

Dinámicas organizacionales e institucionales en la implementación de políticas públicas: tensiones, significados y gobernanza

Editores invitados:

Miguel Eduardo Alva-Rivera¹
María Gabriela Martínez Tiburcio²

La implementación de políticas públicas ha sido, históricamente, una etapa relegada frente al análisis del diseño y la decisión. Desde los trabajos pioneros de Pressman y Wildavsky (1973), pasando por los debates entre enfoques top-down y bottom-up, hasta los estudios comparados de tercera generación (Goggin, 1986; Winter, 2012), la agenda de investigación ha evolucionado metodológica y conceptualmente.

Esta evolución ha abordado de manera relevante una premisa teórica, esta es que la implementación no es necesariamente una fase posterior al diseño de las políticas públicas (Majone y Wildavsky, 1979). Por lo que se ha considerado que la implementación no es la aplicación de la política pública, sino el espacio donde la política realmente se produce. De esta manera, la visión secuencial del ciclo de políticas, ha limitado la comprensión de este proceso.

Este número de la Revista Digital de Estudios Organizacionales se adhiere a este enfoque en cuanto a los estudios de implementación de políticas, al considerar que las políticas públicas no se implementan en un vacío normativo, sino en entramados organizacionales atravesados por reglas formales e informales, marcos interpretativos, relaciones de poder y mecanismos de apropiación legítima. En este sentido, la implementación no puede entenderse como un problema de cumplimiento técnico y tampoco como un paso natural de decisiones normativas hacia resultados observables.

Al contrario, este proceso se concibe como un campo de interacción entre actores, organizaciones y estructuras institucionales que condicionan, reinterpretan y

¹ Investigador Posdoctoral SECIHTI en FLACSO-México. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México. Mexicano. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1400-2448> Correo-e: alvaeduardo27@gmail.com

² Profesora Titular de Carrera Nivel C de Tiempo Completo. Departamento de Procesos Sociales. División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Lerma. Mexicana. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3527-0700> Correo-e: g.martinez@correo.ler.uam.mx

transforman las decisiones adoptadas. Se considera que, en su tránsito por organizaciones públicas, arreglos intergubernamentales e interacciones sociales, dichas decisiones también son negociadas en términos de los instrumentos que habrán de utilizarse para su implementación como en sus significados. De este modo, las reglas formales conviven con normas informales; la jerarquía interactúa con redes horizontales de acción pública; la legalidad se enfrenta a tensiones de legitimidad; y los servidores públicos actúan no solo como ejecutores, sino como productores de significado.

Los trabajos que integran este dossier exploran precisamente estas dinámicas desde distintos niveles analíticos, a saber: micro, meso y macro. También lo hacen desde diversos enfoques teóricos. Aspecto que permite contribuir a la literatura existente sobre implementación en México y América Latina.

Un marco interpretativo para el estudio de la implementación

El artículo que abre este dossier propone una agenda teórica orientada a comprender el proceso de implementación de políticas como un campo organizacional e institucional atravesado por lógicas diversas, marcos interpretativos y relaciones de poder que configuran la acción pública en contextos específicos. A partir de la articulación entre la gobernanza interpretativa y la perspectiva de lógicas institucionales, se plantea que la implementación debe entenderse como un proceso en el que actores organizacionales interpretan reglas, políticas y problemas públicos desde tradiciones, valores y marcos cognitivos específicos.

La gobernanza interpretativa permite reconocer que la acción pública no se explica exclusivamente por incentivos o estructuras formales, sino por las narrativas y significados que orientan la práctica de los actores. Por su parte, el enfoque de lógicas institucionales aporta una herramienta para analizar cómo esos significados se estructuran en campos organizacionales atravesados por racionalidades múltiples, tal como la lógica: burocrática, profesional, comunitaria, política o de mercado; las cuales coexisten, compiten y se superponen.

Esta propuesta no busca sustituir los marcos clásicos de implementación, sino ampliarlos. Al situar el análisis en el plano organizacional e institucional, se sugiere que las políticas públicas no se limitan a ser ejecutadas. Mas bien son reconstruidas en arenas de acción donde reglas formales, normas informales y tradiciones interpretativas se entrelazan. Sobre este apuesta teórica-conceptual dialogan las contribuciones que integran el número.

Tensiones entre diseño normativo y prácticas organizacionales

Un primer conjunto de artículos pone en evidencia la tensión entre el diseño formal de las políticas y su despliegue organizacional. Así, por ejemplo: el análisis del hacinamiento penitenciario en América Latina, con énfasis en el Estado de México, muestra cómo un fenómeno estructural se construye como problema público en medio de limitaciones institucionales persistentes. Más allá de la evidencia estadística, el trabajo revela que las respuestas gubernamentales operan dentro de marcos organizacionales que reproducen inercias, capacidades diferenciadas y restricciones históricas. El problema del hacinamiento no es únicamente demográfico o presupuestal, sino institucional.

