

La capacidad institucional: condicionante y catalizadora de las políticas públicas y la gobernanza en Colombia

Recibido: 24/07/2025

Aceptado: 03/11/2025

Institutional capacity: conditioning and catalyst of public policies and governance in Colombia

Raúl Andrés Tabarquino Muñoz
<https://orcid.org/0000-0002-7866-1875>,
Director e Investigador del Grupo
Gestión y Políticas Públicas, Categoría
A de Colciencias de la Universidad del
Valle, Doctor en Administración.

Wilson Delgado Moreno
Investigador Grupo "Gestión y Políticas
Públicas"
Facultad de Ciencias de la
Administración, Universidad del Valle,
Magíster en Políticas Públicas

Resumen

El artículo reflexiona sobre la importancia de la capacidad institucional de los gobiernos como condicionante y catalizadora de las políticas públicas en contextos de gobernanza, que se construyen y responden a especificidades territoriales. El régimen político delimita la configuración de las políticas públicas y las agendas gubernamentales. La estrategia metodológica consistió en una revisión bibliográfica y documental que articula estos conceptos: capacidad institucional, políticas públicas, gobernanza. La capacidad institucional opera como variable que limita o potencializa la eficacia en la implementación de políticas y la gobernanza, estas son variables dependientes. Sectores gubernamentales desconocen que la eficacia de las políticas públicas depende de las capacidades institucionales de los gobiernos territoriales y agencias operadoras. Los procesos de modernización administrativa del Estado requieren políticas y estrategias de innovación que contribuyan a generar valor público en la gestión. Las reformas se configuran en función de mejorar las capacidades de respuesta del gobierno frente a las demandas heterogéneas de los grupos de interés; sin embargo, no siempre cumplen con este objetivo. Por el contrario, en algunos casos, se debilitan las capacidades institucionales, administrativas, fiscales y de gestión que afectan la efectividad del gobierno.

Palabras Clave: política pública, capacidad institucional, gobernanza, acción gubernamental, gestión.

Abstract

This article reflects on the importance of governments' institutional capacity as both a conditioning factor and a catalyst of public policies in governance contexts, which are shaped by and respond to territorial specificities.

The political regime delimits the configuration of public policies and government agendas. The methodological strategy was based on a literature and documentary review that articulates the following concepts: institutional capacity, public policies, and governance. Government sectors are unaware that the effectiveness of public policies depends on the institutional capacities of territorial governments and operating agencies. The State's administrative modernization processes require innovation policies and strategies that contribute to generating public value in management. The reforms are designed to improve the government's response capabilities in the face of the heterogeneous demands of interest groups; however, they do not always achieve this objective. On the contrary, in some cases, the institutional, administrative, fiscal and managerial capacities are weakened, undermining government effectiveness

Keywords: Public policy; Institutional capacity; Governance; Government action; Management.

Introducción

Las capacidades institucionales se construyen incrementalmente y responden a especificidades territoriales. El éxito o fracaso de las políticas públicas depende de las capacidades institucionales, fiscales y administrativas con que cuentan los operadores de las políticas, pero también la coordinación, intersectorialidad, transversalidad e innovación son fundamentales para la gobernanza y la toma de decisiones estratégicas.

El régimen político delimita la configuración de las políticas públicas, los grados y/o niveles de gobernanza y las relaciones intergubernamentales, así como la construcción de las agendas. Las políticas públicas implementan cursos de acción orientados a regular el comportamiento de los actores. La capacidad institucional y la gobernanza son categorías emergentes en el marco de las ciencias sociales, por tanto, no tienen una definición unívoca, lo que obstaculiza la operacionalidad de los conceptos en variables medibles y cuantificables (Porrás, 2022).

El texto desarrolla las correlaciones entre régimen político y las políticas públicas en la medida en que estas son espejo y reflejo del régimen. Igualmente plantea las relaciones entre las capacidades institucionales que deben configurar el Estado en sus diferentes niveles de gobierno y las agencias operadoras de política, con el fin de materializar la gobernanza que implica descentramiento del poder y corresponsabilidad de los actores frente al desarrollo, el bienestar y la generación de valor público; en el marco de las reformas administrativas en Colombia como estrategias de modernización del Estado (Sanabria y Leyva, 2023).

En este contexto, la pregunta que orienta este artículo de reflexión es ¿de qué manera la capacidad institucional de los gobiernos es condicionante y catalizadora de las políticas públicas y la gobernanza?

El artículo plantea primero una reflexión y discusión en torno al régimen político y las políticas públicas; segundo, articula los conceptos de capacidad

institucional y gobernanza en el marco de las políticas públicas; tercero, relaciona las nociones de modernización e innovación institucional en el contexto de las reformas administrativas como estrategia para implementar procesos de modernización económica institucional antes y después del Consenso de Washington en Colombia; cuarto, reflexiona sobre la gobernanza y las políticas públicas como variable dependiente de la capacidad institucional ejemplificando con proyectos estratégicos: Visión Valle del Cauca 2032 y la reconfiguración del municipio de Buenaventura en Distrito Especial en Colombia.

1. Elementos conceptuales y discusión

1.1 Régimen político y políticas públicas

Las políticas públicas son un campo disciplinar que surge en el marco del Estado de Bienestar articulado a las ciencias sociales. Éstas analizan fenómenos sociales, con teorías y métodos que propenden por explicar y comprender el ser humano en interacción social. Las políticas públicas tienen como objetivo analizar la acción gubernamental-*Estado en acción* (Meny y Thoenig, 1992), problemas de interés público y la toma de decisiones como elemento central (Simon, 2020).

Las situaciones socialmente problemáticas las estudian haciendo uso de enfoques multidisciplinarios, transdisciplinarios y multimetódicos orientados a la resolución de problemas que obstaculizan el bienestar (Valenti y Flores, 2009). Las políticas públicas se construyen en el marco de complejos procesos de participación e interacción de actores con racionalidades e intereses divergentes y en múltiples escenarios de toma de decisiones (Delgado et al., 2018). Estas son espejo y reflejo del régimen político y parte de los dispositivos de poder en una sociedad, implementan cursos de acción (planes, programas y proyectos) orientados a la regulación del comportamiento de los actores en función de construir la agenda pública y gubernamental, en escenarios de gobernanza (Delgado et al., 2018).

La noción de régimen político refiere al conjunto de instituciones en los niveles de gobierno, que fundamentan el ejercicio del poder, la elección de los gobernantes y los frenos y contrapesos institucionales que limitan su gobernabilidad. Dichas instituciones estatales configuran relaciones sistémicas con la sociedad, los partidos políticos, los sistemas de mediación, el sistema electoral, la administración pública, los actores que toman decisiones estratégicas, así como la cultura política (Vargas, 1999).

Los componentes del régimen político son el principio de legitimidad, la arquitectura multiforme institucional y organizacional del Estado, el sistema de partidos y movimientos políticos (Vargas, 1999; Varela, 2023). En tal sentido, este factor delimita la configuración de las políticas públicas, la gobernanza, gobernabilidad, las relaciones intergubernamentales e internacionales en el contexto global (Varela, 2015).

