción concreto configurado para la interacción de actores que intercambian recursos e intermedian intereses guiados por un objetivo común: contribuir al desarrollo social para la ciudad con acciones públicas micro-sociales.

¹⁸ “Los asuntos de gobierno no deben situarse exclusivamente en la espera de lo público – estatal, sino que han de considerar el valor de lo público – social en cuanto expresión organizada de nuevos centros de poder” (Uvalle, Ricardo, 2004: 28).

El programa establece cinco ejes temáticos que dan orden a las propuestas de las organizaciones sociales, y definen su futura relación con las instancias organizacionales del gobierno del Distrito Federal. De manera que una acción pública inscrita y aprobada en algún eje, configura una “red temática” de colaboración entre actores para su diseño, implementación y evaluación. En el año 2008, fueron generadas 101 redes de acciones públicas con la aprobación de los proyectos presentados por las organizaciones de la sociedad civil (G.D.F., 2008a): 34 redes del eje temático 1; 30 del eje temático 2; 8 del eje temático 3; 13 del eje temático 4; y 16 del eje temático 5 (Diagrama 5).

Diagrama 5. Número de redes generadas por eje temático. Año 2008.



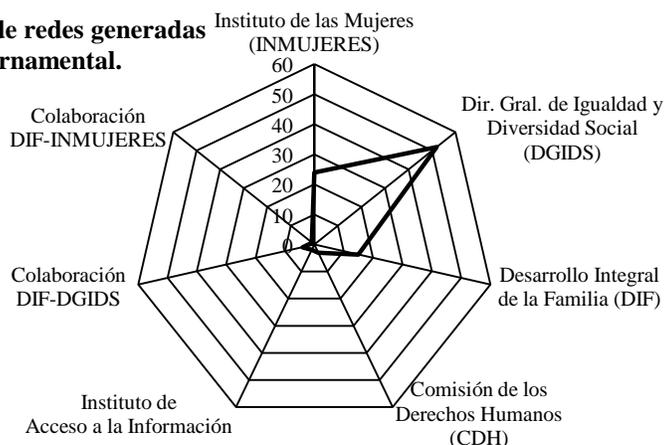
Fuente: Elaboración propia con datos del G.D.F. (2008).

En las redes temáticas de acción pública, las organizaciones gubernamentales, dependiendo de su ámbito de responsabilidad en la atención de los temas eje, establecen relaciones con aquellas organizaciones de la sociedad civil que proponen acciones públicas relacionadas a sus temas.

En el 2008 las unidades gubernamentales que establecieron mayor número de redes con las organizaciones civiles fueron (G.D.F., 2008a): la Dirección General de Igualdad y Diversidad Social (DGIDS) con 52, y el Instituto de las Mujeres (INMUJERES) con 24, y en menor medida el DIF – DF con 15, la Comisión de Derechos Humanos (CDH – DF) con 3, y el Instituto de Acceso a la Información – DF

con 2. Dependiendo de la acción pública y del eje temático, algunas organizaciones de gobierno establecieron relaciones intragubernamentales, compartiendo responsabilidades en una misma red de acción pública que se teje con las organizaciones civiles [Ej. Colaboración DIF – DGIDS] (Diagrama 6).

Diagrama 6. Número de redes generadas por organización gubernamental. Año 2008.



Fuente: Elaboración propia con datos del G.D.F. (2008).

El nacimiento de estas redes temáticas se constituyen en espacios de interacción donde se asumen roles previamente establecidas en un convenio (G.D.F., 2007):

- Las organizaciones civiles diseñan e implementan las acciones públicas, “invierten experiencia en el desarrollo comunitario, modelos y metodologías de intervención social, capacidad de innovación, potenciación de recursos, confianza comunitaria, relaciones con diversos actores sociales, vínculos con redes, infraestructura, equipo y recursos financieros, en su caso”. Gozan de toda la autonomía para definir su metodología, prioridades, toma de decisiones, estructuración interna respecto a los proyectos y para participar con su propia posición de la manera más amplia y con plena libertad de crítica en la construcción y funcionamiento del programa en su conjunto.