En una línea similar, el estudio sobre las Comisiones Estatales de Búsqueda en México examina la tensión entre el diseño normativo de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada y las realidades organizacionales de su implementación a través de un estudio comparado. Mediante un enfoque que articula teoría neo-institucional y estudios críticos de la gestión, el trabajo identifica que, en ambos casos de estudio, los modelos organizacionales analizados no podrían explicarse sin la comprensión de sus trayectorias institucionales previas. Además, identifican que tales configuraciones organizacionales afectan la construcción de su legitimidad generando una tensión entre legitimidad institucional, legitimidad social y efectividad operativa.

Dentro de este mismo eje analítico se inscribe el ensayo que examina la implementación del Plan General de Apoyo y Reconstrucción en Acapulco de Juárez tras el huracán Otis. El trabajo plantea que el Acuerdo Político-Administrativo (APA), si bien puede dotar de coherencia política y constituir una condición necesaria para la acción pública, no es suficiente para asegurar resultados efectivos en ausencia de arreglos institucionales que articulen capacidades y responsabilidades entre órdenes de gobierno (relaciones intergubernamentales). La traducción del APA en un Programa Político-Administrativo (PPA) evidenció una dinámica de centralización decisional que, aunque fortaleció la capacidad operativa federal, puso de relieve déficits en las relaciones intergubernamentales y en la articulación con las capacidades administrativas municipales. Desde la perspectiva de la implementación, ello revela una tensión entre liderazgo central y coordinación horizontal y vertical, así como entre diseño formal y capacidades territoriales efectivas.

En este sentido, la experiencia confirma que, en contextos de desastre, la eficacia de la acción pública depende no solo de la centralización y del control político, sino de la construcción de esquemas de gobernanza cooperativa que integren

capacidades, incentivos y mecanismos de coordinación coherentes con el diseño institucional y con la realidad social del territorio afectado.

Por su parte, el ensayo sobre la burocracia de calle en el programa Jóvenes Construyendo el Futuro desplaza la mirada hacia el nivel micro-organizacional. La discrecionalidad de los funcionarios que interactúan directamente con la población beneficiaria se convierte en un factor decisivo que puede ampliar o restringir el acceso a derechos y oportunidades. Aquí, la implementación aparece como un proceso profundamente situado, en el que los marcos interpretativos y las rutinas organizacionales moldean los resultados de las políticas públicas que se implementan.

En conjunto, estos trabajos cuestionan la premisa de que el diseño normativo garantiza resultados lineales y homogéneos. Desde una perspectiva institucional y de implementación, muestran que esta constituye un espacio de mediación organizacional, coordinación intergubernamental y construcción de acuerdos, en el que las reglas formales coexisten —y a menudo entran en tensión— con prácticas informales, marcos interpretativos y relaciones de poder que configuran los resultados de la acción pública.

Gobernanza, redes y coproducción de la acción pública

Un segundo eje del dossier, se centra en la transformación de los arreglos de gobernanza y en la emergencia de nuevas formas de interacción entre Estado y sociedad. En este sentido, el estudio sobre la Nueva Gobernanza Pública en el Área Metropolitana de Guadalajara examina cómo la gestión de problemas urbanos complejos exige estructuras interorganizacionales basadas en redes, coordinación y participación ciudadana. La implementación deja de ser un proceso jerárquico y se sostiene en la interacción entre múltiples actores. De modo que en este escenario, las dinámicas relacionales, en conjunto con la voluntad política que las promueven sostienen la acción colectiva.

En una perspectiva complementaria, el análisis del barrismo social en Colombia muestra cómo actores tradicionalmente estigmatizados pueden convertirse en co-creadores de política pública. El caso de La Banda Tricolor ilustra procesos bottom-up en los que la participación comunitaria desdibuja las fronteras entre formuladores, implementadores y beneficiarios. La implementación aparece aquí como un proceso coproducido, en el que saberes locales y estructuras institucionales interactúan de manera dinámica. Entonces, la implementación de políticas públicas no sólo tiene lugar bajo estructuras jerárquicas y centralizadas,

así como tampoco en mecanismos formales de acción pública, al contario, produce sentido en el territorio en que opera mediante experiencias situadas.

En síntesis, estos trabajos amplían la comprensión de la implementación más allá del aparato estatal, al exponer que las políticas públicas se despliegan en redes de actores en que se encuentran organizaciones públicas, sociales y comunitarias, quienes participan en la producción de bienes públicos.

