UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Transferencia de Políticas Públicas: El caso del tránsito del ISO/IWA 4 de León, Guanajuato en México a Bogotá, Colombia.

Vladimir Alexander Garzón León

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos
Bogotá D.C., Colombia

2018

Transferencia de Políticas Públicas: El caso del tránsito del ISO/IWA 4 de León, Guanajuato en México a Bogotá, Colombia.

Vladimir Alexander Garzón León

Tesis o trabajo de investigación presentado como requisito parcial para optar al título de:
Magister Estudios Políticos Latinoamericanos

Director:

José Francisco Puello-Socarras

Línea de Investigación:
Nombrar la línea de investigación en la que se enmarca la tesis o trabajo de investigación

Universidad Nacional de Colombia
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos
Bogotá D.C., Colombia

2018

A Chavela, Maya y Tita, que le dan sentido a cada palabra en cada día.

Agradecimientos

Mis más sinceros agradecimientos a los profesores José Francisco Puello-Socarras, Alejandro Lozano Ayala y Carlos Wladimir Gómez Cárdenas, por sus oportunos y valiosos aportes en la búsqueda de la rigurosidad y la sencillez; la voz de aliento e ideas de mí siempre compañera Elizabeth Tello Saldarriaga y el impulso y constante atención de mis amigos Pedro Argüello García y Sergio Chica Vélez.

A ellos se debe que este documento esté en sus manos.

Resumen

Una importante preocupación acerca del estudio de las políticas públicas al momento de su elaboración, está relacionada con los paradigmas y formas de pensamiento que impulsan a los encargados de construir y adoptar las políticas públicas y sus instrumentos de gestión en una u otra dirección.

Este trabajo explora el contexto político e ideológico, en el cual tuvo origen el instrumento de política pública, ISO/IWA 4, en el municipio mejicano de León y la forma en que este fue transferido al Distrito Capital de Bogotá, Colombia, proceso que describió una red de actores, organizaciones, eventos y artefactos, a través de diferentes niveles de gestión pública territorial y contextos de la acción transnacional, evidenciando la permeabilidad de los límites de los contextos nacionales y de las redes políticas locales, a la influencia de modas administrativas, formas corporativas de su propagación e inclusión de instrumentos de la gestión privada en la órbita de la acción pública local, contribuyendo a la profundización de los proceso de liberalización económica del Estado en América Latina y su privatización, a partir del origen de las iniciativas y desarrollos de los instrumentos y artefactos clave para su acción.

Este contexto presentado, pone en cuestión el origen de las políticas públicas y se pregunta por el rol e intereses de sus constructores, respecto de las elites locales que finalmente las adoptan y en ese sentido, indaga acerca de las redes que conecta a las tecnocracias al servicio de estados nacionales y la configuración de estos entramados, promovidos por actores empresariales y corporativos transnacionales que los dinamizas y validan.

Palabras clave: Transferencia de políticas, redes políticas, liberalización del Estado, artefactos sociotécnicos, modas administrativas, empresarialización del Estado.

Abstract

An important concern about the study of public policies at the time of their elaboration is related to the paradigms and ways of thinking that impel those in charge of building and adopting public policies and their management instruments in one or the other direction.

This paper explores the political and ideological context, in which the public policy instrument, ISO / IWA 4, originated in the Mexican municipality of León and the way it was transferred to the Capital District of Bogotá, Colombia, a process that was described a network of actors, organizations, events and artifacts, through different levels of territorial public management and contexts of transnational action, evidencing the permeability of the limits of national contexts and local political networks, to the influence of administrative fashions , corporate forms of its propagation and inclusion of instruments of private management in the orbit of local public action, contributing to the deepening of the process of economic liberalization of the State in Latin America and its privatization, from the origin of the initiatives and developments of the instruments and key artifacts for their action.

This presented context calls into question the origin of public policies and asks about the role and interests of its builders, with respect to the local elites that finally adopt them, and in that sense, inquires about the networks that connect technocracies to the service of national states and the configuration of these frameworks, promoted by corporate and transnational corporate actors that energize and validate them.

Keywords: Transfer of policies, political networks, liberalization of the State, sociotechnical devices, administrative fashions, state enterprise.

Contenido

INTRODUCCIÓN. 14
Pertinencia del estudio de la Transferencia de políticas. 15
La Transferencia de políticas en América Latina América 16
Caso de estudio para la comprensión del proceso de transferencia de políticas públicas 19
Caso de estudio para la comprensión del proceso de transferencia de políticas públicas 21
1. El estudio de la transferencia de políticas públicas. 22
1.1 Enfoque de transferencia voluntaria entre pares. 23
Importación de política 23
Emulación de estrategias entre vecinos 24
Referentes de lecciones aprendidas en otros contextos 25
Transferencia de experiencias significativas 26
1.2 Enfoque coercitivo en la transferencia de políticas públicas. 28
Coerción directa 29
Transferencia de políticas públicas en un escenario de profundización de la globalización . 29
Hegemonías globales y su papel en la trasferencia de políticas. 31
Coerción indirecta 31
1.3 Enfoque de coerción indirecta a través de redes de política. 33
2. Acerca de las políticas públicas 35
Policy Transfer – Transferencia de políticas públicas 39
Transferencia de componentes de política pública 41
Artefactos en la gestión de políticas públicas. 44
Artefactos y la construcción / ampliación de redes. 47
Redes de política 49
La traducción y los artefactos de las políticas públicas. 52
Las etiquetas en la transferencia de artefactos de política pública 53

El gurú como animador de la trasferencia del artefacto de política pública. 55
El discurso: Isomorfismo organizacional en la transferencia de políticas 56
3. Abordaje para el estudio de un proceso de transferencia de políticas públicas. 58
Análisis descriptivo – explicativo en el estudio de la transferencia de políticas públicas. 58
4. Contexto político de la construcción del ISO/IWA 4. 60
La Política Pública de Auto Evaluación e Innovación Municipal de León..... 63
4.1 Ascenso de la política pública al Estado de Guanajuato. (Trayecto Local- Regional) 65
Política Pública de Evaluación integral a los 46 municipios para la municipalización de 104 asuntos del estado de Guanajuato..... 67
Política pública - enunciado del Nuevo Federalismo 69
4.2 Ascenso de la política al nivel ejecutivo federal. (Trayecto Regional – Federal) 72
Política pública "Desde lo Local" 73
4.3 Internacionalización de la Política Pública "Desde lo Local". (Trayecto Nacional – Internacional) 75
La OEA como plataforma de irradiación internacional de la política pública 77
4.4 Transnacionalización de la Política Pública "Desde lo Local" (Trayecto Internacional - Transnacional) 80
Privatización del artefacto de la política pública 82
Configuración enunciativo y persuasivo del ISO. 85
Normalización del artefacto de política pública: La Norma ISO 18091:2104 87
5. Introducción del artefacto de ISO/IWA 4 en la Política Pública de Bogotá. 88
5.1 La irrupción del ISO/IWA 4 en Colombia. (Trayecto transnacional – Nacional, Colombia) .. 89
5.2 Adopción del ISO/IWA 4 en Bogotá. (Trayecto: Nación, Colombia – Veeduría Distrital de Bogotá) 96
5.3 Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital. 97
5.4 La Veeduría Distrital bajo Ataque y la respuesta de la calidad y la reingeniería. 99
5.5 Coerción institucional y la alineación de voluntades (Trayecto Agencia local – Localidades de Bogotá) 103
5.6 Ajuste de la Veeduría distrital y la transferencia del ISO/IWA 4..... 104
5.7 Alineación interinstitucional (Trayecto Agencia local – Localidades de Bogotá)..... 105

5.8 Normalización de la Participación (Trayectoria Agencia local – ciudadanía)..... 108
5.9 La estructura del componente ISO/IWA 4, hoy ISO 18091:2014:..... 110
5.10 Instrumentalización del artefacto de política pública, ISO/IWA 4. 114
6. Modelo de red política en la transferencia del artefacto de política pública..... 115
6.1 La espiral (el bucle) de transferencia de políticas públicas. 120
7. Los efectos de la transferencia 126
7.1 Incumplimiento de la promesa de la política 126
7.2 El artefacto de política pública y su capacidad como traductor. 127
7.3 Similitudes y diferencias entre la aplicación en León y las Localidades de Bogotá 129
7.4 Cambios en la trayectoria de la política pública local 132
7.5 La relativización de las competencias y la responsabilidad pública..... 132
7.6 Participación Ciudadana Corporativizada. 134
7.7 Dificultades derivadas de la transferencia. 136
8. Factores determinantes para la materialización de la transferencia 138
La retórica transnacional, en la transferencia de políticas. 138
La política pública y la etiqueta ISO 139
El Gurú 141
El gurú y la transferencia empresarial de la política pública 143
La retórica empresarial de la estrategia ISO/IWA4 148
Legitimación de la política y afirmación de la retórica empresarial 149
La envidia como factor dinamizador de la estrategia ISO/IWA4 150
La transnacionalización y la confianza 152
8.1 Ampliación de la Transferencia 155
8.2 Proyección de la transnacionalización – Hacia nuevos escenarios de transferencia. (Trayectoria Local – Internacional y local) 156
9. CONCLUSIONES 160
9.1 La transferencia de políticas y la profundización de la globalización y el Estado de competencia. 160
9.2 Los dinamizadores de las redes de transferencia de artefactos de política pública.. 162
9.3 La transferencia de política y la construcción de un proyecto político transnacional 164

9.4 Los argumentos y la retórica construida alrededor de los procesos de transferencia de políticas públicas 166
9.5 La marca/sello de origen en las políticas..... 167
9.6 El argumento de la internacionalización. 170
9.7 La Nueva Gerencia Pública y la estrategia ISO/IWA..... 171
9.8 La Transferencia de políticas y las redes políticas 173
9.9 La transferencia de políticas y la privatización del Estado. 175
9.10 La coerción como estrategia para la transferencia de políticas..... 176
9.11 América Latina, la transferencia de políticas y la profundización del modelo de dependencia..... 176
9.12 Trazado espiral en la transferencia de componentes de política pública..... 178
9.13 En Síntesis. 180
REFERENCIAS 182

INTRODUCCIÓN.

El estudio de América Latina y el Caribe, implica la reflexión acerca de las discontinuidades y fragmentaciones de un territorio vasto, un proceso histórico en destiempos y un proceso político diverso. De esta forma el estudio de América Latina, es el reconocimiento del estudio de la heterogeneidad, con la intención de la invocación de su estudio como condición para la identificación de pistas en la construcción de un objeto de estudio. En palabras de Carrera Damas, a propósito de la identificación de América Latina como un campo de estudio e investigación implica el abordaje de "la perspectiva de una totalidad latinoamericana hecha de unidad y diversidad, pero en la cual la unidad no debe ser un a priori ni la diversidad una causa de desconcierto"

Las estructuras institucionales de América Latina y el Caribe, son una expresión histórica y acumulada de la influencia de corrientes de pensamiento externas, logrando introducir conceptos y modelos, que han determinado la estructura política y normativa de sus instituciones públicas, que entre otras expresiones, ha definido la naturaleza y alcances de la administración pública de los países de la región.

En este sentido las estructuras políticas y administrativas adoptadas por los estados en América Latina, expresadas en la manera en que se estructuran sus formas de gobierno y políticas públicas, reflejan las cercanías ideológicas e intereses políticos y económicos de

grupos de interés locales y transnacionales, los cuales con el poder y la capacidad de actuar articuladamente han conformado una red de intercambios ideológicos e instrumentales, relacionados con la definición de instrumentos de política pública y con ello, la conformación un escenario de desarrollo institucional, cuyos límites estatales, resultan erosionados en el marco de las prácticas de intercambios cognitivos en el ámbito de la construcción de la administración pública.

Pertinencia del estudio de la Transferencia de políticas.

Las políticas públicas son un rasgo característico del ejercicio del poder del estado y un instrumento de movilización de los intereses y valores de los grupos dominantes en las organizaciones políticas contemporáneas. En este sentido es fundamental para la comprensión de las lógicas del poder representadas en la actuación del estado a través de su aparato administrativo, identificar los mecanismos a través de los cuales se configuran los marcos institucionales que orientan su ejercicio del gobierno en América Latina, lo que implica indagar acerca las trayectorias de las influencias que determinan los procesos de formulación e instrumentos de implementación de las políticas públicas.

Uno de los mecanismos fundamentales para comprender la naturaleza y alcances de las políticas públicas, está relacionada con la identificación de las motivaciones, argumentos y estructura ideológica, que soporta su adopción, por lo que es clave identificar la fuentes paradigmáticas que influyen en los hacedores de políticas públicas (*Policy makers*), cuya capacidad argumentativa se traduce en capacidad de orientar el poder en diversos ámbitos locales, dinamizando un escenario de globalización económica del capital, avanzando en un rol estatal orientado a la producción y reproducción económica y social de los procesos de acumulación y expansión del capital.

En este sentido, una de las fuentes de influencia para los tomadores de decisiones, son los cada vez mas dinámicos procesos de transferencia de políticas públicas (*Policy transfer*), los cuales al contribuir en la construcción de redes de poder de diversos actores, articulación entre organizaciones públicas y privadas en distintos contextos jurisdicciones, en el marco del estado nación y mas allá de este, evidencian un valioso campo de estudio respecto de la comprensión de las dinámicas políticas transnacionales, en el cual surgen las tensiones

relacionadas con el intercambio de valores, argumentos, prejuicios, intereses de grupo e individuales, presentes procesos de formulación de políticas públicas y sus componentes, con vocaciones homogenizadoras y hegemónicas, orientadas a la réplica de los valores y marcos institucionales relacionados con la producción y reproducción del capital.

Es así que el estudio de la transferencia de políticas, respecto de la conformación de instrumentos de la administración pública en el ejercicio de los gobiernos en América Latina, se presenta como un campo de estudio, de la relaciones de dependencia y dominación en América Latina, a partir de las dinámicas deslocalización – localización, a partir de las cuales actores de diverso origen institucional, jurisdiccional y organizacional influyen en la toma de decisiones de los gobiernos, dinamizando la configuración de un escenarios política e institucional a favor de la consolidación y profundización de las relaciones económicas, políticas y sociales.

Abordar el estudio de la transferencia de políticas públicas, implica indagar acerca de la posibilidad efectiva de la transferir una política pública, la pregunta acerca de lo transferible en el proceso, los medios, trayectorias y conexiones resultado de las transformaciones de los diseños institucionales y las relaciones políticas causa y efecto del proceso.

Una pregunta fundamental de la investigación está relacionada con ¿Cuáles son los alcances, motivaciones y formas que adquiere un proceso de transferencia de políticas públicas, en un contexto de influencias de carácter global con cada vez mayores alcances de impactar los ámbitos locales, referente este de las nuevas dinámicas globales de la transferencia y configuración y reconfiguración de las trayectorias de las políticas públicas locales y enunciados globales? De esta forma la investigación aborda el campo de la formulación de políticas públicas, como un proceso que se desarrolla en un ámbito local - transnacional, poniendo en tensión los referentes cognitivos y discursivos locales, a partir de la interacción de intereses de actores que se ubican en escenarios locales, internacionales, transnacionales, evidenciando la capacidad de la transferencia de políticas públicas como un instrumentos de ampliación en los límites de influencia de los actores intervinientes en la transformación de políticas públicas, mas allá de los límites tradicionales del estado nacional.

La Transferencia de políticas en América Latina América

Si bien América latina es un concepto heterogéneo en su concepción y conformación, de sus características generales se puede presentar como un territorio político y social, en disputa y bajo las tensiones de las reformas institucionales orientadas a la consolidación y sostenibilidad de su rol en los procesos globales de producción y comercialización de mercancías, entre las cuales el estado ha sido un ámbito en continua construcción, con miras en la inserción del territorio y su potencialidad en los proceso de acumulación del capital.

De esta forma el territorio y las comunidades cobijados bajo el término América Latina, corresponden a una la reproducción continua de una matriz política, económica y cultural construida históricamente, a través de prácticas coloniales y el establecimiento de relaciones de dependencia, claves en la reproducción del patrón global de producción y acumulación de capital, fundamentadas y profundizadora de su rol primario y extractivo.

Estas formas permanentes y continuas de inserción cada vez más efectiva y eficiente en los ámbitos de la productividad y el suministro de materias primas y mano de obra de baja calificación, es un rasgo nativo de la forma en que América Latina, se ha insertado en las lógicas de la historia del capital. En este sentido plantearía Quijano que la colonialidad, es decir el control del trabajo, es el elemento determinante, que inserta a la América latina en la matriz global de producción, distribuyendo geográficamente su contribución e integración en el capitalismo mundial. (Quijano, 2000)

Así, América Latina, territorio de tensiones y conflictos entre élites globales, expresa la pugna en procesos de exportación / importación de instituciones e instrumentos que oriente en uno u otro sentido el ejercicio del poder del estado, y con ello la definición en las formas de enunciar y abordar las tensiones, sociales, económicas, evidentes en la puja entre actores por la primacía de intereses, disposición de recursos y legitimación de los beneficios locales y transnacionales, derivados de esta forma de organización política y social.

En este punto, es posible la emergencia de élites de poder, conectadas transnacionalmente y que, entre otros ámbitos, ejercen su poder de influir en el campo del diseño y aplicación de las políticas públicas a través de proceso de trasferencia y cuyo desarrollo determina la acción y omisión del aparato de estado, en beneficio de intereses económicos y políticos específicos.

En este sentido, doctrinas transnacionales, como el Consenso de Washington y su traducción en las reformas del Estado en América Latina, el despliegue de conceptos amplios como la Nueva Gerencia Pública y sus instrumentos conceptuales y empíricos promovidos desde organismos multilaterales, ha dado lugar a la conformación de redes epistémicas (Dezalay y Garth 2002) de empatías y afinidades ideológicas, recreadas en escenarios académicos, empresariales, estatales y políticos, evidenciando una permanente tensión en el diseño de los instrumentos de la administración pública.

No obstante lo anterior, estas formas de organización del estado, no son aisladas, ni están desarticuladas de las formas centrales del poder global y mas bien se explican a partir de estrategias internacionales (Dezalay y Garth 2002), fundamentadas en la conformación de redes, cuyas afinidades y cercanías ideológicas, permiten el mantenimiento de un estado de cosas y de formas de orden, respecto de la sostenibilidad del patrón de producción y en ello el rol asignado a las comunidades de la región, en tanto se conserven las lógicas extractivas, asignadas bajo la predominancia del capital.

En este sentido el conocimiento y la capacidad de influir en diversos escenarios sociales, económicos e institucionales, funciona como un “arma en la competencia internacional” (Dezalay y Garth 2002), respecto del ejercicio del poder y el despliegue del estado, a partir del fortalecimiento y la emergencia de redes, grupos de interés y sectores academicistas, especializados en la reproducción de argumentos y conceptos, correspondientes a estructuras ideológicas y conceptuales de economías centrales y hegemónicas, por cuyo conducto pugnan redes multilaterales, con intereses en influir en la estructuración del tipo de Estado, y los efectos de este respecto de la reproducción de relaciones de poder económico y social.

Transferencia de políticas públicas como campo de estudio.

De lo dicho a este punto, la transferencia de políticas públicas, es un escenario propicio para el estudio empírico y la indagación directa acerca de las motivaciones, argumentos e intereses que rodean los procesos de diseño de políticas públicas y sus componentes, a partir de la intervención de diversos actores en escenarios locales y transnacionales y como en su estructura y orientación, se evidencia la expresión de sus valores y estructuras ideológicas y cognitivas.

De esta forma, el estudio de la transferencia de políticas, relacionada con el ejercicio de la administración pública, evidencia el desarrollo de trayectorias y estrategias de grupos de interés político y empresariales, en la construcción de enunciados y discursos transnacionales que, bajo la retórica de la estandarización y parametrización, contribuyen a la consolidación de los procesos de reformas administrativas del estado en América Latina.

En este sentido, los procesos de localización – globalización de artefactos de política pública, influyen en la configuración de escenarios institucionales, con tendencia a la homogeneidad y con ello la ampliación de la capacidad de la empresa privada en la configuración de políticas públicas y con ello la compatibilización de las instituciones y formas de actuación del estado, respecto de la neoliberalización de las economías y la normalización de las formas de participación ciudadana.

Sin embargo, esta fuerte y acelerada influencia externa, la cual profundiza los proceso de transferencia de políticas públicas con objetivos de estandarización de las relaciones políticas en América Latina, contrasta con los escasos estudios e investigaciones acerca de los actores y sus motivaciones; los argumentos y sus fuentes; así como los trayectos, las adaptaciones cognitivas y los conflictos que estas formas de transferencia de política, han generado respecto del ejercicio de las funciones públicas en América Latina y específicamente las relacionadas con el desarrollo de instituciones que acerquen a la ciudadanía a la construcción democrática.

Caso de estudio para la comprensión del proceso de transferencia de políticas públicas

Expresado lo anterior, para el caso específico de esta investigación, se toma como punto de referencia el caso de la transferencia del ISO/IWA 4, desde el Municipio de León en el Estado de Guanajuato, México, a las localidades de Bogotá, Distrito Capital a partir del año 2012, bajo el auspicio de la Veeduría Distrital y promovido por la empresa Federación Internacional de Gobiernos Confiables (FIDEGOC), empresa privada con asiento en México que orientó técnicamente el proceso de transferencia e implementación.

En este marco, la investigación aborda las discusiones acerca de las motivaciones, planteamientos ideológicos y los vínculos entre los actores que intervienen en la instalación de instrumentos de política pública, bajo los argumentos de las experiencias y modelos exitosos y la internacionalización de los contextos políticos e institucionales locales, con la intención de homogenizar las condiciones organizacionales, culturales y políticas, y con ello consolidar un mercado empresarial/transnacional y profundizar de esta manera, la transferencia de políticas, normas y prácticas del sector privado al contexto de la acción pública estatal.

A partir del caso de estudio, las preguntas se orientan al deseo de comprender, ¿En qué marco y qué enunciados rodearon la emergencia del ISO/IWA4 en León Guanajuato, en México?, ¿Cuál fue su intencionalidad local?, ¿de qué forma adquiere ámbitos de influencia transnacional?, y finalmente, ¿cómo logra y con qué efectos transformar trayectorias de política local en Bogotá, Colombia.

Este interrogante de partida, ha permitido construir otras preguntas en el siguiente sentido: ¿Una política que se concibe para un escenario local específico bajo unos propósitos políticos particulares, puede ser transferida a otro contexto, logrando resultados idénticos a los propósitos planteados en el contexto inicial?, ¿Qué papel juegan las organizaciones internacionales y las transnacionales en el proceso de transferencia de política públicas?, ¿Cuáles son los argumentos y la retórica construida alrededor de los procesos de transferencia de políticas públicas que facilita su propósito?, ¿De qué medios se valen los actores involucrados en la transferencia de la política pública para anclarla a los contextos locales?, ¿de qué forma la transferencia de políticas públicas contribuye al proceso de reforma del Estado en América Latina?

En la desarrollo de esta investigación, i.) se presenta de forma breve los enfoques que han orientado el estudio de la transferencia de políticas públicas y que posteriormente posibilitará ii.)abordar la discusión acerca de los alcances y límites de este campo de estudiar respecto de la reinterpretación del estudio de las políticas públicas y la precisión acerca del término transferencia, a partir de lo cual se prestarán las evidencias empíricas del iii.) origen del ISO/IWA4, en el contexto de las políticas públicas locales del municipio de León en el estado de Guanajuato en México, su posterior avance durante su puesta en funcionamiento y

exportación a otras entidades territoriales, hasta su iv.) transferencia al ámbito institucional de Bogotá, vi.) presentación de las lecciones aprendidas del resultado de la transferencia y finalizando con las v.) conclusiones acerca del significado y características del fenómeno de la Trasferencia de políticas públicas.

Es pertinente aclarar que esta investigación no pretende evaluar los resultados de la formulación y aplicación del ISO/IWA 4 en el contexto de Bogotá, como tampoco estudiar el ciclo de política pública en el cual se enmarca. Fundamentalmente esta investigación se centra en la comprensión y explicación de un proceso transferencia de instrumentos asociados con políticas públicas entre entidades públicas territoriales, cuyo valor primordial es la descripción de las redes políticas y estrategias multinivel, asociadas a la irradiación e influencia entre diversos marcos institucionales y jurisdiccionales de estado, evidenciando las posturas de sus principales protagonistas, en el proceso de transferencia, y respecto de los efectos generados en la estructura institucional y política del Distrito Capital de Bogotá.

Caso de estudio para la comprensión del proceso de transferencia de políticas públicas

A finales de los años 70's del siglo XX, América Latina experimentó una creciente influencia transnacional, respecto de la transformación de la estructura del Estado, afectando las estructuras normativas, políticas y organizacionales, con el objeto de acercar los conceptos, prácticas y expectativas de la empresa privada a la gestión de los asuntos públicos por parte de los Gobiernos nacionales y locales.

Este periodo de ajustes institucionales ha sido conocido como el periodo de Reformas del Estado en América Latina, el cual ha tiene como referencia la adopción de los enunciados, prácticas y doctrinas vinculadas con la Nueva Gerencia Pública y del cual la transferencia de políticas públicas es un vehículo que ha resultado propicio para su difusión, consolidación y reproducción.

1. El estudio de la transferencia de políticas públicas.

Revisando la literatura acerca de la transferencia de políticas públicas, se identifica que su estudio, en términos generales ha respondido a tres grandes orientaciones, una de las cuales está relacionada con la descripción de las motivaciones por las cuales los tomadores de decisiones importan total o parcialmente referentes para el diseño de políticas públicas, para lo cual se han concentrado en identificar las motivaciones y las dificultades para la transferencia de políticas públicas. En este enfoque el centro de la problematización obedece a la comprensión de las capacidades organizacionales de los gobiernos receptores de la política que se ha decidido transferir.

Una segunda orientación que han tomado estos trabajos, hace referencia al proceso en el cual los tomadores de decisiones, ubicados en esferas de gobierno, comparten experiencias e información, que permiten orientar el diseño de políticas públicas, tomando como referencias políticas de referencia de otros contextos jurisdiccionales, con el objetivo de unificar criterios y asimilar puntos de vista ideológicos comunes. Es decir, este tipo de transferencias de política se realiza entre élites de gobierno consideradas entre ellas pares y en un ámbito de intercambio entre actores, se reafirman en sus posturas ideológicas, al transmitir y adoptar una determinada orientación en el ámbito de la formulación de políticas públicas.

Una tercera orientación en la transferencia de políticas, se sitúa en el ámbito de relaciones de poder internacionales, caracterizado por la coerción política/económica/comercial de países industriales de economía central, en la estructuración de la forma de gobierno y ejercicio del poder de economías primarias/periféricas, a través de la intermediación de organismos financieros y de cooperación multilateral y en otros casos bajo la influencia de asociaciones internacionales de comercio, instituidas a través de tratados de libre comercio.

Estas orientaciones en los estudios acerca de los procesos de transferencia de políticas públicas, permiten evidenciar dos grandes enfoques respecto de los actores que intervienen en la transferencia y sus motivaciones, los dos primeros tipos de estudios presentados, se orientan al encuentro entre pares, desde el cual el emisor y receptor de elementos de política

pública, especifican el intercambio voluntario de experiencias a partir del cual construir o profundizar afinidades cognitivas, ideológicas comunes.

Un segundo enfoque relacionado y al cual corresponde el tercer tipo de estudios, se orientan a la comprensión de la transferencia de políticas en un ámbito de imposición / subordinación, en el cual la presión coercitiva del actor dominante dinamiza y determina el orden y alcance de la transferencia que debe acometer el actor subordinado.

1.1 Enfoque de transferencia voluntaria entre pares.

La transferencia de políticas públicas de forma voluntaria ha sido presentado por Mokhar, como un proceso que se da entre pares, motivados por la necesidad de mejorar la respuesta del estado frente a problemáticas respecto del ejercicio de funciones públicas y que en términos generales, se refiere a un proceso de aprendizaje en el cual los hacedores de política pública observan “en todo el mundo las respuestas de sus contrapartes a problemas similares” (Mokhtar, 2001) y a partir de esta exploración desarrollan la capacidad de diseñar sus propias políticas.

Importación de política

Del planteamiento anterior, diversos autores plantean la transferencia de políticas públicas en un escenario regional, conformado por actores institucionalmente similares y con elementos culturales y cognitivos afines y que en general hacen parte de procesos recíprocos de cooperación internacional. Es decir, la transferencia se desarrolla entre actores políticos de países industrializados y de rentas altas y cuyas relaciones son mas bien equivalentes.

No obstante, lo anterior, Westney evidenció un proceso incremental en el comercio internacional y que si bien, el intercambio acerca de ideas sobre gestión pública no era nuevo, este crecía al ritmo de la profundización de las relaciones internacionales.

De esta forma estudios relacionados con la “importación de política” (Brown, 1999), evidencia la historia del tráfico de políticas, las cuales se han documentado en estudios acerca de la réplica sistemática de prácticas organizacionales de Europa a Japón en el siglo XIX, (Westney, 1987). Estudios de Rinne, muestran el proceso de modernización de Brasil en los años treinta, que implicó importación de las ideas norteamericanas sobre “gestión científica” (Rinne, 2001).

Si bien Phillip Brown (1999) usa el término de “importación de política” para analizar temas educativos como la formación de habilidades dentro de las corrientes económicas actuales, es posible ampliar este concepto a los estudios relacionados, con las primeras corrientes de proceso de reforma del Estado, promovidos a países de rentas bajas o llamados en vías de desarrollo.

Estudios similares evidencian los proceso de importación/exportación de políticas públicas no solo entre elites de gobiernos de países industrializados; también ha implicado estudios entre países de renta alta, hacia aquellos de media y baja, como es el caso de los estudios de los años noventa relacionados con la reestructuración de la recaudación de impuestos a través de una agencia independiente probada en Bolivia y en Gana a finales de los ochenta, extendiéndose luego a 15 países en desarrollo (Taliercio, 2003).

Emulación de estrategias entre vecinos

Este enfoque de la transferencia de políticas públicas, se refiere a un proceso voluntario fundamentado en una libre decisión de los gobiernos para imitar estrategias gubernamentales de otros contextos y cuyos resultados se consideran imitables con ciertas limitaciones o cuya imitación selecciona elementos específicos a transferir.

Según Rose (1991), la transferencia se explica ante la insatisfacción en el desempeño de ciertas políticas y/o sus resultados y por la incertidumbre acerca del futuro.

Este enfoque se consideró de partida en los estudios sobre difusión de políticas o innovaciones, planteados por (Walker 1969, Gray 1973, Collier y Mesick 1975, Rogers 2003), a partir de los cuales se describió el proceso interno de transferencia de política entre estados, al interior de Estados Unidos entre la década de los 60 y 70 y los cuales se concentraron en

describir las condiciones geográficas y temporales que debían ser superadas para que las innovaciones o políticas públicas, entendidas de forma indiscriminada y generadas al interior del gobierno de alguno de los Estados pudiesen ser adoptadas y aplicadas en otros, lo en principio, circunscribe la discusión de la transferencia de políticas a escenarios territoriales en el marco de la jurisdicción de las entidades nacionales.