La noción de política (*policy*) en las políticas públicas son las estrategias de acción y decisiones gubernamentales en interacción con actores públicos estatales, privados y públicos no gubernamentales (Valenti y Flores, 2009). Lo público es de utilidad común e interés general, lo visible y manifiesto, accesible y abierto a todos; por tanto, configura el interés público.

En el marco de las políticas y los programas de ajuste estructural de primera y segunda generación (Torres, 2020; Costafreda y Cortés, 2020), lo público se privatiza y mercantiliza desdibujando las fronteras entre el interés público y privado. Lo privado, aunque es público y legítimo, no es el interés de la sociedad. El Estado y la acción gubernamental se desdoblan y asumen múltiples funciones y competencias relacionadas con el diseño de reglas de juego institucionales, garantía de los derechos humanos, regulación, y provisión de bienes y servicios con lógicas de mercado y protomercados, por medio del empresariado público, gestionado con premisas de la Nueva Gestión Pública. La subsidiariedad, la convergencia y complementariedad entre niveles de gobierno, sectores y grupos poblacionales son principios constitucionales que orientan la arquitectura institucional y el diseño e implementación de políticas públicas.

La disciplina de las políticas públicas ha configurado un modelo clásico de análisis con lógica cíclica y procesal identificando cinco fases, que integran el ciclo de las políticas (Lasswell, 1951; Rodríguez-Edeza, 2021):

- i) Identificación del problema objeto de intervención y regulación por la acción gubernamental, que demanda participación de múltiples actores porque son multicausales y necesita de miradas teóricas, epistemológicas, metodológicas, transdisciplinarias y convergentes, los cuales son imperativos de la eficiencia, eficacia y el buen gobierno.
- ii) Formulación de la política, que integra la configuración de alternativas y escenarios de toma de decisiones. La planeación y la prospectiva son herramientas pertinentes para la formulación.
- iii) Legitimación de la política, que se logra en diferentes escenarios gubernamentales donde la argumentación, la evidencia empírica y metódica son indispensables, así como los símbolos y rituales en el marco del Estado Social de Derecho y la democracia participativa (Rodríguez-Edeza, 2021).
- iv) Implementación de las políticas públicas, es una fase compleja y conflictiva por la multiplicidad de actores cuyos fines e intereses no son convergentes; por ello, se requiere que el gobierno, las entidades descentralizadas y empresas estatales cuenten con capacidades institucionales que soporten la implementación de programas y proyectos con criterios de eficiencia y eficacia, orientados a la resolución de problemas, o en su defecto, a conducirlos a niveles manejables que aseguren el logro de resultados.

- v) Evaluación, sobre la que existe acervo teórico y metodológico, orientado a identificar los impactos de la acción gubernamental, al retomar experiencias de programas y proyectos desarrollados por el sector privado y público no gubernamental. En este sentido, hay una lógica isomórfica y traslape de la *caja de herramientas* utilizada en la evaluación de impacto y la tasa de retorno esperada de las inversiones (Fischer, 2019).

El modelo del ciclo de políticas públicas presenta ventajas relacionadas con la desagregación y focalización de la política pública en fases que facilitan el análisis, ya que reemplaza la visión jurídica de inicios de la disciplina por un enfoque interdisciplinario y transdisciplinario sustentado en las ciencias sociales y humanas. El modelo del ciclo apuesta por construir imaginarios colectivos en función de resolver los problemas. La fragmentación en fases obstaculiza la complejidad, las redes multiactores y las divergencias o convergencias en las políticas públicas (Ledesma, 2021). En este contexto, el paradigma epistemológico dominante para la construcción de políticas públicas es el positivismo fundamentado en el racionalismo exhaustivo (Varela et al., 2020), en donde se traslapa el método experimental, la observación y la recolección de datos e interpretación, incluso los análisis de percepción, como insumos de la caja de herramientas instrumental para el análisis¹.

La objetividad de las políticas ha estado presente desde el inicio de la disciplina, resaltando su carácter instrumental, en la medida que apuesta por resolver problemas prácticos, como eje que orienta la acción gubernamental. La racionalidad productiva instrumental y la burocracia son catalizadores que permiten el desdoblamiento del Estado y su actuación multiforme relacionada con el diseño, regulación y operación de las políticas públicas; sin embargo, se opone en algunos casos a las decisiones políticas (Velásquez, 2021).

En el marco de este modelo, la toma de decisiones es central y, por tanto, se han configurado perspectivas teóricas y estudios de caso que muestran lo complejo del proceso y lo determinante que es para implementar acciones orientadas a transformar los marcos regulatorios, las estructuras organizacionales, e intervenir en una escala macro y micro los problemas sociales (Simon, 2020; Varela, 2023).

La construcción de la agenda gubernamental es un tema fundamental para el análisis de las políticas públicas. En el Estado de Bienestar alcanzado en Europa y Norteamérica, la agenda pública articulaba y reflejaba las demandas provenientes de grupos de interés, entre ellos, de organizaciones sindicales, cuyas reivindicaciones se articulaban al mundo del trabajo, en el marco de una sociedad Estado-céntrica.

Los efectos de la globalización y las transformaciones derivadas de la tercera y cuarta revolución tecnológica han modificado exponencialmente el mundo del

¹ La epistemología ha configurado paradigmas alternativos para la construcción y análisis de las políticas públicas, entre ellos, la teoría crítica (Fontaine, 2019) y el constructivismo (Merino y Cejudo, 2018). Estos paradigmas compiten con el positivismo, como marcos de referencia epistemológicos y teóricos para la formulación y análisis de las políticas públicas.

trabajo y la vida (Schütz y Luckmann, 2003). Los Estados nacionales experimentan reconfiguraciones en su soberanía y autonomía hacia Estados, organizaciones empresariales transnacionales y organismos multilaterales, en el marco de la gobernanza global. Estos procesos replantean las agendas, reconociendo que la sociedad policéntrica es diversa y abierta (Popper, 1945).

Las demandas actuales no se articulan al mundo del trabajo, sino a reivindicaciones sociales sustentadas en el pluralismo, el multiculturalismo y el reconocimiento de identidades. La agenda es plural reconociendo asuntos relacionados con demandas de género, cambio climático y sustentabilidad ambiental, de protección animal y políticas con enfoque poblacional (Alzate y Romo, 2017).

Existen diferentes modelos para construir la agenda pública², entre ellos el de la acción corporativista silenciosa, en el que los grupos de interés empresariales y corporativos configuran políticas y estrategias que inciden y determinan la construcción de la agenda, evidenciando las asimetrías de poder en la sociedad, caracterizada por una lógica de empresarización de la política, privatización y mercantilización de los bienes públicos, que impactan la definición de los problemas de interés público y la democracia (Varela y Tello, 2021). Esta dinámica es apalancada por la tecnocracia como grupo que agencia intereses e incide en las definiciones de los problemas de interés público y en los cursos de acción que se construyen para su intervención (Botero, 2020; Mejía, 2020).

