

Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19

Proyecto PISAC-COVID-19-00021. “La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: Una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas”.

Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19 : documento de Trabajo nro. 1 : Proyecto PISAC-COVID-19-00021 : la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19 : una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas / María Mercedes Di Virgilio... [et al.].- 1a ed.- Ciudad Autónoma de Buenos Aires : María Mercedes Di Virgilio, 2022.
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-88-3824-3

1. Políticas Públicas. 2. Pandemias. 3. Crisis Social. I. Di Virgilio, María Mercedes.
CDD 362.0423

Como citar este documento

Bertranou, J.; Brites, W.; Capdevielle, J.; Chiara, M.; Di Virgilio, M. M.; Guevara, T.; Molina, M. M.; Pérez, V.; Rodríguez, M. C.; Soldano, D. & Villagrán, A. (2021). *Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19*. Documento de Trabajo nro. 1: Proyecto PISAC-COVID-19-00021: “La implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID-19: una mirada desde las relaciones intergubernamentales y las redes de políticas”. ANPCyT. Disponible en: <https://tripcovidigg.sociales.uba.ar/publicaciones/>

Hacia un enfoque para el análisis de la implementación de políticas públicas para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia COVID19

Julián Bertranou, Walter Brites, Julieta Capdevielle, Magdalena Chiara, María Mercedes Di Virgilio, Tomás Guevara, María Mercedes Molina, Verónica Perez, María Carla Rodríguez, Daniela Soldano y Andrea Villagrán

Introducción

La pandemia por COVID 19 colocó en el centro de la escena los desafíos emergentes de la función de gobernar, no sólo por la urgencia de respuestas requeridas para contener los múltiples efectos —sanitarios, sociales, económicos, etc.— desencadenados por la misma, sino también por la importancia que asumieron las relaciones políticas entre actores gubernamentales y entre estos y la sociedad civil, como sustrato de una sinergia con mayor o menor probabilidad de que las medidas implementadas alcancen mayores grados de eficacia.

La función de gobernar —sumada a la necesidad de intercambio de recursos, conocimiento y cumplimiento de sus responsabilidades legales—, obliga a los diferentes niveles de gobiernos de un Estado a estar en constante interacción y relacionamiento (Zapata Cortés, 2013). De este modo, las relaciones intergubernamentales (RIGs) definen un “cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles del sistema federal” (Anderson, citado en Wright, 1997:71). Estas relaciones se organizan en patrones (más o menos) estables de interacción entre actores que toman forma en torno a problemas de políticas y/o programas, así como en marcos institucionales determinados (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1997; Chiara, 2018). De este modo, las políticas públicas producen la

escena y el marco en el que los actores despliegan sus estrategias e interactúan, al tiempo que se constituyen como actores en acciones mutuamente referidas.

Este proyecto pone el foco en las iniciativas de asistencia, contención y promoción para dar respuesta a las diferentes etapas de la crisis desatada por la pandemia por COVID-19. En un contexto caracterizado por su extrema incertidumbre, interesa comprender cómo los actores de los diferentes niveles del gobierno y la propia ciudadanía —todos ellos con diferentes objetivos y preferencias— coordinan (con mayores o menores niveles de tensión, disputa y acuerdos) estrategias en relación con un determinado problema o decisión de política pública en una red de relaciones interinstitucionales e interorganizacionales.

Este conocimiento se revela como valioso para asegurar la implementación efectiva de las iniciativas post pandemia y para comprender las posibilidades y alternativas de implementación de cara a facilitar una “nueva normalidad”.

1. El enfoque de las relaciones intergubernamentales (RIG's)

La implementación de políticas públicas requiere frecuentemente del concurso de múltiples organismos estatales, pertenecientes a un mismo nivel de gobierno o a instancias gubernamentales de distinto nivel político institucional (por ejemplo, Nación, provincias y municipios). Esta concurrencia de distintas unidades gubernamentales, orientadas a la atención de diversas problemáticas, da pie a una dinámica de relaciones que contienen distintos aspectos y condiciones, que a su vez mutan en el proceso mismo de implementación de las iniciativas públicas, a medida en los requisitos de la acción conjunta cambian. Para el abordaje de la densa gama de relaciones entre unidades gubernamentales —no exclusivas de configuraciones institucionales federales— se ha desarrollado un enfoque denominado Relaciones Intergubernamentales (RIG). Con este concepto se hace referencia a un «importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo o nivel territorial de actuación» (Agranoff, 1997).

El aporte de Robert Agranoff (1997) es uno de los más ricos y amplios para el análisis de este fenómeno. Para el autor, es muy significativo el contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo o nivel territorial de actuación. Estas se manifiestan de manera mucho más amplia que lo que los estudios más formalistas y normativos dejan entrever. Las RIG no son una tarea de generalistas (o de especialistas en RIG), sino de distintos expertos sectoriales de los gobiernos, que se involucran con otros de otras unidades, en función de mandatos o de objetivos a cumplir. Las RIG no representan un fenómeno exclusivo de los países federales: “ninguna democracia reserva todas las prerrogativas de gobierno a una sola entidad”, dice el autor citando a Elinor Ostrom.

El concepto de RIG trasciende los enfoques constitucionales-legales, tanto en lo que respecta a las divisiones entre los gobiernos como en lo relativo a sus respectivas competencias. En esta dirección se caracterizan por su dimensión política, en sentido amplio. Agranoff (1997) señala otros rasgos de las RIG, como la importancia del elemento humano y el hecho de que cualquier empleado está involucrado, potencialmente, en ellas. También destaca su carácter dinámico, en tanto suponen continuos contactos e intercambios de información y puntos de vista, lo cual acarrea transformaciones tanto en la configuración del fenómeno como en los objetivos iniciales, a medida que se desarrolla el proceso de la política.

Otro aporte importante es el de Wright (1997). Para este autor, las RIGs aluden a las actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles del sistema federal. En su libro define tres enfoques posibles desde los cuales abordar estas relaciones: histórico, descriptivo y relativo al contenido de las políticas. Estos invitan a ir más allá de una perspectiva institucional formal, habilitando el planteamiento de hipótesis acerca de cómo es la relación entre las RIGs y el derrotero de las políticas públicas.

La experiencia de los países federales y los estudios comparativos han marcado una huella significativa para mirar la relación entre los arreglos intergubernamentales singulares y la implementación de las políticas públicas (Banting y Corbett, 2002; Castles, Leibfried y Obinger, 2005). Las investigaciones transitan distintos aspectos de esta compleja relación: el papel de las agencias federales y la importancia de los liderazgos de las autoridades nacional y estadual (Wilson, 2006; Viana y Machado, 2009; Chiara, 2018); los cambios en la escena local (Cabrero Mendoza, 2010; Arretche, 2003; Alonso, Gutierrez, Merlinsky, 2016); la distribución de funciones entre niveles de gobierno y los niveles de autonomía (Banting y Corbett, 2002; Falletti, 2007; Castles, Leibfried y Obinger, 2005); los resultados de los procesos de descentralización (Cabrero Mendoza, 2006 y 2010; Goldschmit y Cetrángolo, 2011) y la dinámica de los actores (Fenwick, 2008; Ianni Segatto, Béland y Marchildo, 2019); el papel de las políticas de las instancias centrales frente al desafío de la igualdad (Fendwic, 2008; Arretche, 2010; Chiara, 2018); y la cuestión misma de la coordinación (Cabrero Mendoza, 2006; Dourado y Elías, 2011; Repetto, 2009).

La manera en la que estos estudios vinculan a las políticas públicas con las particularidades de la trama de RIG marca también diferencias. Una parte tiende a considerar a la política pública como subordinada al marco institucional, esto significa, en extremo, enfatizar las implicancias de los rasgos particulares de la trama de las RIG. En este marco, Gibson (2004) señala la importancia de los atributos del sistema federal, como la “prerrogativa de no adherir” a los programas federales y ser “punto de veto” de las decisiones del gobierno central. Estas propiedades son consideradas como parámetro, oportunidad o restricción, según la perspectiva y énfasis de cada enfoque (Banting y Corbett, 2002; Wilson, 2006; Arretche, 2003 y 2010).

Otro conjunto de estudios enfatiza la influencia de las políticas sobre las

RIG en el sentido de destacar el papel que pueden tener en la producción de relaciones entre los actores de gobierno (Falleti, 2007 y 2010; Cabero Mendoza y Solís, 2009; Cabrero Mendoza, 2010).

Un tercer grupo transita por lo que Castles, Leibfried y Obinger (2005) denominan “doble vía”; esta perspectiva postula la existencia de relaciones recíprocas entre políticas y relaciones intergubernamentales (Viana y Machado, 2009; Castles, Leibfried y Obinger, 2005; Dourado y Elías, 2011, Chiara, 2018).

El análisis de la bibliografía nos permitió identificar un conjunto de dimensiones relevantes para el estudio de las RIG’s:

- *Entes/organizaciones gubernamentales y funcionarios/as involucrados/as*: a partir del objeto de la RIG se pueden identificar las organizaciones y, eventualmente, los funcionarios/as interpelados/as por este objeto.
- *Modalidad de relacionamiento*: puede ser vertical u horizontal. Las primeras se producen entre distintas instancias u órdenes territoriales. La verticalidad no supone necesariamente un carácter jerárquico —aunque pueden ser relaciones asimétricas— ya que involucran entidades con cierta autonomía. Las horizontales se dan entre entidades gubernamentales del mismo nivel territorial, tanto intra como intergubernamental.
- *Propósito de la RIG*: puntual o amplio/difuso. Esto implica precisar el objeto que activa una RIG y el alcance del mismo.
- *Grado de formalidad de la relación*: Esta dimensión alude a si existen normas reconocidas que delimiten el alcance de la RIG, o se trata de acciones que interpelan la intervención de organizaciones estatales sin que haya parámetros previos que delineen esa interacción. En un extremo se ubican las relaciones totalmente formales (plasmadas en reglas), en el opuesto las íntegramente informales.
- *Institucionalización del seguimiento de las RIG (por ejemplo, secretaría ejecutiva o comité coordinador)*: esta dimensión es relevante a la hora de evaluar su permanencia o sostenibilidad, pero no es necesariamente una condición de éxito de la interacción.