En este sentido este enfoque indaga acerca de las condiciones propicias para que una política o innovación pública, se difunda atendiendo las características del territorio como la conectividad física, la cual se considera determinante, respecto de la posibilidad de establecer elementos mas o menos homogéneos en las entidades territoriales que conforman una nación, garantizando cierta integración respecto de la unión entre Estados, siempre que estas políticas e innovaciones tuviesen las condiciones geográficas para "viajar" de un lugar a otro y tener cierta compatibilidad en la implementación. Este enfoque indaga acerca de la conectividad física como condición para la inserción de una política desde uno a otro ámbito institucional, fundamentado en un determinismo de las condiciones espaciales para homologar instrumentos de política pública.

Referentes de lecciones aprendidas en otros contextos

Un enfoque de la transferencia de política planteado por Richard Rose (1991, 1993, 2005) apoyado en Colin Bennett (1991), enfatiza en la transferencia de políticas públicas como un proceso de aprendizaje de lecciones "*lesson-drawing*", comprendido como un proceso de aprendizaje político. En este sentido, se define la transferencia como un proceso de, exploración y captura de información, evaluación y adaptación de las experiencias desarrolladas en otros países con el objetivo de mejorar la eficacia de las propias políticas (Rose, 1991).

Bajo este enfoque, se estudia fundamentalmente la intencionalidad e interés de los funcionarios públicos "*policymakers",* por conocer y usar información de experiencias extranjeras para construir sus propias políticas nacionales (Majone 1991, Robertson 1991). En este sentido, Rose hace explicita la intencionalidad de los miembros de la administración pública, por involucrar en el diseño de sus estructuras institucionales, experiencias

extranjeras, evidenciando el reconocimiento de las experiencias y de cierta forma su adopción voluntaria, como un elemento constitutivo del proceso de formulación de políticas públicas.

Lo anterior es respaldado por las investigaciones de Harold Wolman (1992), acerca de las transferencias de políticas de desarrollo urbano entre Estados Unidos y el Reino Unido, concentrándose en la comprensión acerca de la forma y los alcances de los *policymakers* para aprender de las experiencias internacionales, planteándose preguntas como: ¿Cómo aprenden los hacedores de políticas acerca de las políticas en otros países?, ¿De dónde vienen las ideas que impulsan la transferencia de políticas?, ¿Cómo entran las ideas sobre transferencia de políticas al proceso político doméstico?, ¿Cómo se realiza la evaluación de una política sometida a consideración de ser transferida? , entre otras preguntas.

Transferencia de experiencias significativas

Los anteriores enfoques se constituyen en el fundamento de una tercer línea de discusión y el cual posiciona de forma notoria el concepto de transferencia de políticas, *Policy Transfer* en la ciencia política británica de los años 90's y a partir del cual se ha cuestionado el tipo de influencia que reciben y la intencionalidad de los funcionarios públicos –*policymakers*- respecto de los procesos de traslado de información, experiencias o lecciones específicas, desde o hacia contextos institucionales de otros países o gobiernos, con el objetivo de construir o ajustar políticas, de tal forma que los resultados observados del lugar de partida generen resultados similares al escenario de llegada de la política pública transferida.

Este enfoque promovido en términos de Majone como proceso de "difusión de política", indagaba acerca de las motivaciones y la forma en que los funcionarios/*policymakers* asumían la información de las experiencias extranjeras para desarrollar sus políticas nacionales (Majone, 1991) y a su vez como irradian información de sus propias experiencias.

Una discusión más estructurada sobre transferencia de políticas como tal no surgió, sin embargo, hasta a principios de los noventa. Aquí vale la pena destacar el texto de Harold Wolman (1992), sobre las transferencias de políticas de desarrollo urbano entre Estados Unidos y el Reino Unido; y las revisiones bibliográficas/conceptuales de David Dolowitz y

David Marsh (1996, 2000; aunque véanse también Bennett 1997, Stone 1999, Evans y Davies 1999).

En el caso de Wolman este se interesa más en entender cómo y hasta qué punto los policymakers realmente aprenden de las experiencias internacionales, cómo obtienen información sobre las mismas y cómo la emplean para desarrollar nuevas políticas en sus países. En este caso Wolman, hace énfasis en la forma en que aprenden los hacedores de políticas, a partir de la comprensión acerca de las políticas en otros países (Wolman y Page 2002, Mossberger y Wolman 2003).

Otros estos estudios a pesar de no emplear el término transferencia de políticas, se concentraron en uno o varios de los temas que actualmente ocupan el estudio de este tema. En este sentido el análisis de Waltman (1980) sobre cómo los estadounidenses copiaron políticas tributarias y de seguridad social del Reino Unido; la narración de Westney (1987) sobre la transferencia de modelos organizacionales europeos a tierras japonesas; o la discusión de Robertson y Waltman (1993) sobre los factores políticos que afectan la manera en que los países toman prestadas (*policy borrowing*) políticas de otras jurisdicciones, posicionan el análisis de la transferencia de política, fundamentalmente en los años noventa, como una subcorriente de investigación en el ámbito de la política comparada y de las relaciones internacionales. Ejemplos de este tipo de estudios son los trabajos de Rose (1991), Dolowitz (1997) y Bennett (1991, 1997).

A pesar de estas diferencias importantes, tanto Wolman como Dolowitz y Marsh se aproximan al tema de la transferencia de políticas con base en un conjunto de preguntas de investigación relativamente similares y orientadas a la indagación acerca de por qué ocurre la transferencia de políticas, dónde se aprenden lecciones, qué factores limitan la transferencia, preguntas que se orientan en el mismo sentido de las planteadas por Westney (Westney 1987).

En términos generales este enfoque de trasferencia voluntaria entre pares, enfatiza la intencionalidad de las administraciones públicas de observar experiencias significativas y adoptar instrumentos que componen políticas públicas, con el objetivo de optimizar el desempeño de la gestión, sin detenerse en las asimetrías del poder entre gobiernos y la intencionalidad de influir entre ellos.

En este sentido, los proceso de transferencia se presentan desprovistos de intereses y sin un marco de redes de poder intergubernamental que incida en la toma de decisiones, lo cual hace presumir este enfoque como determinado por un carácter mecanicista, inocuo e intrascendente respecto del intercambio, que pareciera que la omisión de las tensiones entre intereses por influir entre ámbitos del ejercicio del poder público, así este tipo de estudios, limita la transferencia de política a una forma positivista de entender el proceso, en ámbitos en los cuales pareciera que es la tecnocracia objetiva, normalizada y sin implicaciones politológicas, quienes despliegan un tipo de argumentación eminentemente técnica acerca de las razones que motivan y la lectura de los efectos de este tipo de procesos.

1.2 Enfoque coercitivo en la transferencia de políticas públicas.

Buena parte de los autores que responden a este enfoque, presentan en su literatura las tensiones suscitadas a partir de la injerencia en países denominados en vías de desarrollo, por parte de organismos supranacionales, como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), actores clave en la transferencia coercitiva de políticas, mediando su influencia, con los préstamos que se otorgan a los países pobres, los cuales tienen que seguir ciertas políticas de ajustes institucionales y económicos, siempre que estas naciones periféricas pretendan hacer uso de empréstitos.

Este enfoque, en contraste con el anteriormente presentado, se concentra en la identificación de estructuras de poder en el marco de relaciones jerárquicas globales y evidencia una postura desde la economía política internacional, orientada a la descripción de la profundización de relaciones de producción y dominación desde las economías centrales, respecto de la influencia política y económica en las sociedades/Estados periféricos, a través del despliegue de instrumentos de política pública desde la influencia der organismos multilaterales.

Coerción directa

Esta descripción de la transferencia de políticas, se caracteriza por implicar una forma discursiva basada en la unilateralidad del emisor para dictar recomendaciones de obligatorio cumplimiento al receptor, bajo una latente amenaza, respecto de la asignación empréstitos y la posibilidad de instalar en marcos locales, la inversión del capital. Dolowitz y Marsh lo describen en sus estudios, como un forma unidireccional de negociación, fundamentada en la tensión de la inversión o descapitalización, "llevarse sus negocios a otra parte presiona a los gobiernos a adoptar políticas para atraer a este tipo de industrias" (Dolowitz y Marsh 1996).

En este sentido Dolowitz y Marsh al abordar los aspectos relevantes que propician los procesos de transferencia de política, se preguntan acerca de reales factores/mecanismos que explican la transferencia y a su vez, la forma en que se exponen sus resultados.

¿La transferencia es un proceso de aprendizaje o coerción?, ¿Cómo y quién define si es éxito o fracaso?, ¿Cómo se relaciona el proceso de transferencia de políticas con el 'éxito' o 'fracaso' de la política?". De esta forma David Marsh ha influido en autores que han usado todas las preguntas anteriores como guía para analizar los casos específicos de reformas administrativas surgidas en los países occidentales y luego transferidas hacia el sureste asiático y los países bálticos (Common 2001, Randma-Liiv y Kruusenberg 2012, respectivamente).

Transferencia de políticas públicas en un escenario de profundización de la globalización

Complementario al enfoque planteado anteriormente, Dolowitz (2000) aporta una perspectiva de interdependencia sistémica entre procesos políticos, en el marco de la construcción de políticas públicas, al plantear sus posibles impactos más allá de las fronteras de la jurisdicción política y territorial para la cual fueron diseñadas. De esta forma Dolowitz, plantea en sus estudios sobre transferencia de políticas cómo la decisión de un gobierno de implementar un nuevo programa o instrumentos de gestión pública en potencia tiene la capacidad de influir de

diversas maneras, en la toma de decisión de otro gobierno, lo cual presenta avances acerca de la comprensión de estructuras institucionales a escala mundial.

Dolowitz aporta una visión descriptiva del proceso de transferencia, preguntándose acerca de factores decisionales que explican de forma crítica la transferencia de políticas públicas en un ámbito de relaciones políticas interdependientes en contextos internacionales, al preguntarse si los funcionarios públicos –policymakers- responden motivados a procesos de aprendizaje o de coerción en ámbitos internacionales.

En coherencia con lo anterior Common, plantea como la transferencia de políticas públicas es una "manifestación cada vez más visible" de la globalización (Common 2001), la cual a su vez ha modificado el papel del gobierno, respaldando lo planteado por Dolowitz respecto de la emergencia de una institucionalidad a escala mundial, en la cual subyace la transferencia de políticas públicas como uno de sus elementos dinamizadores.

A su vez Evans (1999), en coherencia con este tercer enfoque, y profundizando aun más en el realismo de las relaciones internacionales, reconoce la transferencia de políticas públicas como el resultado de los procesos de globalización externos al estado-nación, facilitados por proyectos de integración política y comunicación global, contribuyendo al fortalecimiento de formas globales y centrales de gobierno, en contraste con países periféricos cuya dependencia y continuo influenciamiento, genera según Evans, un "ahuecamiento" del estado, desproveyéndolo de poder y capacidad para actuar.

Lo anterior con ocasión de proceso de neoliberalización, lo cual ha retirado al estado de países periféricos de la prestación de servicios y cuyas formas internas organizacionales, obedecen a referentes empresariales, creado simultáneamente nuevas "estructuras de oportunidad" para la transferencia de políticas y la configuración de un mercado relacionado con su promoción e implementación.

En este marco de análisis, son notorios los aportes de Christopher Pollitt, quien se concentra en el tráfico global de políticas públicas, como una forma de promoción de los organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial y la Comisión Europea, con el objetivo de configurar uno puntos nodales, en una red de intercambio de ideas de gestión, expandiendo

las diferentes experiencias nacionales, ofreciendo guías de mejores prácticas e, incluso a veces, requiriendo la implementación de reformas. (Pollitt 2005).

Hegemonías globales y su papel en la trasferencia de políticas.

Un enfoque explorado por Dolowitz y Marsh (1996, 2000) y el cual se desprende de los análisis de la profundización de transferencias en un marco de agudización de la globalización, el cual se ha argumentado bajo la premisa de la transferencia de políticas públicas, como un proceso coercitivo, a partir de los cuales organizaciones hegemónicas, actúan a través de organizaciones internacionales, organismos multilaterales o instituciones supranacionales presionando países a adoptar modelos o prácticas extranjeras/internacionales, acercando este planteamiento a las lógicas coloniales, en los cuales la transferencia es resultado de la profundización de procesos de dominación.

En términos generales, este enfoque se orienta a explicar experiencias relacionadas con escenarios de guerra/colonización, en los que países ganadores/colonialistas fuerzan a los países perdedores/colonias a adoptar ciertas instituciones/políticas. (Evans y Davies 1999).

Coerción indirecta

Un enfoque relacionado con la transferencia de política, hace énfasis en el uso sutil de la coerción, donde teóricamente, no intervienen agentes específicos y orientados a motivar algún cambio de política pública. (Dolowitz y Marsh 1996).

Este enfoque sitúa a la transferencia de políticas, como la consecuencia de una corriente/tendencia, a partir de la cual las relaciones de poder económico, político, cultural, están permeadas por la construcción de una inercia regional, que normalmente corresponde a la conformación de bloques económicos, a partir de las cuales, los miembros mas fuertes, configuran y profundizan una razón del deber ser, que orienta la toma de decisiones de las élites de poder de cada uno de los países integrantes.

Mokhtar (2001) llamaría esta tendencia como “el poder estructural de la economía global”, que presiona a un país a adoptar políticas similares a otros gobiernos, como requisito para compartir un mercado común, además de otras condiciones relacionadas con la política y la cultura.

Bajo este planteamiento y apoyado en la expectativa de las élites de acercarse a los lugares centrales del poder, estas legitiman sus decisiones y reafirman su estructura ideológica y de valores construidos a través de modelos tomados del exterior (Dezalay y Garth, 2002), fenómeno que “provoca una tendencia para la transferencia de política” Mokhtar (2001).

En este sentido Bennett, tomando como ejemplo la formación de mercados comunes como el Tratado de Libre Comercio (TLC) para Norteamerica, en donde México como el país en mayor desventaja económica, ha adoptado algunas políticas, “copiando” lo que hacen sus contrapartes comerciales (Estados Unidos y Canadá), cuya principal motivación de sus tomadores de decisiones/élites de poder, es “el miedo de quedarse atrás en cuestiones públicas”, Bennett (1991).

De esta forma la transferencia de política, ha sido parte de la tarea promotora de organizaciones regionales de alcance internacional, como la Unión Europea, OMC, NAFTA, OCDE, entre otras, que con el fin de evitar efectos negativos de la interdependencia, lo que ha implicado la institucionalización de mecanismos de armonización de políticas entre países a través de prácticas de persuasión, que favorezcan la diseminación de conceptos, políticas o normas y de forma mas concreta, el establecimiento de cambios institucionales o adopción de una medida política como prerrequisito para la cooperación y el cumplimiento de los objetivos de estas formas organizadas de comercio internacional.

Las diferentes líneas que integran el enfoque de coerción en los proceso de transferencia de políticas públicas, acentúan su énfasis en el realismo como punto de partida y reconocimiento del estado nación como actor preponderante en los proceso de transferencia de política, en tanto se le atribuye la capacidad de construcción interna de las estructuras nacionales de política y respecto de su rol interlocutor como unidad en la configuración del campo de influencia en la política internacional, interlocutor con actores multilaterales y respecto de la

pugna de intereses, conformación de acuerdos regionales, alianzas ideológicamente cercanas y bloques de países centrales y periféricos.

1.3 Enfoque de coerción indirecta a través de redes de política.

En lo recorrido de este capítulo, se han presentado dos enfoques que en términos generales reflejan las posturas desde las cuales se ha abordado el estudio de la transferencia de políticas públicas. Un enfoque de transferencia de política pública de forma voluntaria y entre pares, siendo una característica de este, no abordar de forma directa y explícita el estudio acerca de las tensiones e intereses de los actores involucrados en la transferencia de políticas, ni los instrumentos enunciativos y persuasivos, en los que se apoyan para promover la adopción de una política desde otro contexto. Este enfoque aborda formas de transferencia entre entidades territoriales subnacionales al interior del mismo estado nación, lo cual sitúa la transferencia como una interacción entre gobiernos situados en diversos niveles de gobierno.

De otra parte, el enfoque de coerción directa, reconoce el escenario de la transferencia de políticas públicas, como un campo de tensiones circunscrito al estado nación como actor central y a partir del cual se entretejen formas de influencia y direccionamiento político, entre gobiernos nacionales, mediados por organizaciones multilaterales con el objetivo de presionar reformas del estado, orientadas a la liberalización y la modernización del estado.

Para el desarrollo de esta investigación, se asume un enfoque mixto entre los dos modelos presentados, en vista una transferencia de política que guarda matices de adopción de forma voluntaria por actores de organizaciones públicas locales, bajo las premisas coercitivas de la internacionalización y los sistema de gestión de calidad y cuyos amplios recorridos inician en transferencias entre entidades subnacionales al interior de un estado nacional, hasta la mediación de organismos multilaterales y la participación en su movilización de actores empresariales transnacionales, conjunto de actores y trayectos, sin referentes directos en la literatura de referencia.

Teniendo en cuenta la amplitud de interacciones entre actores, la naturaleza y alcances institucionales de estos, además de sus ubicación en diversos niveles jurisdiccionales y

sectoriales de la administración pública, el enfoque de coerción indirecta a través de redes de política, es al parecer el recurso de focalización mas adecuado para esta investigación, en cuanto, el enfoque parte de la identificación de un escenario construido por actores políticos públicos y privados, que se configuran como una red de política (*policy network*) y cuya interacción parte de la premisa, que el gobierno y sus agencias no son actores jerárquicos dominantes en la elaboración o transferencia de las políticas públicas y sus componentes.

En este sentido se asume que la transferencia de políticas públicas implica la participación de múltiples actores, que interfieren desde distintos marcos territoriales e institucionales ubicados en el ámbito de la globalidad del intercambio económico y político, respecto de la configuración de nuevos campos de poder y redefiniciones de las tensiones sociales que determina la naturaleza de las políticas públicas en un ámbito local especifico y a su vez estos desde allí emergen para transformar el campo de relaciones entre actores en ámbitos globales.

En este sentido las referencias y fronteras entre el ámbito global - local se difumina, al comprender la transferencia de políticas públicas, como una estrategia de ampliación y competencia entre redes políticas, respecto de intervención y cooptación de ámbitos locales, desde los cuales dinamizar la intensidad y velocidad de las redes políticas de intercambio.

En este escenario simbiótico de transferencia de política públicas, las decisiones políticas se entienden como el resultado de la interacción entre redes de actores, públicos y privados, la interior de ámbitos de gestión locales, en niveles territoriales regionales, nacionales, internacionales o en el campo de los intercambios transnacionales, y en cada uno de ellos entre sectores de la gestión pública, los cuales tensionan el escenario a través de la competencia por la distribución de recursos, en el marco de procesos de consolidación de un proyecto de influencia política, la conquista de legitimidad social, el reconocimiento y ampliación de los campos de acción empresarial, lo cual acerca la producción y transferencia de políticas públicas al ámbito de la reproducción del mercado y la privatización de las prácticas de las organizaciones públicas.

Por ello, este enfoque se acerca a la concepción de la transferencia de los componentes de políticas públicas sobre la base de los *networks*, (Powell, 1990) descritas como medio camino

entre las estructuras de mercado y las estructuras jerárquicas de las administraciones públicas.

Así la transferencia de políticas, bajo este enfoque evidencia que los promotores del proceso de transferencia o participantes directos e indirectos en alguna de sus fases, corresponden a categorías relacionadas con políticos y burócratas (Evans 2009, Wolman 2009, Benson y Jordan 2011) siendo parte de estos actores la estructura directiva de la Veeduría Distrital de Bogotá y las estructuras sectoriales y de la organización local de Bogotá Distrito Capital, emprendedores de políticas (que puede incluir a los anteriores) (Mintrom 1997), académicos o comunidades transnacionales de expertos (Stone 2004), grupos de presión y persuasión como organizaciones no gubernamentales o llamados *think-tanks* (Stone 2000), y que en términos empresariales dinamizan las transferencias, organismos transnacionales como el Banco Mundial, la OCDE, lo que para esta investigación es clave respecto de la participación de la Organización Internacional para la Estandarización -ISO- e instituciones supra-nacionales, por ejemplo las que integran la base administrativa de la Unión Europea (Bulmer 2007) que para este caso correspondería a la Organización de Estados Americanos – OEA-.

2. Acerca de las políticas públicas

La política pública es un concepto ineludible, respecto de la discusión acerca de la naturaleza, posibilidades y alcances de su transferencia, como se ha planteado en los apartados anteriores en relación con los trabajos que han dado lugar al término policy transfer y las acotaciones necesarias al término.

Partiendo de la identificación de tres tendencias de producción de literatura sobre política pública (Lozano, 2008) dan cuenta de tres perspectivas para la comprensión de la literatura, respecto del saber en políticas públicas.

Una primera perspectiva identificada por Lozano se refiere a las políticas públicas como un ámbito de intervención estatal; cuya argumentación de centran en actividad gubernamental, el accionar burocrático y la acción parlamentaria. Respecto de lo anterior, autores como Kraft

y Furlong; limitan la política pública a un concepto orientado a la acción puramente estatal y positiva respecto de su utilidad, la cual considerada como un “curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos” (Kraft – Furlong 2007) delimita el campo a la acción de estado como agente en beneficio del ciudadano principal. Del mismo modo Ocampo, la define como “toda forma de acción organizada, encaminada al logro de objetivos de interés común” (Ocampo 2004), que, en un sentido similar, sitúa a la política como la respuesta del estado frente a su búsqueda del interés común.

Bajo esta misma perspectiva definiciones como las de David Easton, relacionadas con la posición del estado respecto de las políticas públicas al definirlas como “Asignaciones autoritarias de valores para toda la sociedad” (Easton 1979), las reconoce como procesos que se desarrollan al margen de la intervención de otros actores diferentes al estado, lo cual configura el campo de su formulación a una forma unilateral de la comprensión y ejercicio del poder político y la movilización de los recursos sociales.

En la segunda perspectiva expuesta por Lozano, se conciben las políticas públicas como procesos donde el estado no es un actor central, ni dominante, lo cual implica en su definición dinámicas supranacionales, tensiones sociales, culturales y acciones colectivas de diverso orden. (Lozano, 2008)

Una definición de política pública que se desprender del trabajo de Oslkack y Odonell, a partir del cual se definen las políticas públicas en América latina, como una respuesta orientada a la contención de los sectores populares y la cooptación de las clases medias, respecto de la profundización del proceso de ampliación de las estructuras de reproducción económica dependientes y la influencia de actores transnacionales respecto de la participación de conglomerados en los escenarios económicos de actividad primarias en América Latina.

Este planteamiento presenta a las políticas públicas como la expresión de una paradoja a través de la cual el estado se orienta al fortalecimiento de las condiciones para la libre competencia, la atracción de la inversión, mientras al tiempo, se asegura de la supervivencia y proyección de los sectores domésticos dominantes y en este sentido los autores advierten que política pública “no puede ser entendida ni explicada prescindiendo de las políticas de otros actores” (Oszlak – Odonell, 1981)

En este caso la política es una toma de posición del estado, respecto de otros actores en capacidad de sintetizar y enfrentar a su vez sus propias posiciones de política y de cuya dialéctica, resulta en la configuración de las estructuras económicas y sociales propias de América Latina.

En coincidencia con lo planteado con Oszlak, Luís F. Aguilar (1996), reconoce que una política pública no es sólo la decisión de un actor gubernamental, sino también las muchas y varias decisiones de los otros muchos actores participantes en el proceso y cuya interacción condicionan las decisiones dándoles una forma y rumbo específico.

Como ya hemos apuntado en el apartado en el que introducíamos el concepto de traducción, una política pública, como explican Kickert, Klijn y Koppenjan (1998), no se puede considerar como el dominio de un solo actor o actriz, sino el resultado de la interacción entre muchos, dependientes los unos de los otros, que intentan, cada uno de los cuales, conducir la red hacia sus preferencias, convirtiendo el proceso en algo imprevisible y complejo. Una política pública, coincide Luís F. Aguilar (1996), no es sólo la decisión del actor gubernamental, sino también las muchas y varias decisiones de los otros muchos actores participantes en el proceso, que en su interacción han preparado y condicionado la decisión, le han dado forma y lo han llevado a cabo. Es muy probable, así, reconoce el autor, que los resultados finales no se asemejen a las intenciones y planes originales. Tenemos que entender el proceso, propone, como un curso de acción que involucra a todo un conjunto complejo de decisores y operadores, y no como una sola decisión, sino como un conjunto de acciones.

Finalmente, una tercera tendencia, planteada por Lozano la cual concibe las políticas públicas como un ámbito de actuación de analistas y expertos, cuya actividad se orienta a la identificación de problemas socialmente relevantes y a partir de allí la identificación de agendas y la estructuración de instrumentos de programación y evaluación respecto de la orientación de recursos y sus efectos en las problemáticas identificadas inicialmente. (Lozano 2008)

Desde esta perspectiva, autores como Aguilar Villanueva define la política pública como “un proceso realizado por las autoridades legítimamente electas para resolver necesidades mediante la utilización de recursos públicos, mediante el cual también se vinculan las

decisiones de gobierno con la administración pública, tendiendo siempre a la búsqueda de la racionalidad" (Villanueva 1999). Lo anterior pone de manifiesto la identificación de las políticas públicas como un campo de toma de decisiones fundamentada en argumentos racionales y recreada en el ejercicio de funciones en el marco de la estructura de instrumentos formales constituyentes del ejercicio de la administración pública.

Atendiendo las perspectivas anteriores y el enfoque previsto para el abordaje de esta tesis, el campo de definición del concepto de política pública está delimitado por un sistema relacional en el cual el estado nación, es un participe mas en la configuración de un campo de relaciones de poder y las continuas tensiones que lo dinamizan y desplazan, poniendo en riesgo y transformación los órdenes de poder y acceso a los recursos para su ejercicio. En este sentido las políticas públicas describen un momento en la configuración de un escenario de poder, cuya descripción implica la delimitación, en el tiempo y el ámbito de observación respecto de los actores involucrados y la ubicación de un punto en la trayectoria temporal de las conflictividades.

De lo anterior y en virtud de la participación de múltiples actores, en debate por la supremacía de su voz, entre los cuales pugna el estado, se puede comprender a las políticas públicas, como enunciados colectivos que describen / encubren conflictividades, visibilizan / invisibilizan sectores de la sociedad, denotan / suprimen posturas ideológicas, describen / descartan trayectorias y ordenes de acción, valoran / deprecian recursos y atributos de los actores involucrados modificando en todo caso, la conformación de la red de relaciones de poder, alterando los marcos institucionales previos.

En este sentido, las políticas públicas son la respuesta de los actores que toman decisiones desde los centros de poder del estado y cuya respuesta se orienta a la dinamización, contención y la estabilización de tensiones sociales, culturales, económicas, propias de cada forma de organización social y cuyo resultado impredecible, está determinado por las respuestas de los actores involucrados y afectados respecto de la propuesta de alteración en las distribución y delimitación en el ejercicio del poder. En este sentido las políticas públicas son respuestas singularmente correspondientes con las condiciones que estructuran las tensiones de una organización social en un segmento temporal y espacial especifico.

De esta forma el análisis de las políticas públicas, como expresión de un campo conflictivo de expresiones de diversos actores, con distintos medios para imponerse, respecto del deber ser del ejercicio del poder público, es un tiempo y espacio específico, es una útil herramienta para la lectura de la estructura ideológica y teleológica de los intervinientes en la formulación de la política y de sus proyectos políticos.

Atendiendo los conceptos planteados, cabe preguntarse, si una política pública dada su particularidad temporal y espacial, es decir, si las políticas públicas reflejan unas tensiones respecto del ejercicio del poder entre actores, correspondientes a un tipo específico de condiciones ambientales, geográficas, sociales, económicas, culturales, políticas, entre otras variables, ¿Es realmente posible transferir políticas públicas entre estados nacionales o gobiernos subnacionales, dadas las diferencias planteadas?

Policy Transfer – Transferencia de políticas públicas

Desde los diversos enfoques planteados se han identificado diferentes acepciones del término *policy transfer*, desde las que describen el término como un proceso autónomo, voluntario, en el que el aprendizaje transnacional por parte de los hacedores de políticas públicas desempeña un papel fundamental en la formulación de políticas públicas (Page y Mark-Lawson, 2010; Dussauge, 2011), hasta concepciones amplias que orientan el término al desarrollo de procesos de intercambio de estructuras cognitivas y conceptos en relación con el proceso de formulación de políticas públicas. De esta forma las “Lecciones aprendidas” (Rose, 1991), “la difusión de política” (Majone, 1991) o “la importación de política” (Brown, 1999) son acepciones que se refieren a la identificación de referentes de diseño que adoptan de forma voluntaria los hacedores de política pública.

De este último se desprende una concepción mimética de la transferencia de políticas públicas que Dolowitz y Marsh reconocen como “…la emulación y lección aprendida (que) se refieren

a un proceso en el cual el conocimiento acerca de políticas, sistemas administrativos e instituciones" (Dolowitz y Marsh 1996). Esta última definición plantea que la decisión de los tomadores de decisiones en imitar a través de la adopción, enunciación y propagación de experiencias significativas, como una de los principales referentes externos en la construcción de una política pública. ¿sin embargo, cuál es el escenario en el cual se disponen / publifican dichas experiencias con miras a ser incluidas como referentes de política pública?

La Globalización, entendida esta como la multiplicidad de vínculos e interconexiones entre los estados y las sociedades que constituyen el sistema moderno (Mc Grew 1992) y definida como una nueva etapa del desarrollo capitalista (Harmon 1997); es un punto de referencia y aprehensión de argumentos y retoricas políticas, bajo la idea de profundizar en valores y objetivos que permitan consolidar lo denominado por Cerny como el Estado de competencia, es decir, un campo de réplica y reproducción de los valores, reglas e ideología del Capitalismo, que entre otras dimensiones, afecta la estructura de las administraciones públicas, a partir de las cuales, se replica en las sociedades y se reproduce en las prácticas cotidianas. "El Estado de competencia se convierte cada vez mas en la sala de máquinas y el mecanismo de conducción de un proceso de globalización política impulsada por agentes" (Cerny, 1998)

Este estado de competencia, descrito por Evans y Davies, se presenta como la integración de cuatro dimensiones claves: una económica, la ideología, el estilo y el arte de gobernar. En términos económicos, el Estado de competencia se aparta del Estado benefactor, se enfatiza en la comercialización a nivel nacional e internacional, para lo cual se considera fundamental la reducción del gasto público, la neoliberalización monetaria, el control de la inflación y la desregulación de actividades económicas. (Evans y Davies 1999).

El escenario descrito anteriormente es el campo de emergencia y despliegue del término *Policy Transfer,* y el cual se configura como un mecanismo a través del cual, de forma persuasiva y coercitiva, gobiernos y organizaciones transnacionales inciden y orientan la toma de decisiones y la adopción de paradigmas y compontes de políticas públicas que han sido identificadas como propicias para la generación de las condiciones institucionales y sociales necesarias para la reproducción y sostenibilidad del modelo de producción capitalista.