1.2 Capacidad institucional y gobernanza

Estas categorías son emergentes en el marco de las ciencias sociales, las políticas públicas y la *gestión*. La capacidad institucional se asume como sinónimo de fortalecimiento institucional, desempeño gubernamental, capacidad estatal, transparencia y buen gobierno (Rosas, 2019; Repetto, 2003). En la literatura hay consenso en que la capacidad institucional de los gobiernos, sus entidades descentralizadas y los modos de gestión son determinantes para la eficiencia y eficacia en los procesos de formulación, implementación y evaluación de políticas públicas (Roth, 2020).

Para la evaluación de la capacidad institucional existen diversidad de propuestas teóricas y metodológicas en el marco de referentes empíricos, aspectos observables, componentes, dimensiones, ejes de análisis, factores y batería de indicadores (Rosas, 2019). Esta mirada multiforme se correlaciona con las diferentes perspectivas teóricas frente a la definición de la noción de capacidad institucional. Sin embargo, Rosas (2019) realiza una propuesta metodológica para evaluar la capacidad institucional a partir de identificar componentes, niveles

2 a) Modelo de movilización, como medio para publicar las problemáticas; b) modelo de la oferta política, donde el gobierno crea la demanda social; c) modelo de la mediatización, en el que los medios de comunicación y las redes sociales condicionan y presionan al gobierno para que sus problemáticas sean integradas a la agenda gubernamental; d) modelo de la anticipación, las autoridades gubernamentales deciden discrecionalmente actuar sobre un tema de relativa importancia para la sociedad; e) modelo de la acción corporativista silenciosa descrito (Garraud, 1990).

y factores. Los componentes son la capacidad administrativa y política, en una lógica de tres niveles:

- i) El micro, donde se analiza al individuo bajo criterios racionales y subjetivos que, como factor, configura el talento humano que integra las organizaciones.
- ii) El meso, la organización, sustentada en factores como las relaciones de autoridad y poder, división del trabajo, cooperación, coordinación de los actores y los recursos necesarios para el logro de los objetivos organizacionales. La autoridad pública se expresa en los marcos normativos que regulan el comportamiento de los actores y las organizaciones, y limitan las zonas de gobernabilidad e incidencia en las decisiones macro de política pública.
- iii) El macro, hace referencia a la capacidad política de las organizaciones y los actores de agenciar intereses e incidir en la reconfiguración de las reglas de juego institucionales, formales e informales, y las relaciones con los sectores económicos y sociales en una lógica multiescalar y transnacional en la gobernanza global. Un factor relevante es la participación política de los actores y organizaciones en función de construir las capacidades institucionales con relación a las dinámicas internas y externas, configurando círculos viciosos o virtuosos dependiendo de sus capacidades, incluso de incidir en la construcción de las agendas. Los factores institucionales poseen por sí mismos, un grado de injerencia en la configuración de las capacidades institucionales, retroalimentándose mutuamente en los niveles micro, meso y macro (Rosas, 2019).

La noción de capacidad institucional se ha transformado a partir de 1980, para responder a los procesos de modernización del Estado, la transferencia de políticas públicas y los programas de ajuste estructural que caracterizan el desarrollo del capitalismo en América Latina (Ormaechea y Sidler, 2023). Las relaciones Estado-Mercado-Sociedad Civil se han transformado de acuerdo con los cambios en la economía, los modos de gestión y las transformaciones que ha experimentado la agenda pública en función de profundizar la democracia y el reconocimiento de nuevas identidades.

La sociedad posindustrial (Carmona, 2020) y sus gobiernos enfrentan problemáticas relacionadas con el incremento de la pobreza relativa; el desempleo estructural; la conservación, protección y sustentabilidad del medio ambiente; la mercantilización de los bienes públicos; la seguridad y convivencia ciudadana; prácticas de corrupción; diáspora migratoria de sur a norte (Mejía, 2022; Aguilar, 2021); déficit de gobernabilidad y gobernanza que afectan la competitividad sistémica y la equidad territorial.

Rosas (2019) argumenta que los gobiernos locales presentan retos relacionados con la cofinanciación de políticas públicas y modos de gestión pertinentes y eficaces frente a los problemas de interés público. “Principalmente el problema de la eficacia en la atención de los asuntos públicos tiene que ver con las capacidades del gobierno para hacer efectivas sus decisiones” (p. 82).

La eficacia en la intervención de los problemas requiere mejorar las capacidades técnicas y administrativas del aparato burocrático, la participación de múltiples actores en las políticas públicas y la toma de decisiones, y que el interés público predomine sobre intereses privados. La capacidad institucional es un proceso continuo que se construye reconociendo que en la gestión y toma de decisiones existe la acción e imperfectibilidad del ser humano, la cual se complementa con un programa de investigación que se fundamenta en el racionalismo exhaustivo en la ciencia moderna. Esta propende por configurar un paradigma que integre las ciencias analíticas, experimentales, sociales y humanas en función de la complejidad, convergencia y transdisciplinariedad epistémica y metodológica en el conocimiento (Varela, et al., 2020). El mejoramiento es el soporte de la calidad de procesos y procedimientos como meta de la capacidad institucional, las políticas públicas y la gestión pública; por ello, el incrementalismo y el pragmatismo son perspectivas teóricas a considerar (Pedrosa, 2019).

El interés por el concepto de capacidad institucional se hace manifiesto en las agendas académicas y gubernamentales con la evidencia del fracaso de las políticas neoliberales y de ajuste estructural, fundamentadas en el Consenso de Washington y en la propuesta filosófica de Estado mínimo del liberalismo de mediados de la década de 1970 liderado por Robert Nozick en el marco de la discusión con John Rawls (1971)³. Esta programática promovió un conjunto de medidas económicas y políticas orientadas a implementar en la gestión de lo público, los principios de eficiencia, eficacia, economía y calidad del servicio (Guerrero, 2019).

No obstante, las reformas de segunda generación posterior al Consenso de Washington critican la visión de Estado mínimo y propenden por un mejoramiento continuo de las capacidades institucionales, la administración pública y los modos de gestión. Estas reformas transfieren modos de gestión relacionados con la endoprivatización de organizaciones públicas, donde la oferta de bienes y servicios se realiza con criterios de eficiencia, eficacia y economía, sin modificar la naturaleza jurídica de las organizaciones.

Igualmente, la supresión de funciones y competencias, así como la fusión de instituciones públicas están orientadas a minimizar el rol del Estado y disminuir el gasto público. Los procesos de privatización agenciaron la implementación de estrategias organizacionales relacionadas con la reingeniería y la reestructuración de procesos y procedimientos. Las políticas de modernización del Estado

³ La teoría de la justicia de Rawls (1971) es un hito en el liberalismo contemporáneo dado que realiza una apuesta significativa por la equidad aceptando la desigualdad en los resultados, y exigiendo la igualdad en las oportunidades. Permite escapar de la *trampa* liberal de igualar a sujetos desiguales en sus condiciones materiales, por medio de la igualdad jurídica, en donde se convierte la equidad en un axioma fundamental de las políticas públicas y la democracia, en un contexto donde la competitividad es la variable independiente en el modelo de desarrollo.

en América Latina apostaron por resignificar y mejorar el funcionamiento del Estado y el fortalecimiento de las capacidades de gestión de sus organizaciones en los diferentes niveles de gobierno.