También nos permitió reconocer algunos instrumentos relevantes a través de los cuales se canalizan las RIG. Siguiendo a Agranoff (1997), registramos los siguientes:

- *Las relaciones fiscales*: en especial entre unidades de gobierno de distinto nivel jurisdiccional (por ejemplo, los arreglos de coparticipación de impuestos).
- *Las subvenciones*: referidas a los marcos de financiamiento provistos por los gobiernos nacionales y/o federales para el desarrollo de actividades en el territorio, a cargo de unidades subnacionales. Este punto implica un acuerdo de colaboración

donde se definen los objetivos a cumplir, la secuencia de aportes y responsabilidades y los requisitos de financiamiento.

- *La regulación*: comprende las normas emitidas por gobiernos de nivel superior que influyen en la conducta de gobiernos subordinados.
- *Las estructuras gubernamentales*: esto es, las instancias institucionales de toma de decisiones conformadas por distintos gobiernos.
- *Las fuerzas políticas*: canalizan en su interior relaciones entre gobiernos asociados a las mismas.
- *Las acciones burocráticas*: políticas y programas que implican colaboración y coordinación.

2. Las políticas en la trama de las RIG: análisis a través de sus instrumentos

En este marco, la reconstrucción de las políticas de asistencia, contención y promoción para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia de la COVID 19, se apoya en el relevamiento de los dispositivos (emergentes observables, como planes, programas, leyes) y de los instrumentos que éstos movilizaron en su implementación. Analizar “cómo” las políticas nacionales desbordaron las fronteras de las organizaciones que las promovieron y llegaron a producir cambios en los distintos niveles (de los organismos a cargo en los niveles subnacionales, de las organizaciones en la micro implementación y a nivel de los hogares) es uno de los ejercicios más difíciles de la investigación en este campo. En contextos institucionales tan heterogéneos, la implementación de las políticas pone en evidencia, entre uno y otro aglomerado, combinaciones muy diversas de dispositivos: algunos resultaron de adaptaciones de los nacionales, otros fueron diseñados y promovidos por las provincias y también por los municipios; en algunos casos, convergieron en una estrategia mientras que en otros sólo coexistieron en el territorio. Estas iniciativas fueron —si es posible utilizar una metáfora— la “savia” que circuló por la trama de las relaciones intergubernamentales, promoviendo convergencias y develando tensiones, conflictos y diferencias en las ideas acerca de cómo enfrentar las consecuencias de la pandemia.

En un contexto diverso y con el objetivo de detectar las convergencias y divergencias entre las políticas resultantes de esas múltiples combinaciones, es necesario mirar más allá de la retórica de los dispositivos —aquello que éstos “dicen acerca de sí mismos”— y desentrañar el conjunto de regulaciones, incentivos e información —la combinación de “palos, zanahorias y sermones” en palabras de Vedung (1998)— de los que “están hechos” y con los que buscan producir cambios en los distintos niveles.

Esta reconstrucción reconoce dos momentos. El primero, consiste en conocer cómo las decisiones gubernamentales derivaron en mecanismos orientados a la asistencia, contención y promoción para dar respuesta a la crisis

desatada por la pandemia de la COVID-19. Estas decisiones se expresan a través de planes, programas y/o leyes, “dispositivos” que discurren por una matriz institucional heterogénea y son ejecutados por actores con ideas, intereses, capacidades y recursos también diversos.

El segundo movimiento consiste en captar la simultaneidad de la acción conjunta de los distintos “dispositivos” que componen a las políticas en cada uno de los ejes que se abordan en este proyecto; se trata de un ejercicio de capital importancia, en tanto en el devenir de los procesos de implementación se diluyen las fronteras (virtuales) de planes, programas y leyes y se convierten en recursos, incentivos y regulaciones de distinto tipo que atraviesan las organizaciones que componen la trama intergubernamental, responsables directas o indirectas de la implementación de las políticas, afectando en simultáneo la vida de las personas y los hogares (Chiara, 2017).

El análisis de los instrumentos permite indagar en los modos cómo se organizan las políticas y seguir el recorrido de su implementación. De la vasta literatura existente en relación a esta perspectiva (Schneider and Ingram, 1990; Linder y Peters, 1993; Vedung, 1998; Salamon, 2002; Lascoumes y Le Galès, 2007; Hood y Margetts, 2007; Vabo y Røiseland, 2009; Howlett et al 2020). Uno de los aportes más significativos para seguir el recorrido de las políticas a través de la trama intergubernamental es el que realizaron Lascoume y Le Galès, para quienes “un instrumento de acción pública constituye un dispositivo al mismo tiempo técnico y social que organiza relaciones sociales específicas entre el poder público y sus destinatarios en función de determinadas representaciones y significados de los que es portador”. Se trata de un tipo de institución cuya finalidad consiste en sostener un concepto concreto de la relación política/sociedad, a través de una forma particular de regulación. Desde esta perspectiva, la “instrumentación de la acción pública remite al conjunto de problemas planteados por la selección y el uso de los instrumentos (...) que permiten materializar y operacionalizar la acción gubernamental” (Lascoume y Le Galès [2009] 2014: 113).

Ahora bien, ¿de qué modo se pueden identificar los instrumentos frente a tanta diversidad de “dispositivos” presentes en cada uno de los ejes de políticas objeto del proyecto? Salamon propone un aporte metodológico desde el cual es posible distinguir entre “dispositivo” e “instrumentos” de políticas e insiste en la necesidad de cambiar la “unidad de análisis”, trasladando la mirada desde las “agencias públicas” o individualmente los “programas” (lo que en este proyecto se denomina “dispositivos”) hacia los “instrumentos” a través de los cuales se gobierna. En este marco, Salamon identifica un problema no siempre resuelto en la literatura: los diferentes programas de gobierno encarnan un número limitado de “instrumentos genéricos” que comparten características comunes, independientemente de los ámbitos en los cuales se han implementado (2002: 9- 10). El autor plantea que los “instrumentos” son más generales que los “programas” y éstos, a su vez, pueden involucrar distintos “instrumentos” actuando en un mismo campo de problemas. Asimismo, un mismo “instrumento” puede ser utilizado por diferentes “dispositivos” en distintos

campos de problemas (Salamon, 2002:20).

No todos los autores hacen esta distinción. Quienes enfatizan el carácter político de los instrumentos, tienden a utilizar el concepto para aludir indistintamente a los “instrumentos” como a los “dispositivos” singulares, como planes, programas y leyes (Lascoumes y Le Gales, Galès [2009] 2014; Linder y Peters, 1993; Vabo y Røiseland, 2009). Los esfuerzos que hacen otros autores para identificar los “instrumentos genéricos”, derivan en nociones más restringidas que tienden a eclipsar la dimensión política de los instrumentos (Salamon, 2002; Hood, 1983; Hood y Margetts, 2007). La distinción entre dispositivo e instrumento cobra importancia en este proyecto dado el interés por comparar el modo como se organizaron las políticas en los distintos aglomerados, independientemente del modo en el que cada jurisdicción haya decidido llamar a cada dispositivo. En muchos casos, se han nombrado de diferente modo dispositivos de políticas que comprendían instrumentos comunes.

Asimismo, distinguir entre ambas unidades (“dispositivo” e “instrumento” de gobierno) exige aguzar el análisis hacia la *identificación de instrumentos genéricos* que puedan movilizarse en el contexto de distintos dispositivos y que, a su vez, se imbriquen (trascendiendo sus fronteras) en la acción conjunta que suponen las políticas. Esta identificación tiene antecedentes en los distintos campos de políticas (Braun y Etienne, 2004, Chiara, 2017 y Yue et al, 2020). Desde esta perspectiva, los “instrumentos” serían la *unidad de análisis* y lo que se denominan “dispositivos de políticas” (programas, planes o leyes), la *unidad de observación*.

Más allá del carácter “discreto” (en el sentido de “separado”, “distinto”) que puede tener cada dispositivo, descomponer a éstos en sus “instrumentos genéricos” permite recomponer las distintas “totalidades” de las políticas que se articulan en cada territorio desafiando a los niveles subnacionales (provincias y municipios), a las organizaciones en la micro implementación (agencias de distinto tipo, hospitales y centros de salud, organizaciones sociales de base territorial, cooperativas de vivienda y/o trabajo, oficinas territoriales de acceso a la justicia, etc.) y, también, a los propios hogares.

Esta aproximación permite recorrer la trama intergubernamental (desde la nación hacia las provincias y municipios) trascendiendo los discursos generales (más o menos homogéneos) e indagar en las convergencias, divergencias y tensiones que se construyen en torno a los principales instrumentos de políticas. La idea es “hacer hablar” a los actores sobre las regulaciones, incentivos e información que “viajan” en sus instrumentos. Esta “entrada” al análisis busca dar cuenta de los procesos de reconstrucción que tienen lugar en la implementación.

Para mirar a las políticas desde la población, es necesario identificar aquellos instrumentos que buscaron incidir de manera directa en los hogares y detectar los modos en que acompañaron, apoyaron y promovieron (o desampararon) nuevas prácticas en relación a las condiciones que organizaron la vida de personas, familias y comunidades en el escenario pandémico.