- “El gobierno participa mediante la asignación de recursos públicos¹⁹ a los proyectos, su infraestructura de gestión institucional, su campo de conocimientos e información, la experiencia acumulada y con sus contribuciones metodológicas”. “La responsabilidad en la ejecución de las acciones públicas recae en el gobierno, quien, por mandato de ley, pero también por convicción ideológica, no privatiza o corresponsabiliza lo que es, en realidad, su propia responsabilidad”.

Estos actores se sujetan a una serie de reglas tales como:

- a) Formalizar su colaboración mediante la firma de un convenio;
- b) Llevar a cabo sus acciones previa planeación, que será sujeta a monitoreo, evaluación y rendición de cuentas principalmente hacia la sociedad y los actores involucrados;
- c) Adoptar mecanismos para la correcta administración y ejecución de recursos;
- d) Diseñar estructuras de operación y de toma de decisiones conjuntas que obedezcan a la naturaleza de las relaciones;
- e) Fortalecer el diseño institucional de las redes de acción pública (el gobierno otorga a las organizaciones civiles que lo soliciten, capacitación, asesoría y acompañamiento en el desarrollo de sus actividades); y

¹⁹ Punto “12. Sólo se presenta un proyecto por organización. Sólo se podrá presentar un proyecto por organización. En todos los casos, el monto máximo será de \$300,000 (trescientos mil pesos 00/100 M.N.). Punto “13. Las organizaciones podrán participar en iniciativas de articulación, las cuales deberán cumplir los requisitos establecidos en la convocatoria. El monto para proyectos de articulación no podrá rebasar el monto de \$500,000 (quinientos mil pesos 00/100 M.N.)” (G.D.F., 2008b).