El análisis y los cursos de acción se focalizaron al entramado organizacional, corresponsable de las políticas públicas, resaltando la perspectiva técnico-administrativa, donde el fortalecimiento y el mejoramiento de las estructuras (rediseños organizacionales), sistemas, estrategias y procedimientos de la organización eran su objetivo para alcanzar.

El aislamiento de los cuadros técnico-burocráticos de los grupos de interés y su entorno era la meta, desconociendo que las burocracias configuran sus fines, y son un grupo de interés importante desde la perspectiva técnica y como actor político (Dussauge et al, 2018). La evolución del concepto de capacidad institucional asume una perspectiva sistémica relacional donde las organizaciones desarrollan sus objetivos misionales en entornos caracterizados por múltiples actores y relaciones asimétricas de poder.

Las organizaciones se analizan con el prisma de diversos campos disciplinares (sociología, economía, antropología, ciencia política, psicología, *gestión*, entre otros); sin embargo, para los fines de este artículo, interesa precisar qué son las organizaciones desde una perspectiva sociológica y managerial. En este sentido, para el estudio de las organizaciones se pueden clasificar dos campos: i) organizaciones naturales y ii) organizaciones artificiales (Varela, 2018). Las primeras (tribus, clanes, comunidades, etc.), son objeto de reflexión y análisis de disciplinas como la antropología, sociología, historia, etc. Las segundas, son objeto de reflexión de la sociología de las organizaciones, los estudios organizacionales y la *gestión* (Torres y Blanco 2021; Varela, 2018).

La *gestión* es el *brazo armado* del economicismo (Aktouf, 2004) y es estratégico en los procesos de formulación e implementación de políticas públicas. Las organizaciones son creaciones humanas que tienen una intencionalidad, configuran objetivos, toman decisiones, y gestionan recursos en el marco de relaciones asimétricas de poder y cooperación (Varela, 2018). La acción individual y organizacional está orientada a controlar el riesgo y las zonas de incertidumbre (Marcano, 2021).

Las organizaciones son estructuras complejas de integración humana, articulan actores cuya racionalidad se caracteriza por un componente subjetivo y objetivo; por tanto, no actúa como un sujeto maximizador de la utilidad —como lo plantea la teoría neoclásica de la economía—, por el contrario, sus acciones se realizan con criterios de racionalidad limitada. La subjetividad se expresa en los sentimientos, emociones, creencias míticas y religiosas, ideologías y representaciones del mundo. La racionalidad se caracteriza por un conocimiento lógico-matemático, por destrezas en el saber hacer, donde la experiencia juega un factor importante. La simbiosis entre los elementos subjetivos y objetivos (racionalidad) conduce a que los individuos y los grupos tomen decisiones satisfactorias y no óptimas (Simon, 2020).

La gobernanza como categoría emergente se ha ido consolidando como referente para el análisis de las políticas públicas y la teoría de las organizaciones

(Porras, 2022). Coincide con la crisis del capitalismo de 1970, que condujo a la reconfiguración de las teorías económica, política y organizacional en el marco de la modernización del Estado y la transferencia de políticas públicas. La gobernanza contribuye a explicar y comprender las dinámicas de descentramiento del poder del Estado y corresponsabilidad de los actores en entramados institucionales y organizacionales en sociedades policéntricas donde circulan flujos de poder e información.

La sociedad civil asume mayor protagonismo en la configuración de la agenda pública, la formulación de políticas y la toma de decisiones. La gobernanza no le otorga primacía al Estado en la dirección de gobierno y ha sido avalada por los organismos multilaterales (ONU, Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, OCDE) para explicar las interacciones entre el Estado, los mercados y la sociedad civil, que cooperan en los diagnósticos y cursos de acción focalizados a intervenir los problemas de interés público. El Estado-nación no cuenta con las capacidades, recursos y legitimidad suficientes para resolver por sí mismo los diversos problemas en el marco de un entorno fragmentado, caracterizado por el riesgo y la incertidumbre en la globalización.

Porras (2022), utilizando la estructura de avances sucesivos (olas) de Rhodes, analiza la evolución del concepto de gobernanza. En la primera ola, la gobernanza se percibe como un sistema autoorganizado en el que los actores convergen en objetivos y agendas comunes, superando así los conflictos, y donde la autoorganización sustituye las jerarquías, al reconocer que la pluralidad y la sociedad civil son el centro de la política. La visión de la gobernanza como red fue complementada con una perspectiva analítica que ofreciera elementos conceptuales para gestionar la complejidad (Porras, 2022) en el marco del capitalismo neoliberal que ofreció la promesa de crecimiento económico con equidad, en donde la libertad, flexibilidad y desregulación son axiomas fundamentales del modelo.

La teoría organizacional ha sido funcional a las transformaciones y crisis del capitalismo que ha transitado de un modelo sólido a uno líquido y flexible, tal como lo argumentan Alonso y Fernández (2006):

Esta evolución se ha caracterizado por *dos transiciones clave* que marcan un cambio radical en los discursos enunciados. (...) La primera está representada por la aparición de la empresa moderna (...), que supone la adopción de la producción en masa fordista, la burocratización de las grandes corporaciones y los mercados oligopolísticos. La segunda representa la tendencia formalmente inversa hacia la desregulación. (...) Esta reconstrucción se realizó a partir de la recuperación de cierta filosofía popular del *laissez-faire*, la desregulación de los mercados (...), y un discurso del compromiso universal con la empresa, desplegado en todos los ámbitos concretos y abstractos. (p. 129)

La segunda ola no solo critica la gobernanza como red sino también los presupuestos normativos. Esta visión considera analizar la gobernanza como meta-teoría donde convergen marcos conceptuales y modelos que permiten explicar

la complejidad de las interacciones sociales y organizacionales en contextos de dispersión institucional y fragmentación del poder (Porras, 2022). La tercera ola hace énfasis en las prácticas organizacionales, la racionalidad de los agentes, las creencias, las tradiciones y las narrativas.

El problema fundamental de la gobernanza es epistemológico con relación a definir el objeto de estudio y la postura metodológica que logre la complementariedad de intereses y la cooperación entre actores con racionalidades y preferencias divergentes. La gobernanza se podría enmarcar como una alternativa teórica a los enfoques de la decisión racional y el pensamiento neoliberal, estando más cerca a la teoría crítica, el posestructuralismo y los estudios decoloniales (Porras, 2022). Cuestiona “nociones de lo que es el conocimiento válido, reconociendo la prioridad de la razón práctica sobre la razón pura” (Porras, 2022, p. 50).