Respecto de lo anterior, y como se verá descrito mas adelante en el transcurso de la investigación, el concepto de transferencia de políticas públicas en América latina, cumple un doble propósito en la profundización de los procesos de acumulación y reproducción del capital, al contribuir de una parte en la difusión e introducción de valores y prácticas orientadas desde estados centrales a estados periféricos, orientados a la adopción de paradigmas y prácticas eficientistas, contraccionistas de la acción del estado, en contraste con la ampliación del campo de actuaciones del estado en la prestación de bienes y servicios, y en un segundo momento profundizar un escenarios de mercado, respecto de la compra y la venta de componentes y artefactos de política pública, los cuales promovidos coercitivamente por organismos multilaterales y mercadeados por organizaciones empresariales.

Transferencia de componentes de política pública

Tomando como punto de referencia, las políticas públicas comprendidas como el campo del hacer y la práctica de analistas y grupos de expertos, (Lozano 2008) se puede les puede definir, como una forma desagregada de componentes, sustraídos, argumentados y ensamblados, en función de las practicas gestiológicas, relacionadas con la acción del estado, respecto de la intención de alcanzar objetivos, orientados a la solución de problemas o el aprovechamiento de oportunidades, de carácter relevante para la sociedad.

Los componentes, corresponden a elementos / unidades conflictivas y complementarias en la elaboración, gestión y análisis de políticas públicas. Conflictivos respecto de la suposición de su articulación para explicar, movilizar o ser objeto de lectura en un continuo y complementarios, respecto de su expresión conjunta de la política pública, como unidad estructurada, lógica y correspondiente a un planteamiento del deber ser, hacer y decir de las políticas públicas.

Si bien las políticas públicas expresan tensiones entre los intereses, posturas y la naturaleza de los actores visibles o no en el campo de la política, los componentes de su gestión, corresponden a planteamientos intencionados, emergen de paradigmas y posiciones

epistemológicas, respecto de la forma de abordar la orientación de los recursos de poder desde su acción o inacción.

De la anterior precisión, se desprende que el término *Policy Transfer*, se circunscribe específicamente a la intención de introducir componentes, referencias y etiquetas relacionadas con políticas públicas desde otros contextos, ante la imposibilidad de, en términos del concepto inicial, transferir una política pública de un lugar a otro.

De esta forma los componentes de las políticas públicas, en tanto expresión de la dimensión gestiológica de la administración del estado, sugieren la posibilidad de su transferencia, al ser estos correspondientes a las políticas públicas, como objetos de intervención del estado en el campo de tensiones, que estas suponen, con el objeto de estabilizar o dinamizar el orden e intensidad en las relaciones de poder.

Las respuestas arrojadas por los estudios de la transferencia de políticas públicas, han evidenciado las implicaciones de la diversidad de resultados de este proceso, en virtud de los factores institucionales propios del lugar al cual se ha pretendido transferir políticas públicas, los cuales condicionan el desarrollo de los procesos, alterando la estructura misma de la política que se pretende transferir (Page 2000, Dolowitz y Marsh 2000), y por supuesto sus resultados (Lodge 2003). En este sentido, la literatura también ha abordado las razones por las cuales los programas/políticas transferidos se transforman al “viajar” entre naciones (Pedersen 2007, Dussauge 2012).

De acuerdo con la postura original de Rose (1991, 1993), por ejemplo, relacionada con que los cambios a los programas son consecuencia de adaptaciones deliberadas hechas por los actores involucrados en la transferencia y que para Dussauge, se explican por el conflicto entre miembros de diferentes agencias públicas, ante la ausencia de una línea de política central. Para algunos otros autores, la transferencia de política requiere de ajustes, que responden a la necesidad de editar y traducir la política transferida, a fin de simplificarla y facilitar su inserción en otros entornos (Sahlin y Wedlin 2008) y por supuesto, otros estudios han sugerido que los factores culturales e institucionales ejercen una influencia poderosa en la política transferida, moldeándola y adaptándola a su ambiente político-administrativo

receptor (Westney 1987, Majone 1991, Dolowitz y Marsh 1996, 2000, Stone 1999, Massey 2009)."

Lo que en buena parte de la literatura citada resalta, es que la política originalmente concebida en un contexto, indefectiblemente corresponde / refleja las particularidades sociales e institucionales del contexto propio en el cual emerge su estructura axiomática, dificultando el uso de la expresión transferencia de la política pública, mientras que sus componentes y artefactos, en tanto surgen como la respuesta de intervención del estado en el campo de tensiones, posibilita la aplicación del término transferencia para componentes y artefactos de desde una la política de referencia al ámbito de tensiones de otra, enunciando esta acción como, el intercambio de experiencias significativas, socialización de instrumentos de innovación, o el traslado de lecciones generales de la experiencia. (Rose 1991, 1993).

En términos generales, se puede comprender como componentes, formas desagregadas e integrables de la gestión estatal de los recursos dinamizados en virtud del interés de conservar o alterar el campo de tensiones de la política y los cuales se pueden presentar como etapas, fases, secciones o segmentos que delimitan y referencian la conducta de los gestores o expertos y que en términos generales y sin amplio consenso, se reconocen como momentos de diagnóstico, planeación / programación, intervención y compilación de resultados y evaluación o contraste entre las declaraciones iniciales y su traducción en la transformación del sistema de tensiones y composición del poder de los actores.

De acuerdo a lo anterior y ajustando los alcances del término *Policy Transfer*: transferencia de políticas públicas, me referiré en adelante a la transferencia de políticas públicas, como un concepto limitado y sujeto a la no replicabilidad exacta de las experiencias de un contexto a otro, los cuales están determinados por las particularidades de sus trayectorias históricas, respecto de la conformación del poder y la emergencia de tensiones particulares y cuyo efecto irradiador en otros contextos se proyecta a través de sus artefactos.

De esta forma surge la necesidad de delimitar el concepto transferencia de políticas públicas, a una tensión entre componentes y artefactos de política, dada por la intención de expandir sus alcances, introducir sus enfoques, valores, haciendo de la transferencia un proceso de expansión de redes epistémicas, que mas que garantizar la réplica de resultados exactos

entre nodos locales, evidencia una erosión de las fronteras simbólicas del estado nación, opacando la noción de formulación de política pública, como un escenario hermético y circunscrito a la jurisdicción territorial y situando a la transferencia, como un proceso de expansión y competencia entre redes epistémicas de influencia en la hechura de los instrumentos y orientaciones e la acción e intención de los tomadores de decisiones públicas.

Lo anterior sitúa el concepto de transferencia de políticas públicas en la construcción de un campo indeterminado de políticas públicas locales, campo influido de forma permanente por las múltiples y diversas trayectorias de componentes y artefactos desde otras políticas, que no pueden ser consideradas absolutamente de origen local y cuya incidencia no se contiene precisamente en este contexto. Así lo local y lo global son referentes no determinados de movilidad de intereses, componentes, artefactos y nuevos tensionadores de los campos de la política pública, catalizados a través de la suposición de su carácter dinámico y traslacional: La posibilidad de su transferencia.

Artefactos en la gestión de políticas públicas.

De la planteado anteriormente, es necesario precisar que si bien las políticas públicas al reflejar tensiones y enunciar las intenciones del estado, respecto de la movilidad de recursos y en ello la orientación del poder y la profundización o reconfiguración del campo de poder de la organización social, vale la pena precisar los medios a través de los cuales se despliegan los enunciados, logrando efectivamente catalizar tensiones.

En este sentido, respecto de la comprensión de las políticas públicas es tan importante identificar sus enunciados, como los artefactos que la integran y que en términos prácticos y cotidianos se instalan en el ámbito de las tensiones reflejadas por la política pública, normalizando, disciplinando, controlando actores en la afirmación y redefinición de estructuras y lógicas del ejercicio del poder, a partir de la disposición de medios para la configuración y

reconfiguración de normas, valores e imaginarios, que determinarán las bases del orden social.

Apoyados en un enfoque funcional, se puede entender el artefacto como objetos creados y seleccionados por un grupo cultural determinado de usuarios y diseñadores para desarrollar ciertas funciones (Lawler, 2010). En este sentido es una característica de los artefactos responder a condiciones causales y predecibles, es decir que su diseño / elaboración, intervenga el estado de cosas manteniéndolo o transformándolo de acuerdo a un patrón causal definido, lo cual, cercano a una selección artificial, provocará su mejoramiento reproducción en tanto la predictibilidad y efectividad de su uso e intervención.

No obstante, lo anterior, los artefactos no son meros objetos que explican su naturaleza por su funcionamiento. Los artefactos no se limitan a la descripción intrínseca de sus características (Bijker, 1995), y son fundamentalmente una contingencia que refleja la estructura cognitiva, cultural y la forma de organización de la sociedad en la cual se sintetiza, por lo que el artefacto es una construcción social, tecnológica y cultural, que a su vez orienta la forme en que se construyen y reproducen las sociedades.

En este sentido, los artefactos al corresponder a la intención y la premeditación de trasformar la realidad, corresponden a un producto social, que refleja valores y orientaciones respecto a un deber ser, que a su vez moviliza las fronteras del deber ser social movilizándola. Así los artefactos son las respuestas políticas y sociales respecto de la construcción de estabilidad, a la vez que desestabilizan las sociedades.

En términos de Bijker, no es posible considerar a los artefactos y sistemas como meros derivados de la evolución tecnológica o simples consecuencias de los cambios económicos, políticos o culturales, sino como resultados de la dinámica de procesos de constitución de “ensambles socio-técnicos” (Bijker, 1995).

De esta forma un artefacto, supone una respuesta/solución tecnológica a la modificación o sostenibilidad de estructuras sociales concretas, al tiempo que su naturaleza persuade la configuración de nuevas formas de relacionamiento político, haciendo del artefacto un actor social no humano, evidenciando las articulaciones sociotécnicas que históricamente determinan y diferencian organizaciones sociales.

Respecto de las políticas públicas, estas están integradas por artefactos a través de los cuales se traduce la estructura del orden político planteado en ella, a prácticas, orientaciones, normas e instrucciones que en la práctica transforman la cotidianidad y prácticas de los actores, rutinizando y normalizando nuevas formas de entender/apreciar y aceptar los ajustes de las estructuras políticas, al tiempo que los artefactos, dada la naturaleza de su diseño, adquiere una identidad propia al ser también generador de tensiones, actor no humano a la vez que sujeto de normas, acuerdos y el centro de reconfiguraciones en las relaciones de poder. De esta forma el artefacto socio técnico encierra la tensión entre objeto – sujeto, agente – principal, en el campo del estudio de las políticas públicas.

Tomando como referencia el planteamiento de Bruno Latour (2005), acerca de necesaria ampliación del campo de las cuestiones de las ciencias sociales, incluyendo otros actores de análisis mas allá de los tradicionalmente estudiados por la "ciencia de lo social", que para el caso implicaría concebir los artefactos como actores participantes en las relaciones sociales, cuya funcionalidad va mas allá de medio para tramitar y orientar relaciones sociales y concebirlos como un actor permanente y determinante, inserto en las conexiones que dinamizan y direccionas las relaciones sociales y la génesis de nuevos instrumentos y desarrollos organizacionales, normativos y políticos.

Latour, Bruno (2005). *Reassembling the social: an introduction to actor-network theo-ry*. New York: Oxford University Press.

De lo anteriormente planteado y para efectos de esta investigación se concibe a los artefactos sociotécnicos, como la respuesta derivada de proceso cognitivos intencionales, o el punto de partida para la emergencia de nuevas cuestiones y la síntesis de nuevas respuestas, que a partir de las expectativas, temores e intereses de los actores sociales, se incorporan a la red de tensiones políticas, transformando las condiciones iniciales del sistema de relaciones sociales, lo que le aporta al artefacto sociotécnico un doble carácter adaptativas - adecuativo. Adaptativo en tanto responde a una estructura social en la cual es instalado / implementado de acuerdo a la intención de los tomadores de decisiones, en tanto instrumento de estabilización en la política pública y en la cual se requiere instalar y una vez instalado, generar sus propias demandas y tensionar el ámbito de la política, al desplegar las rigideces de su diseño y alterar las condiciones de su entorno.

De su carácter adecuativo / transformador, se deriva la capacidad de los artefactos sociotécnicos, de desplegar / irrumpir con sus características específicas de diseño y planificación, en la redefinición de los patrones de poder y autoridad en un cierto entorno.

En el ámbito de la transferencia de políticas públicas, se puede inferir, que si los artefactos son respuestas para la estabilización de un escenario de tensiones sociales enunciadas en las políticas públicas, al ser transferidos arrastran consigo su condición funcional de ser respuesta y a su vez actor generador de nuevas tensiones, lo cual no solo excluye la idea de resultados simétricos y exactos, también introduce la idea acerca de la migración de los artefactos como medio para identificar los ámbitos de influencia global entre hacedores de política pública y sus componentes, lo cual hace difusa la idea de autenticidad / originalidad en su construcción e implementación.

Artefactos y la construcción / ampliación de redes.

De lo visto a este punto, podemos afirmar que la tecnología entendida, como la expresión de las tensiones, entre puntos de partida y llegada continuos e indivisibles, en los cuales la sociedad empeña sus esfuerzos por sobrevivir, ampliarse y replicarse, el despliegue de artefactos sociotécnicos, asumen roles de actor que, junto con los actores humanos, describen la forma y organización del poder de las sociedades. En este sentido y respecto a la trayectoria, propósitos e intenciones descritos en las políticas públicas, son de tanto de los sujetos humanos, como de objetos no humanos, estructurando escenarios interconectados de actores de diversas naturalezas, en los cuales el rol actor y mediador se alterna en la configuración de emergentes redes sociotécnicas.

Latour, en el marco del análisis de políticas públicas, invita a renunciar entender los artefactos como cosas, e incorporarlos en nuestra cultura intelectual como actores sociales de pleno derecho (Latour, 1998), como la oportunidad de mantener unida la sociedad como totalidad duradera (Latour, 1991) y de esta forma enriquecer el análisis en la producción de políticas públicas, entendidas como redes hibridas de actores humanos y no humanos en continua tensión, reciproca influenciación y transformación.

La Teoría Actor – Red, trabajada entre otros por Latour, Domènech y Tirado, proveniente de los Estudios Sociales de la Ciencia y la Tecnología, se caracteriza radicalizar el principio de simetría (Vitores, 2001), al reconocer que los elementos no humanos, tienen un destacado papel en la definición y mantenimiento de las sociedades y relaciones sociales, siendo actores con capacidad de interacción e intercambio.

De esta forma la Teoría Actor – Red, estructura relaciones y asocia elementos heterogéneos de actores casi-objetos o casi-sujetos formados no sólo por entidades sociales sino también por entidades no humanas, transformando continuamente la identidad de la red y la de cada una de sus actores componentes.

De esta forma la política pública como enunciado de tensiones y despliegue de artefactos, se codifica y traduce a través de redes dinámicas que, al depender de la fuerza con la cual se asocian sus elementos, se fortalece y crecer en competencia con otras redes. En este caso la transferencia de artefactos de políticas públicas, es la estrategia de ampliación de su marco normalizador, disciplinante y de control. Así, desde esta perspectiva, la transferencia es el reconocimiento de la tensión / choques entre redes de actores, humanos no humanos, que deslocalizados y reconocidos en ámbitos jurisdiccionales, administrativos y gestiológicos, pugnan por la configuración de la realidad de acuerdo al código establecido por el orden de as interacción de sus componentes.

De acuerdo con Jesús Vega, una de las características propias de los artefactos, está la de ser un nudo de relaciones. La “naturaleza” del artefacto se sostiene sobre relaciones. Los artefactos mismos, en tanto objetos funcionales, se presentan para los agentes como un medio en el que se crean y se transmiten propósitos, en el que son posibles nuevas acciones y valores (Vega 2009)

En este sentido los artefactos, movilizadores de las relaciones entre actores definidos en la política pública trazan redes de relaciones interdependientes, orientando el procesos de producción de políticas públicas y en ello la síntesis de sus artefactos, a la reconfiguración de la realidad sobre la cual interviene, un desplazamiento (Subirats 2006) de determinados elementos para conseguir la realidad que se considera adecuada o deseada, escogiendo entre posibles valores y criterios, entre posibles objetivos y medios, optando por determinadas

rutas estratégicas de acción, ciertos actores, procedimientos, tiempos e instrumentos (Aguilar, 1996).

De esta forma, los artefactos se insertan en las políticas públicas a partir de la singularidad funcional que requiere la ampliación del código establecido en la política y la intención de un sector de actores en la transformación de la realidad, en este sentido el artefacto es un arreglo a fines. A su vez los artefactos, integran al sistema de relaciones nuevas formas organizacionales, actores, normas y en general aquellos medios necesarios para su movilización e interacción y alteración de la red de intereses inicial.

Es así que las políticas públicas se pueden considerar procesos de ingeniería heterogénea, (Kickert, Klijn y Koppenjan, 1998), describiendo múltiples trayectorias en una red híbrida que se articula en una arena en la que ya existen otras redes, superponiéndose y complementándolas a través de artefactos, los cuales contienen en su código, es decir en la programación de su acción y los valores atribuidos desde otros actores, una definición sobre el mundo que los rodea, sobre los problemas que aborda, que se cierne sobre ellos, sobre la imagen de los otros actores de la red, sobre la naturaleza de su dependencia y sobre las ventajas y desventajas de interactuar en competencia con otras redes.

Redes de política

El enfoque de coerción indirecta, en el cual se apoya esta investigación de la transferencia de artefactos de política pública, pone de manifiesto un enfoque relacionado con el análisis de redes de política, que permitan explicar las rutas y vínculos entre agentes transmisores de la información a escala intergubernamental y en la cual participan actores de diversa índole respecto de su naturaleza y nivel jurisdiccional de actuación. Para este caso, cobra mucha validez el modelo de *Advocacy Coalitions* de Sabatier o el modelo de las *Epistemic Communities* de Haas, los cuales conciben la transferencia de política como un fenómeno intergubernamental en el que participan decisores políticos del país importador, junto con actores públicos y privados que operan e influyen a escala transnacional, conformando redes políticas a través de las cuales transcurren los discursos, dispositivos de persuasión, acuerdos normativos, facilitando de esta la transferencia de artefactos de política pública, desde

diversos referentes jurisdiccionales y escenarios de interacción internacional y transnacional (Stone, 1999, Evans y Davis, 1999).

En este sentido, las redes de políticas públicas se comportan como estructuras más o menos estables, en las cuales se articulan actores interdependientes, quienes se asocian alrededor de problemas, oportunidades, intereses y su correspondencia con los programas de políticas. Son entonces las redes de políticas públicas, el contexto en el cual se recrea el proceso político.

Respecto del modelo de las comunidades epistémicas, puede correlacionarse este términos al concepto de concepto de comunidades de políticas públicas, que de acuerdo con Richardson y Jordan, inciden en la hechura de las políticas públicas, a partir de cual se puede configurar “el mapa” que describan los compartimientos o segmentos verticales, en los cuales se ubican los grupos organizados y generalmente impenetrables por “grupos no reconocidos” o por el público general’ (Richardson y Jordan, 1979). Así estas comunidades epistémicas, que intervienen en la hechura de políticas públicas, se comportan como redes cerradas, con un limitado número de participantes, cuya participación se moviliza entre organismos del gobierno central o partes dentro de esos organismos, grupo de interés, "expertos" del gobierno o de otras instituciones o universidades.

En complemento con el anterior postulado, Richardson y Jordan han reconocido como en áreas de políticas públicas, pueden actuar diversas comunidades de políticas públicas, implicando actores públicos y privados que a su vez integraban sectores y redes de políticas, y cuya interacción, altamente restrictiva, describe una interdependencia vertical y una limitación horizontal, promoviendo el aislamiento de otras redes e invariablemente el público general. (Rhodes, 1988)

Las comunidades de políticas públicas, que intervienen en la formulación de políticas públicas y por supuesto en el intercambio de sus artefactos desde un ámbito de políticas a otro, son un tipo especial de red de políticas públicas. Respecto de su análisis Rhodes sugiere que la atención debe prestarse a los recursos en los que se apoyan los actores, los sistemas de valores que se aplican en una comunidad de políticas públicas en particular y a las reglas del juego y estrategias que son utilizadas (Rhodes, 1988).

En este sentido y atendiendo los términos de Rhodes, se puede entiende como comunidad política una forma institucionalizada de relación, que favorece intereses específicos y excluye otros atendiendo a valores y un relativo consenso acerca de una orientación / estructura ideológica y referentes cognitivos delimitados. En este sentido involucra diversas formas organizacionales y espacios de interlocución formales e informales, sujetos por un sistema de creencias lo cual implica la construcción de mínimos acuerdos, respecto de una posición política facilitando con ello, la elaboración argumental de un tamiz, que permite incluir y excluir a través de la estructura de la red.

En este sentido, este enfoque enfatiza la importancia de la identificación de un factor agencial común entre los actores involucrados en la hechura de las políticas, que como señalan Evans y Davis (1999), es un elemento definitorio del proceso de transferencia, en el cual la afinidad ideológica entre miembros de diferentes organizaciones gubernamentales nacionales y locales y particulares, es determinante en el desarrollo de procesos de transferencia de los componentes de política pública.

De esta forma la transferencia de artefactos de política pública, es un escenario de articulación, persuasión y validación entre actores internos y externos a los gobiernos locales, afines ideológica y políticamente, respecto de la instalación de normas, instrumentos de gestión pública y que en general, permite influir/orientar el ejercicio del poder localizado, con el objetivos de profundizar las estructuras ideológicas relacionadas con las reformas del estado y con ello, contribuir a la afirmación y profundización del rol del estado respecto de la sostenibilidad y reproducción del capital.

Es así como la visión sociotécnica en el análisis de la transferencia de artefactos de políticas públicas, posibilita la identificación de redes / comunidades que intervienen en el diseño, intercambio e implementación de artefactos, cuya interacción a favor de estabilizar un sistema de relaciones de poder a través de la gestión de los enunciados de la política pública, dinamizan procesos complejos de hibridación entre lo que es humano y lo que no lo es, lo local y lo global, lo público y lo particular, construyendo una realidad híbrida que no es completamente social, ni completamente técnica, ni completamente local, ni completamente global, ni completamente público o completamente particular, sino una mezcla entre estas

dimensiones, reconociendo que las fronteras entre la naturaleza de los artefactos y territorios de los actores de las políticas públicas son imposibles de delimitar y fijar.

La traducción y los artefactos de las políticas públicas.

Hasta este punto se ha planteado la necesidad de considerar a los artefactos como actores interactuantes en la red enunciada por las políticas públicas y los cuales funcionalmente, se orientan a modificar o redefinir las relaciones de poder, al entrar en conflicto con otras redes, con el objeto de situar el sistema de relaciones y la composición del poder de los actores en un punto, cercano a “una previsión” de la realidad enunciada o construida por el conjunto de actores dinamizadores de la red de política pública.

En este punto es fundamental hacer referencia a la traducción, como un elemento central en la fijación de los artefactos de las políticas públicas en el campo de la realidad a transformar. Desde Grau, el objetivo de toda traducción es promover / fijar un punto de paso obligado, el cual imponga a los actores una perspectiva específica, logrando validar la consideración acerca de su existencia, funcionalidad y uso como medio para la superación de problemas o el aprovechamiento de potencialidades.

De esta forma un artefacto es válido, si en la retórica de su naturaleza, persuade / convence acerca de su capacidad traductora, esto es, garantizar la recurrencia de los actores respecto de su función, utilidad y legitimidad, orientar un alto número de transcursos o transcursos clave a través suyo, bajo la condición de utilidad a los actores para satisfacer intereses, que al desplegarse genera ámbitos generales de concurrencia, disminución de posibilidades de negociación, y homogenización a través de la validación de la mecánica del artefacto. El artefacto se valida como instrumento de estabilización por la política pública, es decir se configura como una serie de acciones y ordenes dispuestos de forma normalizada, procedimentalizada y verificable en tanto la necesidad de recursos y salidas de efectos: El orden intencionado.

De esta forma la traducción es el proceso en el que un orden provisional es propuesto (Grau, 2007) y su objetivo es la dominación. Desde una perspectiva sociotécnica, la traducción es la

capacidad de determinados actores, entre los cuales los artefactos son considerados uno, respecto del control a otros, sean estos seres humanos o no cuya obediencia depende de una red de interacciones.

El artefacto y sus dinamizadores, tienen la capacidad de traducir, en tanto sea capaz de forzar a otros a moverse a través de los canales determinados de forma previa o cuando limita o niega otras posibilidades de transcurso. Los artefactos son actores traductores con el poder de imponerse sobre los otros. El artefacto como medio de estabilización de la política pública, conduce la convergencia de las acciones impuestas de los actores y la aceptación de su naturaleza, delimita el sistema de relaciones, que en términos de Law, se logra cuando disminuyen las alternativas de negociación, imprimiendo dinámicas de dominación al alinear actores, valores, conceptos y puntos de vista, y configurando / estabilizando el sistema de relaciones de poder enunciadas por la política pública. (Law, 1998)

La traducción, como concepto dinamizador / estabilizador de las relaciones de poder, Latour se puede reconocer como desplazamiento, deriva, invención, mediación, creación de un lazo que no existía (1998), y que modifica los elementos o los agentes. En este sentido y acudiendo a Callon (1986), traducción se refiere a un “mecanismos de interesamiento”, es decir, una forma de mantener aliados en su lugar, un conjunto de acciones mediante las cuales una entidad intenta imponer y estabilizar la identidad de los otros actores que define a través de la problematización.

De esta forma el interesamiento, es pieza clave en la traducción, en tanto interpreta a los actores sobre lo que son, define lo que deben ser en el proceso de enrolamiento, así como también sobre las entidades con los que están asociados, y al intentar interrumpir todas las potenciales asociaciones con las que compite para edificar un sistema de alianzas.

Las etiquetas en la transferencia de artefactos de política pública

La transferencia de los artefactos de política pública, está relacionada con la disputa política entre traductores y sus redes, relacionada con la imposición de políticas públicas, en un marco de disputas partidarias y empresariales (Robertson y Waltman 1993) o las resistencias de la

opinión pública (Evans 2009), que le permita a un gobierno o agentes políticos posicionar/legitimar su discurso y orientación ideológica.

En este sentido el término *Policy Transfer*, a partir de los argumentos anteriores, requiere de la delimitación de sus alcances, respecto del proceso en el cual antes que la política, son algunos componentes o referencias a estos los que se transfieren, siendo aún más categóricos autores como Moosberger, quienes plantean que son sólo los nombres, siglas o etiquetas (*policy labels*) asociadas a las políticas existentes es lo que tienen la posibilidad de ser transfiere a otros contextos (Mossberger 2000, Sahlin y Wedlin 2008).

En este sentido, la visión de la transferencia de artefactos política como un proceso de *lesson-drawing* expuesto por Rose se basa en la asunción de que la acción política es instrumental, es decir, hace parte de un proceso de aprendizaje, por parte de los miembros de las burocracias, ciudadanos y otros actores implicados, lo cual implica un proceso de difusión y construcción de un guion / argumento orientado a la aceptación de la política e implicaciones (Rose, 1991). En este sentido, la transferencia de política que se fundamenta en la importación de una institución, política o programa, contiene una finalidad simbólica o legitimadora por arte de los dinamizadores / animadores de la transferencia a partir de la exploración de argumentos externos que respalden su actuación (Gilardi, 2003, Weyland, 2003).

En este sentido las políticas transferidas, otorgan una licencia tácita de aprobación, que a veces a manera de siglas o etiquetas (*policy labels*) asocia/equipara la política que se transfiere, con el prestigio que se otorga a los contextos de los cuales proviene (Mossberger 2000, Sahlin y Wedlin 2008). Estas modas administrativas o etiquetas se han discutido, subrayando la imposibilidad de que una política/institución extranjera sea transferida íntegramente a otro entorno nacional, (Sharman 2010), resaltando la existencia de diversos grados o tipos de transferencia o su posible adaptación, lo que por sí misma hace de la transferencia de artefactos de política sea impredecible.

Las marcas, las máximas y las imágenes asociadas a un artefacto, corresponden a formas de persuasión e interesamiento respecto de la validez, pertinencia y utilidad de los artefactos de políticas públicas, que como forma de guion de la transferencia, construye un orden de

autoridad y una imagen de sofisticación acerca de la necesidad, valoración y aceptación de los artefactos dinamizadores de la política.

El gurú como animador de la trasferencia del artefacto de política pública.

Una política pública y sus artefactos, en cuanto que declaración, es lanzada, enviada o delegada por un enunciador, un gurú (Latour, 1991), el cual dinamiza su implementación y su transferencia y cuya validación como autoridad, determinará lo que harán los oyentes y el resto de participantes en el proceso. El experto o gurú como forma de autoridad, reconocido como experto en los temas propios de la política y el artefacto de la misma, "traduce" la estructura conceptual que explica y enuncia el artefacto, de acuerdo al lenguaje del colectivo híbrido, haciendo imprevisible el efecto del artefacto respecto de la implementación de la política. Desde este punto de vista y en una perspectiva sociotécnica, los artefactos enunciados y traducidos por formas de autoridad, en un proceso de transferencia, tomarán una orientación determinada por la acción colectiva, el lenguaje y su adaptación al contexto social e institucional, lo que hará de los artefactos, de la política y sus resultados impredecibles y variables.

De esta manera, el experto / gurú se anticipa al reconocimiento de los tipos de pensamiento que caracterizan un colectivo a los términos, conceptos y códigos presentes en el conjunto social, al cual se transfieren y en el cual se dinamizan de las tecnologías inherentemente políticas. De esta forma, el experto /gurú se asumen como objeto que encarna un guion / discurso (Tirado y Domènech, 2005), estableciendo además de un marco de acción junto con otros actores, respecto de la relación espacio y el tiempo de la que proviene el artefacto de política y sumando a la bitácora / registro de su aplicación el escenario en el que se dará la próxima traducción. El guion / discurso recoge, recopila las relaciones y las constricciones que otros actores comportan, de esta forma el artefacto trae inscrito un mundo, es todo un mundo que se desplaza y describe un mundo cuando se desplaza.

El guion / discurso, establece competencias, responsabilidades y agencia en la medida en que marca potencialidades futuras en el movimiento del artefacto. Esta noción de guion,

expresa una cartografía y presenta una trayectoria de acciones, un tipo de currículum de experiencias y aptitudes de los artefactos, de sus asociaciones disponibles, de sus propiedades o consecuencias potenciales.

De esta forma los artefactos en el marco de la teoría del actor red, permiten la comprensión de las acciones y mediaciones que contempla los no humanos, como en este caso los discursos y las imágenes de futuro o promesas, como recursos y formas de sujeción / constreñimiento para los humanos, en el proceso de adaptar artefactos sociotécnicos a sus necesidades y estructuras cognitivas y viceversa.

El discurso: Isomorfismo organizacional en la transferencia de políticas

En estudios realizados por Dimaggio y Powell, inscritos en los proceso de reforma del Estado, hacen referencia a transferencias de política relacionados con regímenes para la administración de recursos, inducidos por organismos financieros internacionales, donde los programas fueron introducidos en las administraciones públicas compartiendo orientaciones, diseños e instrumentos estandarizados, generando un “isomorfismo organizacional” (DiMaggio y Powell, 1983) caracterizado por el escaso análisis crítico y la ausencia de creatividad.