3. La relevancia de la coordinación

Además de relevar dispositivos e instrumentos, en el estudio de las RIGs que se ponen en juego en la implementación de las políticas de asistencia, contención y promoción para dar respuesta a la crisis desatada por la pandemia por COVID-19, la coordinación constituye otro de los elementos críticos, en tanto atraviesa a las distintas dimensiones que configuran el concepto. La coordinación es un proceso de carácter técnico-político y analítico-instrumental que está orientado hacia el logro de la coherencia y articulación de las políticas para favorecer el alcance de los objetivos estratégicos. Alude de manera general a la posibilidad de actuación conjunta de numerosas organizaciones, cada una de las cuales realiza un aporte esencial para la producción de un bien o un servicio público. Pese a mantener relaciones de vinculación, los conceptos de coordinación y coherencia se distinguen entre sí. Para Martínez Nogueira (2010), la coherencia es previa a la coordinación: “es una cualidad vertical que se manifiesta en la articulación lógica entre la visión de país, la estrategia, los objetivos y los instrumentos de política” (Martínez Nogueira, 2010: p. 20). La coordinación se enfoca en la consistencia en el plano ‘horizontal’, que es el plano interno de los medios que constituyen las políticas. Las tensiones alrededor de la coherencia y la coordinación se presentan en distintos momentos. En la definición y jerarquización de problemas y en el diseño de medios de respuesta, se observan tensiones referidas a la coherencia de las políticas. En la ejecución (y coordinación de acciones) se manifiestan las restricciones derivadas de los diseños adoptados. La coordinación puede efectivizarse a través de distintos medios. Martínez Nogueira (2010, p. 21) menciona cuatro modos alternativos y complementarios:

- la jerarquía,
- el diseño de rutinas y procedimientos de actuación,
- la internalización de fines y valores (‘doctrina’) y
- la interacción incremental directa (‘ajuste mutuo’).

Raramente la coordinación (y la coherencia) puede alcanzarse meramente a través de la jerarquía y otros arreglos formales o de cúpulas. A estos elementos hay que agregarles “la coordinación al interior de redes sustentadas en liderazgos, relaciones regulares y reciprocidades, con actores que comparten concepciones sobre el sentido y las orientaciones de las contribuciones particulares”. Paralelamente, para Martínez Nogueira, tanto la coordinación como la coherencia requieren de una demanda social que “las precipite y sostenga” (2010, p. 22).

La bibliografía analizada sugiere que la necesidad de coordinar acciones o de fomentar la actuación conjunta de las organizaciones, en este caso públicas, proviene de la creciente brecha que se produce en dos dimensiones: (i) en *primer* lugar, los problemas contemporáneos son cada vez más complejos, porque su alcance *es cada vez mayor* y sus *causas son cada vez más numerosas e interrelacionadas*. Adicionalmente, los *ciudadanos* están cada vez *más activos* frente a los problemas y padecen la situación de manera integral y unificada, no

de manera fragmentada. (ii) En *segundo* lugar, los gobiernos se han ido especializando cada vez más y, en ese camino, las organizaciones se han ido apartando unas de otras, pensando únicamente en la parte del problema que les toca asumir.

En suma, los problemas son más complejos y el Estado aparece cada vez más fragmentado en su abordaje. Por lo tanto, se impone que los gobiernos generen instancias de coordinación y articulación de sus organizaciones con el objeto de reducir la fragmentación de los abordajes y aumentar la visión integral que tienen de los problemas públicos. El carácter novedoso y siempre cambiante de la pandemia como fenómeno epidemiológico, sumado a los impactos que ésta tuvo sobre los sistemas sanitarios, la economía y la vida cotidiana de las personas, potenciaron ese imperativo de coordinación y articulación e hicieron a su vez más difícil su consecución. Resulta necesario recuperar estas contribuciones para indagar en los esfuerzos de coordinación que tuvieron lugar entre niveles de gobierno, los procesos implicados, sus dinámicas y los resultados alcanzados.

Entre las funciones de la coordinación, la literatura destaca las siguientes:

- Pueden ayudar a reducir la incertidumbre entre los involucrados e integrar saberes especializados.
- Permiten avanzar hacia intervenciones coherentes e integrales.
- Evitan o minimizan la duplicación y superposición de acciones.
- Facilitan las condiciones para que haya sinergias de diversa índole: de procesos y actividades; de recursos; de autoridad, etc.
- Pueden resultar uno de los caminos pertinentes para recuperar el rol estratégico de gobierno.

El desarrollo de instancias de coordinación interorganizacional en pos de una mejora de los abordajes del Estado se asienta en una serie de factores que fortalecen su despliegue y consolidación. Entre ellos, se destacan:

- La voluntad política para encarar procesos de acción conjunta.
- El desarrollo de instancias de planificación común que integren niveles y organizaciones.
- La validación de la coherencia entre los objetivos estratégicos de gobierno, los objetivos sectoriales y los modelos organizacionales para la implementación.
- El diseño de instancias formales de articulación de acciones.
- La elaboración de protocolos de trabajo conjunto.
- El fortalecimiento de las capacidades estatales de coordinación.
- El diseño de instancias para el monitoreo y la evaluación de acciones conjuntas.

Sin lugar a dudas, existen factores de tensión que obstaculizan o impiden, en muchas oportunidades, la instrumentación de procesos de coordinación interorganizacional como la heterogeneidad normativa (cada organización tiene sus propios códigos y normas que definen el alcance de su actuación), los

conflictos políticos e interpersonales, y los débiles incentivos para coordinar cuando los premios y castigos se refieren únicamente al desempeño de los actores en función de los acotados mandatos de la organización, entre otros.

Las distintas experiencias de coordinación pueden ser clasificadas, asimismo, según diferentes criterios.

Según el grado de formalización:

- Informal: incluye contactos interpersonales y canales informales
- Formal:
 - Coordinador/a
 - Grupo inter-organizacional (comité, grupo de trabajo interministerial, etc.)
 - Unidad de coordinación (Gabinete Social)

Según la orientación:

- Vertical. Desde el nivel ejecutivo hacia el nivel operativo. Es fundamental para garantizar la articulación de esfuerzos a través de un trabajo concertado en el nivel de planificación. Este nivel juega un rol normativo, de financiamiento y monitoreo.
- Horizontal. Articula la acción de las distintas agencias y/o sectores. Conforman redes interinstitucionales que complementan la coordinación vertical.

Según las organizaciones involucradas:

- Coordinación *intergubernamental*: entre organizaciones de un mismo nivel de gobierno (nacional o subnacional).
- Coordinación *interjurisdiccional*: entre unidades de gobierno de distinta jerarquía político-institucional (relaciones Nación-Provincias en un país federal).
- Coordinación *público-privada*: cuando la actuación conjunta involucra tanto a organizaciones del ámbito estatal como del ámbito privado.

Finalmente, la coordinación de acciones entre organizaciones puede incluir distintos niveles y profundidad del involucramiento. A continuación, se muestra una tabla que pone en evidencia estos distintos niveles.

Tabla 1 | Niveles de acciones de coordinación

Nivel	Acciones pro-coordinación	Implica
Básico	Comunicación entre actores, consulta a actores	Reconocimiento del otro
Intermedio Básico	Negociaciones para evitar/reducir divergencias	Negociación
Intermedio Avanzado	Construcción de consensos, arbitraje para resolver conflictos	Concertación entre actores fundamentales
Avanzado	Definición de prioridades, estrategias integradas	Alineación estratégica

Fuente: Cuadro extraído del curso “Gestión Social y Territorio” dictado por Fabián Repetto. Año 2011.

4. Las capacidades estatales

Otro de los aspectos que atraviesa la relación entre las RIGs y la implementación de políticas públicas son las capacidades estatales, entendidas como “la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente” (Betranou, 2015). Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores, identificados como componentes de capacidad estatal y entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad, así como sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros.

El concepto supone la asignación de esta cualidad o atributo (aptitud) a entes (actores) estatales de distinto tipo en función de la finalidad u objetivo que se utilice como parámetro contra el cual evaluar la capacidad: puede tratarse del Estado-Nación como un todo (o un estado subnacional), de una agencia pública unitaria (AFIP, ANSES, CNRT, por ejemplo), o de un conglomerado de organizaciones estatales que deben actuar de manera conjunta en el marco de una política pública.

En segundo lugar, el concepto hace referencia a una cualidad del Estado o de sus organizaciones públicas que puede estar presente en diversos grados. En ese sentido, las organizaciones estatales pueden ser más o menos capaces, a partir de la existencia y actuación de estas dotaciones humanas, organizacionales, tecnológicas y de capital interorganizacional, y en función de ciertas metas u objetivos a ser alcanzados.

En tercer lugar, la capacidad sólo puede estimarse en relación con algún objetivo o alguna meta específica a cumplir; la capacidad no es genérica o en abstracto. Mientras más clara sea la delimitación del logro que se persigue y del alcance de las actividades previstas, más precisa será la estimación sobre la capacidad. Finalmente, el concepto de aptitud nos remite a la idea de la existencia (o no) de condiciones para el logro de los fines (resultados) previstos. La capacidad, entonces, no se ve reflejada en los resultados, sino en la existencia

de estas condiciones para el logro de resultados.

En el estudio de la capacidad y eficacia, es importante distinguir los componentes que hacen al atributo de capacidad (que son siempre de una organización estatal o conjunto de ellas), del contexto o ambiente que facilita u obstaculiza el ejercicio de esta capacidad. Ambas dimensiones tienen un efecto en el desempeño efectivo de una organización. Los que se denominan componentes de la capacidad son los factores que dan cuenta de la misma y explican su expresión, más allá del contexto o ambiente de efectivización.

Los que se denominan componentes de la capacidad son los factores que, de manera unilateral, pero sobre todo combinada, explican las manifestaciones de la misma. En Oszlak y Orellana (2001), los autores abrevan en una conocida literatura sobre “brechas o déficits de capacidad” (Tobelem, 1992a, 1992b; Grindle, 1997; Hilderbrand y Grindle, 1997). Identifican seis déficits posibles de capacidad institucional, a saber: dimensiones donde pueden observarse deficiencias en cuanto a dotaciones o relaciones que hacen a esta capacidad. Los déficits a los que aluden son los relacionados con (i) leyes, normas y en general, “reglas de juego”, (ii) relaciones interinstitucionales, (iii) la estructura organizacional interna y distribución de funciones, (iv) la capacidad financiera y física de las agencias ejecutoras, (v) políticas de personal y sistemas de recompensas y (vi) la capacidad individual de los participantes.