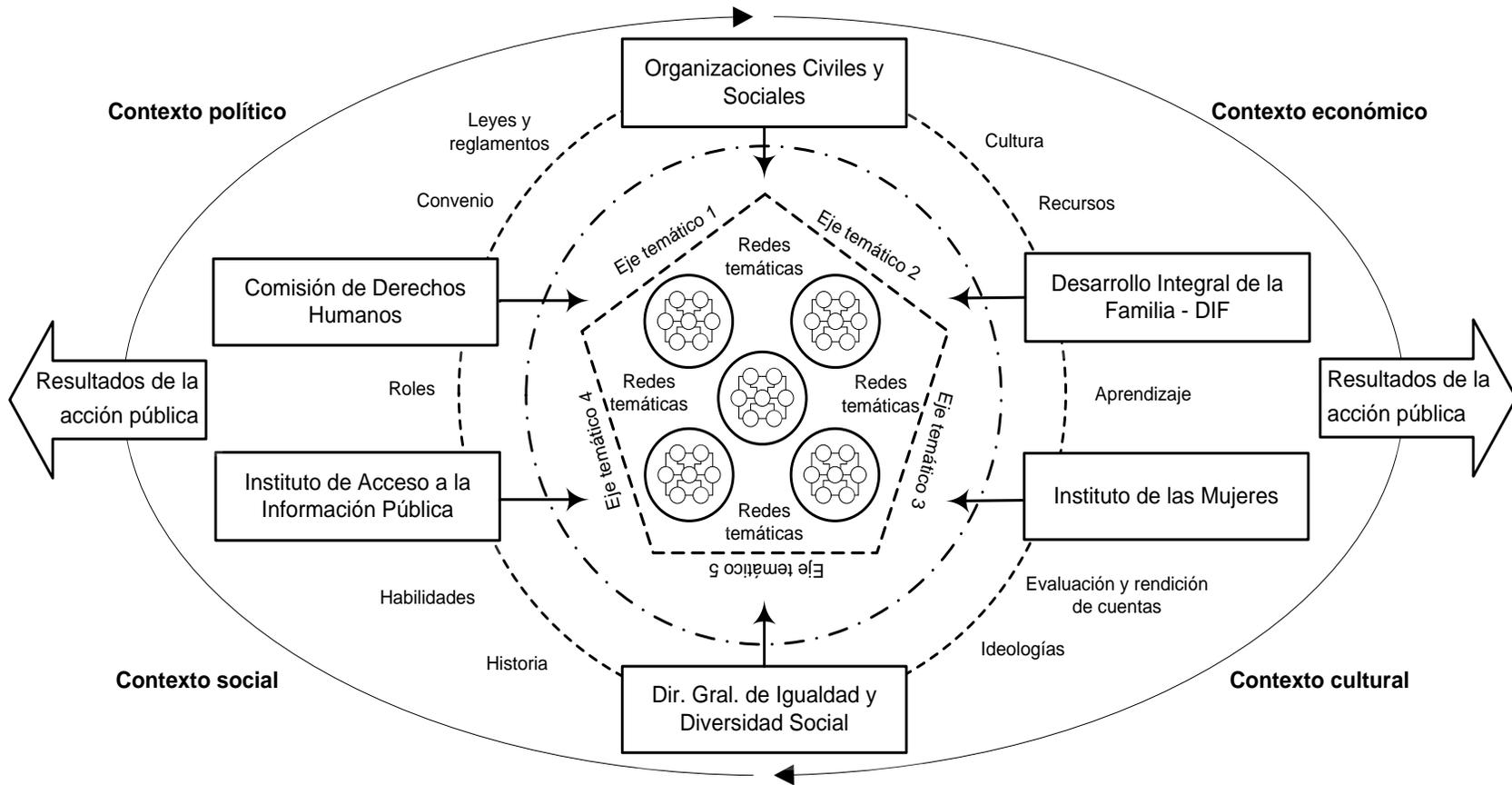
“(…) se considera como una inversión y no como un gasto corriente. Es un programa de construcción de capacidades, no de subsidio de necesidades. Por otra parte, en tanto coinversión debe sujetarse a criterios estrictos de eficiencia y optimización, y en tanto recursos públicos, deben someterse a los más rigurosos mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad social” (G.D.F., 2007).

f) Elaborar propuestas de política social coherentes y sistemáticas, que contengan mecanismos, procedimientos e instrumentos que obedezcan a las particularidades del fenómeno social a tratar (para ello el gobierno dotará a los actores sociales de la metodología para diseñar propuestas articuladas que condensen las capacidades, recursos e intereses de los actores involucrados).

Finalmente, la puesta en marcha de las acciones públicas bajo estas reglas, no es comprensible sin la compleja relación dialéctica entre el contexto (económico, político, social y cultural), la configuración de la red (con todo y sus reglas de operación), la disposición y habilidad (experiencia) de los actores (gubernamentales o sociales) para interactuar, intercambiando recursos e intermediando intereses; de tal forma que todos los elementos se encuentran interrelacionados y se afectan unos a otros y al resultado de la acción.

En el siguiente esquema se intenta mostrar el proceso de implementación del programa Coinversión Social (Diagrama 7):

Diagrama 7.
Redes temáticas de implementación de la política pública
Coinversión Social para el Desarrollo Social del Gobierno del Distrito Federal.



Fuente: Elaboración propia basado en la propuesta del enfoque dialéctico de Marsh y Smith (2000).