Esta es una categoría *de moda* que implica una reconfiguración sustancial de las funciones y actuaciones del Estado, presenta un proceso de descentramiento del poder, con lógicas de corresponsabilidad, representatividad y participación multiactor, frente a los problemas de interés público. La gobernanza propone ir *más allá* de la política y de lo público gubernamental; implica una nueva forma de gobernar, una forma de gobierno más cooperativa (Conejero, 2016).

La gobernanza supera la noción de gobierno tradicional, donde la ideología y las prácticas del autogobierno y la configuración de redes son claves para la participación y convergencia de preferencias y racionalidades de los actores orientados al interés público, donde se intercambian recursos y capacidades, y se construye confianza, como fundamento para la gobernanza y las prácticas del buen gobierno (Conejero, 2016). El fortalecimiento de las capacidades institucionales es fundamental para la acción gubernamental, el descentramiento del poder y las políticas públicas en sociedades policéntricas.

1.3 Modernización, innovación institucional y reformas administrativas

La modernidad como *proyecto* civilizatorio fue formulada en el siglo XVIII y se sustentó sobre la esperanza que, gracias al desarrollo de la filosofía, las artes, la ciencia, la tecnología y la política, se conduciría a la emancipación universal de la humanidad. Gracias a la razón, la escuela y el conocimiento se generarían sujetos ilustrados dueños de su propio destino (Kant, 2010). El capitalismo como modo de producción y relaciones sociales se fundamenta desde una perspectiva filosófica en el liberalismo, utilitarismo y pragmatismo.

La modernidad implicó un cambio de mentalidad, representaciones simbólicas, sistema de valores éticos, creencias y la Razón como orientadora de la acción. En América Latina este proyecto cultural ha presentado pocos avances (Botero, 2020; Cruz, 2021). Por el contrario, lo que ha imperado es la modernización como el conjunto de procesos materiales orientados por la racionalidad productiva instrumental de medios-fines, como condición para el desarrollo del capitalismo.

La teoría de la modernización representa de manera paradójica, la oportunidad de cuestionar los mecanismos objetivos y subjetivos de esta teoría, con relación a la noción de progreso e individualización (Uribe y Jaramillo, 2021). La racionalización es el elemento sustancial de los proyectos de modernización, con déficits de modernidad cultural. No obstante, dichos proyectos (modernidad y modernización) se han traslapado. Tal como lo dejan entrever Uribe y Jaramillo (2021):

La sociedad moderna se reconoce, en el imaginario sociológico, producto de esa impronta de racionalización, como aquella que corresponde a la diferenciación de cada uno de los sectores de la vida social, y donde el actor protagónico, el capitalista, es producto de la transformación social, el progreso y la apertura de mercados (...) En las ciencias sociales, modernidad y racionalización son equiparadas como sinónimos para representar e imaginar la fase más elaborada y refinada del proceso de complejización occidental manifiesta en la consolidación de una imagen secular del hombre (...) La racionalización (...) fue útil para describir un conjunto de procesos (...) consolidación de los Estados nacionales, la industrialización de la guerra, el desarrollo del capitalismo industrial, (...) la profundización de formas de dominación a través de un conocimiento formal y técnico del mundo y la generación de formas de administración institucional altamente burocratizadas. (p. 268-269)

Los procesos de modernización en Colombia se han desarrollado a la luz de transformaciones institucionales, económicas, urbanísticas y culturales en el marco de los ciclos de violencia que han limitado la construcción del Estado-Nación (Pécaut y Valencia, 2019). La tecnocracia como grupo de interés es clave para agenciar los procesos de modernización teniendo influencia sobre el diseño y ejecución de las políticas públicas. La eficacia de la tecnocracia depende de su capacidad de persuasión frente a los tomadores de decisiones estratégicas dentro del poder político (Botero, 2020).

La tecnocracia como grupo agencia intereses, no es una burocracia neutral. Por ejemplo, en Colombia, Fedesarrollo es un *think tank* y un aliado estratégico de los gobiernos en sus procesos de modernización, sus directores ejecutivos son funcionarios que transitan en la “puerta giratoria” en los cargos de toma de decisiones estratégicas de política pública (Cárdenas, 2020). La modernización implica innovación institucional y organizacional. Es un proceso disruptivo y continuo de *autodestrucción creativa*, donde la técnica y la tecnología son dispositivos connaturales a la especie humana.

El capitalismo ha incrementado exponencialmente esta relación dicotómica (crear-destruir) como fundamento de la productividad, la generación de plusvalía y valor agregado en la gestión pública. Conejero (2016) argumenta que la sociedad contemporánea experimenta tiempos de cambio y rupturas, referente a la estructura de valores que afecta las dinámicas sociales y la administración pública. En este sentido, se requiere que los actores institucionales y organizacionales

configuren prácticas innovativas orientadas a diagnosticar e intervenir los problemas públicos con nuevos prismas y guías de acción, teniendo en cuenta que “ se ha abierto una brecha social que ya no puede ser cubierta ni por el Estado, por una parte, ni por el mercado por otra” (Conejero, 2016, p. 5).

La innovación es un imperativo categórico para las políticas, estrategias y dispositivos de regulación, intervención y control. Las innovaciones modifican el *statu quo* y generan conflictos siendo el soporte del fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno y sus entidades descentralizadas.

La innovación en el sector público es una constante en los procesos de reforma del Estado. Los *gerentes* no solo deben gestionar eficazmente sus organizaciones, sino participar activamente en los procesos de toma de decisiones estratégicas del sector y en la red institucional del Estado, donde se configuran las políticas públicas. Es un medio, no un fin en sí misma, requiere incrementalismo en la implementación del cambio en los procesos administrativos, estructuras organizacionales y prácticas de gestión, así como en la oferta de bienes y servicios públicos (Gutiérrez y Gutiérrez, 2021).

La innovación presenta obstáculos relacionados con el tamaño y complejidad de las organizaciones; la cultura organizacional, que en algunos casos propende por mantener el orden y cierto grado de estabilidad o resistencia al cambio; la consulta con actores involucrados, y las dificultades financieras y técnicas para realizar innovaciones duras y blandas.

Las reformas administrativas de las organizaciones públicas en Colombia son estrategias funcionales de los procesos de modernización institucional y de la administración pública como campo disciplinar (Sanabria y Leyva, 2023) que han configurado tres paradigmas (patrimonialista, burocrático y posburocrático) para explicar el funcionamiento del Estado y la gestión de los asuntos de interés público. El patrimonialista se caracteriza porque lo público se gestiona con lógicas particulares y discrecionalidad en la asignación de recursos y toma de decisiones por parte de funcionarios que ostentan el poder político, lo que favorece intereses particulares en contraposición del interés público.

El burocrático, como tipo de dominación (Weber, 2016) se caracteriza por estructuras organizacionales jerárquicas, meritocracia, profesionalización de los funcionarios, división del trabajo, experticia técnica y racionalidad como premisa de la productividad y la gestión. La burocratización de la sociedad moderna es una consecuencia de la implementación de la racionalidad productiva instrumental. La burocracia es dominante para la gestión de las organizaciones públicas y privadas en la modernidad por su neutralidad y despersonalización en las relaciones entre el burócrata y los ciudadanos.