En otro sentido que guarda múltiples puntos de contacto con la clasificación anterior, los componentes propuestos son cuatro, y constituyen sub-atributos organizacionales: autonomía, legitimidad, organización e interdependencia. A continuación, se realiza una breve descripción de los mismos.

Autonomía. Este componente alude al grado de autonomía o heteronomía del Estado o sus organizaciones vis-à-vis los actores sociales o poderes fácticos, en sintonía con los problemas abordados por Skocpol (1985) y Migdal (1988, 2011), entre otros autores relacionados con este problema. La mayoría de las definiciones coinciden en considerar a un Estado o una organización pública como “autónomo” cuando las y los funcionarios son “capaces de formular sus propios objetivos y de implementar las políticas que de ellos derivan, aun contra la oposición de intereses sociales contrapuestos a las mismas” (Viguera, 2000). Así como la estatidad es una variable (Nettl, 1968), la autonomía de las organizaciones públicas también lo es, impactando de formas distintas sobre la capacidad.

Legitimidad. Este componente es el más complejo para discernir y, en muchos casos, ante la ausencia de evidencia que lo haga observable, es omitido sin más. Alude de manera directa a la creencia en la validez de las competencias asignadas a la organización estatal y al grado de aceptación de su autoridad, por parte de los ciudadanos y de otras organizaciones públicas y privadas. La aceptación de la validez de autoridad estatal es de naturaleza subjetiva y se traduce en la adhesión a sus mandatos y en una mayor posibilidad de actuación de esta autoridad.

Organización. Este componente tiene una importancia central para

explicar la capacidad de una organización estatal, sin desmedro de la relevancia de las demás dimensiones incorporadas al modelo de análisis. De los componentes identificados, este es el que alude a las condiciones internas de la organización, aquellas que explican de manera directa la función de producción y las funciones críticas. El componente alude a las condiciones que se desprenden del aparato burocrático que sostiene las actividades de la organización y las características que ofrece el marco institucional de relaciones entre distintas organizaciones estatales, de singular importancia cuando el actor estatal considerado es un sujeto complejo, integrado por una pluralidad de estas organizaciones. Las dimensiones de este componente son: a) autorizaciones legales, b) personas, c) cultura organizacional, d) medios financieros, e) estructura y procesos organizacionales, f) modelo productivo, g) estructuras de coordinación, h) sistemas de información y gestión, e i) infraestructura y equipamiento.

Interdependencia. Este componente comprende el capital social de acción interorganizacional de que dispone el ente estatal considerado como organización unitaria, con otras organizaciones estatales o con organizaciones sociales o no estatales. La capacidad de una organización depende también del uso de este recurso de acción conjunta con otras organizaciones, estatales o privadas.

Adicionalmente al análisis de los componentes de capacidad, es necesario observar el contexto o el ambiente dentro del cual se desenvuelve la organización o el conjunto de organizaciones. El contexto no hace a la capacidad propiamente, sino que la afecta en su desenvolvimiento. Debido a ello es que, para analizar la eficacia de la capacidad de un organismo, es necesario completar el análisis de los componentes con el análisis del contexto dentro del cual el organismo se desenvuelve y que incluye las reglas de juego generales dentro de las cuales actúa una organización, el apoyo político, la existencia de resistencias o conflictos y el grado de incertidumbre.

5. Las redes de políticas como analizador de las RIG's

En el curso de las actividades e interacciones que definen las RIG's se produce y reproduce un conjunto de relaciones formales e informales que establecen los actores gubernamentales y no gubernamentales entre sí, configurando redes de políticas.

“Las redes no son solamente una agregación de relaciones autónomas entre sí, sino que su configuración estructural reticular (red) afecta la probabilidad de la existencia y persistencia de esas mismas relaciones. En otros términos, una relación intergubernamental se produce en el marco de un sistema de relaciones políticas (red) cuya configuración estructural posee diversa relevancia para cada relación particular” (Mazzalay, Nazareno y Cingolani, 2017:305).

El concepto de redes en el análisis del proceso de políticas públicas surgió a mediados de los setenta y principios de los ochenta como una perspectiva

crítica al enfoque racional dominante en las ciencias políticas (Klijn, 1998). Sin embargo, no fue hasta inicios de los años noventa¹ que el enfoque de *redes de políticas* se aplicara a la indagación de las relaciones entre actores públicos y privados en los niveles intermedios (Marsh, 1998 en Zurbriggen, 2006). De este modo, el concepto buscaba dar cuenta de la manera en la cual una variedad de actores públicos y privados, articulados a partir de intereses en una política en particular, se conectaban unos con otros. El supuesto que sostiene la pertinencia del enfoque es que los actores en la red intercambian ideas, recursos y negocian posibles soluciones a problemas públicos, generando conexiones que borran los límites entre el Estado y la sociedad. En ese marco, si bien el Estado es reconocido como un actor central del proceso, no es el único protagonista. Su centralidad se asocia a la fortaleza (o no) de los otros actores y a las capacidades que el Estado despliegue en el proceso de implementación, pasando del nivel de la macro implementación a la micro. Es decir, que sus capacidades pueden diferir en los distintos niveles. Así, este enfoque trasciende las visiones socio-céntricas y Estado-céntricas (Zurbriggen, 2011).

Además, esta perspectiva permite desagregar el Estado, entrar en la “caja negra” y comprender que las organizaciones están habitadas por individuos y que, en la búsqueda de soluciones a los problemas colectivos, ellos están restringidos por marcos institucionales. La importancia de articular esta lógica de análisis de las políticas públicas es central para los objetivos de un gobierno, dado que tanto la incorporación de un tema en la agenda como el diseño de una nueva política, a partir de una legislación y demás regulaciones, tienen poca posibilidad de éxito si los actores que las deben cumplir están poco interesados en ello. Implica la necesidad de situar a una acción política y social en el contexto estructural que tiene lugar. De este modo, el resultado se explica como consecuencia de las intenciones y acciones de los actores inmediatamente implicados y según la lógica o estructura institucional del conjunto de relaciones en las que participan. En este sentido, las configuraciones institucionales particulares les dan estructura a actores intencionados y definen un abanico de posibles estrategias y oportunidades, aunque los actores pueden potencialmente (al menos, en parte) transformar esas estructuras mediante sus acciones (Zurbriggen, 2011).

El enfoque de redes de políticas, de este modo, viene a complementar y a complejizar el enfoque más tradicional del proceso de políticas (March y Olsen, 1975; Lindblom y Cohen, 1979; Kingdom, 1984) en un intento de 'contextualizar' dicho proceso (Klijn, 1998) y de aportarle mayor comprensión. Así, los procesos de políticas son el resultado de interacciones complejas entre diferentes actores que protagonizan y desencadenan cursos de acción, cuyas percepciones de los problemas y soluciones cambian a lo largo del tiempo y que, por ende, en el proceso mismo dan forma a la política pública (Zurbriggen y Milanese, 2008).

¹Sus representantes iniciales más importantes fueron Rhodes (1997) en Inglaterra; Fritz Scharpf (1993) y Renate Mayntz (1993, 1994) en Alemania, así como Kickert, Klijn y Koppenjan (1997) en Dinamarca (Zurbriggen y Milanese, 2008).

A pesar de la multiplicidad de perspectivas que actualmente conviven bajo el paraguas de las *redes de políticas*, es posible definir a las redes como un conjunto de actores colectivos —habitualmente, organizaciones públicas, privadas y organizaciones sociales—, con interacciones más o menos estables a través de las cuales dirigen, coordinan o controlan los recursos materiales o inmateriales en un ámbito de política pública de interés común (Zurbriggen, 2011). Dichas redes pueden entenderse como *configuraciones* que condensan el conjunto de las relaciones formales e informales que se tejen entre los miembros del grupo (Martínez Escamilla, 1996:46).²

De este modo, el concepto de redes de políticas constituye una herramienta metodológica para abordar la implementación concreta de una o varias políticas públicas. Permite observar la forma en que diversos actores —tanto estatales como no estatales— se vinculan en distintos niveles y dependencias de actuación del Estado, definen un problema, se posicionan frente al mismo y diseñan propuestas para resolverlo. Nos interesa poner el énfasis en los intereses que se expresan, las negociaciones y tensiones que se suceden, prestando una mayor atención a las relaciones de poder que intervienen y delinear la definición e implementación de las políticas públicas. Esto nos posibilita analizar qué intereses se incluyen y cuáles se excluyen a partir de la red como forma institucionalizada de relaciones, o qué tipo de lógica produce o reproduce (asistencial, productiva o política, es decir, orientada a la transformación de las relaciones de poder, entre otras lógicas posibles). Se trata de una herramienta que usamos para poner en foco aquellas vinculaciones significativas entre actores, es decir, que le dan un curso predominante a la política pública en su implementación concreta en un lugar. Lo cual significa que no resulta relevante en este análisis todos los tipos de vinculaciones institucionales en torno [a la política pública] que puedan darse en un lugar, sino aquellas que definen de manera predominante la implementación concreta de la política pública objeto de este estudio (Arzeno y Alvarez, 2018:75 y 76).

6. Los procesos de implementación de políticas desde el enfoque de redes

Posicionarse desde la perspectiva de las redes de políticas públicas implica elaborar una concepción que trascienda la distinción o dicotomía tradicional entre agente y estructura. Así, se busca capturar el complejo juego entre actor e institución en el proceso de elaboración y realización de las políticas públicas (Zurbriggen, 2011).

² Operativamente, definimos las redes de políticas como el “conjunto de actores que entran en relación para la definición/implementación concreta de una política pública determinada [...] Ponemos el énfasis en las relaciones que se establecen entre las propias unidades estatales a partir de ciertas coincidencias programáticas o hasta incluso ideológicas respecto del problema en cuestión y a cómo enfrentarlo. Y a partir de ahí observamos las relaciones que se establecen con otros actores directamente vinculados a la cuestión” (Arzeno y Alvarez, 2018:75).