De esta forma se ha abordado la transferencia de política, como el desarrollo de procesos de isomorfismo organizacional, consistente en un proceso de difusión de innovaciones por el que nuevas concepciones, conocimientos y tecnologías, originados en los centros iniciadores hasta su incorporación en los sistemas organizacionales de cada país (Dolowitz y Marsh, 1998).

Este concepto de transferencia de artefactos de política pública política, describe procesos de homogenización, concebidas como formas de pensamiento sobre la gestión, cuya vocación es ser comercializada como “técnicas fijas” y cuya réplica, en proceso de reformas de gestión de otros países puede transformarse en una moda y tener la apariencia de ser “moderno” y actualizado.

Pollit plantea que una consecuencia central de esta manera de pensar la transferencia de políticas, limita el intercambio de ideas, donde aquel que exporta necesita conseguir que “eso” se instale y aquel que importa la tecnología, se asume como un consumidor que compra un producto estándar, sin participar de forma activa en este proceso, ayudando a perfilar y a adaptar las ideas y técnicas que le están ofreciendo. (Pollitt 2005)

En este sentido, y a partir de varios estudios comparativos, desarrollados desde diferentes perspectivas teóricas (Pollitt y Bouckaert, 2004; Christensen y Laegried, 2001; Kickert 1997), Pollit concluye que “el saber contemporáneo ha demostrado que tal solución estándar no existe”. Lo anterior plantea que el enfoque del “gobierno empresario” (Pollitt, 2002), según el cual las respuestas son únicas y obedecen a problemas tipificados, por sí solo no se ha logrado extender a través de todo el mundo desarrollado, incluso en términos retóricos y dejando a un lado la práctica (Pollitt, 2002).

Lo anterior significa sostener que la transferencia de artefactos de política, en la práctica no responde a una respuesta estándar, lo que implica atender de manera especial cada contexto, atendiendo a las particularidades de los territorios, comunidades y organizaciones en donde se pretende desarrollar la transferencia de política, tomando por la no coincidencia, una condición intrínseca al proceso. En este sentido, los términos del intercambio y el mismo concepto de transferencia de política, se relativizan, en tanto son relativas las realidades, desde las cuales se pretende transitar.

Lo anterior, plantea el principio de una discusión respecto de la naturaleza de la administración pública, que en términos de Fukuyama se plantea de la siguiente forma: “Que no existan reglas que tengan validez global para el diseño organizacional significa que en el campo de la administración pública se necesita más un arte que una ciencia. Muchas de las buenas soluciones a los problemas de la administración pública, incluso existiendo rasgos comunes en el diseño institucional, no podrán claramente constituir una “mejor práctica” porque deberán incorporar una gran parte de la información relativa al contexto específico” (Fukuyama, 2004).

Respecto de los procesos de reforma del estado, Pollitt plantea que la (reforma de la) gestión se parece más a una artesanía que a una ciencia o un arte, (Pollitt 2005)

3. Abordaje para el estudio de un proceso de transferencia de políticas públicas.

Con el propósito de describir el proceso de transferencia del artefacto de política ISO /IWA4 de León a Bogotá, así como la construcción de los argumentos para su posterior proyección a otros escenarios de gobierno en América Latina, esta capítulo se divide en cinco grandes apartados. Primero se presentan el escenario político e institucional, que determinó la formulación de los antecedentes de la ISO/IWA4 en León, identificando sus alcances ideológicos y políticos. Segundo, se narra el proceso general por el cual el ISO/IWA 4, inició una trayectoria ascendente, a niveles transnacionales, para posteriormente ser adoptado en el nivel local de Bogotá. Tercero, se explica de qué forma la implementación del ISO/IWA4, llevó a una serie de ajustes organizacionales e institucionales en Bogotá, además de evidenciar el efecto de su transferencia en proceso de participación ciudadana. Posteriormente, se evidencian los argumentos institucionales que pese a la ausencia de evaluaciones, promueve un escenario de proyección del ISO/IWA4, para finalmente evidenciar su proyección a otros escenarios latinoamericanos, fundamentado en una retórica de la internacionalización y la a priori consideración de experiencia significativa. Este relato se reconstruye a partir del análisis de documentos oficiales, comentarios ofrecidos por actores mexicanos y colombianos involucrados en el proceso de transferencia.

Análisis descriptivo – explicativo en el estudio de la transferencia de políticas públicas.

Investigar este tipo de experiencias, como una condición para la generación de puntos de vista críticos acerca de procesos de transferencia de políticas públicas, resalta la necesidad e importancia del desarrollo de capacidades institucionales de las organizaciones públicas y de la sociedad civil, respecto de la compresión de las limitaciones y precauciones de los tomadores de decisiones y las comunidades respecto de la importación e introducción de modelos externos en dinámicas locales y en el ámbito de la profundización de procesos de globalización política y económica.

Esta investigación metodológicamente se fundamenta en un análisis empírico del contexto en el cual se desarrolla el proceso de transferencia de políticas públicas, para el caso del tránsito del ISO/IWA 4 de la ciudad de León a Bogotá.

Lo anterior ha implicado hacer un análisis documental y desarrollo de entrevistas con actores involucrados en la toma de decisiones, que determinó el proceso de transferencia, lo cual y en los términos de Bennet, es válida metodológicamente, la posibilidad de indagar acerca de "cuáles son las motivaciones reales de los hacedores de política para adoptar o emular alguna política de algún contexto externo" (Bennet 1991).

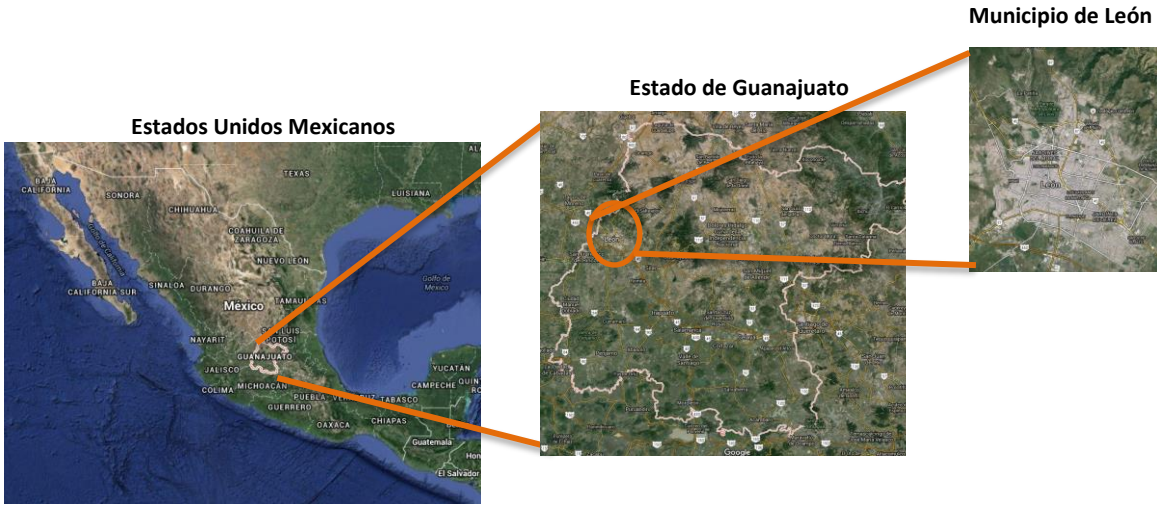
El proceso de indagación con funcionarios o la revisión documental, para saber las causas y argumentos que motivaron la transferencia de política, lo cual ubica este tipo de investigación en un análisis de transferencia es un enfoque "meso" (Dolowitz y Marsh, 2000), lo cual implica la formulación de una metodología de tipo empírico/cualitativo, a partir de la cual se demuestren la existencia de una transferencia, tomando como puntos de apoyo los argumentos de los actores participantes y de fuentes documentales diversas como prensa, intervenciones en debates, informes oficiales, entre otros.

Con la aportación del concepto de traducción por parte de la teoría del actor red, el principal objetivo de esta investigación es descubrir los métodos por los cuales actores y colectividades articulan concepciones sobre el mundo que los rodea e intentan imponerlas a otros, fijándose, también, en si triunfan o no en esta empresa.

En este sentido, el resultado de los procesos de traducción es una situación en la que ciertas entidades controlan a otras y su análisis permite comprender lo que denominamos relaciones de poder, o sea, la manera como se definen los actores, cómo se los asocia y, simultáneamente, se los obliga a mantenerse fieles a las alianzas (Callon, 1986).

Además, la perspectiva de la traducción permite la explicación de cómo unos pocos obtienen el derecho de representar y de expresarse en nombre de muchos, que han sido *silenciados*, a través de unos procesos complejos en los que, como veremos, se mezclan entidades heterogéneas.

4. Contexto político de la construcción del ISO/IWA 4.



Elaboración propia con datos Google Maps

La crisis económica de Los años 80's en América Latina, caracterizada por la pérdida de ingresos a causa en la baja del precio del petróleo, la suspensión y reestructuración de pagos de la deuda, el crecimiento cero del producto interno bruto, entre otras, significaron para los gobiernos de los países de la región y entre ellos México, una presión externa que contribuyó a acelerar el proceso de incorporación del país al libre mercado, caracterizado por el abandono del modelo de sustitución de importaciones y la incorporación en 1986 al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (Téllez 2014).

En este contexto, el municipio de León, ubicado en el Estado de Guanajuato, que era reconocido por producir el 36.9 % del calzado en el país, seguido por el Distrito Federal y Guadalajara con 27 y 26 por ciento respectivamente (Hurtado, 1990), vio abocado su sector productivo al impacto causado por los procesos de apertura de mercado, lo que significó la quiebra de 300 pequeñas y medianas fábricas en 1984, contracción del mercado del calzado

en 35 %, reducción de la operación de la industria zapatera en 50 %, y para 1986 un desempleo del el 30 % de la población económicamente (Mora 1990).

Este contexto de crisis provocó que en el Estado de Guanajuato y particularmente en el municipio de León se viviera una escalada de derrotas para el Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido hegemónico en la historia política de León, lo cual desembocó en la victoria electoral del Partido de Acción Nacional (PAN) para las elecciones diputaciones estatales y federales de julio de 1985

Con este antecedente, el PAN postuló para las elecciones de 1989 para el cargo de presidente Municipal de León a Carlos Medina Plascencia, miembro de la cúpula empresarial de este municipio. Esta candidatura surgió como respuesta a las condiciones de centralismo de PRI y el avance al avance de corrientes políticas como el Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR), el cual representaba para los sectores empresariales en el estado de Guanajuato y particularmente del municipio de León, “un foco de intranquilidad social y comunista”. (Mora 2011)

Evidenciado el mal momento del PRI, y el temor a la amenaza comunista ampliamente difundida por la iglesia, es electo Carlos Medina Plascencia como presidente Municipal de León en 1989, siendo el primer presidente municipal del PAN en la historia de la ciudad. Plascencia, ingeniero químico y magister en administración del Instituto Tecnológico de Monterrey ocupó la presidencia municipal, implementando planes y programas de gestión de corte empresarial, instituyendo la Dirección de Desarrollo Organizacional, encargada de adoptar sistemas de organización operados en grandes corporaciones privadas, a los procesos de la administración pública municipal (Valencia 1995), iniciando con este gobierno una larga saga de gobiernos panistas, caracterizados por el perfil empresarial y técnico de los nuevos presidentes municipales, que imprimiría a la ciudad una serie de reformas normativas, orientadas a la atracción de la inversión privada[1].

[1] A partir del gobiernos panistas iniciados con Plascencia, la ciudad de León implementó un “sistema de calidad”, certificado por organismos o programas como el ISO 9001-2000, el Premio Nacional de Calidad o la Agenda Desde lo Local, con lo cual redujo los tiempos de atención tanto para sus contribuyentes como para las empresas que deseaban invertir, como en el caso del trámite de una licencia de construcción de uso no habitacional donde el

Sin embargo, alrededor de la forma en que Medina Plascencia accede al poder en el Municipio de León, se ha investigado y se aprecia como el resultado de un posible fraude electoral para su elección "Tenemos datos de que se manipuló la elección en favor de Carlos Medina que fue quien venció a Joaquín Yamín, que era su contendiente, y don Joaquín de hecho tiene datos donde, efectivamente, le ganaron de manera extraña"[2].

La irrupción de Plascencia a partir de 1989, describe un proceso de institucionalización del PAN el León a partir del cual y con los sucesivos gobiernos, se agudizan las expresiones ideológicas del gobierno, en afirmación a las posiciones neoconservadoras y tradicionales de la sociedad Leonesa. "El panismo agrupa a quienes son afines a la ideología demócrata cristiana. El ultra conservadurismo, la ultra derecha, la reacción, el neopositivismo y el neoliberalismo, se combinan eclécticamente en una sola ideología de clase como de partido: la que enarbola el PAN. El catolicismo fundamentalista queda implícito entre líneas, pero los intereses dela Iglesia católica son abiertos y descarados: la idea es evangelizar las instituciones. En ello trabajaron las iniciativas dadas durante las administraciones de Carlos Medina Plascencia…" (Rionda 2013)

Los elementos históricos, culturales, sociales y políticos, que caracterizan a la sociedad de León, están relacionados con un carácter conservador en una mayoría de sus ciudadanos, caracterizado por un catolicismo arraigado y un espíritu empresarial, como lo señala Ortiz, "Católicos y zapateros. Conservadores y afanosos buscadores del progreso material"

---

tiempo se redujo de 45 días a una hora; o el trámite de "factibilidad" que otorga la Comisión Federal de Electricidad que demoraba diez días, ahora era inmediato, facilitando la operación de empresas como General Motors y sus distintos proveedores de autopartes, a los que poco a poco se fueron sumando varios más, asentados en todo el corredor industrial, además de incorporarse otras actividades económicas y encadenamientos productivos de empresas como General Motors, Volkswagen, Mazda, Procter and Gamble o Honda; así como cuenta con un puerto interior de aduanas, diversos parques industriales y direcciones regionales de corporativos financieros como Santander, HSBC o Banco del Bajío. (Ayuntamiento de León 2009)

[2] "La derecha reacciona. El fraude electoral de 1988 con la supuesta "caída del sistema", no es más que la prueba fehaciente de que los grupos de interés capitalista en el país no están dispuestos a seguir bajo un Gobierno que patenta la creciente nacionalización, estatización de la economía nacional. Recuérdese la nacionalización bancaria de 1982 bajo el Gobierno de José López Portillo (1920 – 2004)". Rionda Ramírez, Jorge Isauro La transición en Guanajuato 1991-2013 (I), en el Heraldo de León 2013-11-11

El lema de campaña de Medina Plascencia fue “Participación ciudadana”, aun cuando él no entendiera exactamente lo que era y los alcances de su significado (Medina 2014). En este contexto ingresa en escena Carlos Gadsden Carrasco, asesor de Medina e iniciador de procesos de innovación y evaluación municipal y que posteriormente, dinamizaría la creación del Observatorio Ciudadano de León y con ello la estrategia de los Comités de Colonos, que se configuran en el principal mecanismo de legitimación y cooptación, que garantizara la continuidad de los gobiernos panistas en León[3] y que posteriormente fuera clave para el ascenso de Plascencia al gobierno del Estado de Guanajuato[4], (Espejel 2012).

La Política Pública de Auto Evaluación e Innovación Municipal de León

En este momento se estructuró la Política de Auto Evaluación e Innovación Municipal de León, iniciada en 1989 bajo el gobierno de Plascencia y la orientado por Carlos Gadsden, la cual se convirtió en la expresión de la Política Pública mediante la cual el PAN inició la reconfiguración de la organización social de la ciudad y del medio rural, como estrategia de corporativización de la participación ciudadana con el objetivo de consolidar políticamente y garantizar la sucesión del ejercicio político local del PAN, bajo el eslogan “toda la participación posible y tanto gobierno como sea necesario”, emulando la frase de Nozick “tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario” (CEPAL 1994), planteamiento que encierra el pensamiento neoliberal respecto de la necesidad de garantizar los derechos ciudadanos a través de la acción privada, sustentada en contratos, en el marco de las reformas del Estado, su retirada del rol interventor en el mercado y la liberalización de los servicios y bienes a su cargo.

Esta política se diseñó para el gobierno de León un artefacto cuya estructura de 39 indicadores y pasos para su aplicación corresponde a lo que posteriormente se llamaría el ISO/IWA4. En este sentido el diseño inicial de la política pública representa un prototipo de lo que después

[3] Entrevista a Alejandro Elizarras, docente del Colegio de Administradores Públicos de León, en Guanajuato
[4] “En esa etapa Carlos Medina conoce a su principal colaborador, Carlos Gadsden Carrasco, que contribuyó para contribuir a la imagen positiva ante la sociedad, misma que se hiciera valedera para que, posteriormente, Carlos Salinas de Gortari lo nombrara gobernador interino de Guanajuato ante la salida de Ramón Aguirre Velázquez”

se convirtiera en objeto de promoción y trasferencia en el marco del diseño de políticas públicas, (Gadsden 2015)

Respecto de los resultados de la aplicación de la política en León, se puede decir que se conformaron espacios de participación ciudadana que se organizaron inicialmente para temas como la gestión del ordenamiento del municipio, lo que contó con un número de ciudadanos independientes, muy por debajo del número de participantes del gobierno y representantes del sector empresarial; lo que, en consecuencia, restó credibilidad al principio de la participación ciudadana (García 2007). Concluye García que el gobierno de León percibe la participación social como el equivalente a la participación del sector empresarial, en tanto que la participación cívica, de los organismos o sectores no gubernamentales es débil y en algunos ámbitos inexistentes (García, Pérez y Torres 2008).

Entrevistado por Valencia, David Herrerías, presidente de Propuesta Cívica de León, reconoce como que desde los primeros gobiernos panistas se gobernaba desde el empresariado, con una visión más incluyente [...] la cual poco a poco se fue perdiendo, para actualmente producir resultados para las clases menos favorecidas sólo en algunos casos. (Valencia 2012)

Para graficar lo anterior Valencia presenta la siguiente semblanza de este momento político en León “Más que a una tecnocracia, el gobierno de León actuaba como una plutocracia; se deja llevar por las necesidades de los dueños de los medios de producción; con esta base toma decisiones políticas, y con base en esto ha ido fortaleciendo su poder. Se toman decisiones más apegadas a las negociaciones entre gobierno y empresarios, que a lo técnico, a lo que finalmente está necesitando la sociedad. Incluso los consejos ciudadanos instituidos desde que iniciaran los gobiernos panistas, no tienen representación de toda la sociedad, sino sólo de empresarios: se ven a los mismos empresarios en todos los consejos”. Entrevista con Gustavo Lozano, profesor de la Universidad Iberoamericana León. (Valencia 2012)

Concluyendo, Es claro como la política pública de Auto evaluación e Innovación Municipal de León en 1989, obedecía a un momento especifico de la vida económica y política de la ciudad

de León, definido por la irrupción del PAN en el gobierno de la presidencia municipal y el interés de estos actores políticos de consolidar un proyecto de largo plazo fundamentado en la participación, como un mecanismos de aglutinamiento del sector empresarial de León y tomándolo como un concepto estratégico de campaña, sin tener claro de que se trataba.

Esta política, que expresaba como objetivo la construcción de “gobiernos confiables”, implicó el diseño de instrumentos de corporativización de la participación ciudadana y la construcción de un discursivo que permitiera adaptar las condiciones institucionales de la administración pública de León a los enfoque neoliberales relacionados con la generación de las condiciones para la inversión y protección del capital en el municipio, optimizando trámites y la promoción de exenciones tributarias para la instalación de industrias en la ciudad. (Espejel 2016)

De esta forma la política pública de Auto evaluación e Innovación Municipal de León en 1989, significó consolidar el proyecto y continuidad del Pan en León, lo cual permite describirla como “un factor clave del mantenimiento ideológico y doctrinario por el cual el PAN sigue gobernando León” (Ortiz 1990)

4.1 Ascenso de la política pública al Estado de Guanajuato. (Trayecto Local- Regional)

Después de los comicios de 1991 para la elección de gobernador del Estado de Guanajuato, Vicente Fox Quesada candidato del PAN, quien obtuvo oficialmente 417 mil votos, contra 622 mil de Ramón Aguirre del PRI, denunció fraude electoral, lo cual encontró resonancia en editoriales del Wall Street Journal y el New York Times, quienes ponían en tela de juicio la integridad de la democracia mexicana, constituyéndose en un elemento de presión al gobierno nacional en el contexto del proceso de negociación del ingreso de México al TLC-Nafta.

En consecuencia, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, inició una negociación entre el PRI y el PAN, llamada la "solución Guanajuato" (Rionda 1996), consistente en la renuncia del candidato del PRI, la no anulación de las elecciones y la sesión a favor del PAN siempre que Vicente Fox no asumiera la gubernatura. Para suplir el cargo se optó por nombrar un gobernador interino de las filas del PAN y que fuese aceptable para el gobierno federal. De esta forma Carlos Medina Plascencia, presidente municipal de León, fue nombrado gobernador interino de Guanajuato durante los tres años que le restaban a la administración de Carlos Salinas de Gortari y cuyo mandato se extendió hasta 1994, luego de dilatar la celebración de elecciones extraordinarias.

De esta forma el PAN en cabeza de Medina Plascencia asciende al poder en el estado de Guanajuato como gobernador interino, apoyado en la configuración de relaciones de poder locales[5] y externas, escenario a partir del cual y con el objeto de consolidar su poder en el estado, inicia la transferencia de la política desde León conocida como "Auto evaluación e Innovación Municipal de León en 1989" hacia los municipios del Estado de Guanajuato, esta vez bajo el nombre de "Evaluación integral a los 46 municipios para la municipalización de 104 asuntos del estado de Guanajuato" (Gadsden 2015).

Durante su gobierno en el estado de Guanajuato, Medina Plascencia fundó la Coordinación General de Asesores en Desarrollo Organizacional, encargada de reestructurar los procesos de varias dependencias de gobierno estatal y de crear una nueva plataforma institucional, que incluyó la creación del Centro Estatal de Desarrollo Municipal (CEDM), del que se hizo cargo como Secretario a Carlos Gadsden Carrasco, anteriormente asesor en León y pieza clave para el cabildeo y aceptación de la candidatura de Medina Plascencia por parte de Salinas de Gortari.

[5] Evidencias de la construcción de esta red política y de afinidades, es presentada por Espejel, evidenciando los privilegios de las redes poder impulsadas por la consanguinidad y la afinidad, lo cual facilitó a través de arreglos informales que Medina Plascencia accediera al poder de Guanajuato. "Las esposas de Carlos Medina Plascencia y de Carlos Salinas de Gortari, ya presidente de México, tenían una afinidad familiar, oportunidad que fue aprovechada por Medina Plascencia. …. De hecho curiosamente el mismo Carlos Medina Plascencia no hace la protesta de ley" (declara el impedimento). (Espejel 2012)

Política Pública de Evaluación integral a los 46 municipios para la municipalización de 104 asuntos del estado de Guanajuato

A partir del CEDM Carlos Gadsden se encargó de la promoción de la política pública “Evaluación integral a los 46 municipios para la municipalización de 104 asuntos del estado de Guanajuato”, la cual se orientó los procesos de municipalización y la descentralización de los servicios del estado en los municipios, como estrategia de ajuste fiscal y racionalidad del Estado.

En este contexto fue notoria la propuesta para la participación social, invitando a los presidentes municipales a constituir un Departamento de Participación y Organización Social, conformado en general por alcaldes panistas y entre otros, con el objetivo de ampliar las estructuras de consejos ciudadanos en los municipios de Guanajuato. David Martínez, evidencia como la política se constituyó en una forma de cooptación de la participación durante los gobiernos de Carlos Medina Plascencia como presidente municipal de León y gobernador del Estado de Guanajuato, a través de procesos de contratación entre los Observatorios Ciudadanos con el Ayuntamiento y los cuales se orientaron a favor de la legitimación de su gobierno y la consolidación política del PAN, (Valencia 2013)

Mientras tanto, como lo hiciera en el municipio de León, Medina se vuelca a una serie de reformas neoliberales, con el objetivo de generar apertura institucional y atraer capitales, siendo notoria la iniciativa del gobernador del estado de Guanajuato que en 1994 hiciera a la Secretaría de la Reforma Agraria, mediante el cual el gobierno de Guanajuato gestionó la expropiación, "por causa de utilidad pública", de un terreno ejidal de 297 mil 624.89 metros cuadrados, correspondientes al poblado Los Rodríguez, en el municipio de Silao, "para la instalación de un parque industrial para proveedores de autopartes", con el objeto de ampliar el conglomerado de la industria automotriz con una planta de la General Motors ya en funcionamiento. (Secretaría de Gobernación 1995)

De otra parte el CEDM implementando la política “Evaluación integral a los 46 municipios para la municipalización de 104 asuntos del estado de Guanajuato” presentado como la primera medición (autodiagnóstico) de la totalidad de los Estado de Guanajuato, siendo la primera

medición de la gestión de un Estado completo en México, a partir de la cual identificar prácticas a ser premiadas, en el marco de la municipalización y la descentralización, llevó a que en julio de 1995, el presidente Ernesto Zedillo del PRI, refiriéndose a las mediciones hechas en Guanajuato declarara en visita al municipio de León: "Apoyaré... las acciones y programas que se realicen para que Guanajuato sea un estado piloto para la descentralización que se busca con federalismo efectivo. Los guanajuatenses desean con vehemencia participaren el programa del nuevo federalismo, conscientes de que con ello se constituirá el Guanajuato del siglo XXI"[6].

Lo anterior evidencia un punto de coincidencia en las políticas del PAN, desde el estado y el PRI en la presidencia, relacionadas con la necesidad de avanzar en los proceso de reforma del Estado, lo cual coincide con el diseñó del estudio Guanajuato Siglo XXI, encargado por Medina Plascencia al Tecnológico de Monterrey, el cual fue coordinado por Carlos Gadsden y en el cual se enfatiza en el desarrollo en la competitividad y fortalecimiento del sector empresarial como el impulsor del desarrollo local y social del Estado. (Centro de Estudios Estratégicos ITESM 2007)

Otras reformas neoliberales en beneficio de los empresarios, se orientaron al uso del erario público para abrir agencias de promoción de los negocios de los empresarios de Guanajuato, tales como la apertura de la Coordinación General para el Desarrollo Regional CODEREG y COFIDE. Asimismo, Nace en ello y bajo auspicio del gobierno del Estado el Banco del Bajío, con el objetivo de fondear grupos financieros que mediante los bancos donde se manejaban las cuentas estatales se daban créditos ad hoc al grupo de empresarios al que pertenecía al entonces gobernador interino, como los proyectos de desarrollo del FIDER (Fideicomiso de Desarrollo Rural) orientado a la explotación empresarial de la agricultura en zonas rurales.

El fomento a la empresa local fue la principal consigna de los gobiernos de ultraderecha en Guanajuato, además de facilitar el ingreso de grupos de ultraderecha fascista y sinarquista[7]

---

[6] *El Heraldo de León,* 28 de julio de 1995

[7] El sinarquismo es un movimiento político, social y cultural nacionalista mexicano, fundado el 23 de mayo de 1937 en la ciudad mexicana de León, Guanajuato que tuvo su auge durante la primera mitad del siglo XX, Su ideología la define la propia Unión Nacional Sinarquista, máxima expresión del sinarquismo mexicano, como nacionalista, anticomunista, católica, popular, nacionalsindicalista y Social Cristiana. Rafael Barajas, "La raíz nazi del PAN",

(como ultraconservadora) a todos los órdenes del gobierno y del sector público. (Rionda 2013).

En este pasaje se muestra la transferencia de la política del municipio de León a la totalidad de los municipios del Estado de Guanajuato, en el marco de la expansión política del PAN y los ajustes institucionales necesarios para la ampliación del aparato empresarial de León, adscrito a este proyecto. De esta forma un proceso electoral marcado por la influencia política de redes de poder estadounidense y orientado a la profundización de valores capitalistas, determinó la irrupción del poder del PAN en el gobierno del Estado de Guanajuato con el objeto de promover posiciones y grupos políticos afines con intereses económicos norteamericanos y la profundización de valores ideológicos capitalistas. Como lo planteara Jorge Rionda, "destaca la infiltración proyanqui a estos grupos de poder, aspecto más reciente y novedoso en el escenario regional. Su alianza al capital no tiene patria, se está con el capitalismo nacionalista como con el transnacional. La lealtad no es a la convicción, ni siquiera religiosa, sino a la conveniencia y a la oportunidad de la promoción personal, por personajes de la política local como regional de muy dudosa moral… ya no se diga convicción". (Rionda 2013)

Política pública - enunciado del Nuevo Federalismo

En 1996, una vez es electo Vicente Fox Quesada como Gobernador del estado de Guanajuato, sustituye al CEDM por la Coordinadora de Desarrollo Regional (CODEREG), la cual en 1999 y bajo el argumento de avanzar en la construcción de gobernanza municipal, continua con la política pública de "Evaluación integral a los 46 municipios para la municipalización de 104 asuntos del estado de Guanajuato", a partir de la medición de 39 practicas mínimas de calidad, con fundamento en la Agenda Local 21 de la ONU y bajo la

en el Fisgón, publicado en el suplemento dominical "La Jornada Semanal", núm. 953, periódico mexicano La Jornada, domingo 9 de junio de 2013

instrucción que son estas 39 dimensiones las “que todo municipio de manera integral debería tener”. (Barrios 2010)

El anterior ajuste a la política es el inicio de la inclusión de referentes internacionales, al hablar de la agenda 21, como el argumento central para la consolidación y la propagación de la política pública, que adelante tomaría el nombre de estrategia ISO/IWA4

La orientación del gobierno FOX en este periodo, estuvo fundamentada en la profundización del carácter dominantemente urbano metropolitano, respaldado por las elites política de derecha ultraconservadora, empresarial y neosinarquista, en especial de la zona metropolitana de la ciudad de León, ligando otros intereses de las regiones de los altos de Jalisco y del Bajío queretano.