9. Conclusiones

1. El análisis de las políticas públicas desde la perspectiva organizacional, permite conocer la naturaleza de los actores organizacionales públicos o privados que participan en ellas.
2. En la medida que estudiemos la forma en que las organizaciones se relacionan para llevar cabo políticas públicas, conoceremos el por qué de sus fallas, y se intentará mejorar la tarea de gobierno.
3. El enfoque organizacional para el análisis de las relaciones gobierno – sociedad, ofrece la oportunidad de estructurar un modelo teórico explicativo que reúne el pensamiento organizacional, la administración pública y la ciencia política.
4. El análisis de las relaciones organizacionales gobierno – sociedad, ofrece la oportunidad de diseñar “modelos de gestión de redes” de corresponsabilidad de la tarea de gobierno. Un gobierno mediante redes.
5. Dada la concepción del fenómeno de redes de colaboración gobierno – sociedad como espacios de interacción, esta investigación estará obligada a una revisión del enfoque institucional.
6. De igual forma, se hará un análisis sobre la pertinencia de un estudio que contemple los factores culturales, y la variable poder, elementos de importancia para conocer ampliamente la naturaleza de la interacción organizacional.
7. El fenómeno de análisis genera contradicciones propias de su naturaleza política - administrativa, por ejemplo, las organizaciones civiles participantes en las políticas públicas, muchas veces están preocupadas por obtener recursos, que por el beneficio social.

8. El uso del enfoque de redes de políticas, opera sólo en un nivel descriptivo, no obstante, el pensamiento organizacional ofrece elementos teóricos que le dan solidez como herramienta explicativa.

9. Las políticas públicas encuentran espacio en el debate organizacional, al contemplar la presencia de diversos actores en las arenas de políticas (redes), rechazando así el relativismo del pensamiento contingente.

10. Bibliografía

Libros

1. AGUILAR, Luis F. (1993), "Estudio Introductorio" en *La implementación de las políticas públicas*, México, Porrúa.
2. ALBI, Emilio (2000), *Público y Privado: un acuerdo necesario*, Barcelona, España, Ed. Ariel.
3. BARBA, Antonio (1991), "El análisis interorganizacional otra cara oculta del poder", en IBARRA, Eduardo y Luis Montaña [Coompiladores] (1991), *El orden organizacional. Estrategia y contradicción*, México, Ed. Hispánicas.
4. BARDACH, Eugene (1977), *The implementation game, what happens after a bill become a law*, Cambridge, Mass, the MITT Press.
5. COSSÍO Villegas, Daniel (1974), *El estilo personal de gobernar*, México, Ed. Cuadernos Joaquín Mortiz.
6. CROZIER, Michel y Erhard Friedberg 1990 (1977), *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Edit. Alianza Editorial Mexicana.
7. HERNÁNDEZ, Arturo (2009), "La red de implementación de la acción pública", en Parra, Araceli (Coordinadora), *Las políticas públicas en México. De la teoría a la práctica*, México, UNAM.
8. IBARRA, Eduardo (2001), *La universidad en México hoy: gubernamentalidad y modernización*, México, Edit. UAM-UNAM-Unión de Universidades de América Latina.
9. IFE (2001), *Organización ciudadana en la defensa y el ejercicio de los derechos civiles y políticos*, México, IFE.
10. INGRAM, Helen 1999 (1990), "La implementación: una reseña y un marco que se sugiere", en Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky [Compiladores] 1999 (1990), *Administración Pública. El estado actual de la disciplina*, México, FCE / CNCPyAP.
11. KLIJN, Erik-Hans (1998), "Policy networks: an overview", en Kickert, W. J. M. & Koopjenjam, J.F. (1998), *Managing Complex Networks*, London, Sage.