En este marco, el análisis desde las redes de políticas públicas ofrece un medio para establecer un lazo entre las explicaciones de nivel micro y de nivel macro. Aunque el objetivo final no es sólo la explicación del comportamiento individual, esta aproximación considera que explicarlo o comprenderlo de manera suficiente es un paso intermedio y necesario para la explicación del funcionamiento del sistema político, ya que se considera que el comportamiento del sistema es la resultante de las acciones de sus partes componentes. Por lo tanto, es importante desarrollar un esquema de análisis que dé lugar a transiciones múltiples. El nivel meso constituye el entorno inmediato de definición de la situación, de control y de acceso a diversos recursos de los actores, tiene incidencia en la reformulación de los objetivos por parte de los actores y, por lo tanto, tiene consecuencias en el nivel micro. A su vez, las acciones de los individuos inciden en la estructura meso, en los resultados de políticas. Pero también la capacidad de los actores de politizar sus intercambios y de tratar de participar en los procesos de regulación y redefinición de las reglas del sistema está mediada por las reglas del juego político macro. Por lo tanto, el nivel meso también influye en el nivel macro, el cual a su vez impone las reglas de funcionamiento general permitiendo, facilitando o dificultando tal o cual estructura. Así, la aproximación estructural añade capacidad explicativa mediante la posibilidad del estudio dinámico de las interrelaciones entre los niveles macro, meso y micro, permitiendo establecer de modo más preciso la relación entre micro y macro (Zurbriggen, 2011).

Asimismo, con base en la aplicación de este enfoque al caso argentino, Arceno y Alvarez (2018:71) plantean que existen “notorias ambigüedades en torno a cómo se problematiza este tema [...] según las provincias y los ámbitos locales que se consideren”. O sea, los territorios y sus características no parecen ser una cuestión menor para pensar el funcionamiento de estas redes, especialmente en países federales y fuertemente desiguales como Argentina. El curso predominante de la política pública está atravesado por una dimensión territorial que resulta fundamental identificar e incorporar en el análisis. De este modo, se hace evidente la complejidad de la estructura territorial y la necesidad de la cooperación de los actores públicos y privados que concurren en el espacio para la búsqueda de solución a los problemas de los territorios (Zurbriggen y Milanese, 2008).

Otro aporte del enfoque al análisis de las políticas es que propone considerar no sólo las acciones dirigidas desde actores del nivel central (*top down*), sino también aquellas que emergen de las instituciones y agentes locales (*botton- up*), asignando un rol preponderante a los actores y autoridades regionales y locales (Zurbriggen y Milanese, 2008). De este modo, si bien un supuesto fuerte que organiza el enfoque es la cooperación y la colaboración entre diferentes actores, también las redes pueden configurarse en torno a los conflictos que emergen en las interfases entre las lógicas *top-down* y *botton- up*. Así, los conflictos y las relaciones de poder pueden entenderse como una dimensión constitutiva de las redes de políticas públicas, escasamente indagada en las investigaciones sobre el tema.

7. Aspectos metodológicos para reconstruir redes de políticas

¿Cómo analizar una red de políticas? Con base en los aportes de Zurbriggen (2011) y Scharpf (1997) proponemos una metodología para caracterizar las redes de políticas:

- Identificar *los actores*, clarificar cuáles son sus posiciones, estrategias, metas, preferencias, percepciones y cómo éstos utilizan su influencia política.
- Identificar y caracterizar *las constelaciones de actores*: conjunto de actores que intervienen, sus opciones estratégicas, los resultados asociados con éstas y la percepción que de ellos poseen.
- Caracterizar la *matriz política en la que se despliega el proceso de implementación*. Una matriz es un lugar o medio donde se produce o desarrolla algo, una estructura o ambiente donde una actividad o proceso particular ocurre o se despliega. En este sentido específicamente una matriz política constituye un sistema de variables socio-estructurales, político-institucionales e ideológico-culturales que: (a) fija los límites de factibilidad para la realización de intereses de grupos sociales y el alcance de objetivos de actores políticos, (b) define probabilidades diferenciales para la realización de esos intereses y el alcance de los objetivos políticos factibles y (c) brinda a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan y deberían funcionar las relaciones sociales, influyendo de esta forma sobre la percepción de los límites de factibilidad y cursos de acción más apropiados para alcanzar objetivos y realizar intereses (Acuña y Chudnovsky, 2013:29).
- Determinar cómo se producen, en ese marco, *los procesos de intercambio de recursos y de información* entre los actores situados dentro de red.
- Caracterizar los *mecanismos que guían estos intercambios*: las reglas, las rutinas informales, los vínculos organizacionales, etc. Todo ello para dar cuenta de los *modos de interacción*: formas específicas en las que interactúan los actores en determinadas constelaciones situadas en marcos institucionales específicos (Zurbriggen, 2011).

El desafío se centra en desagregar estas diferentes dimensiones de análisis de una realidad compleja y examinar cómo los actores públicos y privados se relacionan en una arena política constreñida por las reglas de juego de la red (nivel meso) y por ciertos rasgos distintivos de la matriz histórica —que define la configuración de un sistema político— (nivel macro) y del contexto más general en el que están insertos. El fenómeno en el nivel medio no puede ser explicado de manera aislada de las instituciones políticas más generales. No sólo las características del sector (patrones de interacción entre los actores) deben ser tomadas en cuenta para explicar las hechuras de las políticas públicas, sino que

también deben ser incorporados los arreglos políticos y administrativos nacionales. Es importante indagar hasta qué punto las tradiciones estatales, los arreglos constitucionales, la estructura burocrática y la cultura política afectan la administración de políticas públicas (Zurbriggen, 2011: 194).

Desde esta perspectiva las variaciones políticas estarían determinadas por la interdependencia de estos factores: la configuración institucional del sistema político y de la acción política que se viabiliza en la implementación de las políticas públicas. De ahí la importancia de investigar las dimensiones sectoriales de agregación de intereses en conexión con la naturaleza del Estado, y las transformaciones de los procesos políticos administrativos contemporáneos. Asimismo, estas variaciones deben ser analizadas considerando el contexto económico, social y político más amplio en que están insertas (Zurbriggen, 2011: 194).

Asimismo, resulta relevante recuperar la incidencia que tienen las instituciones, por un lado, sobre las percepciones, las preferencias y las capacidades de actores individuales o colectivos y, por otro, sobre las formas en que estos actores interactúan (Scharpf, 1997). Las instituciones son, sin duda, la principal fuente de información de los actores y el principal factor que influye sobre sus decisiones, en el sentido de que reducen los incentivos para seguir ciertas estrategias de acción y aumentan los incentivos para realizar otras. Las instituciones varían entre sociedades de diferentes naciones y también cambian a lo largo del tiempo. Asimismo, si bien una vez instaladas el cambio institucional es costoso, las instituciones no influyen en las decisiones de una manera determinista, puesto que siempre existen distintas posibilidades de acción que dejan un amplio margen para que los actores elijan entre diferentes opciones tácticas y estratégicas (Zurbriggen, 2011).³

La reconstrucción del entramado de actores es un eslabón muy importante para el análisis de la red de políticas. Este entramado comprende a todos los actores públicos y privados que, por acción u omisión, toman decisiones sobre el uso de los recursos comunes con respecto a un determinado problema o curso de acción (Subirats, 1989).⁴

³ Vale señalar que los estudios que indagan redes de políticas utilizan básicamente una estrategia de investigación cualitativa. La mayoría de los investigadores han utilizado el estudio de casos, investigando las redes en un área de política y concentrándose en el rol de la red en una decisión política particular o en limitados casos de políticas. El método comparativo de estudios de casos ha dado importantes rendimientos analíticos. Se han realizado estudios comparando redes sectoriales entre diferentes países, permitiendo analizar el efecto de las instituciones de un país y su cultura política en dicho proceso, así como comparaciones de redes sectoriales y subsectoriales en un mismo país (Zurbriggen, 2011).

⁴ Elaborado con base en Di Virgilio y Galizzi (2009).

Tabla 2 | Entramado de actores y sus atributos

<p>El entramado varía según cómo esté constituido:</p> <ul style="list-style-type: none">· Cuál sea el <i>número de actores</i>· Las <i>características que tenga la estructura de relaciones</i> entre los actores ·· La <i>estabilidad de las relaciones</i> entre los actores· El <i>grado de institucionalización</i> de la red· Las <i>reglas de juego</i> que regulan el comportamiento de los actores· La <i>distribución de los recursos de poder</i> entre los distintos actores ·· Las <i>estrategias</i> de los actores <p>Asimismo, los procesos de gestión serán diferentes según que el entramado esté dominado:</p> <ul style="list-style-type: none">· principalmente por <i>actores estatales</i>,· un <i>grupo social predominante</i> muy asociado a los niveles ejecutivos, <i>grupos sociales en conflicto</i>,· un <i>gran número de representantes sociales</i>, o· <i>legislativos fuertes</i> y con fuerte relación con las organizaciones sociales.
--

Fuente: Chiara y Di Virgilio (2006), Ficha de clases. Planificación y Gestión de las Políticas Sociales II. Licenciatura en Políticas Sociales, Instituto del Conurbano, UNGS.

En cada *red* o *entramado*, los actores toman decisiones en el marco de ciertas *estructuras de opciones* que condicionan sus elecciones (Pzeworsky, 1982).⁵ En ese marco, los actores se movilizan “según sus preferencias e intereses. Y [...] pretenden influir, condicionar, bloquear o activar las decisiones públicas utilizando todo tipo de recursos. En algunos casos usan medios económicos (campañas de publicidad, financiación más o menos oculta, *amenazas* de no invertir o de deslocalizar), en otros casos recursos políticos (movilizaciones, campañas, manifestaciones, boicots), y en otros, recursos cognitivos (informes, dictámenes, artículos de expertos) [...] Los poderes o actores públicos usan también los mismos recursos, pero además disponen de un tipo de instrumentos que los distingue de los demás actores. En efecto, tienen la capacidad de obligar a los demás desde su posición soberana y representativa, ya que disponen de los recursos normativos. Sus decisiones son interpretadas como decisiones de todos, y se puede argumentar que responden a los intereses generales, aunque lo cierto es que son casi siempre fruto de la interacción y negociación entre actores, y de compromisos”. (Subirats, sin fecha).