Durante este periodo es claro el pacto entre el PAN y el PRI, para avanzar en las reformas de corte neoliberal en el marco de la Reforma del Estado, al asumir el " Nuevo Federalismo[8]" como una doctrina común, que articule los ajustes institucionales pese a sus tradicionalmente opuestos referentes político-ideológicos, bajo el logro de un objetivo: “la necesidad de que los gobiernos federal y estatal se descarguen de funciones y responsabilidades que pudieran transferir a órdenes de gobierno de menor escala territorial”. (Zamora 1996)

El proyecto político del Gobierno Federal del PRI, en cabeza de Ernesto Zedillo del PRI, planteó en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, que su convicción era: “Impulsar el federalismo, redistribuyendo competencias, responsabilidades, capacidades de decisión y ejercicio de recursos fiscales entre los tres órdenes de gobierno... además, impulsar un vasto programa de fortalecimiento de los estados y los municipios, para hacer vigente la función de

[8] Este federalismo se está convirtiendo en una necesidad económica y política, no puede catalogarse únicamente como una cesión del poder central, no se trata de un buen deseo nacido desde el centro, es un instrumento para sustentar la acción del gobierno en distintos puntos de apoyo (conformados regionalmente) evitando de ese modo una ruptura global. Se busca establecer una corresponsabilidadóse las instancias locales en el ejercicio del gobierno. ….Aquí, la corresponsabilidad que se trata de dar a los gobiernos locales obedece al hecho de que, ante la escasez de recursos, el trasladar funciones y competencias hacia los estados y municipios libera en buena medida a la Federación de responsabilidades que había cumplido históricamente, cargando con el costo de un manejo burocrático centralizado. (a los municipios) García Del Castillo, Rodolfo, Los gobiernos locales en México ante el Nuevo Federalismo Política y Cultura, núm. 7, 1996, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco
Distrito Federal, México

estos últimos como los espacios de gobierno directamente vinculados a las necesidades cotidianas de la población. (Poder Ejecutivo Federal 1995)

En este sentido el gobierno estatal del PAN en Guanajuato, a partir de una laxa y “favorable” diagnóstico de los municipios, legitima a través de la “Evaluación integral a los 46 municipios para la municipalización de 104 asuntos del estado de Guanajuato” el desarrollo de instrumentos que permitan avanzar en la descentralización territorial, lo cual implicó trasladar mayores cargas y menos recursos a los municipios. Gadsden citado por Zamora lo plantearía en los siguientes términos: "La experiencia en Guanajuato nos demuestra que los municipios son mucho más eficientes que el Estado y la Federación para brindar servicios a la ciudadanía" (Zamora 1996).

Lo anterior evidencia como el proyecto de municipalización del Gobierno Nacional, corresponde a una estrategia de descentralización y metropolización del territorio, que encontró acogida en el gobierno federal, quien ve reflejada su voluntad política, estructura ideológica neoliberal e intereses de la clase empresarial afín, en los alcances del nuevo federalismo.

Esta doctrina política, fundamentada en la legitimización de la descentralización con el objetivo de entregar a los municipios una toma de decisiones respecto de la construcción de sus modelos de desarrollo y facilitar el ingreso de las lógicas del capital, se materializó en la configuración de la concentración urbana en León y la consolidación de la región del Bajío[9] como zona industrial y referentes políticos e institucionales fundamentales para el posicionamiento del PAN, como corriente política mayoritaria del estado de Guanajuato.

[9] Este proceso e neo liberalización del Estado y la metropolización del territorio, se concentró en el sistema metropolitano del Bajío, bajo que bajo la teoría d los polos de desarrollo, determinó como centro de desarrollo a León, en el marco del área metropolitana de Irapuato – Salamanca y Moroleón – Uriangato, un sistema de ciudades, promovido en el gobierno de Fox como un corredor industrial que se abre desde San Juan del Río (Querétaro) a Lagos de Morenos y San Juan de los Lagos (Jalisco), subyacentes a la dinámica industrial del Bajío: los llamados altos de Guanajuato que está dada por la franja norte del Estado, y la fracción sur o Bajío michoacanos del mismo estado (Rionda 2013).

De esta forma la política pública de “Evaluación integral a los 46 municipios para la municipalización de 104 asuntos del estado de Guanajuato”, entre otras generó las condiciones para la legitimación de los procesos de liberalización y descentralización d de los municipios y el ascenso urbano metropolitano que vivió el estado de Guanajuato, generando una volatilidad de la opinión y la generación de una simpatía y afinidad política e ideológica[10]. Es precisamente en el Bajío donde la oposición ultraconservadora y de derecha (el PAN) prospera contra el entonces partido oficial (PRI).

Es evidente el cambio estructural que genera la transferencia de la política pública desde León a la totalidad del estado de Guanajuato, facilitando las condiciones para la reproducción del capital, la concentración de procesos de industrialización y consolidación de los intereses y valores ideológicos de las élites políticas de León en el estado de Guanajuato. “La ruralidad en Guanajuato en este estado es ya mínima, propiamente se tiene un ascenso industrial urbano metropolitano que explica la filiación de las clases medias y alta a la derecha reaccionaria” (Aranda, 2004)

4.2 Ascenso de la política al nivel ejecutivo federal. (Trayecto Regional – Federal)

En año 2000 Vicente Fox es electo presidente de México. Fox empresario, Licenciado en Administración de Empresas, de la Universidad Iberoamericana de León, y con formación en Alta Gerencia de la Escuela de Negocios de la Universidad Harvard, instituyó en su periodo como presidente de la República el "Programa especial para un auténtico federalismo, 2002-2006" el cual operó su entonces asesor en desarrollo municipal Carlos Gadsden, director del Centro Estatal para el Desarrollo Municipal en tiempos de Medina Plascencia, quien llevaría

[10] El neoliberalismo y el corporativismo fundamentado teóricamente en el discurso de la democracia cristiana, acuna las aspiraciones federalistas de la oposición de derecha (PRI), que aunque en abierta contradicción con el fundamentalismo católico, pro costumbrista y ultraconservador, no obstante ve cabida para albergar las abiertas aspiraciones de prosperidad empresarial capitalista de los grupos burgueses que la lideran, plegándose a los grupos mas radicales del PAN liderado por grupos empresariales, destacando los de la zona metropolitana de la ciudad de León y los de la Iglesia católica (YUNQUE, Opus Dei, MURO, Asociación Mexicana de Padres de familia…). Finalmente esta aglutinación y aceptación a la òlítica pública es una manifestación de la articulación y cohesión alrededor del interés por hacer parte delos procesos de acumulación capitalistas locales, nacionales como internacionales. “El pueblo queda soslayado a un interés de segundo plano”. (Rionda 2013)

la política pública de “Evaluación integral a los 46 municipios para la municipalización de 104 asuntos del estado de Guanajuato” a un siguiente nivel.

De esta forma la política, bajo el nombre ahora de "Descentralización Estratégica para el Desarrollo de lo Local (Desde lo Local)", se diseñó con la intención de evaluar el desempeño de los gobiernos municipales en sus políticas, servicios públicos, a fin de marcarles la pauta sobre sus responsabilidades y recursos transferidos (Secretaría de Gobernación 2002).

Política pública “Desde lo Local”

Con el objetivo de instituir la política Desde lo Local, continuar fomentando la tecnocracia entre los gobiernos locales y “consolidar un Auténtico Federalismo en México”, el Gobierno del Poder Ejecutivo Federal el 30 de julio de 2002, a través de la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, creó el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED, bajo la dirección de Carlos Gadsden. (Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Gobernación 2002)

En este sentido, el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) implementó en 2003 el programa Agenda desde lo Local, a partir de la cual se identificaron indicadores para la evaluación y el fortalecimiento de las capacidades municipales, con la intención de “organizar de mejor manera al tercer orden de gobierno para hacer frente a las demandas y contingencias sociales que inciden en su desarrollo” (Gobierno Federal 2006) y con una metodología, que al igual que lo planteado por el CODEREG, instituido en el mandato de Fox en Guanajuato, se fundamentó en 39 indicadores relacionados con la Agenda Local 21 de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Al igual que sus antecedentes ya mencionados anteriormente La “Agenda Desde lo Local” se constituyó en una metodología orientada a realizar un autodiagnóstico de los municipios en materia de desarrollo local fundamentado en: 1) desarrollo institucional para un buen gobierno, 2) desarrollo económico sostenible, 3) desarrollo social incluyente, 4) desarrollo ambiental sustentable, lo cual corresponde a la misma estructura de la política desde su origen en león

Guanajuato en tiempos de Medina Plascencia. A partir de la aplicación de la política y de acuerdo a sus resultados, los municipios podían ser certificados como un “Municipio seguro”, “Municipio sustentable”, Municipio incluyente”, o “Municipio profesional”, entre otros títulos, lo que permite pensar que fue en este momento en que la política empezó a tener visos de estandarización y asimilarse a procesos de certificación de la calidad (Secretaría de Gobernación, 2010).

A manera de conclusión de este capítulo, se puede inferir como el proyecto político panista se proyectó desde León hacia otras entidades territoriales y el mismo territorio de los Estados Unidos de México, entre otros instrumentos, apoyado en un proceso continuo de transferencia de política pública el cual orientado al desarrollo y profundización de las reformas del Estado, la promoción de la gobernanza democrática como forma de privatización, la corporativización de la participación y la generación de condiciones institucionales en beneficio de los intereses de los sectores empresariales de León y afín a la clase dirigente del PAN, instrumentalizó la transferencia de política como una forma de avance y adhesión de elites locales, en el proceso de expansión del proyecto político e ideológico del sector mas radical de derecha del PAN[11].

De esta forma la política pública transferida, facilitó entre otros aspectos la configuración de una red de elites de poder local, promoviendo una retórica del desarrollo, la descentralización y la corporativización de la participación, generando entre otros efectos la profundización del proceso de neoliberalización del Estado y la disposición del Estado al servicio del capital, o en términos de Rionda, “de aquellas 20 familias que forman la plutocracia actual del país. De una nación que durante el siglo XX consolida una plutonomía caracterizada por la hegemonía de los monopolios, nacionales como internacionales. La derecha se inscribe en la lógica de la acumulación basada en el llamado régimen de producción flexible (o posmoderno), y se alía al capital internacional, bajo la misma lógica y comulgando con los mismos intereses: identidad de clase, diría Carlos Marx. (Rionda 2013)

[11] En términos de Medina Plascencia “La tarea de modernizar a México es enorme y requerirá de que todos redoblemos nuestros esfuerzos para poder consolidar el proceso de cambio, pero el reto es de tan grandes proporciones que por sí solos no podríamos superarlo; por eso es necesario que nuestro trabajo y nuestra confianza se depositen en las manos de Dios” En Vox Populi septiembre, 2015 http://voxpopulileon.com/2015/09/11/quien-es-carlos-medina-plascencia/

4.3 Internacionalización de la Política Pública "Desde lo Local". (Trayecto Nacional – Internacional)

El proceso de transferencia de políticas públicas, como se ha notado hasta este punto, de la configuración de una red de afinidades e intereses políticos, con capacidad de instalarse en entidades y organizaciones públicas y desde allí ampliar su influencia a otros espacios políticos al tiempo que se difunde sus políticas públicas, con el objetivo de fortalecerse y generar las condiciones para el despliegue de sus intereses y planteamientos ideológicos.

Una vez el sector sinarquista del PAN, alcanzó un escenario de influencia política local, manifiesto entre otras cosas, por la capacidad de sus elites políticas para transferir a los contextos territoriales del país las políticas públicas adscritas al proyecto panista de neoliberalización y desregulación económica, planteó la transferencia de su proyecto político a los países latinoamericanos.

A partir del 2002, Carlos Gadsden Carrasco, es nombrado presidente de la Red Interamericana de Alto Nivel para la Descentralización el Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y la Participación Ciudadana (RIAD), mientras es el director del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) de México, entidad pública desde la cual se implementa para México el Programa "Agenda Desde lo local" y que desde ahora contará con la estructura e imagen institucional que implica la Organización de los Estados Americanos, OEA, para los países de la región.

De esta forma la red de transferencia de la política pública Agenda Desde lo local, bajo la orientación política de PAN y en cabeza de Carlos Gadsden, en el marco de la Presidencia y Secretaría Técnica de la RIAD, ampliaron la red epistémica de soporte para la difusión y afirmación de la política, ofreciendo en los países de la región eventos de difusión, espacios de capacitación, cursos, con el apoyo de organismos multilaterales, entidades públicas, organizaciones privadas, universidades , entre muchas otras formas de organización, con el objeto de difundir el Programa "Desde lo Local", precursor de lo que sería el ISO /IWA 4. (OEA 2003)

Gadsden, director de INAFED, acompañado por un equipo técnico de INAFED, estableció vínculos de colaboración para el perfeccionamiento del programa y concretar su posible aplicación en el ámbito de los países miembros de la RIAD.

A través de este proceso de internacionalización de las políticas públicas, entendida esta como el reconocimiento que un organismo internacional hace a una élite de agentes de transferencia, con el objetivo de validar e investir la comunidad y la política que difunde como compatible/coherente con su proyecto político e ideológico, la OEA, facilitó a las elites del gobierno panista de México, a través de la figura de Gadsden, incorporar a la agenda política de la OEA para América latina la transferencias de la política pública, "Desde lo Local" y desde allí promover la apertura de escenarios locales que en adelante, recocerían como legítima las relaciones empresariales que esta misma élite del PAN, establecerían a través de la Organización Internacional de Normalización (ISO)[12]

El relato anterior evidencia el rol de las Organizaciones Internacionales, como plataforma de lanzamiento y legitimación a los objetivos establecidos por las élites de gobierno y como a partir de las decisiones tomadas en el marco de las Asambleas Generales de la OEA, se justificó la destinación de recursos y el concurso de países de la región en la inclusión de políticas y estrategias para profundizar los procesos de descentralización en cada país propuestos en el marco de la RIAD en lo que se refiere a políticas intergubernamentales, políticas financieras y fiscales de los distintos niveles u órdenes de gobierno, lo que además significó la configuración de un escenario multilateral propicio para la exportación en América Latina del modelo asociado a la política "Desde lo Local", desarrollada por el INAFED de México.

[12] Resulta particularmente interesante que uno de los principales artífices de la Carta Iberoamericana de la Calidad en la Gestión Pública, manifestación política internacional que respalda la promoción transnacional y multilateral de las normas de Calidad de América latina, haya sido la Fundación Iberoamericana para la Gestión de la Calidad (FUNDIBEQ), empresa de carácter privado y supranacional, orientada a la consultoría internacional en calidad para la competitividad económica y social y que en definitiva contribuyó a lanzar esta plataforma internacional de transferencia de política pública, definiendo para ello la calidad como " un marco de referencia que posibilita el desarrollo de procesos de reforma y racionalización en la Administración Pública iberoamericana mediante el uso de técnicas y herramientas de gestión de calidad en el sector público…". (CLAD 2008)

En adelante, este espacio de difusión y divulgación internacional le permitió al presidente mexicano Vicente Fox, influir en la conformación política regional, alineándose específicamente con el discurso estadounidense en su momento. En 2007, durante el Consejo Directivo de la Organización Demócrata Cristiana de América (ODCA) cuyo objetivo se concentró en la búsqueda de financiamiento y apoyo por parte de fundaciones, principalmente de Estados Unidos y Europa, declaró que para "ayudar a los países de América Latina a contener el crecimiento de gobiernos populistas o de izquierda y promover gobiernos de centro humanistas", planteó la necesidad de avanzar en el proceso de expansión del proyecto político sinarquista en los siguientes términos: "cabalgaría a lomos de caballo para dirigirme hacia el sur y defender a Venezuela del gobierno autoritario, demagogo y dictatorial del presidente Hugo Chávez". (Instituto Tecnológico Autónomo de México 2007)

De esta forma, el espacio de difusión se vería afirmado por la difusión del ISO IWA 4, como estrategia política y empresarial de avanzar en región, con el objetivo de alineamiento ideológica y tecnocrático.

La OEA como plataforma de irradiación internacional de la política pública

Los escenarios de la cooperación para el desarrollo, la agencia multilateral y el dialogo internacional son espacios propicios para la conformación y reconfiguración de redes de política transnacional, cuyo interés de desplegar sus instrumentos de gestión en ámbitos mas allá de los limites formales del Estado nacional.

Las formas organizadas del gobierno supranacional, son expresiones políticas cuyo poder y prestigio influyen en la toma de decisiones de los países, gobiernos subnacionales y gobiernos locales. De esta forma las políticas que se irradian en el ámbito de la acción política de organismos multilaterales que por el solo hecho de promoverse desde contextos de acción internacional suelen percibirse con una alta capacidad de coerción y disuasión hacia tomadores de decisiones locales.

En este sentido las comunidades epistémicas encargadas de construir y difundir un discurso alrededor de la promoción y la necesidad de adoptar políticas públicas, transitan foros

internacionales, universidades y celebran distintos tipos de eventos de difusión, consistente en la internacionalización de las administraciones públicas locales, como condición para a integrar clubes o comunidades con características ideológicas orientadas al progreso, el desarrollo, la modernización, la innovación, entre otras calificaciones, que afirman en el proyecto político transnacional, la intención de ampliar la red de élites internacionales afines, profundizando el modelo de producción y fortaleciendo las democracias liberales y la liberalización y reducción del Estado.

Entre el 29 y el 31 de julio de 2001, se llevó acabo en La Paz, Bolivia a instancias de la OEA, la Cumbre[13] de ministros y autoridades de alto nivel responsables de las políticas de descentralización, gobierno local y participación ciudadana a nivel municipal en el hemisferio. El objetivo principal del encuentro fue establecer un mecanismo a nivel hemisférico para la creación de la red interamericana de alto nivel sobre descentralización, gobierno local y participación ciudadana, a partir de la cual se identificaron políticas y experiencias que permitieran desarrollar procesos de descentralización en el Hemisferio (OEA 2001).

En este escenario, la intervención del Banco Interamericano de Desarrollo se orientó a la afirmación de los proceso de globalización y racionalidad del Estado, en los siguientes términos "en el mundo de hoy existen dos grandes mega tendencias con un impacto extraordinario sobre las instituciones y las personas: la globalización y la democracia… Ambos confluyen en el cuestionamiento del Estado-Nación… (y) que el BID le apuesta con fuerza al fortalecimiento de la descentralización y de los gobiernos locales".

Además de lo anterior el BID planteó la necesidad de avanzar en los procesos de descentralización, definiéndola como "…el poder de elegir, del poder de gastar, del poder de imponer tributos locales, el poder de endeudarse y la mejora de las relaciones que deben existir entre los distintos niveles de gobierno: nacional, regional o departamental y local" (OEA 2001).

[13]"Las cumbres hemisféricas son un proceso iniciado en Miami en 1994 como una propuesta de respuesta colectiva de las Américas al proceso de globalización mundial. Agrega que a partir de entonces se ha desatado un profundo proceso de integración que marca una nueva característica del funcionamiento del sistema interamericano. Jaime Aparicio, Director de la Oficina de Seguimiento de Cumbres, Secretaría General de la OEA. OEA Informe de Relatoría, 31 de julio de 2001

En el mismo sentido el Banco Mundial, a través de sus representantes, hicieron mención a la necesidad de avanzar en medidas descentralizadoras las cuales se deben orientar a la entrega de forma irreversible de la provisión de bienes y servicios de los gobiernos nacionales a los gobiernos subnacionales de gobierno, en el marco de procesos de participación, predicando de esta que "… si ella existe, el proceso de descentralización se acelera, pero de no existir, puede darse una demora en el desarrollo del proceso con la ventaja de mejorar la participación".

A partir de estas declaraciones, se infiere el carácter de este tipo de escenarios, como de generación de alineamiento político y difusión de una doctrina ideológica, en un momento de implementación de reformas al Estado en América Latina, relacionadas con la liberalización del Estado, reducción de su tamaño e inserción de conceptos de eficacia y eficiencia respecto de la práctica administrativa publica de los gobiernos de la región.

En este marco de referencia Carlos Gadsden Carrasco, Director Nacional del Centro Nacional de Desarrollo Municipal, como representante de México, expuso el modelo estratégico para avanzar hacía un auténtico federalismo y de este como una forma válida y reconocida para desarrollar la descentralización, el implicaba el fortalecimiento de los municipios, la ampliación de la participación ciudadana y la definición más clara de las competencias intergubernamentales.

En desarrollo de las tareas concertadas para dar cumplimiento a los objetivos de la cumbre de la Paz, la Declaración final del evento creó la Red Interamericana de Alto Nivel sobre Descentralización, Gobierno Local y Participación Ciudadana (RIAD), como un mecanismo de la OEA para profundizar el conocimiento, información y experiencias tendientes a fortalecer y garantizar la continuidad del proceso de descentralización. (OEA 2002)

Con el propósito de dar continuidad y sostenibilidad a la RIAD, se estableció el sistema de presidencia Pro-témpore, la cual recayó en Bolivia por ser el país donde se celebraba la Reunión, y una vicepresidencia Protémpore, que estuvo a cargo del país en donde se

celebraría la siguiente reunión de la RIAD[14]. Este próximo país, a solicitud de Carlos Gadsden y con el respaldo político e institucional del gobierno de Vicente Fox correspondió a México. (OEA 2001)

Posteriormente y en el marco de las reunión preparatoria de la II cumbre de ministros y autoridades de alto nivel responsables de las políticas de descentralización, gobierno local y participación ciudadana (RIAD), llevada a cabo en 2002 Carlos Gadsden, en su calidad de director general del INAFED, anunció la inversión de recursos para la difusión de la política pública mexicana, programa "Desde lo Local", con el propósito de promover en los países de la región el modelo de la política pública "Desde lo Local", además de diseñar un software a disposición de los países y organizaciones interesados en la aplicabilidad de la política. (OEA 2002)

4.4 Transnacionalización de la Política Pública "Desde lo Local" (Trayecto Internacional - Transnacional)

A partir de lo planteado en el capítulo anterior, se evidencia como la transferencia de políticas públicas, corresponde a un proceso de construcción de argumentos y una retórica acerca de la conveniencia de llevar a cabo políticas que se han implementado en otros contextos institucionales y territoriales, con el propósito de guardar cierta unidad ideológica en el marco del mantenimiento y cohesión ideológica de una comunidad de redes gobierno, representadas como organismo político internacional.

Los procesos de transferencia de políticas públicas al ser una decisión intencional de tomadores de decisiones, se fundamental en una estructura argumental que justifique la

[14] Se planteó como objetivo de la RIAD, como mecanismo de cooperación interamericana, Promover actividades con organismos internacionales, institucionales y/o privados, que permitan el financiamiento y cooperación para utilizar e incorporar redes de expertos, foros subregionales y nacionales, enlaces electrónicos y virtuales, asesoría técnica horizontal, cursos y seminarios de capacitación, investigaciones y publicaciones. (OEA 2001)

nueva orientación de la acción política, así como la disposición de recursos públicos relacionados con su puesta en marcha.

En este sentido, en un contexto de globalización de las formas de producción y el consumo, los argumentos fundamentales de la difusión de las políticas públicas, están relacionados con la validez y reconocimiento que se le otorga desde las organizaciones internacionales que, a manera de supra gobierno, son reconocidas como estructuras legítimas y generadoras de prestigio, respecto de las políticas y agentes de transferencia que desde en ellas se validan. De esta forma el debate político, que entre élites de gobierno determinan relaciones e dominación y sujeción, tiene como respuesta la orientación/intervención de este tipo de organismos en la toma de decisiones locales y bajo esta condición la aceptación/imposición de los lineamientos y las políticas determinados por las redes con capacidad de imponerse en las organizaciones internacionales.

Una de estas plataformas multilaterales para el lanzamiento de una política y su correspondiente transferencia está relacionada con las formas de organización transnacional de carácter empresarial, es decir actores que sin ser estados, ni estar constituidos por sus agentes, intervienen en la difusión, validez y transferencia de políticas públicas en la jurisdicción de la formalidad del estado nación.

Estas formas organizacionales transnacionalizadas y su función en la transferencia de políticas públicas, develan un fenómeno de los procesos de globalización del estado de competencia/neoliberal, enmarcado en la nueva gerencia pública y relacionado con el proceso de endoprivatización del Estado, explicado por Omar Guerrero como “la sustitución de la administración pública de los asuntos nacionales, por la idea, la metodología y la técnica de la gerencia privada, moviendo al mercado hacia dentro del Estado” (Guerrero 2009).

Tal es el caso de la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) cuyo objetivo está orientado a la oferta y transacción mercantil de los instrumentos, normas y políticas que orientan la acción del Estado, asumiendo un rol de agente privado empresarial de carácter trasnacional y con capacidad para diseñar estructuras para el ejercicio del gobierno.

Privatización del artefacto de la política pública

Bajo el auspicio del gobierno mexicano y en el marco de la RIAD de la OEA, Carlos Gadsden promovió entre el año 2004 y 2005, reuniones convocadas por el Instituto Latinoamericano para la Calidad[15] (INLAC), filial de ISO para la región. En estas reuniones celebradas en Santiago de Chile y posteriormente Veracruz México, se validó la estructura de política pública "Desde lo Local" aplicada en México durante el gobierno de Vicente Fox, siendo reconocida como lineamiento ISO/IWA 4, para la aplicación de la norma ISO 9001:2000 en gobiernos locales.

Posterior al reconocimiento de la política pública "Desde lo Local", en ella el artefacto ISO IWA 4 y Carlos Gadsden como el experto de la política para su implementación, este fu nombrado Secretario Internacional de la ISO/IWA 4, en la Organización Internacional de Normalización (ISO). (Gadsden 2011). En este contexto, en 2006 y antes de asumir la Presidencia de la República, el panista Felipe Calderón, sucesor de Vicente FOX, puso de manifiesto las políticas neoliberales que caracterizarían su gobierno y las cuales evidenciaron la apertura total del país a los intereses empresariales, nacionales y extranjeros, a través del plan privatizador "México 2030, Proyecto de Gran Visión".

Este plan revela las estrategias para abolir la propiedad pública, identificada en el Proyecto como monopolios públicos, con el objetivo de "legalizar el despojo de tierras, costas y recursos naturales en contra de campesinos, ejidatarios, pescadores e indígenas". (Flores 2010)

Este Plan encargado por el presidente electo, elaborado entre julio y noviembre de 2006, y auspiciado con recursos públicos para Apoyar el Cambio de Administración del Ejecutivo Federal, fue coordinado y elaborado por Carlos Gadsden. Los planteamientos de este plan se orientaron a la privatización de los bienes y servicios del Estado. Entregó la energía, el agua, los minerales e incluso las zonas de reserva de la biósfera y las playas a los planes de "inversión privada", ampliando los beneficios para el sector empresarial, nacional y

[15] INLAC una organización de carácter privado y cuya apertura en la región fue autorizada por la organización ISO en el año 1997, con la finalidad de promover procesos de consultoría y asesoría para la aplicación de normas de Calidad propiedad de ISO a entidades públicas y privadas

trasnacional ya cedidos con la política económica antinacionalista “entreguista” de Vicente Fox. Para Carlos Aguirre, citado por Flores, la política de Calderón es fundamentalmente una continuidad del neoliberalismo que México ha estado padeciendo desde 1982, cuando gobernaba Miguel de la Madrid. “la política de privatizar lo poco que le queda al Estado es una especie de agudización extrema de esas políticas neoliberales”. (Flores 2010)

En este contexto y mientras Carlos Gadsden es Coordinador General del Comité Mexicano ante la Secretaría Internacional de la ISO/IWA 4 de la organización ISO, en 2006 la Secretaría de la Gobernación de la Presidencia de la República de México entrega a la empresa privada Fundación Internacional para el Desarrollo Confiable (FIDEGOC), empresa conformada por Carlos Medina Plascencia y Carlos Gadsden, los derechos de autor y explotación del concepto y el planteamiento metodológico de la política Pública “Desde lo Local”.

En consonancia con los procesos de privatización de los bienes públicos en México durante el gobierno panistas de Vicente Fox y la presentación del plan de privatización del también panista Felipe Calderón, a través del registro 03-2002-100111344300-01, del Instituto Nacional de Derechos de Autor se entrega a una empresa privada, un bien intelectual público, que cuenta entre los respaldan, el haber sido aplicado a la totalidad de los 2445 Municipios de México. (Veeduría Distrital 2012)

La empresa FIDEGOC, a la cabeza de Plascencia y Gadsden inició el proceso de validación de la “Agenda Desde lo Local”, a través de escenarios de consultoría y reuniones internacionales del ISO/TC176/WG04 en Tokio, Bogotá, San Petersburgo, Punta Cana, León, Armenia, Porto. De esta forma FIDEGOC y el Consejo Mundial de la Calidad (WCQ), empresas privadas con interese económicos relacionados con la venta de servicios, se encargaron de ampliar la red de actores de transferencia a nivel global, involucrando para ello centros de estudios, académicos, gobiernos y en general una red epistémica ideológicamente a los fines y propósitos de este tipo de proceso de estandarización.

La Organización Internacional de Estándares (ISO), que se apoya política y empresarialmente en una red de instituciones nacionales de estandarización en 157 países, a través de un Taller Internacional de Acuerdo celebrado en León, Guanajuato se estructura un producto conocido

como ISO/IWA4:2009, que se constituye como primer versión del lineamiento ISO 18091 de 2011, pero que en esencia no es nada distinto de los conceptos y contenidos de la “Agenda Desde lo Local”, con un énfasis mayor en prever un instrumento legitimador de la acción pública, comunicando el mensaje de la confianza entre los ciudadanos en sus relaciones con sus gobiernos locales.

En este sentido el artefacto de política ISO/IWA4, concebida para cumplir con la norma ISO 9001de 2000 se “vende” a los gobiernos locales que requieren desarrollar procesos de ajustes del Estado, a la sombra del concepto calidad, sin perder legitimidad política o confiabilidad, al mismo tiempo que incluye directrices para profundización de instituciones de mercado, a través de sus sistemas de gestión.

Es necesario resaltar en este punto del proceso de la transferencia de la política pública de León a Bogotá, como la política pública “Desde lo Local” se privatizó y fue asumida por una empresa como un bien de mercadeo y comercialización, lo que evidencia un fenómeno no documentado previamente en la literatura de la transferencia de la política pública, y es el reconocimiento de un proceso intermediación empresarial y apropiación de bienes públicos, con el objeto de capturar el “prestigio” alcanzado por la política, fundamentado en la inversión pública del gobierno mexicano y de otra parte apropiar la retórica propia de la política, con el objetivo de comercializarla a través de la conformación de redes empresariales de transferencia de políticas públicas, conformada por FIDEGOC, empresa que se hace con los derechos de autor y es conformada por Carlos Medina Plascencia y Carlos Gadsden, con el respaldo organizacional del sello de ISO, entendido como la sigla o etiqueta (*policy labels*) asociadas al prestigio de las políticas existentes respecto de lo que se transfiere a otros contextos.

En términos generales el proyecto político del PAN, a partir del cual se consolida artefacto de política ISO/IWA 4 como estrategia de legitimación, respaldo político a gobiernos afines y ataques a gobiernos políticamente contrarios, se caracteriza por fundamentarse en la privatización y empresarialización del Estado como su eje ideológico fundamental, al punto de ser la misma política un bien intelectual del Estado privatizado y traspasado al poder de

FIDEGOC, con el objetivo de aprovechar el “prestigio” y recorrido de la política como el principal argumento para iniciar su comercialización en los gobiernos de América Latina[16].

Configuración enunciativo y persuasivo del ISO.

En el marco descrito anteriormente, es necesario definir específicamente la naturaleza de la estrategia ISO/IWA 4, en el ámbito de las políticas públicas, y a partir de allí reconocer las lógicas de su transferencia en el contexto de un ámbito de globalización de la economía, como una fase de profundización del modo de producción y en ello la acumulación del capital por parte de unas élites y consecuencia los impactos y asimetrías por parte de otros sectores.

Para definir el alcance conceptual de la estrategia ISO/IWA 4, en el contexto de la transferencia de políticas, es fundamental recurrir a su correspondencia como expresión de política pública y de otra parte, considerarla como objeto de transferencia de políticas, en el marco de los proceso de toma de decisiones de actores en el ejercicio del poder, relacionadas con la orientación de políticas públicas.