12. LASSWELL, Harold, 1992 (1959), "La orientación hacia las políticas" en AGUILAR, Luis (1992), *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.
13. LINDBLOM, Charles, 1992 (1959), "La ciencia de salir del paso", en AGUILAR, Luis (1992). *La hechura de las políticas*, México, Porrúa.
14. LOWI, Theodore, 1992 (1964). "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política" AGUILAR, Luis (1992), *La hechura de las políticas*, México, Porrúa.
15. MÉNDEZ, José Luis (2000), "La política como variable dependiente: hacia una análisis más integral de las políticas públicas", en MÉNDEZ, José Luis [Compilador] (2000). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, Ed. COLMEX.
16. MENY, Yves y Jean – Clean Thoëning, 1992 (1989), *Las políticas públicas*, Barcelona. España, Editorial Ariel, S.A.
17. OCAMPO, Rigoberto (Compilador) (1992), *La teoría neocorporativista. Ensayos de Philippe C. Schmitter*, Guadalajara, Jalisco, México, Edición de la Universidad de Guadalajara.
18. PERROW, Charles (1991), *Sociología de las organizaciones*, España, McGrawHill.
19. PRESSMAN, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky, 1998 (1973), *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Ed. CNCPyAP – FCE.
20. RHODES, R. A. W., (1999), "*Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*", UK, Open University Press.
21. RHODES, R. A. W y David Marsh (1995), "Les réseaux d'action publique en Grande-Bretagne", en LE GALES, Patrick y Mark Thatcher (1995), *Les réseaux de politique publique*, France, Ed. L'Harmattan
22. ROTH, André-Noël (2006), *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Cómo elaborar las políticas públicas, quién decide, cómo realizarlas, quién gana o pierde*, Colombia, Ediciones Aurora.
23. SABATIER, P. A. y D. A. Mazmanian, 1993 (1981), "La implementación de la política pública: un marco de análisis", en AGUILAR, Luis (1993), *La implementación de las políticas públicas*, México, Porrúa.

24. SCHUCKING, Godau (1982), *Estado y Acero: historia política de Las Truchas*, México, Ed. COLMEX.
25. SUBIRATS, Joan (1994), *Análisis de Políticas Públicas y Eficiencia de la Administración*, España, Ministerio para las Administraciones Públicas.
26. TARROW, Sydney (1994), *El poder en movimiento: los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, México, Ed. COLMEX.
27. THÖENING, Jean – Claude (2004), “La actualización del conocimiento en el campo de la administración y las políticas públicas”, en Pardo, María del Carmen, *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México, Ed. COLMEX.
28. TORRES, Eduardo (1999), *Bureaucracy and Politics in Mexico. The Case of the Secretariat of Programming and Budget*, UK, Series: The Political Economy of Latin America, London School of Economics and Political Science.
29. WILLIAM, Evan (1966), “The organizations-set: Toward a Theory of Interorganizational Relations”, en *Approaches to Organizational Design*, Ed. J. D. Thompson (Pittsburgh: University Press).
30. WRIGHT, Deil S., 1997 (1978), *Para entender las relaciones intergubernamentales*, México, CNCPYAP/FCE/Universidad Autónoma de Colima.
31. YIN, Robert K. (1994), *Case Study Research: Design and Methods*, CA, Sage Publications, Thousand Oaks.

Revistas

1. BÖRZEL, Tanja (1998), “Organizing babylon – on the different conceptions of policy network”, en *Public Administration*, Vol. 76 Summer 1998, UK, pp. 253-273
2. BRACHET, Viviane (1984a), “El proceso social en la formación de políticas: el caso de la planificación familiar en México”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. II, núms. 5 y 6, mayo-diciembre, México, COLMEX, pp. 309-333
3. BRACHET, Viviane (1984b), “Proceso organizacional y políticas estatales: un acercamiento metodológico”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. II, Núm. 4, México, COLMEX, pp. 51-70