⁵Según la posición que éstos tienen en los sistemas de producción y reproducción (material, social e ideológica).

8. Redes de políticas y territorio: territorialización de la política

Como se propuso en los apartados precedentes, el análisis de políticas públicas reclama una perspectiva territorial en la que las coordenadas temporales y espaciales de sus procesos se ubiquen en un primer plano. Esto es: que preste especial atención a los momentos, contextos y actores *situados* que encarnan y disputan las intervenciones. La operación analítica implica expandir la mirada desde las instituciones, organismos y agencias del aparato estatal hacia las dinámicas sociopolíticas en escalas y territorios concretos.

En efecto, el territorio no está dado para las políticas públicas, sino que es un fenómeno que éstas contribuyen a construir en diálogo (y tensión) con aquellos que las preceden (Chiara y Ariovich, 2013 y Chiara, 2016). La perspectiva territorial en el análisis de políticas contribuye a iluminar la capacidad que tiene el espacio de “atrapar” relaciones, recursos y conflictos (Amin, 2005 y Piselli, 2007), convirtiéndose así en un analizador tanto de los supuestos y objetivos de las políticas como de los actores y sus relaciones.

Tomando distancia de los enfoques de la geografía clásica, el “territorio” es entendido aquí como un espacio social e históricamente producido en el que distintos flujos de relaciones articulan y tensionan recursos o servicios en un espacio particular donde las distancias físicas se ven relativizadas (Dematteis y Governa, 2005; Dematteis, 2006; Amin, 2005; Haesbaert, 2011). Desde esta perspectiva, éste tiene un carácter dinámico en tanto quienes usan el territorio y lo reproducen, contribuyen a su vez a la construcción de una territorialidad.

El concepto de territorio así entendido confiere al espacio nuevas formas y exige adoptar una visión sistémica que considere distintas “escalas” en simultáneo. En este marco, la noción de escala permite tensionar los atributos propios de cada campo de políticas bajo análisis con las problemáticas que introduce el enfoque territorial. Siguiendo a Di Virgilio y Rodríguez (2011), la escala puede definirse como una lente a la que recurre el investigador para acercarse a un fenómeno a ser examinado. Gutiérrez Puebla reconoce distintos aspectos del concepto de escala: como tamaño (cartográfica, orden de magnitud y niveles de detalle); como nivel jerárquico (local, provincial o estadual, regional, nacional, global); como nivel en una red (agentes que operan en distintos niveles y profundidades de influencia); y como relación. Cuando hay un cambio de escala, los fenómenos, acontecimientos, procesos y factores que se contemplan pueden ser básicamente los mismos, alterándose las relaciones entre ellos y su peso relativo en la definición del fenómeno a analizar (Gutiérrez Puebla, 2001). De este modo, el concepto de escala aproxima a otros recortes de los objetos de investigación y plantea nuevas preguntas acerca de cómo se constituyen los procesos de implementación de las políticas en territorios específicos. En las distintas escalas (barrial, local, regional o estadual) se demarca el alcance de los problemas, se definen las fronteras y se revelan los actores; el territorio puede mostrar también la yuxtaposición y articulación de diferentes escalas en cada una de las problemáticas (Chiara, 2020).

El destino y resultados de políticas generadas en el nivel central se dirime

en su derrotero hacia los niveles subnacionales, en su intersección con las matrices políticas y procesos de gobernanza de diverso tenor que atraviesa y, a su vez, modela. En estos procesos, como ya se dijo en párrafos previos, los actores no sólo son los que las diseñan sino todos aquellos que toman parte en su implementación, atravesando y constituyendo instituciones en un sinfín de mediaciones que –al final del recorrido– incumben a los destinatarios de las intervenciones.

Desde esta perspectiva, al ras de la vida social, “entre” el Estado y la sociedad existe una frontera porosa caracterizada por la existencia de un denso mundo de mediaciones en las que operan agentes con perfiles híbridos (Perelmiter, 2018; Dematteis y Governa, 2005). En efecto, referentes de comedores comunitarios y merenderos, animadores barriales –en su gran mayoría mujeres que se hacen cargo de las tareas del cuidado colectivo no remunerado (Fournier, 2017)–, activistas sociales, capacitadores, *brokers* de planes sociales y burocracia de calle, pueden ser pensados como operadores en el filo del Estado, moviéndose según objetivos distintos conforme a las *performances* desplegadas en cada caso (Bohoslavsky y Soprano 2010). Aún con menos margen de maniobra y capacidad estratégica que los agentes que deciden sobre los flujos de recursos, su praxis tiene un peso decisivo en la efectividad y resultado de la política en la vida cotidiana.

Esta aproximación a las mediaciones puede pensarse también desde el concepto de interfaz de Roberts (2001), el cual da cuenta de situaciones institucionales concretas en las cuales las burocracias –a través de los burócratas a nivel de la calle– y los destinatarios de una política o servicio público se encuentran, confrontan y/o negocian sobre el proceso mismo de su implementación. Dicho enfoque descansa sobre el supuesto de que el análisis de la naturaleza de las relaciones que se establecen entre implementadores y la población destinataria es tan importante para los resultados de la política como el contenido de la misma. La preocupación esencial del enfoque de la interfaz, tal y como señala Long (2007), es explorar y comprender cómo las discrepancias de intereses, valores, interpretaciones, conocimientos y poder son intermediadas, perpetuadas o transformadas en puntos críticos de confrontación y cooperación en las interacciones sociales. De este modo, el enfoque de interfaz permite hacer foco en las situaciones concretas en las que los burócratas, en el nivel de la calle y la ciudadanía, negocian la implementación de la política.

Las organizaciones y movimientos sociales desempeñan un papel clave en estos espacios de mediación colectiva que con diferente grado de organización actúan entre los sujetos y el Estado (Rofman, 2015). Si bien conviven con formas organizativas clásicas como partidos políticos, sindicatos y asociaciones barriales, muchos de estos movimientos emergieron y se desarrollaron al calor de la crisis de representación de las instituciones políticas tradicionales (Svampa y Pereyra, 2003) y al compás del proceso de desindustrialización y aumento del desempleo (Retamozo y Di Bastiano, 2017). Así, movimiento piquetero, movimiento de trabajadores desocupados, movimientos populares, trabajadores de la economía popular, constituyen los emergentes de estas transformaciones lentas pero

constantes de construcción de nuevas formas de politicidad popular (Aquín *et al.*, 2018). No obstante, la cuestión del trabajo no es el único eje de conformación de las organizaciones y movimientos sociales. En los últimos años, han cobrado fuerza la construcción de formas de politicidad en relación con los géneros (Erpel Jara, 2018), la producción autogestiva del hábitat (Rodríguez, 2021) y la cuestión ambiental (Merlinsky, 2013 y 2016).

Como señala Vommaro (2013), existe una multiplicidad de formas organizativas en el territorio que tiene como finalidad el acceso a la resolución de diversas necesidades. En general, esta se vincula o implica a algún tipo de mediación, negociación, articulación, consenso con actores burocráticos del Estado, ya sea a nivel de calle, técnicos o funcionarios políticos con márgenes variables de decisión. De esta forma, se teje una trama de relaciones que configura y es configurada a su vez por el territorio en el que se desarrolla, con niveles diversos de institucionalización de estas relaciones (Almeida y Cordero Ulate, 2017, Paura y Zibecchi, 2013).

Otra vía de ingreso a la problematización de las modalidades territorializadas de relación entre políticas públicas y organizaciones sociales es atendiendo a la dinámica transaccional de formación del Estado, a las tramas situadas de interrelaciones sociales y acciones mediante las que cotidianamente gestión y gobierno se enlazan, interrogando las formas y configuraciones locales que resultan de la articulación variable entre conflicto y negociación, entre la elaboración de demandas sociales y la formulación de respuestas a éstas (Grimberg, 1997 y Manzano, 2009). Asimismo, atender a la dimensión de la gestión y administración localizada y colectiva de los programas estatales, que torna difusa la frontera entre Estado y movimientos sociales, ofrece una perspectiva de aproximación que, al poner el foco en los efectos de los programas estatales sobre las actividades diarias de las organizaciones sociales, llama la atención sobre los procesos de producción conjunta de políticas y formas de acción de los grupos subalternos, en el que operan mecanismos de control, apropiación y niveles de autonomía (Manzano, 2008).

En el nivel territorial, los diferentes actores construyen mundos de vida, sociabilidades e identidades (Merklen, 2005). El ámbito local ofrece un espacio de politicidad en el que vecinos y referentes barriales organizan y llevan a cabo diversas modalidades de participación política, atravesadas por relaciones de solidaridad y conflictos. Los diferentes programas de políticas públicas ofrecen recursos que se ponen en juego en la sociabilidad política barrial. La gestión y aprovechamiento de esos recursos da lugar a un trabajo social y político donde las contraprestaciones, derivadas de los programas sociales, tienen un papel destacado. Se constituye, de este modo, un mundo de actividades reguladas por criterios técnicos, burocráticos, por vínculos personales y compromisos políticos que dan lugar a ciertas “economías morales”, localmente construidas, que configuran la politicidad a nivel territorial (Vommaro, 2015).