El modelo postburocrático tiene su génesis en Nueva Zelanda, Inglaterra y Estados Unidos. Los supuestos son la eficiencia, eficacia y economía para la gestión de lo público, racionalizar el gasto público, flexibilizar las estructuras organizacionales, la rendición de cuentas, la calidad en procesos y procedimientos, la atención al cliente, la transparencia y el buen gobierno (Escobar, 2019).

En Colombia la gestión de lo público presenta modelos híbridos que traslapan principios de racionalidad, discrecionalidad en la toma de decisiones,

eficiencia y eficacia, así como clientelismo en la gestión del interés público. Las reformas administrativas bajo el prisma de la burocracia se comprenden como procesos de intervención agenciados por cuerpos políticos y administrativos con el objetivo de adaptar la administración pública a los cambios institucionales en el marco del modelo de desarrollo (Sanabria y Leyva, 2023). Las reformas proponían fortalecer burocráticamente el aparato institucional y empresarial del Estado de Derecho. La crisis del modelo de desarrollo endógeno y las políticas de sustitución de importaciones configuraron el escenario para promover e implementar los programas de ajuste estructural y las políticas neoliberales.

Las reformas administrativas tienen como objetivo optimizar la gestión y el gasto público por medio de la externalización de procesos y desburocratización de las estructuras administrativas, y se focalizan en los problemas organizacionales que permiten operacionalizar las políticas de modernización del Estado. Son un proceso continuo de cambio que generan tensiones y conflictos en las organizaciones; por tanto, requieren participación de los grupos de interés y legitimidad política.

1.4 Capacidad institucional como condicionante y catalizador de la acción gubernamental

Los procesos de modernización en Colombia han sido agenciados por grupos de asesores externos que han configurado las *misiones* (Sanabria y Leyva, 2023) que acompañaron en la primera mitad del siglo XX al Estado colombiano, cuyo objetivo ha sido recomendar a los gobiernos políticas y estrategias relacionadas con la modernización institucional como soporte del desarrollo económico e inserción del país a las lógicas de la economía global. En este contexto, la acción del Estado se expresa, en parte, en sus actuaciones administrativas en el marco de la modernización de la administración pública.

Según Manrique (2023), la historia administrativa de Colombia en su vida republicana se puede sintetizar en dos momentos: a) antes de las reformas de los años 1958 y 1968, en el contexto de indefinición entre la forma unitaria o federal del Estado; y, b) posterior a estas reformas se han realizado procesos de ajuste y rediseños institucionales, organizacionales y reformas constitucionales, antes y después de la Constitución Política de 1991.

En Colombia una de las variables importantes para el fortalecimiento de capacidades institucionales se relaciona con la generación y gestión de recursos propios por parte de las entidades territoriales y sus organizaciones, que complementen los recursos fiscales provenientes del Sistema General de Participaciones (SGP). Lo anterior depende de la competitividad de los territorios y los gobiernos locales, así como de la capacidad de gestión para acceder a recursos económicos provenientes de cooperación internacional y del Sistema General de Regalías (SGR), que complementen la financiación de las políticas, agendas y proyectos estratégicos orientados a promover el desarrollo regional-local y la equidad social.

Un ejemplo, en Colombia a nivel local, es que la Gobernación del Valle del Cauca (2014) construyó una visión estratégica y prospectiva al año 2032 en cinco ejes temáticos a saber: a) Desarrollo institucional y gobernabilidad; b) Desarrollo económico y competitividad; c) Desarrollo socio-cultural; d) Desarrollo ambiental territorial; y e) Ciencia, tecnología e innovación.

Este proceso contó con el acompañamiento académico y técnico del Instituto de Prospectiva, Innovación y Gestión del Conocimiento de la Universidad del Valle, donde el autor del presente artículo hizo parte del equipo de trabajo, específicamente en el eje de Desarrollo Institucional y Gobernabilidad, cuyo problema central se relaciona con el modelo de departamento que se configuró a partir de la Constitución Política de 1991, que le asigna nuevas competencias y recursos insuficientes para garantizar el desarrollo local-regional. Por ello, resulta prioritario el fortalecimiento de la capacidad institucional de la administración central y de la mayoría de municipios (Categoría 4, 5 y 6) que configuran el tejido territorial y urbano del departamento del Valle del Cauca.

Este fortalecimiento se relaciona con variables como la capacidad fiscal de recursos propios, de gestión y administrativa de los municipios y las entidades descentralizadas, variables fundamentales para el diseño e implementación de las políticas públicas y la capacidad de coordinación e intersectorialidad en la gobernanza local y regional. Este estudio se fundamentó en un análisis prospectivo y construcción de escenarios que orientó la toma de decisiones estratégicas de los actores en un contexto de gobernanza.

La Visión Valle del Cauca 2032 ha sido un insumo para formular los posteriores Planes de Desarrollo y Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento, en el marco de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial (LOOT 1454 de 2011); instrumentos de planificación que han contribuido al fortalecimiento de la capacidad institucional, así como la gestión y planificación del territorio. No obstante, la variable fiscal, relacionada con la gestión de recursos propios, ha limitado su implementación.

Un segundo ejemplo, lo plantean Delgado, Jiménez y Valderrutén (2017) que analizan las implicaciones de implementar la Ley 1617 de 2013, que faculta a Buenaventura para transformarse en un Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturístico en el marco de sus vocaciones territoriales, así como la creación de un Establecimiento Público Ambiental (EPA) cuya área de jurisdicción es la zona urbana y suburbana del territorio. Sus competencias se derivan de la Constitución Política de 1991, la Ley 99 de 1993 y la Ley 1617 de 2013.

Dicha implementación requiere un fortalecimiento de las capacidades institucionales del gobierno local en términos fiscales, de gestión y administrativas para la coordinación, transparencia y buen gobierno, lo cual reconoce al gobierno local como un actor protagónico para el desarrollo, la competitividad y la equidad social como imperativos del Estado Social de Derecho. Lo anterior está relacionado con el nivel meso de la capacidad institucional (Rosas, 2019) donde la coordinación de actores es determinante para la gobernanza del territorio.

La división del territorio en localidades requiere mejoras significativas en términos presupuestales y administrativos, así como la coordinación del alcalde

distrital con los alcaldes locales, ya que la gobernanza constituye un imperativo de las políticas públicas y la gestión pública. Lo anterior integra variables del nivel macro, donde la capacidad política de las alcaldías locales del Distrito de Buenaventura y los demás actores del desarrollo se debe traducir en mayor incidencia en el diseño e implementación de las reglas de juego institucionales.

En el contexto internacional, Hernández y Córdoba (2021) analizaron la capacidad institucional como factor determinante de las políticas públicas metropolitanas frente a las insuficiencias y retos de los gobiernos locales en México. Reconocen que este concepto es un tema relevante en las agendas académicas y políticas en el siglo XXI, donde la sociedad civil demanda la acción gubernamental, y la corresponsabilidad de los gobiernos locales en la cofinanciación, toma de decisiones e implementación de políticas públicas en un escenario de configuración de instituciones metropolitanas.