A partir del planteamiento de Somit y Tanenhaus (1967) se ha considerado a la política pública como “la totalidad de la acción gubernamental”, lo que implica en términos amplios que una política pública, es fundamentalmente la actuación orientada al ejercicio del poder público, a partir de las estructuras de poder gobierno.

En este sentido los elementos que integran de la estrategia ISO/IWA 4, la cual surge en el ámbito del gobierno panista de León y la cual evolucionara, pasando por el estado de Guanajuato, hasta el Gobierno Federal de México, pasando por la OEA y concluyendo, entre

[16] Al respecto la prensa de León reconoce el lineamiento ISO IWA 4 y los observatorios ciudadanos como un proceso de la empresarialización, fundamentado en los supuestos del fortalecimiento de la sociedad civil de la siguiente forma: “El alcalde saliente, Ricardo Sheffield (PAN), otorgó un contrato millonario a la Fundación para el Desarrollo de Gobiernos Confiables, una ONG cuyo Presidente Honorario es el también exsenador de la República (Carlos Medina Plascencia), para instaurar un “observatorio ciudadano” en la urbe guanajuatense y capacitar a funcionarios del ayuntamiento panista en materia de transparencia y gobierno digital. …Gadsden, expresidente del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación, resultó un empresario que se pone la cachucha de la sociedad civil cuando conviene a sus intereses. Además de la fundación que promueve “gobiernos confiables” en México y América Latina, cuenta con varias compañías -Rgov, Shellbricks y Los Ángeles Villa, en Texas- que venden sus servicios a gobiernos... panistas y priístas”. Foxistas en fuga, en http://eleconomista.com.mx/columnas/columna-especial-politica/2012/10/30/foxistas-fuga.

otros destinos, su tránsito en la Administración pública del Gobierno de Bogotá, ha sido sin duda un objeto de argumentación racional, orientado en el campo del ejercicio de la administración pública, desde el cual el gobierno y sus agentes, han promovido, su adopción, transferencia y réplica, con el objeto de dar respuesta a una explicita necesidad pública.

El artefacto de política ISO/IWA4, representa el caso de una política pública que en cumplimiento de los intereses y objetivos las élites y agentes de transferencia, se deslocaliza y persuade desde orbitas transnacionales, actores con diversos intereses y estructuras cognitivas e ideológicas, describiendo lo que Rhodes ha llamado "nueva forma de gobierno: gobernar sin un gobierno" (Rhodes, 1996), lo que implica la irrupción de nuevas redes de poder global y formas organizacionales transnacionalizadas, con diversos alcances en la definición de gobiernos y estructuras de poder local.

De esta manera la estrategia ISO/IWA4, al ser concebidas por las administraciones públicas de León, el estado de Guanajuato y los Estados Unidos de México, expresando la voluntad de estos gobiernos y bajo el argumento de dar solución a problemáticas específicas de la población, se puede identificar como una política de origen público, que en el ámbito de la globalización y la transnacionalización de instrumentos de gobierno, fue adoptada y transferida de manera intencional por la Veeduría Distrital de Bogotá, en el ejercicio formal del poder público y bajo la justificación de contribuir a la solución de una problemática social, lo cual además de la define como una política pública transnacional.

De otra parte Dolowitz y Marsh aluden a las normas como objetos, pertenecientes al campo de las políticas susceptibles de ser transferidas, en tanto su adopción se considera parte del proceso del diseño de instrumentos de ejercicio del gobierno y la conformación de instituciones públicas : "La transferencia de políticas, la emulación y lección aprendida se refieren a un proceso en el cual el conocimiento acerca de políticas, sistemas administrativos e instituciones, etc., en determinado momento y/o lugar, es utilizado para el desarrollo de políticas, sistemas administrativos e instituciones en otro momento y/o lugar" (Dolowitz y Marsh 1996).

Como se notó en el capítulo anterior, el carácter "genérico" del concepto de transferencia de política que menciona Evans, ya que éste considera "afirmaciones muy distintas acerca de la

naturaleza de la elaboración de políticas" (Evans y Davies, 1999). "Lección aprendida" (Rose, 1991), "difusión de política" (Majone, 1991) o "importación de política" (Brown, 1999). A partir de lo que pueden ser distintos objetos susceptibles de ser transferidos como política, fundamentalmente se refieren a un proceso de aprendizaje en el cual los hacedores de política pública observan "en todo el mundo las respuestas de sus contrapartes a problemas similares" (Mokhtar, 2001) y, entonces, como es el caso de la estrategia ISO/IWA4, a partir de esta, se implementan políticas propias del ejercicio de gobierno.

En este sentido y para efecto de armonizar el concepto política pública en un ámbito de intercambio y transferencia global, la estrategia ISO/IWA 4 se entiende como una expresión de la política pública, resultado de la síntesis de la voluntad del gobierno local y de los valores y conceptos de diversos actores, ubicados espacios y tiempos diversos, con capacidad de influir en la toma decisiones políticas de otros contextos locales, con el objeto de construir una realidad institucional homologada o mas o menos uniforme, de acuerdo a condiciones propicias de reproducción de modo de producción económico y social.

Normalización del artefacto de política pública: La Norma ISO 18091:2104

La estrategia ISO/IWA 4, que evolucionara a lo que hoy se conoce como la norma ISO 18091:2104, es una política adoptadas como normas de carácter internacional por la organización ISO (ICONTEC 2010), la cual es una federación de organismos mundiales de normalización que actuando bajo el régimen de empresa privada de carácter transnacional y operando a nivel local a través de una agencia reconocida normativamente por el Estado, promueve inclusión de sus normas de calidad en la estructura normativa y organizacional de países, con el objetivo de construir un estándar internacional de calidad. En este sentido la estandarización se define como el cumplimiento de criterios de producción y control uniformes, de tal manera que globalmente se puedan equiparar y evaluar bienes y servicios, bajo un parámetro mínimo de requisitos.

Específicamente la estrategia ISO/IWA 4, es definida como el primer estándar para gobiernos elaborado por la Organización Internacional para la Estandarización (ISO) en materia de

gobiernos locales confiables y a partir del cual se pretende proporcionar a los gobiernos locales de todo el mundo un enfoque coherente sobre la gestión de la calidad, busca garantizar desde el gobierno, unos mínimos integrales que inciden directa e indirectamente en la calidad de vida de la ciudadanía. (Veeduría 2014)

En este sentido, se concibe como el resultado de una síntesis hecha por una comunidad transnacional de expertos, que integraron argumentos y orientaciones de orden multilateral con diversos orígenes organizacionales y con un marcado énfasis en atender demandas institucionales de organismos con influencia internacional, respecto de la aplicación de valores, énfasis e instrumentos en el ejercicio del poder de los gobiernos locales, a partir de la orientación del aparato de Estado[17].

Como se puede evidenciar de los argumentos presentados por la Veeduría Distrital, esta norma corresponde a un proceso de integración de conceptos y mandatos institucionales multilaterales, materializados en políticas públicas y reconocidas como productos comercializables como normas de calidad pertenecientes a la ISO, para su divulgación y mercadeo en gobiernos, con el objetivo de hacer de estas "gobiernos confiables" (Gadsden 2015).

5. Introducción del artefacto de ISO/IWA 4 en la Política Pública de Bogotá.

Durante este capítulo se señalará el proceso y las circunstancias que facilitaron la migración e introducción del artefacto ISO IWA 4, concebido en una política pública orientada a la profundización del proceso de descentralización en México, denominada "Desde lo Local", cuyo origen municipal, fue mutando hasta lograr introducirse en el campo de la participación

[17] ISO/IWA 4 se constituye a partir de "un grupo de expertos en calidad y gobierno que, buscando la generación de condiciones para gobiernos locales confiables, toman como antecedentes la Agenda Local 21 de la Organización de las Naciones Unidas, los Objetivos de Desarrollo del Milenio, la Agenda desde lo local, la familia de la ISO 9000, entre otros, y crean dentro de la ISO el Comité Técnico 176 y a través de éste un Acuerdo de Taller Internacional -IWA- (por sus siglas en inglés), con la finalidad de establecer una directriz para la Gestión de Sistemas de Calidad en el Gobierno, hoy ISO 18091:2014". (Veeduría 2014)

ciudadana en Bogotá, un campo sectorial diferente y por supuesto, con propósitos no expresos y resultados inesperados y no previstos, que en todos caso transformó la trayectoria de la política en Bogotá.

La transferencia de artefactos de políticas públicas a un ámbito local, implica que específicamente en este se hayan surtido uno proceso de difusión, validación política y reconocimiento entre actores respecto de las estructuras ideológicas que subyacen en la retórica y la estructura conceptual y metodológica del artefacto de la política pública, con el objetivo de encontrar aceptación en la red de agentes de la transferencia de la política.

En términos generales las estructuras de actores políticos locales, a través de la identificación y transferencia de una política pública a su contexto institucional y local pretenden reafirmas sus estructuras de poder, ideológicas y los argumentos que dan soporte a su ejercicio político.

En este sentido y en el marco de un proceso de defensa institucional y desarrollo empresarial, la trasferencia del artefacto ISO /IWA 4, es un caso evidente de la penetración de un discurso persuasivo y de mercadeo respecto de las ventajas que puede tener la transferencia, como producto que ofrezca entre otros beneficios, la legitimidad, sostenibilidad de la estructura funcional estatal de las políticas públicas, las organizaciones públicas que la integran y la profundización del estado de cosas que enmarca el ejercicio del poder local.

5.1 La irrupción del ISO/IWA 4 en Colombia. (Trayecto transnacional – Nacional, Colombia)

La expedición de la Ley 872 de 2003, significó para Colombia la adopción de la agenda institucional de la Organización Internacional para la Normalización, (ISO), lo que implicó el inicio de una serie de transformaciones institucionales y orgánicas en las entidades públicas colombianas, lo que ha implicado la orientación de recursos de inversión y funcionamiento en todos los niveles de gestión territorial, en virtud del cumplimiento normativo, a la adquisición y aplicación de la normatividad ISO. Este es el punto de partida del ingreso y adopción

explícita de otras formas de normalización, respecto del diseño institucional colombiano ajustado a los procesos de reforma del Estado.

El objetivo de la ley se orientó a exigir a todas las Instituciones del Estado del orden nacional, departamental y municipal, implantar el Proceso de Sistemas de Gestión de la Calidad, para la búsqueda de la Certificación Internacional ISO 9000; con el objetivo de modernizar el aparato estatal, en un contexto de globalización y mejora institucional, para facilitar el desarrollo competitivo y empresarial. (Moreno de Caro)

A diferencia del punto anterior, no es preciso tener una claridad absoluta del momento en que la política pública relacionada con la estrategia ISO/IWA4, se enlaza con los primeros tomadores de decisiones, referentes de la institucionalidad y formas de organización de la administración pública colombiana.

Con el propósito de establecer esta conexión, en un primer momento es fundamental traer a colación la tarea que asumió el gobierno colombiano bajo la presidencia de Álvaro Uribe Vélez, a partir de sanción de la Ley 872 de 2003, relacionada con los sistemas de gestión de calidad, es decir avanzar en la aplicación de los estándares determinados por la organización ISO en el sector público. El gobierno de Uribe Vélez, respecto de la orientación de la gestión pública, se caracterizó por la sostenibilidad y profundización de los procesos de privatización de los servicios y bienes que prestara el estado, la desregulación fundamentalmente en el ejercicio de la autoridad pública respecto del licenciamiento minero, a favor de las compañías transnacionales de explotación minera, además del endurecimiento de acciones militares contra grupos armados alzados en armas.

En este contexto, un elemento característico del gobierno Uribe, estuvo relacionado con la construcción de una red de relaciones internacionales afines con su proyecto político, que aportara legitimidad interna y externa a las acciones del Estado, y contribuyera a la profundización de la doctrina de la seguridad democrática caracterizada por la construcción de un orden institucional normalizado y al servicio de la inversión extranjera, proyecto afín al

proyecto panista que contara en su momento, con el abierto respaldo del presidente Vicente Fox[18].

De esta forma la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional bajo la dirección de Luis Alfonso Hoyos, a partir del 2003, se encargó de promover la generación de escenarios de validación política, a partir de los cuales configurar una red de transferencias y aplicación de normas y estándares internacionales, como las normas ISO, bajo la retórica de la modernización del Estado y la construcción de una gerencia pública al servicio de los objetivos del gobierno y el desarrollo.

En este contexto a partir de 2007 esta agencia presidencial inicia el desarrollo de una serie de eventos dirigidos a autoridades territoriales y llamados "La Calidad comienza por casa" contando entre para ello con los consultores miembros de la red de transferencia de la estrategia ISO/IWA4, como fue el caso de Carlos Madrazo, promoviendo el “éxito” de esta política, a través de su participación como presidente municipal de Atizapán de Zaragoza de 1997 a 2000.

Vale la pena hacer un pequeño paréntesis y aclarar el rol de este tipo de promotores en el proceso de transferencia de la política pública. Los actores de transferencia de la política pública son individuos que representan y manifiestan el éxito de la política, es decir que a partir de su testimonio promueven la transferencia e instan a tomadores de decisiones acerca de la adopción de la transferencia.

El rol de estos actores es fundamental, aun cuando los resultados de la política no reflejen lo dicho en su discurso. En palabras de Franz Espejel, “a Colombia han viajado expresidentes municipales expertos en IWA 4 y con un supuesto éxito en su aplicación, cuando es para todos conocidos que, en muchos municipios de Guanajuato, los Observatorios Locales, han

[18] “Por su parte, el gobierno de México destacó sus muy buenas relaciones con el presidente Álvaro Uribe, su aliado en el proceso de integración comercial y en el tema migratorio. El presidente mexicano, Vicente Fox, espera seguir trabajando con el gobierno colombiano en asuntos bilaterales y regionales. “Hay cosas muy importantes avanzadas en términos de la posibilidad de hacer una nueva composición del Grupo de los Tres (G-3) con la presencia de Panamá, aceptada ya por Colombia. Uribe comparte con Fox la idea de que el comercio libre y justo es una herramienta fundamental para lograr la integración y combatir la pobreza en América Latina”. En periódico Portafolio, “Bush celebró el triunfo de su aliado”. mayo 30 de 2006.

sido fuente de corrupción e incumplimiento a lo prometido a las comunidades. Un fracaso" (Espejel 2016)

A partir de 2008 Luis Alfonso Hoyos concurre junto con Carlos Gadsden y otros gurús empresariales, cuyos intereses se encuentran relacionados con la difusión y la venta de la estrategia ISO/IWA4 desde la empresa FIDEGOC. Es así como Entre el 28 y el 29 de julio de 2008 Hoyos y Gadsden coinciden en el municipio de Providencia Chile en el Segundo Seminario Internacional, Gestión Integral de Gobiernos Locales, donde Hoyos, presentado como Alto Consejero Presidencial de Colombia y Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional; expone en términos generales el interés del gobierno de Colombia de implementar en los gobiernos locales "la medición de la calidad y contar con herramientas de utilidad, como certificaciones ISO 9001, norma de Calidad", enfatizando en la necesidad de avanzar en los procesos de descentralización fiscal y autonomía local en la gestión del gasto público.

Complementariamente Carlos Gadsden presentado como el Secretario Internacional de la ISO/IWA4 de la organización ISO, para Gobierno Locales, expuso sobre el "Mejoramiento de Procesos de Gobiernos Locales por medio de Sistemas de Calidad", recalcando la necesidad de profundizar los procesos de descentralización, orientados a la entrega de la prestación de servicios autónomos a los municipios y para ello la necesidad de desarrollar instrumentos de "Calidad Global desde lo Local"

Sin contar con una clara certeza, acerca de cuál fue el momento específico en el que Gadsden y Hoyos hicieron contacto y establecieron empatías alrededor de sus posiciones conceptuales e ideológicas, si es clara la coincidencia en sus planteamientos.

Indagado por la prensa Chilena acerca de ¿Cuáles son las claves o las vías más expeditas para mejorar la gestión local?, Hoyos en relación con la ampliación de los proceso de estandarización y aplicación de las normas ISO en el Estado colombiano, planteo que "Hay que estar conscientes de que la gente se mueve por la emulación o la envidia, y es esta la razón de establecer premios o incentivos", declaración que permite considerar, por lo expuesto en apartes anteriores de la investigación, la cercanía ideológica de Hoyos respecto de Gadsden y en general la red de transferencia empresarial de FIDEGOC.

A partir de estas cercanías, Hoyos es merecedor de reconocimientos por parte de organizaciones y empresas privadas relacionadas con la promoción de la aplicación de las normas ISO, entre ellas la estrategia ISO/IWA4, lo cual se vio retribuido por parte del gobierno colombiano a través de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en la destinación de recursos para el financiamiento de procesos de difusión de la ISO/IWA4, en eventos donde la red epistémica liderada por Gadsden amplió el prestigio propio y de su red en América Latina bajo el discurso de la globalización, anclándose a los contextos latinoamericanos e institucionales públicos colombianos.

Es así como en el marco del seminario de la estrategia ISO/IWA4 desarrollado en abril de 2009 en Bogotá y auspiciado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Hoyos fue galardonado como "Testimonio al Liderazgo Latinoamericano 2009", en reconocimiento a la promoción y financiamiento de cinco foros internacionales, incluyendo el tema de IWA-4 e igualmente participar en el desarrollo de dos reuniones del Consejo Mundial de la Calidad en Colombia y del Comité ISO TC 207, reconocimiento grandilocuente "otorgado solo a jefes de Estado y de Gobierno y que en 2009 fue compartido con el Presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva".

Indudablemente el desarrollo ritos relacionados con la celebración de foros de afirmación y ampliación de la red epistémica de actores afines a proyectos políticos e ideológicos, así como el propagandismo de condecoraciones y reconocimientos internacionales a cambio de recursos para el financiamiento y promoción, son símbolos y prácticas que hacen parte de la transferencia de las políticas públicas, en tanto estas ocurren en un escenario de encuentro de redes afines, que se reconocen, celebran y convalidan en sus posiciones políticas e institucionales.

Como corolario del escenario presentado, una de estas explicitas manifestaciones de despliegue y transferencia de la política relacionada con la estrategia ISO/IWA4, tiene como antecedente lo que se ha denominado la Declaración de Bogotá. Encuentro entre los gurús empresariales y las elites de gobierno colombiano y otros países de renta media, en el marco de la profundización de las reformas del Estado y con el objetivo de construir un antecedente

en el camino de la difusión de la ISO/IWA 4, como punto de referencia para avanzar en procesos de estandarización en gobiernos naciones y su promoción hacia gobiernos subnacionales.

La Declaración de Bogotá fue acordada como resultado del Cuarto Encuentro Internacional ISO/IWA 4 sobre Gobiernos Confiables celebrada en la Ciudad de Bogotá D.C., en abril de 2009, reuniendo representantes de gobiernos locales y empresarios del sector de la gestión de la Calidad de 11 países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Egipto, Estados Unidos, Guatemala, Holanda, Italia, México y Perú y como todo instrumento de persuasión elaborado por actores políticos con capacidad transnacionalizar políticas y actividades económicas, uno de los principales objetivos ha sido preparar las condiciones para anclar institucionalmente en ámbitos locales la transferencias de la estrategia ISO/IWA4.

En este tipo de mecanismos de orientación política, se describen las claves retóricas que describen y promueven la política pública y persuaden respecto de su aceptación y transferencia. Para el caso de la estrategia ISO/IWA4, el texto de la Declaración de Bogotá se plantea de la siguiente forma:

"nos permitimos sugerir a nuestros Jefes de Estado Iberoamericanos… como directriz dentro de la Organización Internacional de Estándares (ISO): el IWA 4 como guía para la aplicación de la norma ISO 9001:2008 en Gobiernos Locales. Su enfoque y su sencillez permiten que cualquier gobierno pueda construir voluntariamente la confianza con base en un sistema de gestión de la calidad soportada en el logro de indicadores integrales mínimos de satisfacción de los ciudadanos. Es hoy el único estándar sobre gobiernos dentro de la ISO. …Les solicitamos respaldar la promoción e implementación del IWA 4:2009 de la ISO para lograr gobiernos confiables, así como su desarrollo para que sea aplicable a otros niveles de gobierno y sus respectivos componentes parlamentarios y judiciales". (TAO 2009)

Emergen de este texto conceptos ya explicados y que en términos generales, promueven en un ámbito de globalización, la aceptación de las normas de la organización ISO, como condición para la generación de confianza en el ejercicio de gobierno y la profundización de las reformas del Estado, relacionadas con la liberalización de los mercados, al involucrar las implicaciones de la relación Empresa – Cliente, bajo el modelo de calidad en el Estado y la

profundización de los procesos de descentralización y entrega de la prestación de servicios a los gobiernos locales.

Actores políticos locales como Luis Alfonso Hoyos, prófugo de la justicia Colombiana al momento de esta investigación, al ser identificados e incluidos en las estructuras ideológicas y políticas de la red de transferencia, es incorporado como un facilitador, gestor de recursos y presentado como una autoridad en los modelos de calidad en los ámbitos transnacionales de la difusión y comercialización de la política pública, ampliando una red de alianza y afirmación institucional de instrumentos idóneos para la reforma del Estado y la profundización del Estado neoliberal.

A finales de 2009 el ahora embajador de Colombia ante la OEA Luis Alfonso Hoyos Aristizábal, como presidente del Consejo Permanente, asumiría la gestión de la gestión y difusión de agenda “La calidad de la gestión en el sector público y la OEA: elementos a considerar para un Programa Interamericano de Calidad de la Gestión para la Gobernabilidad en el Sector Público”, trazándose como objetivo que en los cinco años siguientes por lo menos 10% de las entidades públicas de América Latina, aceptaran y aplicaran las normas ISO, además de proponer que en el año 2020 la meta fuera “el 50% de las entidades públicas de este continente”.

Posterior a esto, la empresa FIDEGOC, aplicó su instrumento de autoevaluación, en el marco de procesos de participación, un seguimiento y control social integral, en el ámbito de los Comité de Seguimiento a la Inversión de Regalías en el Meta -CSIR META- presentando el artefacto de política pública, como un instrumento de seguimiento, bajo las mismas lógicas de cuadrantes de indicadores, en los gobiernos locales y presentado como la metodología IWA 4:2009 o ISO 18091:2014.

5.2 Adopción del ISO/IWA 4 en Bogotá. (Trayecto: Nación, Colombia – Veeduría Distrital de Bogotá)

Elaboración propia con datos Google Maps

Después de un largo conflicto militar entre la guerrilla del M-19 y el Gobierno Colombiano, que dio como resultado la firma de la paz con este grupo armado y tras una de los más cruentos procesos políticos marcado por el asesinato de figuras políticas y candidatos presidenciales, se inicia el proceso de reforma constitucional, que redefiniría aspectos medulares del ordenamiento jurídico y la estructuración política de la participación en Colombia en Colombia, apoyado en procesos normativos, visones sistémicas de la participación y estabilización de conceptos y políticas orientadas al desarrollo de procesos de inclusión ciudadana en la toma de decisiones, que más allá de sus efectos y resultados, lo que no es materia de discusión de este documento, plantea nuevas retoricas y marcos institucionales en el ejercicio del poder político.

5.3 Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital.

La Constitución Política de Colombia de 1991, enfatiza de manera fundamental en la categorización de la participación como derecho ciudadano y en la necesidad de involucrar la rendición de cuentas como un espacio de interlocución entre el gobierno y la ciudadanía.

En este sentido, diversas herramientas consagradas en la Constitución y reguladas en las leyes nacionales, permitieron entablar una relación directa con las autoridades públicas para defender derechos, incidir en la toma de decisiones, presionando para que estas sean adoptadas, opinar sobre asuntos públicos, exigir el cumplimiento de las normas.

De esta forma se le atribuyó a la participación una naturaleza de derecho político fundamental, de todo ciudadano, con el objetivo de que cada uno pueda participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Expresión de lo anterior se reflejó en la Ley 134 de 1994, que reglamenta todo lo relativo a mecanismos de participación ciudadana, con la cual se reguló la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el plebiscito y el cabildo abierto.

Este avance en la composición de un modelo liberal pluralista de participación ciudadana (Cunil, 1997) y definido a un conjunto de espacios de participación ciudadana en la gestión pública, surgen en la década de los sesenta y setenta como respuesta de las izquierdas europeas, la crisis de representación de los partidos y la necesidad de estabilizar al interior de la esfera del estado la diversidad de las emergentes posiciones de los ciudadanos, con el objeto de garantizar la gobernabilidad y legitimidad de las instituciones democráticas.

En este contexto, Bogotá inició una importante trayectoria en el sector de la participación, apoyado en un sistema normativo y un componente funcional estatal que lo soporta y anima.

Los desarrollos normativos en la Bogotá, han planteado la institucionalización de espacios de participación en la gestión pública creados entre 1993 y 2007, en el sector de la planeación del desarrollo distrital y local y el ordenamiento del territorio, a través de instancias ciudadanas como el Consejo Distrital de Planeación y el Consejo Consultivo de Ordenamiento Territorial;

espacios sectoriales de participación como el Comité distrital y los Comités locales de política social, el Consejo distrital y los Consejos locales de cultura, entre otros; los gobiernos escolares, los personeros estudiantiles y los foros educativos municipales; los Comités distrital y local de defensa de los derechos humanos; la Comisión consultiva distrital de comunidades negras, el Comité distrital para la atención integral a la población desplazada por la violencia, además de otros, y de otra parte la conformación de Veedurías Ciudadanas para el ejercicio del control social a la gestión pública.

En este contexto es conformada la Veeduría Distrital como elemento fundamental del componente funcional estatal para el ejercicio de la participación en Bogotá, a través del Acuerdo 24 de 1993, con el objetivo, entre otros, de promover la participación ciudadana para el seguimiento, evaluación y control del diseño y ejecución de las políticas públicas, los contratos de administración y la actuación de los servidores públicos, así como para la cogestión del desarrollo de la ciudad.

Posteriormente el universo de espacios de participación y organizaciones públicas orientadas al desarrollo de procesos de cualificación ciudadana para la participación, se organizó de forma sistemática a través del Decreto 448 de 2007, a través del cual se creó y estructuró el Sistema Distrital de Participación Ciudadana y cuyo objetivo se orientó a la dinamización de espacios de articulación de actores institucionales y los espacios cívicos, para la promoción del seguimiento y control social a las políticas públicas distritales.

En 2011, a través del Decreto 503 de 2011, se enuncia la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital, estabilizando el concepto de Participación Ciudadana, como “el derecho al ejercicio pleno del poder de las personas que en condición de sujetos sociales y políticos, y de manera individual o colectiva transforman e inciden en la esfera pública en función del bien general y el cumplimiento de los derechos civiles. políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales”

La norma enuncia entre otras, los componentes de la política pública, de la cual resalto las estrategias de seguimiento, evaluación y divulgación como, un medio de verificación ciudadana de los procesos de toma de decisiones de política pública en el nivel local y distrital, respecto del desempeño de los instrumentos de programación relacionados como el Plan de

Desarrollo Distrital, los Planes de Desarrollo Local y el Plan de Ordenamiento Territorial POT y por ser específicamente estos componentes el lugar de inserción del artefacto de política pública ISO / IWA 4, como mas adelante se presentará.

En definitiva, la política pública de participación ciudadana en Bogotá ha contado, por un lado, con la proliferación de espacios institucionales de participación, organizaciones públicas para su animación, sin embargo luego de más de 20 años de creación, la participación no ha incluido algunos sectores de la ciudadanía, corporativizado en pequeños grupos los procesos, estancando los proceso de formación de una cultura política democrática, haciendo de la participación un mecanismo inefectivo e inofensivo para los agentes estatales o privados tomadores de decisiones o prestadores de bienes o servicios públicos.

5.4 La Veeduría Distrital bajo Ataque y la respuesta de la calidad y la reingeniería.

Gustavo Petro, ex guerrillero del M-19 e indultado en el marco de los procesos de paz del gobierno Colombiano de 1990, es electo en 2011 Alcalde Mayor de Bogotá, candidato por el Movimiento Progresistas, agrupación política avalada por firmas ante la Registraduría Nacional. Petro como candidato y posteriormente como Alcalde esgrimió un discurso en contra del neoliberalismo y a favor de las reformas sociales, orientadas a la búsqueda de justicia social y sostenibilidad ambiental, lo cual prometía un fortalecimiento del proceso de participación ciudadana en la orientación de la toma de decisiones del gobierno distrital. (Petro 2015)

Iniciando su administración Petro nombra a Adriana Córdoba al frente de La Veeduría Distrital, una de las mas importantes entidades del Distrito Capital, y cuya misión de órgano de control preventivo, orientando sus acciones y recursos a la promoción del control social a la gestión pública, la transparencia y la rendición de cuentas a los ciudadanos, en el marco de la Política Pública de Participación de Bogotá.

Uno de las primeras tareas que asumió la veedora estuvo relacionada con la defensa de la entidad, respecto de la iniciativa legislativa de modificar el Decreto-Ley 1421 de 1993, a través

del cual se pretendía suprimir la Veeduría Distrital, bajo los argumentos de tratarse de un órgano ocioso que no cumple con sus funciones y no lograba el objetivo de generar en la población una mayor conciencia de veeduría al interior de la ciudadanía.

En palabras de la representante a la Cámara Olga Lucía Velásquez “la discusión es simple. La Veeduría se creó en 1993 para sugerir y recomendar, nada más. Es decir, no tiene poder. Cuando se crea el Sistema General de Calidad, todo lo que hace esta institución queda obsoleto, porque lo ejercen otros organismos, que sí tienen poder de sancionar, como la Personería"[19].

Aun cuando la iniciativa legislativa no prosperó, la Veedora Adriana Córdoba evidenció un respaldo al rol del control preventivo ejercido por la Veeduría Bogotá y la necesidad de iniciar un proceso de reingeniería y de gestión de la calidad que permitiera a la entidad cumplir con su objeto misional.