La productividad de enfocar el análisis de las políticas públicas en el nivel territorial también permite apreciar que la ciudadanía tiene un poder táctico y la capacidad de monitorear reflexivamente lo que sucede a su alrededor y actuar

en consecuencia. La proliferación de experiencias participativas en los territorios ha generado una variada casuística con resultados muy dispares, aunque su abordaje en perspectiva comparativa es incipiente. La actuación ciudadana puede, en ciertas circunstancias, generar espacios de innovación política y producción democrática (Bonet i Martí, 2012), ampliar el locus del debate político y la hechura de las políticas públicas más allá del ámbito institucional. Es posible distinguir así entre “*espacios invitados y espacios inventados*” (Miraftab, 2004). Los primeros, se definen como aquellos ámbitos instituidos y legitimados por los actores e intervenciones gubernamentales. Los segundos, en cambio, son aquellos gestados y reclamados desde la acción colectiva y ocupados de manera directa por iniciativa de las organizaciones, que pueden confrontar con las autoridades y el *estatus quo*.

Finalmente, con independencia de su compromiso en experiencias de movilización colectiva o en la formulación de demandas, los actores sociales “del llano”, tienen la capacidad de hacer valer sus apreciaciones en torno a las políticas públicas que se enhebran en la reproducción de sus vidas, realizando y esgrimiendo razonamientos evaluativos sobre la calidad de los recursos públicos, la efectividad y legitimidad de su mediación y al grado de justicia presente en su distribución en sus espacios de referencia vital (Soldano, 2019).

En suma, las políticas dirimen su efectividad y legitimidad en gran medida en el nivel micro territorial, en las interrelaciones situadas entre ciudadanos, funcionarios y burócratas de los distintos niveles de gobierno y agencias estatales y considerando cómo diferencias de edad, géneros y sector social situados en territorios heterogéneos operan en dichas interrelaciones. (Di Virgilio y Rodríguez, 2011; Chiara, 2016).

Bibliografía

- Acuña C. H. y Chudnovsky M., (2013) Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos. En Acuña C. H. ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires. Siglo XXI (pp.19-67)
- Agranoff, R. (1997): “Las relaciones y la gestión intergubernamentales”, en R. Bañón y E. Carrillo, La nueva Administración Pública, Madrid, Alianza Editorial, pp. 125-170
- Almeida, P. y Coredero Ulate, A. (2017). Movimientos sociales en América Latina: perspectivas, tendencias y casos. CABA: CLACSO.
- Alonso, G. V., Gutierrez, R. A., & Merlinsky, M.G. (2016). Federalism and Municipal Policies in Buenos Aires Suburbs: Interjurisdictional Coordination Challenges in Two Study Cases: Avellaneda and San Martin. GESTION Y POLITICA PUBLICA, 25 (2), 483-523.

- Amin, A. (2005). Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar. *Ekonomiaz*, n. 58
- Aquín, N. et al. (2018). La politicidad de los sectores populares. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Arretche, M. (2003). Financiamento federal e gestão local de políticas sociais: o difícil equilibrio entre regulação, responsabilidade e autonomia. *Ciência & Saúde Coletiva*, 8, 331-345.
- Arretche, M. (2010). Federalismo e igualdade territorial: ¿uma contradição em termos? *Dados*, 53, 587-620.
- Arzeno, Mariana Beatriz; Alvarez, Gabriela; Redes de políticas y mediación territorial en el ámbito de intervención para la agricultura familiar en Argentina. Casos en la provincia de Misiones; Maestría en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Económicas; Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestion Estatal; 29; 2-2018; 69- 100
- Auyero, Javier (2013): *Pacientes del Estado*. Buenos Aires, EUDEBA.
- Banting, K., & Corbett, S. (2002). Federalism and health care policy: an introduction. *Health Policy and Federalism A comparative perspective*. Queen's University (Kingston, Ont.). Institute of Intergovernmental Relations
- Bertranou, J. (2015). Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate. *Revista Estado y Políticas Públicas*, 4, 37-59
- Bohoslavsky, E. L. y Soprano, G. (2010). *Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina, desde 1880 hasta la actualidad*. Prometeo Libros.
- Bonet I Marti J. (2012). El territorio como espacio de radicalización democrática. *Athenea Digital* - 12(1): 15-28.
- Braun, D. y Etienne, J. (2004). Policy ideas and health policy instruments: The governance of primary care in Switzerland. Suiza: Universidad de Lausanne. (Mimeo)
- Cabero Mendoza, E., & Solís, D. Z. (2009). ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (43), 27-62
- Cabrero Mendoza, E. (2006). De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental de las políticas sociales. Seminario sobre Coordinación y Políticas Sociales. BID, mayo

- Cabrero Mendoza, E. (2010). Gobierno y política local en México: luces y sombras de las reformas descentralizadoras. *Política y Sociedad*, 47(3), 165-186.
- Castles, F. G., Leibfried, S., & Obinger, H. (2005). *Federalism and the welfare state: New world and European experiences*. Cambridge University Press
- Chiara, M. (2016) Las relaciones intergubernamentales como problema y el “territorio” como argumento: políticas de salud en Argentina (2008/2014), *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, ISSN 1853-9254, Nro. 10. Universidad Nacional de Lanús, Argentina. Pp. 61-85
- Chiara, M. (2017). Entre los programas y los servicios: Las políticas de atención de la salud a través de sus instrumentos. Una aplicación al caso argentino. *Gestión y Política Pública*. Vol. Temático, pp. 191-222
- Chiara, M. (2018). *La salud gobernada. La Política Sanitaria en la Argentina 2001/2011*. Los Polvorines, Argentina: Ediciones UNGS.
- Chiara, M. (2020). ¿Es el territorio un “accidente” para las políticas de salud? Aproximación conceptual y reflexiones desde la investigación social. *Ciudadanías. Revista de Políticas Sociales Urbanas*, (4).
- Chiara, M., & Ariovich, A. (2013). Luces y sombras sobre el territorio. Reflexiones en torno a los planteamientos de la OPS/OMS en América Latina. *Cadernos Metrópole.*, 15(29), 99-122.
- Chiara, M., & Di Virgilio, M. (2009). Conceptualizando la gestión social. En Chiara, M. y Di Virgilio, M.M., *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires, Prometeo, 53-86.
- Comisión de Cs. Sociales de la Unidad Coronavirus del MINCyT (2020), *Relevamiento del impacto social de las medidas del Aislamiento dispuestas por el PEN*.
- Dematteis, G. & Governa, F. (2005). Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del modelo SLOT. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, 39, 31- 58.
- Dematteis, G. (2006). En la encrucijada de la territorialidad urbana. *Bitácora Urbano Territorial*, 10(1), 53-63. Recuperado a partir de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/18711>
- Di Virgilio, M. M. (2006). Los estudios de caso como estrategia de investigación orientada a la docencia. En Mezones, F. (Ed.) *Estudios de caso para la investigación y el aprendizaje sobre buenas prácticas en la gerencia social*. Guatemala; Año: 2006; INDES/ Norwegian Ministry of Foreign Affaire/ BID/ INAP, p. 8 - 21.

- Di Virgilio, M. M., & Galizzi, D. (2009). Los actores en el entramado de la gestión social: una aproximación operacional y elementos para el análisis. En Chiara, M.; Di Virgilio, M.M. Gestión de la política social: conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo, 319- 348.
- Di Virgilio, M. M., & Rodríguez, M. C. (2011). Coordenadas para el análisis de las políticas urbanas: un enfoque territorial. El caleidoscopio de las políticas territoriales. Un rompecabezas para armar. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Dourado, D. D. A., & Elias, P. E. M. (2011). Regionalização e dinâmica política do federalismo sanitário brasileiro. Revista de Saúde Pública, 45, 204-211.
- Erpel Jara, A. (2018). Mujeres en defensa de territorios. Reflexiones feministas frente al extractivismo. Valparaíso, Chile: Fundación Heinrich Boll.
- Evans, M. (1998). Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica. Gestión y Política Pública, volumen VII, número 2, 2do semestre de 1998, pp 229-266.
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. Argumentos (México, DF), 24(66), 181-209
- Falleti, T. (2007). Local and Universal: Institutional Changes in Health Care and Federalism in Brazil. In Conference EXPLAINING INSTITUTIONAL CHANGE: AMBIGUITY, AGENCY, AND POWER IN HISTORICAL INSTITUTIONALISM. Northwestern University, Evanston, IL, out, 26-27.
- Falleti, T. G. (2010). Decentralization and subnational politics in Latin America. Cambridge University Press.
- Fenwick, T. B. (2008). Avoiding governors: Federalism and the politics of social inclusion in Brazil and Argentina (Doctoral dissertation, Oxford University).
- Fournier, Marisa (2017): “La labor de las trabajadoras comunitarias de cuidado infantil en el conurbano bonaerense ¿Una forma de subsidio de “abajo hacia arriba”? En Trabajo y Sociedad Sociología del trabajo Estudios culturales- Narrativas sociológicas y literarias N° 28, verano 2017, Santiago del Estero, Argentina
- Gibson, E. L. (Ed.). (2004). Federalism and democracy in Latin America. JHU Press
- Goldschmit, A., & Cetrángolo, O. (2011). Descentralización de los servicios públicos, cohesión territorial y afianzamiento de las democracias en América Latina. La política fiscal para el afianzamiento de las democracias en América Latina: reflexiones a partir de una serie de estudios de caso. Santiago: CEPAL, 2011. p. 185-202. LC/W. 409.
- Grimberg, M. (1997). Demanda, negociación y salud. Antropología social de las representaciones y prácticas de trabajadores gráficos, 1984-1990. Buenos Aires:Facultad de Filosofía y letras, CBC/UBA

- Grindle, M. (1997). *The Good Government Imperative, Human Resources, Organizations, and Institutions*. En Grindle, M. (Ed.). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press.
- Gutiérrez Puebla, J. (2001). Escalas espaciales, escalas temporales. *Estudios Geográficos*, 62(242), 89–104. <https://doi.org/10.3989/egeogr.2001.i242.295>
- Haesbaert, R. 2011 (2004), *El mito de la desterritorialización*. México: Siglo XXI.
- Hilderbrand, M. y Grindle, M. (1997). *Building State Capacity in the Public Sector. What can be done?* En Grindle, M. (Ed.). *Getting Good Government. Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*. Cambridge: Harvard University Press
- Hood, Ch. y Margetts, H. (2007). *Tools of Government in the Digital Age*. Serie Public Potics and Policy, 2da. Ed. Londres: Mc Millan.
- Hood, Christopher (1983), *The Tools of Government*, Londres, Macmillan.
- Howlett, M., Ramesh, M. y Capano, G. (2020). Policymakers, Policy-Takers and Policy Tools: Dealing with Behaviourial Issues in Policy Design. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 22:6, pp. 487-497.
- Ianni Segatto, C., Béland, D., & Marchildon, G. P. (2019). Federalism, physicians, and public policy: a comparison of health care reform in Canada and Brazil. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 1-16.
- Jolly, J. F. (2012, October). La interdeterminación entre territorio, territorialidad y territorialización de las políticas públicas: hacia una nueva propuesta de esquema para el análisis de las políticas públicas en el territorio. In XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia.
- Kickert, W. J., Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. (Eds.). (1997). *Managing complex networks: Strategies for the public sector*. Sage.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, alternatives, and public policies*. 2nd. NY: Haper Collins College Publisher
- Klijn, E. H. (1998). Redes de políticas públicas: una visión general. *Managing Complex Networks*, 18.
- Lascoumes, P. & Le Galès, P. ([2009] 2014). *Sociología de la acción pública*. México: El Colegio de México.
- Lascoumes, P. & Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments—From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance*, 20(1), pp. 1-21.