Los anteriores ejemplos evidencian que el éxito o fracaso de las políticas públicas dependen de las capacidades institucionales, fiscales y administrativas reales con que cuentan las agencias y organizaciones operadoras de las políticas (Rosas, 2019). Las capacidades se construyen y fortalecen en el tiempo, por tanto, no son homogéneas para todos los problemas de interés público. En el caso de Colombia, su fortalecimiento debe estar en concordancia con la especificidad de las problemáticas en contextos territoriales y temporales, ya que el país está conformado por regiones con capacidades y desarrollos asimétricos.

Conclusiones

Las políticas públicas como subcampo disciplinar adscrito a la ciencia política y en interacción con las ciencias sociales es relativamente nuevo; por tanto, presenta retos teóricos y epistemológicos con relación a operacionalizar su objeto de estudio y construir metodologías en el marco de la interdisciplinariedad y transdisciplinariedad como un paradigma emergente en el conocimiento científico. Problemáticas similares enfrentan la gobernanza y la capacidad institucional como categorías que articulan los estudios sobre políticas públicas, gestión pública y análisis organizacional.

Estas tres categorías conceptuales se asumen como parte de la solución de los problemas de interés público en un contexto de riesgo, interdependencia y vulnerabilidad global. Las capacidades institucionales obstaculizan o potencializan los resultados de la acción gubernamental frente a las situaciones socialmente problemáticas, ya que reconocen que el gobierno no tiene las capacidades y la legitimidad suficiente para diagnosticar y solucionar los problemas sociales eficazmente; por tanto, requiere del concurso y cooperación de otros actores que contribuyan a gestionar las dinámicas del desarrollo y el bienestar.

La coordinación interinstitucional e intraorganizacional, así como la intersectorialidad y transversalidad en las políticas son imperativos para la competitividad, la equidad y el buen gobierno. Las políticas públicas son espejo y reflejo

del régimen político en la medida que expresan el grado de centralismo y autonomía relativa de los gobiernos territoriales.

En Colombia, como república unitaria, las políticas públicas y su financiación dependen en gran medida de las capacidades y voluntad política del gobierno nacional. Lo anterior significa que es necesario profundizar la descentralización donde las relaciones intergubernamentales se configuren reconociendo las asimetrías regionales y la incapacidad relativa del Estado para gobernar los territorios y los actores. Las políticas públicas en Colombia han generado expectativas en las comunidades que han configurado imaginarios en torno a que su formulación resuelve por sí misma los conflictos que se generan en la sociedad.

Sectores gubernamentales desconocen que la eficacia de las políticas públicas depende de las capacidades institucionales de los gobiernos territoriales y agencias operadoras en los diferentes niveles de gobierno. El desconocimiento se configura en escenarios deliberativos y conflictivos donde los grupos de interés, incluidas las comunidades, presionan permanentemente a los actores políticos y gubernamentales para que el Estado dé respuesta a sus demandas y preferencias, al modificar las agendas con lógicas de corto y mediano plazo.

Los procesos de modernización y reformas administrativas del Estado requieren políticas y estrategias de innovación permanente que contribuyan a generar valor público en la gestión. Las reformas administrativas se diseñan e implementan en función de mejorar las capacidades de respuesta del gobierno frente a las demandas multiformes de los grupos de interés.

Esta reflexión, facilita futuros análisis de las capacidades institucionales y sus implicaciones en los éxitos o fracasos de las políticas públicas, en el marco de los programas de ajuste estructural, lo cual articula los procesos de reforma administrativa teniendo como punto de inflexión, la Constitución Política de Colombia de 1991, que configura un diseño institucional donde converge lo público y privado en las políticas públicas, bajo la lógica de mercados regulados y profundización de la democracia.

Referencias

- Aguilar, L. (2021). Los riesgos de corrupción de los lobbies. *Revista Española de la Transparencia*. Núm. 12. Primer Semestre. pp. 125-144. DOI: <https://doi.org/10.51915/ret.122>
- Aktouf, O. (2004). La estrategia del avestruz racional: post-globalización, management y racionalidad económica. Cali: Universidad del Valle.
- Alonso, L. y Fernández, C. (2006). El imaginario managerial: El discurso de la fluidez en la sociedad económica. *The Managerial Imaginary: The Discourse of Fluidity in the Economical Society*. Política y Sociedad, 2006, Vol. 43 Núm. 2: 127-151.
- Alzate, M. y Romo, G. (2017). La agenda pública en sus teorías y aproximaciones metodológicas. Una clasificación alternativa. *Revista Enfoques*. Vol. XV, N° 26, 2017, 13-35.
- Botero, R. (2020). Tecnocracia y Modernización. En: Cadena, X. (2020). *Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública 1970-2020*.
- Cárdenas, M. (2020). Fedesarrollo y el Ministerio de Hacienda: 50 años de Simbiosis Deliberante. En: Cadena, X. (2020). *Fedesarrollo: 50 años de influencia en política pública 1970-2020*.
- Carmona, L.A. (2020). Convergencias y divergencias entre la sociedad industrial y la sociedad postindustrial. *NOVUM*, 2(10), 150 - 164.
- Conejero, E. (2016). Innovación social y nuevos modelos de gobernanza para la provisión de bienes y servicios públicos. *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*. N° 27 (2016) pp.5-39.
- Costafreda, A. y Cortés, H. (2020). El desarrollo en transición en América Latina: ¿Una nueva agenda tecnocrática o la oportunidad de una mirada política a las trampas de la renta media? *Documentos de Trabajo*. Fundación Carolina, 28, (2ª época).
- Cruz, K. F. (2021). Subjetividad hipermoderna y capitalismo actual: mirada crítica. *Innovar*, 31(79), 17-26. <https://doi.org/10.15446/innovar.v31n79.91959>
- Delgado, W., Jiménez, N. y Valderrutén, A. (2017). Implementación del Régimen de Distritos Especiales (Ley 1617 de 2013) en Buenaventura: Los casos de la creación del Establecimiento Público Ambiental – EPA, y la división del territorio en localidades. Instituto de Prospectiva e Innovación y Gestión del Conocimiento. Fundación para el Mejoramiento de la Gestión y la Educación para la Democracia – FUNDAGEPAD.
- Delgado, W., Vallejo, L., Jiménez, N. y Gutiérrez, M. (2018). Diseño de una política institucional de participación de grupos de interés en instancias nacionales e internacionales de toma de decisiones de política pública. Informe Final. Secretaría General de la Universidad del Valle.
- Dussauge, M., Cejudo, G. y Pardo, M. (Ed.). (2018). *Las burocracias a nivel de calle: Una Antología*. CIDE. México. D.F.
- Escobar, D. (2019). Gerencia pública y burocracia. Programa Editorial Universidad del Valle; Universidad Simón Bolívar; International Institute of Administrative Sciences (IIAS). Colombia.
- Fischer, F. (2019). *Politics, Values, and Public Policy: The Problem Of Methodology*. Routledge. New York.
- Fontaine, G. (2019). Una aproximación realista al diseño de políticas públicas. *Cuadernos del CENDES*. Año 36. N° 102. Tercera Época. Caracas-Venezuela
- Garraud, P. (1990). *Politiques Nationales: élaboration de l'agenda. L'Année sociologique (1940/1948-). Troisième série*, Vol. 40 (1990), pp. 17-41 (25 pages). Published By: Presses Universitaires de France.
- Gobernación del Valle del Cauca (2014). *Visión Valle del Cauca 2032: Eje Desarrollo Institucional y Gobernabilidad. Agenda Prospectiva del Valle del Cauca 2013-2032*. Gobernación del Valle del Cauca - Universidad del Valle.
- Guerrero, O. (2019). Neoliberalismo y Neogerencia Pública. *READ | Porto Alegre – Vol. 25 – N° 2 – Maio*, p. 4-21.
- Gutiérrez, J. y Gutiérrez, L. (2021). ¿Para qué la innovación en el sector público? *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*. N° 36, pp. 101-134.
- Hernández, R. y Córdoba Y. (2021). Capacidad institucional como factor determinante de las políticas públicas metropolitanas, frente a la insuficiencia de los gobiernos locales. En: Arellano A y Rosiles J. (Coordinadores). (2021). *Políticas e instituciones metropolitanas en México*. 1ª ed. Zapopan, Jalisco: El Colegio de Jalisco.
- Kant, I. (2010). *¿Qué es la Ilustración?* Prometeo Libros.
- Lasswell, H. (1951). The policy orientation. En D. Lerner & H. Lasswell (Eds.), *The policy sciences*. Stanford University Press.
- Ledesma, O. (2021). Redes de gobernanza y complejidad de la planificación territorial *Cuadernos Geográficos* 60(2), 91-104.
- Manrique, C. (2023). Prólogo. En: Sanabria, P. y Leyva, S. (Ed.). (2023). *El estado del Estado: Trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana*. Ediciones Uniandes – EAFIT.
- Marcano, R. (2021). La toma de decisiones, liderazgo y comportamientos en las organizaciones en tiempos de incertidumbre. *Cuadernos del CENDES*. Año 38. N° 107. Tercera Época, mayo-agosto.