Transformaciones estructurales y entorno institucional

El artículo sobre la apertura comercial de México introduce una dimensión macro-estructural al dossier. A partir de un análisis econométrico del patrón comercial entre 1990 y 2021, el estudio da cuenta de la transformación sostenida del nivel de apertura del país. Si bien se trata de un enfoque cuantitativo centrado en patrones de comercio, sus implicaciones trascienden el ámbito económico, ya que los cambios estructurales reconfiguran las capacidades estatales, los incentivos organizacionales y los márgenes de acción en la implementación de políticas públicas.

También se encuentra el estudio Democracia trunca: Efectos limitados de la reforma laboral en los CCT de la industria automotriz de Querétaro, que analiza los alcances limitados del cambio institucional derivado de la reforma al artículo 123 constitucional y de la Nueva Ley Federal del Trabajo (NLFT) en México. La investigación sostiene que los resultados limitados y heterogéneos de dicha reforma pueden explicarse a partir de tres variables interrelacionadas: la persistencia de la inercia del corporativismo sindical, la operación de instituciones informales de carácter competitivo y la rigidez cultural que sostiene liderazgos autoritarios y restringe la participación democrática al interior de los sindicatos. En este sentido, el estudio concluye que la implementación efectiva de la NLFT exige trascender un enfoque meramente procedimental y atender las estructuras de poder subyacentes que reproducen el statu quo y obstaculizan la democratización sindical.

Otro estudio inscrito en esta línea es: La implementación de la evaluación en México: entre la institucionalización del control y el desmantelamiento del aprendizaje público. Su análisis sostiene que, más allá de su dimensión técnica y aparentemente lineal, la evaluación constituye un proceso político de negociación en el que se disputan recursos, significados y legitimidades, y donde confluyen intereses y culturas organizacionales diversas. Asimismo, el estudio argumenta que la implementación de la evaluación en México ha sido fragmentada, lo que obstaculiza la articulación entre funciones de control y procesos de aprendizaje

organizacional. Finalmente, examina la trayectoria reciente del Sistema de Evaluación del Desempeño e identifica la desaparición del CONEVAL en 2025 como un punto de inflexión que reconfigura el arreglo institucional y cuyos efectos iniciales comienzan a evidenciarse.

Por último, este número cierra con el ensayo Relato, imaginario organizacional y producción de sentido en la universidad pública latinoamericana: una lectura crítica desde la UAM-I, cuya propuesta teórica concibe el relato como una infraestructura simbólica indispensable para la cohesión de la acción colectiva. Desde esta perspectiva, la narrativa no constituye un elemento accesorio, sino un dispositivo fundamental para articular identidades, memorias y horizontes institucionales. La investigación toma como caso empírico-simbólico el libro *Relatos de viaje. 50 años de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa*, a partir del cual se reflexiona sobre el imaginario organizacional y los procesos de construcción de sentido en la universidad pública latinoamericana. Entre sus principales hallazgos, se sostiene que la universidad pública se mantiene no tanto por la solidez de sus estructuras formales como por su capacidad de producir y recrear sentidos compartidos mediante la narrativa. En consecuencia, burocracia y relato no constituyen esferas necesariamente antagónicas, sino dimensiones en tensión que, en su interacción, pueden enriquecer y revitalizar la vida universitaria.

Estos trabajos recuerdan que las dinámicas organizacionales no pueden analizarse al margen de transformaciones institucionales más amplias que redefinen el entorno en el que las políticas se ejecutan.

Conclusiones

En su conjunto, los artículos que integran este número especial convergen en una tesis común: la implementación de políticas públicas es un proceso organizacional e institucional atravesado por tensiones entre norma y práctica, legitimidad y efectividad, jerarquía y red, estructura y agencia, burocracia y relato. Más que ofrecer respuestas concretas, este número invita a profundizar en: el estudio de las organizaciones, las reglas formales e informales y los marcos interpretativos que configuran la acción pública. De este modo, el presente número reúne diversos estudios sobre implementación que abordan distintos niveles de análisis —macro, meso y micro—, así como una variedad de instituciones, programas y reformas gubernamentales.

Finalmente, en un contexto marcado por una creciente complejidad social, crisis humanitarias, transformaciones económicas y mayores exigencias ciudadanas,

comprender la implementación como un proceso dinámico, conflictivo y situado no solo resulta pertinente, sino imprescindible para el análisis de la acción pública.

Referencias

- Goggin, M..L (1986). The 'Too Few Cases-Too-ManyVariables' Problems in Implementation Research. *The Western Political Quarterly*, 39 (2), pp. 328-347.
- Majone, G. & Wildavsky, A. (1979) Implementation as Evolution. In J. Pressman & A. Wildavsky (Ed.), *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland* (pp. 163-180). University of California Press. <https://doi.org/10.1525/9780520353497-012>
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*. University of California Press.
- Winter, S. (2012), *Implementation Perspectives: Status and Reconsideration*. In Guy Peters y Jon Pierre (eds.) *Handbook of Public Administration* (pp.265-278). Sage Publications.