- Lindblom, C. E., & Cohen, D. K. (1979). Usable knowledge: Social science and social problem solving (Vol. 21). Yale University Press.
- Linder, S. y B. Peters (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*. II(1), pp. 5-34.
- Long, N. (2007). *Sociología del Desarrollo: Una perspectiva centrada en el actor*. México, Ciesas - El Colegio de San Luis.
- Manzano, V (2009). “Piquetes” y acción estatal en la argentina: Un análisis etnográfico de la configuración de procesos políticos en Estado y movimientos sociales: estudios etnográficos en Argentina y Brasil. Grimberg, Fernández Alvarez y Carvalho Rosa (Eds). *Antropofagia*, Buenos Aires, pp 15-36.
- Manzano, V. (2008) “Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados en La Matanza - Gran Buenos Aires”. *Revista Runa* N 28, pp 77-92.
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1975). The uncertainty of the past: Organizational learning under ambiguity. *European journal of political research*, 3(2), 147-171.
- Martínez Escamilla, Víctor (1996). «Las políticas públicas desde la perspectiva de las redes sociales: un nuevo enfoque metodológico». En: *Política y Cultura* N° 7. Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Xochimilco, México.
- Martínez Nogueira, R. (2010). *La Coherencia y la Coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y Experiencias*. En Jefatura de Gabinete de Ministros. Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina. Buenos Aires: JGM
- Mayntz, Renate, “Modernization and the Logic of Interorganizational Networks”, MIPGF Working Paper n. 4, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Colonia, 1994.
- Mayntz, Renate, “Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen”, Adrienne Héritier (ed.), *Policy Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1993.
- Mazzalay, V., Nazareno, M., & Cingolani, M. (2017). Redes políticas y distribución de recursos públicos a nivel subnacional. *Latin American Research Review*, 52(3), 304-318.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Merlinsky, G. (comp. 2013). *Cartografías del conflicto ambiental en Argentina*. Tomo II. Buenos Aires. Ed. Ciccus.

- Merlinsky, G. (comp. 2016). Cartografías del conflicto ambiental en Argentina. Tomo II. Buenos Aires: Ed. Ciccus.
- Migdal, Joel S. (1988). Strong societies and weak States: State-society relations and State capabilities in the third world. Princeton: Princeton University.
- Migdal, Joel S. (2011). Estados débiles, Estados fuertes. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Miraftab, F. (2004). “Invited and invented spaces of participation: Neoliberal citizenship and feminists’ expanded notion of politics”. Wagadu 1. Retrieved from <http://webhost1.cortland.edu/wp-content/uploads/2014/02/miraftab.pdf>
- Nettl, John Peter (1968). «The State as a Conceptual Variable». World Politics 20, 559-92.
- Oszlak, O. y Orellana, E. (2001). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI. <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/OSZLAK%20Oscar%20y%20ORELLANA%20Edgardo%20%20El%20 analisis%20de%20 la%20 Ocapacidad%20institucional.pdf>
- Paura, V. y Zibecchi, C. (2013). “Dinámicas institucionales, lógicas de los actores y territorio en el estudio de la política social: veinte años de investigación en la Argentina”, en Pautassi, Laura (Dir.) Marginaciones sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Buenos Aires Editorial BIBLOS.
- Perelmiter, L. (2018). Burocracia plebeya: la trastienda de la asistencia social en el Estado argentino. México: Nueva Editorial Iztaccíhuatl.
- Piselli, F. (2007): Communities, Places, and Social Networks. En: American Behavioral Scientist 50: 867-878.
- Przeworski, A. (1982). Teoría sociológica y el estudio de la población: Reflexiones sobre el trabajo de la Comisión Población y Desarrollo de CLACSO. In Reflexiones Teóricas metodológicas Sobre Investigaciones En Población. El Colegio de México
- Repetto, F. (2009). Retos para la coordinación de la política social: los casos de la descentralización y la intersectorialidad. Chiara M, Di Virgilio MM, organizadoras. Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Buenos Aires: Prometeo Libros, 169-200.
- Retamozo, M.; Di Bastiano, R. (2017). Los movimientos sociales en Argentina Ciclos de movilización durante los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner 2003-2015. Cuadernos del CENDES, 34 (95): 117-150. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.8570/pr.8570.pdf

- Rhodes, R.A.W (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Londres.
- Roberts, B. R. (2001). *Las nuevas políticas sociales en América Latina y el desarrollo de ciudadanía: una perspectiva de interfaz*. Documento Elaborado para el Taller Agencia, Conocimiento y Poder: Nuevas Direcciones Wageningen 14t y15 de diciembre. Disponible en <http://lanic.utexas.edu/project/etext/llilas/claspo/workingpapers/unaperspective.pdf>
- Rodriguez, M. C. (2021). Coordinadora. *Hábitat, autogestión y horizonte socialista. Construyendo con y sin ladrillos la nueva sociedad*. Editorial El Colectivo
- Rofman, A. (comp., 2015). *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes a la construcción de una perspectiva integral*. Los Polvorines, Buenos Aires: Ediciones UNGS.
- Salamon, L. M. (2002). *The Tools of Government. A guide to the New Governance*. Nueva York, Estados Unidos: Oxford University Press.
- Scharpf, Fritz W., “Positive and negative Koordination”, Adrienne Héritier (ed.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, PVS, Sonderheft 24, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1993.
- Scharpf, Fritz W., *Games Real Actors Play: Actor-Centred Institutionalism in Policy Research*, Westview Press, Boulder, 1997
- Schneider, A., & Ingram, H. (1990). Behavioral Assumptions of Policy Tools. *The Journal of Politics*, 52(2), 510-529.
- Soldano, D. (2020). Experiencias del bienestar. Para una comprensión de la política social desde el sentido común. *Ciudadanías. Revista De Políticas Sociales Urbanas*, (3). Recuperado a partir de <http://revistas.untref.edu.ar/index.php/ciudadanias/article/view/526>
- Subirats, Joan (1989); *La puesta en práctica de las políticas públicas, en Análisis de políticas públicas y eficacia en la administración*. MAP. Madrid. España
- Svampa, M. y Pereyra, S. (2003). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires, Biblos.
- Tobelem, A. (1992a). *Institutional development in the Latin America and Caribbean Region: Lessons of experience and recommendations for improvement*. LATPS Occasional Paper Series.
- Tobelem, A. (1992b). *Institutional Capacity Analysis and development System (ICADS). Operational Manual*. LATPS Occasional Paper Series

- Vabo, S. y Røiseland, A (2009): “Tools of government in governance. The case of Norwegian urban government”. Paper prepared for EURA – Conference. Jun.
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: typologies and theories. In M. L. Bemelmans-Videc, R. C. Rist, & E. Vedung (Eds.), *Carrots, sticks and sermons. Policy instruments and their evaluation* New Brunswick, USA: Transaction publishers, pp. 21-58.
- Viana, A. L. D. Á., & Machado, C. V. (2009). Descentralização e coordenação federativa: a experiência brasileira na saúde. *Ciência & Saúde Coletiva*, 14 (3), 807-817.
- Vommaro, P. (2013). “Juventud y política”. En García Schwarz, R. (coord.). *Diccionario Internacional de Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*. Ed. Tirant Lo Blanche, España.
- Vommaro, P. (2015). *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina. Tendencias, conflictos y desafíos*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Universitario.
- Wilson, R. H. (2006). *Decentralization and Intergovernmental Relations in Social Policy: A Comparative Perspective of Brazil, México y US*. Paper for the Interregional Conference on Social Policy and Welfare Reform. University of Texas at Austin.
- Wright, D. S. (1997). *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México, D.F., Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Colima y Fondo de Cultura Económica
- Yue, X., Mu, K., y Liu, L. (2020). Selection of Policy Instruments on Integrated Care in China: Based on Documents Content Analysis. *International journal of environmental research and public health*, 17(7), 2327.
- Zapata Cortes, O. L. (2013). El estudio de las relaciones entre niveles de gobierno desde las relaciones intergubernamentales y la gobernanza multinivel, *Estudios de Derecho*, 70(156), 323-344.
- Zurbriggen, C. (2004). Redes, actores e instituciones. *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 30, 167-188.
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 26(1), 67-83.
- Zurbriggen, C. (2011). La utilidad del análisis de redes de políticas públicas. *Argumentos (México, DF)*, 24(66), 181-209

Zurbriggen, C., & Milanesi, A. (2008). La gobernanza territorial: la brecha entre paradigmas y realidades. Ponencia incorporada a la página permanente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD): <http://www.clad.org.ve/docume.html>.