- Mejía, L. (2020). La Influencia de Fedesarrollo: Perspectivas y Retos. En: Fedesarrollo. (2020). 50 años de influencia en política pública 1970-2020.
- Mejía, L. F. (Coord. y Ed.). (2022). ¿Qué hacer en políticas públicas? Bogotá: Fedesarrollo.
- Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). Las políticas públicas. Barcelona: Ariel.
- Merino, M. y Cejudo, G. (2018). Problemas, decisiones y soluciones: Enfoques de política pública. Fondo de Cultura Económica. México. D.F.
- Nozick, R. (2013). Anarquía, Estado y Utopía. Editorial: Fondo de Cultura Económica.
- Ormaechea, E., y Sidler, J. (2023). La CEPAL y el rol del Estado en la discusión del cambio estructural. Cuadernos de Economía Crítica, 9(18), 11-32. Recuperado a partir de <http://cec.sociedaddeeconomiacritica.org/index.php/cec/article/view/331>
- Pécaut, D. y Valencia, A. (2019). Modernización y enfrentamientos armados en la Colombia del siglo XX Programa Editorial Universidad del Valle.
- Pedrosa, A. (2019). Una reflexión acerca de las prisiones privadas: ¿pragmatismo o ideología? Papers, 104/3, pp. 577-584.
- Popper, K. (1945). The Open Society and Its Enemies. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Porras, F. (2022). La promesa de la gobernanza. En: Metrópoli en red: Claves para pensar en nuestras ciudades / Carlos Alberto Navarrete Ulloa, coordinador – 1ª ed. – Zapopan, Jalisco: Red Gobernanza Metropolitana.
- Rawls, J. (1971). Teoría de la justicia. México: Fondo de Cultura Económica.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 28-31.
- Rodríguez-Edeza, M. A. (2021). Modelo general para la creación de las políticas públicas. FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, (19), 66-94. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n19.86948>
- Rosas, A. (2019). Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis. DAAPGE 32, pp. 81–107.
- Roth, A. N. (Ed.). (2020). Enfoques para el análisis de políticas públicas. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. D.C.
- Sanabria, P y Leyva, S. (Ed.). (2023). El estado del Estado: Trayectorias de modernización y reformas a la administración pública colombiana. Universidad de los Andes, Escuela de Gobierno Alberto Lleras Camargo, Ediciones Uniandes: Departamento Administrativo de la Función Pública; Medellín: EAFIT, 2023. | Investigación EGOB. Gestión pública.
- Schütz, A. y Luckmann, T. (2003). Las estructuras del mundo de la vida. 1a ed. Argentina: Amorrortu.
- Simon, H. A. (2020). El comportamiento administrativo: un estudio de los procesos de decisión en las organizaciones administrativas. Comentarios de Pedro Alejandro Basualdo. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Errepar. Libro digital.
- Torres, A. y Blanco, A. (2021). Visión epistemológica del enfoque holístico y sistémico en los estudios organizacionales. Revista Scientific, 6(19), 43–63. <https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2021.6.19.2.43-63>
- Torres, D. 2020. Las políticas de ajuste estructural en Colombia y Venezuela durante los años ochenta y noventa. Apuntes del Cenes, 39 (69). Pág. 71-101. <https://doi.org/10.19053/01203053.v39.n69.2020.10467>
- Uribe, M. y Jaramillo, J. (2021). Rostow y Parsons: progreso, individualización y crisis. Revista Colombiana de Sociología, 44(1), 263-287.
- Valenti, G. y Flores U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. Revista Mexicana de Sociología, vol. 71, diciembre, 2009, pp. 167-191. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México.
- Varela, B., E., y Tello C., C. (2021). Pospolítica y Managerialismo: el surgimiento de una nueva arena pública. Estado, Gobierno y Gestión Pública, 19(37), pp. 149. <https://revistaatemus.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/68502>
- Varela, E. (2015). Nuevos roles de los gobiernos locales en la implementación de políticas públicas: Gobernabilidad territorial y competitividad global. EURE (Santiago), 41(123), 213-237. <https://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612015000300009>
- Varela, E. (2018). Hegemonías del Management. Una genealogía del poder managerial. Barranquilla: Ediciones Universidad Simón Bolívar.
- Varela, E. (2023), “El trono y sus razones- Semánticas y procesos en las políticas públicas”, Barranquilla: coedición Editorial U. Simón Bolívar. CCPB, LAGPA.
- Varela, E., Piedrahita, E. y Echeverri, R. (Compiladores). (2020). La marejada del posthumanismo. Programa Editorial Universidad del Valle.
- Vargas, A. (1999). Notas sobre el Estado y las Políticas Públicas. Almudena Editores. Bogotá. Capítulo 1, pp.11-48.
- Velásquez, F. (2021). El burócrata disruptivo: para comprender la administración pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).
- Weber, M. (2016). ¿Qué es la burocracia? USA: CreateSpace.