4. CABRERO, Enrique (2000), "Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la *policy sciences* en contextos culturalmente diferentes", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, segundo semestre de 2000, México, CIDE, pp. 189-229
5. CORDERO, Salvador (1983), "Godau Schucking Rainer. Estado y Acero: historia política de Las Truchas", en *Estudios Sociológicos*, Vol. I, núm. 3, septiembre-diciembre, COLMEX, México.
6. DE LEÓN, PETER (1997), "Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier" en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. I, primer semestre de 1997, México, CIDE, pp. 5-17
7. DOWDING, Keith (1995), "Model or metaphor? A critical review of the policy network approach", en *Political studies*, XLIII, UK, pp. 136 – 158
8. GUERRERO, Omar (1994), "Los usos de análisis de implementación de políticas", en *Revista Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1, 1994, México, CIDE, pp. 19-43.
9. HJERN, Benny & David O. Porter (1981), "Implementation Structure: New Unit of Administrative Analysis", in *Organization Studies*, Vol. 2, No. 3, UK, pp. 211-227
10. MARSH, David & Martin Smith (2000), "Understanding policy networks: towards a dialectical approach", en *Political Studies*, UK, 2000, vol. 48, pp. 4-21
11. MARTÍNEZ, Víctor Hugo (1999), "Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales: un nuevo enfoque metodológico", en *Revista Política y Cultura*, núm. 7, México, UAM - Campus Xochimilco, pp. 37-60
12. PETERS, Guy (1993), "Política pública y burocracia", en *Revista Foro Internacional*, núm. 131, enero-febrero, México, COLMEX, pp. 54-87
13. PETERS, Guy (1995), "Modelos alternativos del proceso de la Política Pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", en *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. IV, núm. II, segundo semestre, México, CIDE, pp. 257-276
14. RHODES, R. A. W. (1996), "The new governance: governing without government" in *Political Studies*, XLIV, UK, pp. 652-667
15. RHODES, R. A. W. (2002), "Putting people back into networks" en *Australian Journal of Political Sciences*, Vol. 37, No. 3, Australia, pp.399-416

16. SCHMITTER, Philippe (1986), "¿Continuamos en el siglo del corporativismo?" en *El Buscón*, núm. 14 y 15, México.
17. SCHUCKING, Godau (1985), "La protección ambiental en México: sobre la conformación de una política pública", en *Estudios Sociológicos*, Vol. III, núm. 7, enero-abril, México, COLMEX, pp. 47-83
18. THÖENING, Jean – Claude (1997), "Política Pública y Acción Pública", en *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. I, primer semestre, México, CIDE, pp. 19-37
19. TOKE, David y David Marsh y (2003), "Policy network and the crops issue. Assessing the utility of a dialectical model of policy network" in *Public Administration*, Vol. 81, No. 2, UK, pp. 229-231
20. UVALLE, Ricardo (2004), "Condiciones, procesos y horizontes en la transformación institucional y organizacional del Estado contemporáneo", en *Revista Iztapalapa*, núm. 56, año 25, enero-junio de 2004, México, UAM Iztapalapa, pp. 19-37

Documentos electrónicos

1. G.D.F., (2007), [Activo a 13 de septiembre del 2008], Presentación del Programa de Coinversión, Dirección General de Equidad y Desarrollo Social, Secretaría del Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal, 2007. Disponible en internet en la dirección: http://www.equidad.df.gob.mx/coinversion/definicion_conceptual.html
2. MAYNTZ, Renate (1998), [Activo a 13 de septiembre del 2008], "New challenges to governance theory", *Jean Monet Chair Paper RSC*, No. 98/50, European University Institute, Florence, Italy, 1998. Disponible en internet en la dirección: <http://www.iue.it/RSC/Mayntz.htm>.
3. G.D.F, (2008a), [Activo a 23 de septiembre del 2008], *Aviso por el que se dan a conocer los resultados de la convocatoria pública para la ejecución del Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal*, Secretaría del Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal, 2008. Disponible en internet en la dirección: <http://www.equidad.df.gob.mx/equidad/coinversion2008.html>

4. G.D.F. (2008b), [Activo a 23 de septiembre del 2008], *Convocatoria para el Programa de Coinversión para el Desarrollo Social del Distrito Federal 2008*, Secretaría del Desarrollo Social, Gobierno del Distrito Federal, 2008. Disponible en internet en la dirección: <http://www.equidad.df.gob.mx/equidad/coinversion2008.html>

Diccionarios

1. BOBBIO, Norberto, et. al. (1981), *Diccionario de Política*. Ed. Siglo XXI, México, Tomo I, págs. 1- 852 y Tomo II, págs. 853-1698.

Sitios web.

1. NOVIB. <http://www.novib.nl/>
2. G.D.F. <http://www.equidad.df.gob.mx/equidad/coinversion2008.html>