En este sentido, el efecto de la iniciativa legislativa relacionada con la supresión de la Veeduría Distrital, implicó para la Política Pública de participación desde el intento de supresión de uno de sus actores organizacionales, generar una estrategia de validación, legitimación y el despliegue de argumentos y retóricas relacionadas con la internacionalización, la calidad y la optimización, como un escenario a parir del cual modificó el contexto general de la política de participación en Bogotá

La Veeduría Distrital está integrada por cuatro Veedurías Delegadas que creó el Acuerdo 24 de 1993, entre ellas la Veeduría Delegada para la Participación y los programas Especiales, la cual tiene bajo su responsabilidad de aumentar y cualificar el control social frente a lo público y promover en los ciudadanos las capacidades necesarias para el control social y la rendición de cuentas. (Concejo de Bogotá 1993)

---

[19] Natalia Pinzón Díaz, entrevista Abril de 2013/Redacción HSB noticias, http://hsbnoticias.com/noticias/bogota/veedora-eliminaci%C3%B3n-de-veedur%C3%ADa-distrital-es-un-%E2%80%9Cretraso%E2%80%9D-para-bogot%C3%A1-127062

Desde la Veeduría Delegada para la Participación y los programas Especiales, se decidió impulsar la transferencia de la estrategia ISO/IWA4, que durante su implementación sería redefinida como norma ISO/18091:2014, con el objetivo de aplicarla en las 20 localidades del Distrito Capital, con el propósito de fortalecer procesos permanentes de petición y rendición de cuentas en el marco del diseño de la Política Pública de Transparencia, Integridad y no Tolerancia con la Corrupción. (Veeduría 2013)

La Veedora Delegada para la Participación, tuvo conocimiento de la estrategia ISO/IWA4 siendo Gerente de Proyectos Sociales y Jefe del Área de Gestión Local y Comunitaria de la Fundación Corona[20], cuando esta organización indagaba acerca de proceso de participación ciudadana relacionados con los Comités de Seguimiento a la Inversión de Regalías CSIR, (De la Cruz 2016), en regiones petroleras donde la fundación FIDEGOC con Gadsden a la cabeza, desde el año 2011 estaban contratados para implementar la ISO/IWA 4 en las regiones petroleras del Colombia, bajo la consigna de "Regalías para Gobiernos Confiables" (Llano 7 días)

Posteriormente y en el escenario institucional de la distinción anual a la persona u organización social que se haya destacado en el ejercicio del control social en el Distrito Capital, la Veeduría Distrital en alianza con la Fundación Corona, AVINA y Transparencia por Colombia, la Veeduría Distrital invitó a la exposición de experiencias nacionales e internacionales relacionadas con proceso de participación ciudadana en control social a la gestión pública, con el propósito de identificar la más ajustada al contexto de la ciudad.

En esta sesión Carlos Gadsden Carrasco, presentó la experiencia Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables y en ello la metodología relacionada con la estrategia ISO/IWA4, como única directriz internacional ISO para gobernabilidad, la cual fue escogida sobre experiencias de Brasil, Medellín, Cúcuta, Cartagena y la experiencia de la iniciativa de la Fundación Corona "Cómo Vamos".

[20] *La Fundación Corona es una fundación privada, orientada a la oferta de servicios de consultoría y de apoyo financiar iniciativas orientadas al desarrollo institucional http://www.fundacioncorona.org.co/*
.

Frente a la pregunta acerca de ¿cuáles fueron los motivos para seleccionar y transferir la estrategia ISO/IWA4?, los argumentos se orientan a darle un gran valor al reconocimiento y validez internacional, (Veeduría 2012), además de dar relevancia al hecho de ser avalada por los países que integran la OCDE y contar con la posibilidad de poder comparar a Bogotá con otras ciudades en el mundo, lo cual "hoy es clave en un escenario de competitividad y firma de tratados de libre comercio" (De la Cruz 2016)

En congruencia con los argumentos y la retórica construida por los promotores de la transferencia de la política pública, la toma de decisiones de le Veedora delegada para la Participación, se orientó en términos similares a establecer el criterio de selección, bajo el argumento de la inserción a la globalidad, la competitividad comparada y la aceptación de los estándares de calidad definidos por la transnacional ISO.

En este sentido es también representativo, la adopción explicita de un modelo de política que inserte al ámbito de los gobiernos locales, los argumentos de la gobernanza democrática, apoyados en la aplicación de normatividad transnacional reconocida internacionalmente. (Veeduría 2012) El carácter de la política pública relacionada con la implementación de la estrategia ISO/IWA4, además de ser presentado como un modelo de "gobernanza democrática", en coincidencia con la retórica empleada por FIDEGOC, en la promoción del ISO IWA 4, sin mayores explicaciones del concepto.

En este sentido el concepto gobernanza, más que un concepto desarrollado por los actores promotores y de acogida de la transferencia, se percibe como un concepto vago, sin contenido y lejos de cualquier definición se le da un tratamiento de modismo, que puede tomar cualquier orientación y que por supuesto integra la retórica sin ampliación ni precisión de los conceptos.

Los elementos comunes asociados, al término se fundamentaron en su correlación con la inclusión de la ciudadanía y sectores privados de la economía en el ejercicio del control social a al gestión públicas, lo cual se expresa en los documentos institucionales de la entidad de la siguiente manera: "Adicionalmente plantea la Veeduría que la estrategia ISO/IWA4, es una metodología evaluada por la ciudadanía y los inversionistas, lo que garantiza la participación ciudadana, una de las estrategias contempladas en el Plan de Desarrollo". (Veeduría 2012).

En este sentido la Veeduría Distrital inicio un proceso de construcción de estrategias institucionales fundamentadas en alianzas público – privadas para la promoción de la participación y el control social, “con el propósito de construir una autentica gobernanza democrática” (Veeduría 2012 b).

El concepto limitado de gobernanza democrática descrito por la Veeduría, se fundamenta en el reconocimiento validador de las orientaciones institucionales de actores transnacionales, como único patrón a seguir y a partir del cual se justifica la adopción de la política, atribuyendo esta una condición de prestigio dada por la ISO y lo que este actor globalizante a través de su normatividad determina como requisitos que deben cumplir los gobiernos locales, si estos desean ser reconocidos como confiables.

En razón de lo anterior, la Veeduría reconoció de la estrategia ISO/IWA4, como “el UNICO MODELO que integra y articula la participación activa de los ciudadanos para evaluar la gestión de los gobiernos locales aplicando indicadores de estándares internacionalmente reconocidos que finalmente se traduce en un sello de gobernanza que respalda la gestión efectiva de los gobiernos locales” (Veeduría 2012 b) La mayúscula es del texto original

5.5 Coerción institucional y la alineación de voluntades (Trayecto Agencia local – Localidades de Bogotá)

Al ser indagada acerca de la utilidad de la estrategia ISO/IWA4, la Veedora Delegada para la participación adujo que esta herramienta permitió “Sentar a hablar a la comunidad y a los alcaldes locales”. Ahora bien el hecho concreto que permitió sentar a los alcaldes locales, más que la utilidad de la política, fue la Circular 6 de 2013, emitida por la Veeduría Distrital, dirigida los secretarios de despacho y los alcaldes locales y mediante la cual se obligaba a asumir “una actitud de reconocimiento y aceptación de los observatorios ciudadanos y ser de puertas abiertas al dialogo permanente” (Veeduría 2013 a)

Vale la pena preguntar a la luz de la retórica de los actores que transfieren la política, ¿cuál es entonces la confianza, expresada como máxima, cuando es la coerción la que promueve la aplicación de la política?

Una vez emitida la circular anterior, las localidades regresaron al espacio de dialogo con los miembros de los Observatorios Locales Ciudadanos, aun cuando este diálogo no se orientaba específicamente al mejoramiento de la gestión local. (Morales 2016)

La pregunta que queda en el aire es, y si la Veeduría obligaba al reconocimiento de un grupo específico de ciudadanos obligando al alcalde a sentarse con estos a darles respuesta a sus preguntas, ¿qué significa esto frente a otras formas de participación ciudadana no avalada por la Veeduría? Esta comunicación y en adelante el desarrollo de la estrategia ISO/IWA4, significó la instrumentalización de un sector de ciudadanos al cumplimiento de los objetivos y justificación de la contratación de FIDEGOC y transferencia de la política, corporativizando la participación y generando conflictos entre espacios de participación ya constituidos y que no se plegaban a la metodología de estandarización de la participación que imponía la Veeduría Distrital. (Figueroa 2016)

5.6 Ajuste de la Veeduría distrital y la transferencia del ISO/IWA 4

Una vez formalizada la adopción de la estrategia ISO/IWA4, al interior de la Veeduría Distrital, se hicieron evidentes las críticas y los desacuerdos por parte de servidores públicos respecto de la pertinencia de esta política con respecto a la naturaleza institucional de las alcaldías locales, el tipo de indicadores y preguntas de evaluación respecto a los avances de la ciudad, y la poca utilidad de la herramienta puesto que la información que arroja no ampliaban a los ciudadanos la capacidad de comprensión y crítica a la administración distrital. (Morales 2016)

En respuesta a lo anterior la Veedora Delegada para la Participación con el objetivo de atenuar las críticas y dinamizar el proceso de implementación de la política, decidió la redefinición de la estructura funcional de esta Veeduría. En este sentido y en el marco de la aplicación de la política, la máxima de la Veedora Delegada para la Participación, fue la necesidad de obtener

“titulares de prensa, no reflexiones” lo que justificó la desintegración y reconformación de grupos, el aislamiento y reubicación de servidores públicos en carrera administrativa a otras áreas o tareas, además de la concentración y dilución de la información. (Figueroa 2016)

Lo anterior queda en evidencia en el Informe de gestión del Veeduría para 2013, el cual señala que “el proceso de cualificación del equipo de la Veeduría Distrital se realizó en 2013, pero fue necesario hacer una reinducción por cambios en los equipos en la Veeduría Distrital”. (2013)

5.7 Alineación interinstitucional (Trayecto Agencia local – Localidades de Bogotá)

Una vez redefinida la estructura funcional de la Veeduría Delegada para para la Participación, se inició el proceso de difusión de la estrategia ISO/IWA4 en las entidades del Gobierno Distrital, que a decir de las características ideológicas y funcionales que se describieron en apartados anteriores, las entidades distritales se mostraron renuentes a implementar la política y en desacuerdo frente a la solicitud de la Veeduría Distrital de su adopción formal.

Fue este el caso de la Secretaría de Planeación Distrital, entidad que no solo reconoció la inconveniencia técnica de la política, respecto de sus alcances e incompatibilidad con otros instrumentos de seguimiento a la gestión (Morales 2016), además calificó la propuesta como “neoliberal” (De la Cruz 2016), lo cual dejó sin respaldo institucional a la Veeduría Distrital en su intención por difundir la adopción de la estrategia ISO/IWA4, en las entidades distritales.

Respecto del proceso de difusión de la estrategia ISO/IWA4 en las 20 localidades de Bogotá fue clara la identificación de la herramienta como inconveniente e incompatible con la estructura administrativa territorial de Bogotá y en ello, los alcances y competencias de los Alcaldes Locales, en respuesta de los requerimientos que hace la política en su anexo B.

En este punto es fundamental hacer un paréntesis para definir los alcances del rol de los alcaldes locales. En primer lugar el título de alcalde local, es una calificación sobredimensionada para una figura administrativa que no es electa popularmente y por lo

tanto no es una autoridad reconocida constitucionalmente para el ejercicio del gobierno, con relativa autónoma y capacidad de ejercer autoridad sobre el territorio.

El Alcalde local, no fundamenta su acción sobre un mandato propio, sino que recibe instrucciones del Alcalde Mayor de la ciudad, el cual tiene el poder y capacidad de gobernar sobre el territorio distrital. “El alcalde local es un agente del Alcalde Mayor y por lo tanto en el momento en que éste lo considere conveniente lo puede remover a discreción”. (Universidad del Rosario 2010)

A diferencia de los alcaldes municipales, quienes son electos democráticamente y tiene la competencia para conforman un gobierno y atribuciones para la prestación de los servicios básicos de su municipio, los alcaldes locales no poseen un carácter político, ni administrativo más allá del delegado por el Alcalde Mayor.

En este sentido no es de las competencias de los alcaldes locales, gestionar directamente la prestación de servicios públicos, gestionar la salud o la educación a nivel local, como tampoco construir infraestructura de seguridad, garantizar el saneamiento básico o desarrollar funciones competencia de los sectores orientados por las Secretarías Distritales, que son entre otras, los criterios de autodiagnóstico y evaluación planteados en el anexo B de la estrategia ISO/IWA4.

En términos generales se han destinado al Alcalde Local, a través del Concejo de la ciudad, funciones orientadas a la inspección, la vigilancia, el control, la promoción de la seguridad y la convivencia, así como el desarrollo de proceso de participación ciudadana. En este contexto, los Alcaldes Locales, no pudieron dar respuesta a muchos de los interrogantes planteados por los ciudadanos que integraban los Observatorios Ciudadanos Locales, por la sola razón de no tener competencias para actuar de forma directa respecto de los asuntos públicos que pretendían ser evaluados con la ISO/IWA 4, por lo cual la mayoría de los alcaldes locales abandonaron el proceso o delegaron su atención a otros funcionarios. (Morales 2016)

En conclusión, la política pública relacionada con la estrategia ISO/IWA4no representaba para los alcaldes locales ningún beneficio, ni el aumento de la confianza de los ciudadanos en su trabajo, ni permitió mostrar los resultados de su gestión, generando en cambio una mayor conflictividad con los ciudadanos, frente a la limitación que este tiene en dar respuesta en

campos de la administración que se le reclama como propios y en el caso de Bogotá corresponde al gobierno distrital. (Morales 2016)

Como lo plantea Davis, uno de las grandes problemáticas relacionadas con el estudio de las políticas públicas, es cuando su transferencia se da entre contextos de organización territorial diversa y que en muchos casos afecta la trayectoria y resultados de su aplicación (Evans y Davies 1999).

Al parecer el lineamiento ISO IWA 4, copiado de la experiencia mexicana conocida como "Desde lo local", generó para los agentes de transferencia un problema de traducción al equiparar la localidad de Bogotá a las mismas condiciones institucionales del municipio mexicano, lo cual generó confusión, desacuerdo y desencuentro entre ciudadanos promovidos por la Veeduría Distrital y los alcaldes locales.

En este sentido, los Coordinadores administrativos de las localidades consultados, consideran de la estrategia ISO/IWA4 como una herramienta "bien intencionada" (Hortua 2016) pero estéril a la hora de indagar acerca de los avances pertinentes en la gestión de la ciudad. Se considera que la ISO IWA 4 es un instrumento de "validación y legitimación de los gobiernos de la ciudad de Bogotá, no porque engañe a los ciudadanos, sino porque pregunta acerca de temas que ya están resueltos, no corresponden a las características particulares de cada localidad.

La estrategia ISO/IWA4, no facilitó a los ciudadanos acceder al conocimiento básico acerca del funcionamiento del Distrito Capital, sus entidades y las alcaldías locales, lo que generó una conflictividad por la desinformación de los ciudadanos acerca de los avances en la gestión y las competencias de las entidades públicas, sin indagar acerca de las funciones reales de las alcaldías locales". (Garzón 2015)

La Veeduría tampoco consultó la existencia de iniciativas similares en marcha en el territorio. Para el caso de la localidad de Engativá ya existía un observatorio, cuyas preguntas tenían un mayor vínculo con el Plan de desarrollo distrital y local, (instrumentos de orientación cuatrienal de la ciudad), que la utilidad que aportaba la estrategia ISO/IWA4, para el seguimiento de lo planeado, lo cual invalidaba su funcionalidad.

En general los funcionarios entrevistados, vieron el ejercicio como un proceso estéril, poco representativo de la comunidad, puesto que “participaban los mismos de siempre”, y perciben que la participación ciudadana era la forma de utilizar a los ciudadanos y justificar la asesoría de la empresa mexicana, bajo una herramienta que no generaba aportes reales. (Garzón 2015)

5.8 Normalización de la Participación (Trayectoria Agencia local – ciudadanía)

Uno de los aspectos más sensibles en la transferencia de la política relacionada con la estrategia ISO/IWA4, fue el relacionado con los procesos de participación ciudadana y el impacto que generó la aplicación de la política respecto del avance real de los ciudadanos respecto de su intervención en la toma de decisiones de asuntos públicos.

La normalización resultó para algunos ciudadanos una limitación a los procesos de participación y la imposición de reglas de juego relacionadas con el tipo de preguntas y alcance de las preguntas que debían hacer, lo que para muchos de estos resultó ser un proceso de legitimación y el cumplimiento de unos parámetros respecto de los cuales no fueron consultados.

En términos generales, la resistencia de sectores de la ciudadanía respecto del proceso de implementación de la política estuvo relacionada con la ausencia de inclusión de la comunidad en la transferencia de la política, la cual se limitó a la aplicación del sistema de indicadores que contiene la estrategia ISO/IWA4, los cuales fueron formulados con los “saberes de expertos y de servidores públicos y **algunas miradas de ciudadanos representativos”**. (Veeduría 2013)

Sin pretender evaluar los impactos y resultados finales de la transferencia de la estrategia ISO/IWA4, es claro como en el desarrollo de esta, en términos similares a lo ocurrido con los servidores públicos críticos frente al proceso de transferencia, se dio un proceso similar de recambio de ciudadanos, seleccionando aquellos ajustados y afines a la forma en que se planteó la rigidez del proceso y el alcance de la ISO IWA 4.

En términos de la Veeduría “otro ámbito de dificultades estuvo relacionado con la convocatoria a la ciudadanía y la conformación de los Observatorios. Los desajustes en los tiempos de las instituciones y los Observatorios Ciudadanos y la demora en algunas alcaldías locales desgastaron el proceso y generó agotamiento en los Observatorios Ciudadanos teniendo como resultado algunas deserciones que obligaron a reconvocar a la ciudadanía y reconformar los Observatorios.” (Veeduría 2014)

Respecto de la aplicación de la estrategia ISO/IWA4 en León y su posterior transferencia a Bogotá es posible afirmar que las distorsiones relacionadas con la corporativización de la participación ocurridas en León y el estado de Guanajuato, significó la conformación de un escenario informal en el cual los ciudadanos negociaban con la administración la prelación en trámites, contratos y empleos, a cambio de poner en verde un indicador o no solicitar una evidencia. En pocas palabras, se incorporó a miembros de la comunidad de los procesos de clientelismo y cooptación. (Espejel 2016 – Elizarras 2016)

Lo anterior guarda relación con lo ocurrido en Bogotá, en dónde la aplicación de la ISO IWA 4 se ha interpretado como un avance por parte de la Veeduría Delegada para la Participación, como un proceso “que obligó a los alcaldes locales a sentarse y hablar con la comunidad”, que en término reales fue el resultado de la coerción institucional a través de la circular 6, (Figueroa 2016).

La aplicación de la política pública en Bogotá, al igual que en León no evitó la clientelización y cooptación de los integrantes de los Observatorios Ciudadanos Locales, quienes en muchos casos adquirieron el poder para presionar a los alcaldes locales, para obtener beneficios personales (Morales 2016). Lo anterior queda es evidente en el informe de gestión de la Veeduría Distrital del año 2013, en los siguientes términos “en la localidad de Tunjuelito, el observatorio se desintegró debido a la contratación de sus miembros por parte de la administración local, lo que ha implicado hacer nuevas convocatorias” (Veeduría 2014).

Paradójicamente y en contraste con la retórica de venta/promoción de la política por parte de la empresa de transferencia FIDEGOC, respecto de la generación de “generación de gobiernos confiables”, una vez aplicado el lineamiento de la estrategia ISO/IWA4, hoy se perciben tensiones y desconfianzas con grupos de ciudadanos excluidos de la conformación

de los Observatorios Ciudadanos (Veeduría 2013) y de otra parte se evidencia una diminución en la credibilidad de los ciudadanos respecto de la Veeduría Distrital y el desarrollo de procesos de participación (Salamanca 2016)

5.9 La estructura del componente ISO/IWA 4, hoy ISO 18091:2014:

La composición del artefacto ISO/IWA 4, desde su formulación, su renominación como ISO 18091:2014 y sus numerosas aplicaciones en distintos contextos locales, no ha sido objeto de ajustes o transformaciones, dada la retórica de la estandarización, corresponde ser a este el patrón de estandarización y no un sujeto de ajuste.

Con el paso del tiempo se han conservado sus lineamientos técnicos, compuestos por los principios de aplicación de la norma internacional ISO[21] 9001:2008 y la cual es la base del sistema de gestión de la calidad y se centra en todos los elementos de debe tener una empresa para administrar y mejorar la calidad de sus productos o servicios.

De esta forma el ISO/IWA 4, se orienta a la inserción de las entidades públicas territoriales, al cumplimiento de exigencias comerciales y sociales (en términos de la norma de los clientes y usuarios), con el objeto de adaptar la estructura institucional de la norma ISO 9000, al ordenamiento normativo de los gobiernos, bajo las lógicas comerciales de la atención a los clientes y la acción del Estado como proveedores acreditados en un ámbito empresarial competitivo.

Para el desarrollo de este proceso de normalización la estrategia ISO/IWA 4, presenta dos anexos:

1. El anexo A que hace referencia a la estandarización de procesos para la gestión integral de los gobiernos locales.

[21] La Organización Internacional de Estandarización (ISO, según la abreviación aceptada internacionalmente) tiene su oficina central en Ginebra, Suiza, y está formada por una red de institutos nacionales de estandarización en 156 países, con un miembro en cada país.

2. El anexo B, que proporciona la descripción del “Sistema Integral de diagnóstico, evaluación, verificación y seguimiento para el desarrollo de gobiernos locales confiables” (Veeduría Distrital 2014)

A partir del segundo semestre del año 2012 la Veeduría Distrital inició la implementación del componente B de la estrategia ISO/IWA 4 en las localidades de Bogotá, a través de la puesta en marcha de un mecanismo de participación ciudadana llamado “Observatorios Ciudadanos”.

El componente B consta de 39 indicadores como se observa en la gráfica, los cuales son el eje central del componente B y los cuales deben ser aplicados a modo de autodiagnóstico por los gobiernos locales y sobre los cuales los ciudadanos ejercen el control indagando por las 39 categorías de medición establecidas en el siguiente gráfico, denominado “radar”. (Veeduría Distrital 2014)

Para la implementación del componente B de la estrategia ISO/IWA4, se propuso aplicar cinco etapas: (Veeduría 2015)

1. Mesas de Pacto:

   En este paso se convocan a los ciudadanos a conformar el observatorio ciudadano, al cabo de lo cual se solicita al Gobierno Local se acuerden evidencias que serán solicitadas para verificar cada uno de los 39 indicadores descritos en el radar de la estrategia ISO/IWA.

2. Mesas de verificación:

   Se realizó entre el observatorio ciudadano y el Gobierno Local, con el propósito de constatar que el Gobierno Local aportara las evidencias pactadas y se definiera conjuntamente el estado de cada indicador. El sistema de diagnóstico presenta los resultados de forma “semaforizada”, rojo, amarillo o verde de acuerdo con los siguientes criterios: Verde, el Gobierno Local presenta a la ciudadanía evidencias solicitadas para demostrar que tiene un nivel aceptable en las prácticas mínimas indispensables. Amarillo, el Gobierno Local tiene un nivel por debajo de lo aceptable en las prácticas mínimas indispensables, pero realiza acciones para mejorar. Rojo, no existe evidencia de que el Gobierno Local atienda el tema de forma adecuada.

3. Presentación del Informe ante el Consejo Local de Gobierno:

   El Observatorio comparte resultados, recomendaciones y sugerencias, en primera instancia en el Consejo Local de Gobierno y/o con el Alcalde Local y su equipo.

4. Socialización. Audiencia Pública de petición-rendición de cuentas:

   Este paso se materializa con la realización de las Audiencias Públicas de Rendición/Petición de Cuentas, en las cuales el Gobierno y la Ciudadanía comparten, contrastan y dialogan acerca de los resultados y avances del Plan de Desarrollo Local.

5. Realización de Mesas de seguimiento entre los Observatorios Ciudadanos y los gobiernos locales:

   A partir del informe de verificación, el Gobierno local debe elaborar un plan, donde consigne las acciones que se van a desarrollar para dar respuestas a las observaciones y recomendaciones hechas por el observatorio ciudadano.

Respecto de la estructura del artefacto de política pública presentado, a continuación, se relacionan los alcances del ISO IWA 4 y los componentes de la política pública de participación de Bogotá

Componentes de la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital.		**Incidencia y transformación generada por el artefacto ISO IWA en los componentes de política**
Estrategias de la Política Pública de Participación Incidente.	Acciones, procedimientos y condiciones que debe generar la Administración para garantizar la disponibilidad, acceso, calidad y permanencia al derecho a la participación.	No Aplica
Estrategia Deliberativa y de Articulación	Implementar ejercicios de deliberación que articulen la ejecución de la política pública de participación sobre temas estratégicos de ciudad, transversales a todos los sectores y territorios	Elabora, enviar y socializar comunicaciones de los ciudadanos con entidades públicas del nivel distrital
Estrategia de Construcción de Agendas	Crear las condiciones institucionales y sociales necesarias que favorezcan, acompañen y apoyen el ejercicio deliberativo e incidente de los distintos espacios e instancias de participación.	Convocatoria a espacios de participación ciudadana
Estrategia de Presupuestos Participativos	Los sectores y entidades que tienen recursos de inversión territiorializables o ejecutables a nivel local, definirán qué programas, proyectos y recursos del presupuesto serán sometidos, por lo menos bienalmente, a ejercicios de presupuestos participativos.	No Aplica
Estrategia de Compilación Normativa	Compilar la normatividad distrital que regula las instancias, espacios, formas, mecanismos e instrumentos de participación ciudadana.	No Aplica
Estrategia de Movilización Social	Permite a los diversos actores, organizaciones y redes sociales intervenir en aquellos asuntos de los cuales venían siendo excluidos, situación que requiere de la asistencia técnica y logística en los procesos de	Solicitar cuentas a los alcaldes locales respecto de avances de metas de gestión

Componentes de la Política Pública de Participación Incidente para el Distrito Capital.		Incidencia y transformación generada por el artefacto ISO IWA en los componentes de política
	formación, información, comunicación y producción social de conocimientos.	
Estrategia Metodológica y Comunicativa	Establecer metodologías pedagógicas y comunicativas para la promoción de una cultura democrática que facilite la participación incidente de la ciudadanía en todos los ciclos de la gestión pública, planeación y presupuestos participativos que se desarrollen en el Distrito Capital	No Aplica
Estrategia de Investigación	Fortalecer y promover la investigación de la Participación a través del Observatorio Distrital de la Participación y de la Descentralización y demás mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación a la participación local y distrital.	Espacios de ciudadanos llamados observatorios locales
Estrategia de Seguimiento y Evaluación	Construir y desarrollar indicadores, que permitan hacer seguimiento a la incidencia de la participación ciudadana, en cada uno de los procesos de toma de decisiones de política pública que *se* desarrollen en el nivel local y distrital.	Aporte de una matriz delimitada de indicadores de gestión de competencias de gobierno local.
Estrategia de Divulgación	Producir y garantizar la información necesaria y pertinente para facilitar la participación y el control social de la ciudadanía a las políticas públicas, el Plan de Desarrollo Distrital, los Planes de Desarrollo Local y el Plan de Ordenamiento Territorial POT.	Presentación de informes ciudadanos en el ámbito de observatorios locales ciudadanos

Fuente: Elaboración Propia

5.10 Instrumentalización del artefacto de política pública, ISO/IWA 4.

La construcción de la confianza en el marco de la gobernanza democrática, respaldada por los argumentos del artefacto de política ISO/IWA4, es a juzgar por la posición de la Veeduría un medio de legitimación de los gobiernos y de su propia actuación institucional.

En este sentido la participación no se reconoce como un elemento principal de la acción pública de la Veeduría Distrital, sino más bien corresponde a un objeto accesorio y necesario para la legitimación del ejercicio del poder y de las decisiones de los gobiernos locales. En este el ISO/IWA 4 es un producto institucional, “que permite apoyar a los gobiernos locales en documentar, implementar y mantener un sistema de gestión de calidad, de tal manera que

tenga una participación ciudadana que le imprima el sello de la confiabilidad y de efectividad a la gestión local" (Veeduría 2012 b)

Ideológica y conceptualmente el concepto de participación ciudadana en el ámbito de la gobernanza democrática esgrimido por la Veeduría Distrital no es un elemento principal y más bien corresponde a una estrategia de medio/mecanismo orientado a la conservación de la integridad y sostenibilidad del poder y prestigio de los gobiernos locales.

Lo anterior coincide con los términos utilizados por Gadsden, autor del ISO/IWA 4 en distintos escenarios de formación a empresarios y funcionarios públicos, acerca de lo que él ha llamado Gobiernos Confiables, "sin la participación ciudadana, no hay posibilidad de construir gobernanza, que es legitimidad y eficacia"

Con la transferencia de la política pública, junto con el traslado de normas y métodos, también se surte una transferencia gramatical y cognitiva, lo cual es evidente en la réplica e imitación de puntos de vista y términos de uso de los gurús empresariales que han promovido la transnacionalización de la política pública respecto de las organizaciones receptoras, como en este caso ha sido la Veeduría Distrital.

6. Modelo de red política en la transferencia del artefacto de política pública

En el marco de la transferencia del ISO IWA 4, se estructura una red de políticas, la cual puede definirse como un entramado construido por diversos actores, líneas de pensamiento y estructuras de valores que se amplían sobre diversos campos de la política pública, respecto de sus ámbitos jurisdiccionales, sectoriales y funcionales, ampliándose para y desde la difusión de sus contenidos / componentes, siendo los artefactos dinamizadores de la política, un vehículo de estabilización y exploración de la red.

Las redes de políticas públicas son estructuras organizadas más o menos estables en el tiempo y el espacio, donde actores interdependientes se asociación alrededor de los problemas, oportunidades y medios / componentes de gestión de las políticas, siendo la naturaleza y alcances de sus intenciones e intereses enunciados y su capacidad de reconocer

aliados y opositores en esta conquista, lo que define su forma, funciones, roles y distribución de competencias.

La red es una estructura construida para que a través de ella discurran los artefactos, a la vez la red es dinamizada, extendida y tensionada en sus trayectos y nodos por los artefactos, lo cual hace de la red un fenómeno dinámico, en emergencia, transformación y superposición en tensión de enunciados y realidades políticas.

La red de políticas, comporta en su entramado actores humanos y no humanos, naturaleza y constructos tecnológicos, que a destiempo, antes de excluirse se integran y se hibridan compartiendo roles, complementándose en funciones y cooperando para reproducir en la red en competencia con otras y sobre otras, transformando su entorno, adecuándolo de acuerdo a su lenguaje, códigos y valores imperantes.

En este sentido las redes de política pública, evidencian un marco relacional entre actores de diversas naturalezas y encuadrados en diversos ámbitos de política públicas, conformando una estructura interconectada, orgánica, que en términos de Domènech y Tirado, dinamiza en postulado de la heterogeneidad (Domènech y Tirado 2008), enmarcado en el debate acerca de la disolución de las fronteras entre el dominio social y el dominio de lo natural o tecnológico y precipitando los debates acerca de la materialidad controvirtiendo las características tradicionalmente atribuidas a los humanos y los elementos no-humanos, integrables de forma simétrica y a partir de esto, estructurantes de las redes sociotécnicas y en ellas las redes de política, desvelando la producción / ampliación y emergencia / visibilización de conexiones y recorridos, alternancias heterogéneas y entramados compuestos por materiales diversos.

De esta forma la Red de política en la cual transcurre el ISO IWA 4, en principio parece circunscribe a escenarios en principio reconocidos como locales, que en tanto los intereses y capacidad de los animadores de la red, amplían su influencia y espacio de difusión, en el despliegue del artefacto de política, redefiniendo los órdenes, la formas en la trama de la red, promoviendo, estabilizando y restringiendo valores y artefactos previos, recreando las condiciones de una selección artificial, en la selección y reproducción de las característica y naturaleza de los enunciados, instrumentos gestiológicos y en general los medios de implementación para la estabilización del marco enunciado por la política.

De esta forma la red de política, compuesta por interacciones de actores humanos y no humanos, se comporta como un marco de enunciados de políticas afines, que en tensión enfrentados unos, complementarios otros, concurren en un escenario estabilizador y homogéneo respecto de la concepción de los problemas, las posibles soluciones, los participantes y oportunidades de opciones.

Esta forma de concepción de la red de política, reconoce como punto de partida que las políticas públicas no son constructos aislados y cuyos artefactos dinamizadores, no surgen o actúan estrictamente den el ámbito local y que este se ve reflejado en contextos globales de ampliación de los campos de influencia y afinidades respecto de la retórica de la utilidad y los valores encriptados en los artefactos y las posibilidades de incluir a estos como actores en la construcción de realidades políticas y establecimiento de una forma de organización de poder congruentes con las expectativas y estructuras cognitivas de los actores políticos tomadores de decisiones.

Desde la construcción de los fundamentos teóricos actor-red y tomando como referencia el transito del IWA 4, se sustituyen los conceptos de los local y lo global, por el no lugar y el, en todo lugar. La política pública a través del despliegue de sus artefactos, no es entonces un enunciado local por sí mismo y trasciende en otros ámbitos, de forma no determinada respecto de sus alcances y efectos. Ni el contexto ni las interacciones locales son un punto de partida, ni lo global un punto de llegada, es la referencia sobre la misma totalidad.

El despliegue de las políticas públicas desde la transferencia de sus artefactos, relativizan el tiempo y el espacio respecto de la pregunta acerca de las influencias de los tomadores de decisiones respecto de la adopción de instrumentos de otros momentos de otros lugares, para ponerlos a jugar en función de la estructura de poder que determina y caracteriza la sociedad. La política pública.

En este sentido, Latour (2005) propone “arrastrarse” hacia los muchos lugares (Espacio temporales) donde lo global, lo estructural, que es lo total está ensamblado y donde se expande hacia fuera gracias a determinados cables o conductas.

En este sentido, los artefactos que está actuando en un específico lugar y momento, son el punto de enlace de la influencia de actores humanos y no humanos, provenientes de otros

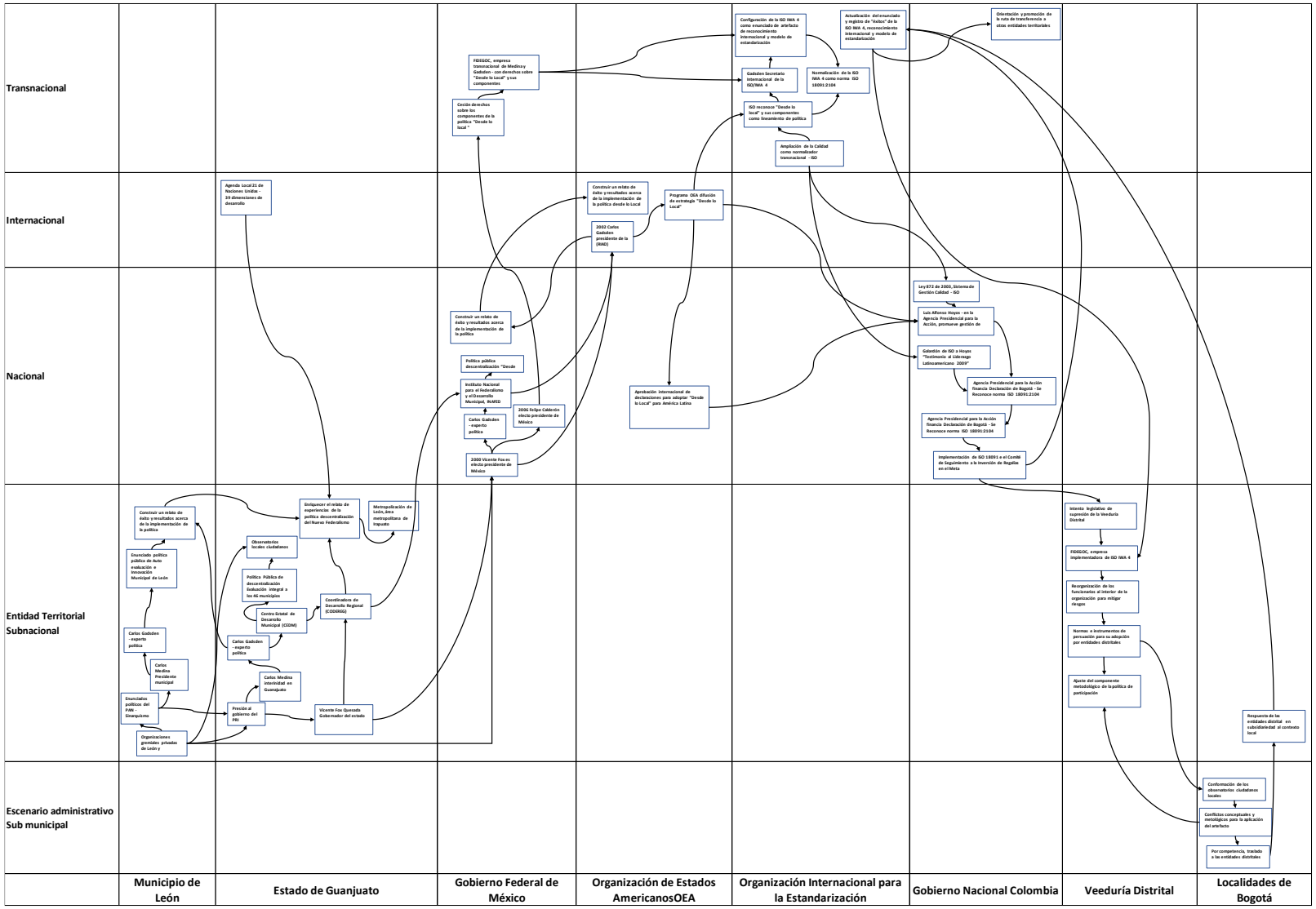
lugares, momentos distantes y remotos, es decir, en la política pública, la transferencia es una condición permanente y dinamizadora de interacciones, a parir de la cual se puede observar elementos de otras agencia de otros territorios de otras épocas.

Para el caso del ISO IWA 4, es evidente su influencia en tanto se moviliza por redes afines en términos políticos, ideológicos y conceptuales en instancias territoriales y jurídicas heterogéneas, conservando la integralidad de sus enunciados y adecuando las relaciones / puentes entre actores, reconstruyendo las anteriores estructuras y componiendo nuevas formas de orden.

En este sentido la política pública de la participación en Bogotá se vincula a las políticas públicas de descentralización de México a través del artefacto ISO IWA 4, en lo que se afirmaría de los artefactos de política pública, como componentes no enunciativos de las políticas, aun cuando integradores entre estas y conectores entre redes y homogeneizadoras y ampliadoras de estas en tanto la fortaleza del artefacto subyace en el relato del avance, la transformación de los actores a su paso, la integridad en su código de reglas y soportado y catapultada diversos espacios desde las comunidades de expertos / gurús, que animan su transferencia y cuidan de la propagación de la efectividad colonizadora.

El ISO IWA 4, como artefacto transferido, evidencia en la posibilidad de las redes de política, de equiparase a las redes sociotécnicas, evidenciar la política pública como el resultado y a su vez dinamizador de entramados complejos de relaciones y asociaciones formados por múltiples y heterogéneas entidades, como se representa en la gráfica siguiente.

De esta forma los artefactos tecnológicos, usuarios, normas, flujos de información y comunicación, elementos políticos, sociales, económicos, tecnológicos, culturales actúan como un todo relacionado, cuya naturaleza híbrida, deslocalizada y asincrónica, es un producto resultante de las relaciones que lo conforman y cuya orientación en tanto producto tecnológico, es denominar y confeccionar los marcos y entramados de supervivencia, réplica y estructuración de la sociedad, en un escenario de debate y tensiones por las estimaciones acerca de la naturaleza de esta misma.


Transnacional
Internacional
Nacional
Entidad Territorial Subnacional
Escenario administrativo Sub municipal
Configuración de la ISO IWA 4 como enunciado de artefacto de reconocimiento internacional y modelo de estandarización
Actualización del enunciado y registro de "Exitos" de la ISO IWA 4, reconocimiento internacional y modelo de estandarización
Orientación y promoción de la ruta de transferencia a otras entidades territoriales
FIDEGOC, empresa transnacional de Medina y Gadsden - con derechos sobre "Desde lo Local" y sus componentes
Gadsden Secretario Internacional de la ISO/IWA 4
Normalización de la ISO IWA 4 como norma ISO 18091:2104
Cesión derechos sobre los componentes de la política "Desde lo local "
ISO reconoce "Desde lo local" y sus componentes como lineamiento de política
Ampliación de la Calidad como normalizador transnacional - ISO
Agenda Local 21 de Naciones Unidas - 39 dimensiones de desarrollo
Construir un relato de éxito y resultados acerca de la implementación de la política desde lo Local
Programa OEA difusión de estrategia "Desde lo Local"
2002 Carlos Gadsden presidente de la (IRAD)
Ley 872 de 2003, Sistema de Gestión Calidad - ISO
Construir un relato de éxito y resultados acerca de la implementación de la política
Luis Alfonso Hoyos - en la Agencia Presidencial para la Acción, promueve gestión de
Política pública descentralización "Desde
Galardón de ISO a Hoyos "Testimonio al Liderazgo Latinoamericano 2009"
Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal, INAFED
Agencia Presidencial para la Acción Financia Declaración de Bogotá - Se Reconoce norma ISO 18091:2104
Aprobación internacional de declaraciones para adoptar "Desde lo Local" para América Latina
2006 Felipe Calderón electo presidente de México
Carlos Gadsden - experto política
Agencia Presidencial para la Acción Financia Declaración de Bogotá - Se Reconoce norma ISO 18091:2104
2000 Vicente Fox es electo presidente de México
Implementación de ISO 18091 e el Comité de Seguimiento a la inversión de Regalías en el Meta
Enriquecer el relato de experiencias de la política descentralización del liberal Federalismo
Metropolización de León, área metropolitana de Impuesto
Construir un relato de éxito y resultados acerca de la implementación de la política
Intento legislativo de supresión de la Veeduría Distrital
Observatorios locales ciudadanos
Enunciado política pública de Auto evaluación e Innovación Municipal de León
FIDEGOC, empresa implementadora de ISO IWA 4
Política Pública de descentralización Evaluación integral a los 46 municipios
Coordinadors de Desarrollo Regional (COODREG)
Reorganización de los funcionarios al interior de la organización para mitigar riesgos
Centro Estatal de Desarrollo Municipal (CEDM)
Carlos Gadsden - experto política
Normas e instrumentos de permanéin para su adopción por entidades distritales
Carlos Gadsden - experto política
Carlos Medina Presidente municipal
Carlos Medina interinidad en Guanajuato
Ajuste del componente metodológico de la política de participación
Enunciados políticos del PAN - Sinarquismo
Presión al gobierno del PRI
Vicente Fox Quesada Gobernador del estado
Respuesta de las entidades distrital en subsidiaridad al contexto local
Organizaciones gremiales privados de León y
Conformación de los observatorios ciudadanos locales
Conflictos conceptuales y metodológicos para la aplicación del artefacto
Por competencia, traslado a las entidades distritales
Municipio de León
Estado de Guanjuato
Gobierno Federal de México
Organización de Estados AmericanosOEA
Organización Internacional para la Estandarización
Gobierno Nacional Colombia
Veeduría Distrital
Localidades de Bogotá

6.1 La espiral (el bucle) de transferencia de políticas públicas.

Una vez descrita la ruta de la transferencia de componentes de la política pública de descentralización, desde León, Guanajuato en México a la política pública de participación de Bogotá, a través de la trayectoria del ISO IWA 4, como una de sus artefactos movilizadores, se evidencia un metacomplejo trazado en el proceso, el cual incorpora una forma de bucle en la transferencia de políticas públicas, a partir de un comportamiento de ida y vuelta en el proceso de construcción de los relatos y los argumentos que lo dinamizan.

Durante la transferencia del ISO IWA 4, se evidencian procesos de sobre escritura de argumentos y enunciados en un proceso de lanzar, adoptar estructuras cognitivas y valores que van entramando una red política durante el proceso de transferencia de artefactos de políticas públicas.

Esta forma que se describe cuando los artefactos avanzan y regresan como relato que sobrescribe el registro de sus resultados, con el objeto de ser de nuevo y nuevas fuerzas impulsado por los animadores de la política, permite el planteamiento de formas de espiral cónicas, evidenciando una naturaleza dialógica en tiempo y espacio sin límites definidos respecto de los orígenes, puntos de llegada de la política.

De esta manera la forma del bucle retroactivo, en la transferencia de las políticas públicas, rompe con la casualidad lineal simple, evidenciando como los efectos retroactivos y recurrentes hacia otros lugares, generando desde los efectos nuevas tensiones en las causas modificándolas y moviéndolas hacia adelante, surgiendo así una causalidad en bucle recursivo (Morín, 1981).

Morín, distingue dos tipos de bucle: un primer bucle retroactivo manteniendo una forma, que es el cerramiento de un sistema sobre sí mismo y de otra parte el bucle recursivo, al englobar el concepto de retroacción pero aportando desde los efectos, una nueva producción que vuelve a impulsar causas, transformando con ellos la propia forma de organización de la trayectoria.

Morín define la recursividad, como todo proceso por el que una organización activa produce los elementos o efectos que son necesarios para su propia producción o existencia, proceso en circuito por el que el producto o efecto último deviene elemento primero y causa primera (Morín, 1977).

De esta forma el concepto de recursividad en la transferencia de políticas públicas, permite concebir la posibilidad de autoproducción partiendo del reconocimiento de los efectos de la transferencia, la generación de la entrada de un flujo exterior de materia/energía y/o, eventualmente, información, relatos, como se ha visto en cada momento de la actualización de los registros, el "record", de la política, evidenciando un comportamiento ecológico en la transferencia, al mantenerse como sistema abierto y recurrir sobre sí misma, por lo que logra alimentarse, es decir, regenerarse, extrayendo del exterior la materia/energía que necesita (1982: 201).

A partir de los anteriores conceptos y para dar cuenta de la investigación relacionada con la transferencia del artefacto de política ISO/IWA 4 de León Guanajuato a Bogotá Colombia, se describirá este proceso de Transferencia de Políticas Públicas, entendiéndolo como una espiral / bucle recursivo en la referencia de política pública, entiende como una cadena de eventos escalonados en el tiempo y el espacio y con tendencias incrementales, es decir, con la intención de hacer que la cadena ascendente y con traslaciones de eventos, curvándose e impulsándose sobre sí misma, apoyándose en sus antecedentes, con el objetivo de adquirir una mayor fuerza/poder y ampliar su campo de influencia y a partir de este, recurrir a nuevos medios con el objeto de repetir un ciclo cada vez más amplio.

A continuación, se describe la línea de tiempo y el recorrido de la política en el proceso de transferencia desde el ámbito local de León, hasta las localidades de Bogotá.

Tránsito de la ISO/IWA 4 en contextos de gobierno	**Mecanismo de avance en la transferencia del ISO/IWA 4**
León como punto de partida (Escenario Local) 1989-1991	• Gobierno Municipal de León y Gobierno del Estado de Guanajuato • Auto evaluación e Innovación Municipal de León 1989
Ascenso de la política pública al Estado de Guanajuato. (Trayecto Local- Regional)	• "Espacio miércoles ciudadano"

Tránsito de la ISO/IWA 4 en contextos de gobierno	Mecanismo de avance en la transferencia del ISO/IWA 4
1992 - 2002	• Evaluación integral a los 46 municipios del estado de Guanajuato
Ascenso de la política al nivel ejecutivo federal. (Trayecto Regional – Nacional) 2002 - 2006	• Plan Nacional de Desarrollo: Programa Nacional para un Auténtico Federalismo 2002-2006 • Autodiagnóstico desde los 2440 Municipios del país: Agenda Desde lo Local.
Internacionalización de la política. (Trayecto Nacional – Internacional) 2004	• OEA / RIAD: Plan de las Américas de Ciudad de México para Gobiernos locales Resolución OEA Asamblea Quito 2004
Empresarialización Transnacional de la política (Trayecto Internacional - Transnacional) 2004 – 2005	• ISO IWA 4 • Evaluación URBAL y reunión INLAC en Santiago de Chile 2004 • Asamblea Plenaria ISO TC 176 Malasia 2004 • Taller Internacional de Acuerdo ISO para gobiernos locales en Veracruz 2005 con INLAC: ISO IWA 4 2005
La irrupción de la política ISO/IWA 4 en Colombia. (Trayecto transnacional - Nacional) 2009	• Declaración de Bogotá
Adopción del lineamiento ISO IWA 4 a Bogotá. (Trayecto Nacional – Agencia Local) 2012	• Contrato Veeduría distrital – FIDEGOC 2012 • Denominación de ISO/IWA 4 como norma ISO 18091:2012
Coerción institucional y la alineación de voluntades (Trayecto Agencia local – Localidades de Bogotá) 2013	• Circular 06 de la Veeduría Distrital 2013
Normalización de la Participación (Trayectoria Agencia local – ciudadanía) 2014	• Circular 05 de la Veeduría Distrital 2014
Proyección de la transnacionalización – Hacia nuevos escenarios de transferencia. (Trayectoria Local – Internacional y local) 2015	• Presentación FIDEGOC de experiencia de Bogotá, como 21 casos exitosos.

Elaboración Propia

En este sentido el proceso de transferencia de la estrategia ISO/IWA4, se describe como una espiral, es decir como un proceso escalonado y expansivo, con capacidad de validarse a si mismo, dese las referencias de espacios locales, en ascenso hasta los transnacionales ajustando estructuras ideológicas, normativas y estructurales de gobiernos, con el propósito de generar las condiciones propicias para el inicio de nuevos procesos de transferencia de política.

El resultado de esta espiral es la estandarización de la estructura de las administraciones públicas, propiciando así la adopción mercantilizada de instrumentos de la nueva gerencia pública, la influencia y cooptación ideológica y con ello la legitimación de valores y prácticas neoliberales en la acción del Estado y a partir de allí, la profundización de la reproducción del capital.

La siguiente graficas representan el concepto planteado y a partir de este, se presentará el desarrollo conceptual y el correlato, que da cuenta de la experiencia de Transferencia artefacto de política ISO/IWA4 desde León, hasta las localidades de Bogotá y su redenominación como ISO 18091.

Elaboración Propia

De esta forma la transferencia de políticas públicas, obedeciendo a una lógica de espiral territorial y política ascendente, de una parte, corresponde a la consolidación de una estrategia multilateral, inscrita en el ámbito de la nueva gerencia pública y que se orienta a la consolidación de estructuras institucionales, homogéneas y homogenizantes con la intención de profundizar la difusión de conceptos y estructuras ideológicas dominantes de corte neoliberal. Y de otra parte es la expresión comercial de un proyecto de empresarialización, consistente en ubicar los centros de formulación de políticas públicas en compañías/agentes privados, con el objetivo de ampliar su influencia política, difundir un modelo de valores e

instrumentos de la empresa privada en el Estado, legitimando un escenario de mercadeo y comercialización de políticas públicas en América Latina, bajo el argumento del isomorfismo institucional y la venta de sellos de calidad, que han justificado la neoliberalización y marginación de las formas de participación ciudadana, en el marco de procesos de globalización y transnacionalización económico y empresarial.

Es importante resaltar que si bien la producción de investigaciones y estudios acerca de los procesos de transferencias de políticas públicas en América Latina, no son significativos, lo es menos respecto del estudio de los actores empresariales y las tecnocracia asociada con la redefinición de las formas y localización del poder político y el gobierno, en un ámbito de profundización de la globalización, como en este caso, a través de la transferencia del ISO/IWA4, y su el rol la Organización Internacional para la Estandarización ISO, quienes hoy fijan instrumentos de alcance normativo de influencia gubernamental y política.

Los anteriores argumentos motivaron la realización de esta investigación con el objeto de evidenciar, puntos de vista críticos respecto de la necesidad de estudiar los proceso de transferencia de políticas públicas, dadas las implicaciones y costos institucionales y políticos que ese proceso implica y llamar la atención acerca de la necesidad de incursionar desde el campo de la ciencia política y el estudio de la administración pública, en escenarios de influencia transnacional, cada vez más extendidos y aceptados en el campo del ejercicio de las funciones públicas locales.

Lo anterior se ve facilitado por la emergencia de espacios y mecanismos tecnológicos de comunicación e interorganizacionales, que han contribuido a un intercambio cada vez más acelerado y amplio de conceptos y argumentos en los tomadores de decisiones, respecto del diseño políticas públicas y de miembros de las burocracias locales en su aplicación.

Tomando como referencia la experiencia de transferencia del ISO/IWA4 de León, México a Bogotá, Colombia, es posible evidenciar cómo la transferencia de políticas, es un vehículo que le permite a las élites de poder localizadas en contextos políticos latinoamericanos, configurar y ampliar una red de influencia política e ideológica, que a manera de espiral incremental, reproduce y amplía sus argumentos y posturas ideológicas, con el objeto de

unificar posturas y estructuras de poder, en el marco de los proceso de reforma del Estado, configurado las estructuras del Estado y el ejercicio del poder político en América latina.

7. Los efectos de la transferencia

7.1 Incumplimiento de la promesa de la política

Investigaciones adelantadas por la Contraloría de Bogotá en los años 2012- 2013, evidenciaron que el 53 por ciento de la contratación de los Fondos de Desarrollo Local (FDL) se han ejecutado mediante contratación directa, evadiendo procesos de contratación con formalidades plenas. En este sentido la Contraloría alertó en 2014 acerca del riesgo de delitos contra la administración pública, ante la indebida celebración de contratos. (Contraloría de Bogotá 2014)

En relación con las advertencias de la Contraloría, la Fiscalía General de la Nación, halló mérito para llamar a juicio a los alcaldes de las localidades de Suba, Kennedy, Mártires, Bosa y Usaquén, acusados por presuntas irregularidades y la comisión de delitos relacionados con la celebración indebida de contratos públicos. (El Espectador 2016)

Analizando los informes de los observatorios ciudadanos relacionados con la gestión de los alcaldes locales, hoy indiciados en procesos judiciales, los resultados hallados por cada una de los Observatorios Ciudadanos Locales son los siguientes:

Localidad	**“Verde” indica que se dan las condiciones mínimas aceptables**	**“Amarillo” esfuerzos sin cubrir lo mínimo indispensable**	**“Rojo” representa las prácticas inaceptables de un gobierno local**
Usaquén	70 indicadores	0 indicadores	0 indicadores
Suba	69 indicadores	2 indicadores	1 indicadores
Mártires	56 indicadores	7 indicadores	5 indicadores
Kennedy	21 indicadores	6 indicadores	1 indicadores

Elaboración propia con datos de Veeduría Distrital (Veeduría Distrital 2014b)

Lo anteriormente explicado evidencia la distancia que existe entre la efectividad del artefacto de política ISO IWA 4, relacionada con el aporte de los instrumentos metodológicos, preguntas e indicadores, respecto de la prevención de la corrupción y la generación de gobiernos confiables.

No obstante, lo anterior, para la Veeduría Distrital uno de los resultados más importantes de la transferencia de la ISO IWA 4 es el contar con una herramienta reconocida por la Organización Internacional de para la Estandarización ISO, y que ahora ISO IWA 4 se ha elevado a norma internacional ISO 18091, con reconcomiendo internacional (Contreras 2016)

A la fecha la Veeduría no cuenta con una evaluación de los impactos de la aplicación de la ISO IWA 4, que permita evidenciar limitaciones y problemáticas derivadas de la transferencia. A cambio de lo anterior, la Veeduría Distrital, replica el discurso de los actores promotores de la transferencia de la política pública, reafirmando y sumándose al discurso tecnócrata transnacional, en los siguientes términos:

La Veeduría Distrital viene haciendo una apuesta para que los Gobiernos adopten integralmente (Anexos A y B del ISO/IWA4, hoy estándar Internacional ISO 18091:2014, que recoge los lineamientos técnicos de la Norma ISO 9001:2008), con el propósito de mejorar los procesos y la ejecución de políticas públicas, de fortalecer la participación ciudadana voluntaria (a partir de la creación de observatorios ciudadanos) en el seguimiento y evaluación de dichas políticas, y fortalecer así la confianza en los gobiernos e instituciones" (Veeduría 2015)

7.2 El artefacto de política pública y su capacidad como traductor.

A los elementos metodológicos necesarios para la comprensión y la investigación de los procesos de transferencia de las políticas públicas, planteados por Evans y Davies, es necesaria agregarle la identificación de conceptos claves o sensibles, y los cuales sujetos a una inadecuada traducción de lo que se entiende en el contexto de partida, puede generar en

el escenario de transferencia impactos institucionales no previstos y generadores de perdida de capacidades organizacionales y sociales.

Como ya se ha explicado la ISO IWA 4, deviene de la copia del programa de INAFED en México, llamado “Desde lo Local”. Si bien el término “local” en México se atribuyó a los municipios, los cuales cuentan con la capacidad de elegir a sus autoridades y estas se ven sujetas a los procesos de rendición de cuentas ante su directa responsabilidad por la prestación de servicios a los ciudadanos, en Bogotá durante la transferencia de la política se atribuyó el concepto “local” a las 20 localidades de la ciudad, que más que formas organizadas de poder político con relativa autonomía, son una expresión desconcentrado del político del Alcalde Mayor para administrar de forma limitada algunos asuntos públicos.

Ante la inadecuada traducción del término “local”, la Veeduría Distrital, que en cumplimiento de su mandato[22] brinda soporte a los procesos de rendición pública de cuentas de las localidades de Bogotá y del gobierno distrital, a partir del año 2015 y con la aceptación de la Secretaría de Gobierno de la ciudad, excluyó de su agenda institucional el aporte metodológico y acompañamiento al proceso de rendición de cuentas distrital, (Veeduría 2015b) con el argumento de no corresponder al ámbito de la Veeduría, puesto que la ISO IWA 4, se refiere a la rendición de cuentas en contextos locales y no al ámbito distrital, lo cual se ha constituido en una “pérdida de la capacidad institucional de la entidad y de la posibilidad de los ciudadanos de ejercer el control social a la gestión pública” (Figueroa 2016)

En este sentido el tradicional espacio en el cual el Alcalde Mayor de la ciudad concurría a rendir cuentas a los ciudadanos acerca de los logros de su gestión, la orientación de los recursos públicos y responder preguntas de los ciudadanos, fue remplazado por un espacio en el cual un grupo de participantes de los observatorios se abrogaron la elaboración de un resumen distrital de las localidades, presentando este espacio como la rendición de cuentas de la ciudad, de nuevo corporativizando e instrumentalizando a la ciudadanía bajo el concepto de gobernanza democrática.

[22] “definir el procedimiento metodológico para la realización del proceso de rendición de cuentas y coordinar la realización de las Audiencias Públicas, garantizando una amplia divulgación y participación de la ciudadanía”, (Art 6, Acuerdo 380 de 2009),

“Con el Observatorio Distrital se adelantaron las mesas de pactos y de verificación y se construyó el informe distrital que fue presentado el 5 noviembre de 2015, en un evento público en el Planetario Distrital al que asistieron aproximadamente 144 personas”. (Veeduría Distrital 2015)

Finalmente, resulta paradójico como el gobierno de Bogotá, contrario a políticas neoliberales y cuyas entidades rechazaban en principio la ISO IWA 4, por corresponder a una política neoliberal, terminan aceptando y presentando su aplicación como parte de los avances de la administración en el cuatrienio y de los cuales deben ser acogidos y aplicados ampliamente. (Secretaría de Gobierno 2015)

7.3 Similitudes y diferencias entre la aplicación en León y las Localidades de Bogotá

Al final del proceso de transferencia del ISO/IWA 4, se pueden evidenciar elementos comunes y diferencias respecto de los resultados en los dos escenarios locales y relacionados con las promesas de su implementación:

Promesa	León	Bogotá
Gestión de la Calidad y el mejoramiento continuo	Inconsistencias en el modo en que el FIDEGOC implementó el sistema SIGGO (Sistema Integral de Gestión de la Calidad del municipio de León), “ya que comenzaron con el anexo B, que son los indicadores, y posteriormente con el anexo A, referente a los procesos del ISO IWA4:2009”. La consecuencia de esta manera de llevar a cabo el SIGGO fue que el sistema no se implementó correctamente e incumplió con la finalidad de satisfacción del cliente -el ciudadano- y la mejora continua. (Dirección General de Desarrollo Institucional 2012)	En el proceso de acompañamiento de FIDEGOC, en la implementación del ISO/IWA 4, igualmente se inició por el anexo B, dejando pendiente el componente A, para una siguiente etapa del proceso. Etapa que debe surtirse, debido al alto costo que ha implicado el camino recorrido con esta estrategia (Contreras 2016)
	Se señala que no hubo impacto alguno en el desarrollo de proceso de participación	A pesar que el proceso de coerción hizo que “los alcaldes locales se sentaran con

Promesa	León	Bogotá
Fortalecimiento de la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas	autónoma de la ciudadanía, ya que el FIDEGOC intervino como juez y parte en las revisiones efectuadas por el observatorio". (Dirección General de Desarrollo Institucional 2012)	los ciudadanos" (de la cruz 2016), la participación ciudadana se limitó a la legitimación del gobierno local y la validación de estrategia ISO/IWA 4, a través de la comprobación de evidencias sin pertinencia en la identificación en el cumplimiento de metas del gobierno local (Morales) y con un alto desgaste y desilusión de los ciudadanos participantes (Salamanca 2016)
Independencia de los observatorios ciudadanos locales – OCL`s	El OCL, que se plantea como un organismo autónomo y plural, dependía económicamente del Municipio y a su vez los responsables de las verificaciones de parte del OCL que eran los mediadores entre el municipio y consejeros ciudadanos, pertenecían a la FIDEGOC, quienes participaban de los ingresos, contratados con el OCL.	En Bogotá, no se desarrollaron procesos de contratación con los OCL`s (Observatorios Ciudadanos Locales), por restricción de la Veeduría y ausencia de personería Jurídica de estas organizaciones.
Reconocer al gobierno municipal de León como confiable a nivel local e internacional	Se plantea que a pesar de que León fue referente a nivel internacional, "no se logró una trazabilidad entre los resultados que buscaba la ciudadanía y la mejora continua al interior de la Administración Pública Municipal, para mejorar los procesos, eficientar los trámites y servicios que actualmente ofrece el gobierno municipal". (Dirección General de Desarrollo Institucional 2012)	Los ciudadanos que participaron consideran que fue importante entrar en contacto con los funcionarios de la Alcaldía Local, sin embargo las preguntas y respuestas fueron evidencias de comunicaciones con entidades públicas, lo que no se tradujo en beneficios concretos para la comunidad. (Garzón 2015)
Indicadores sencillos que permitan al municipio	Se plantea que el municipio de León cuenta con dos herramientas prácticamente iguales, que son el IWA-4 y Agenda desde lo local; esta última es coordinada, de manera gratuita, por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), para certificar el buen funcionamiento del municipio, mientras que el IWA-4 "busca evaluar el funcionamiento	Para el caso del seguimiento de las localidades, los indicadores del ISO/IWA 4, eran insuficientes y no correspondían a cifras específicas, como las que se contemplan, en SEGPLAN, instrumentos de la Secretaría de Planeación y que da

Promesa	León	Bogotá
mejorar su desempeño	del municipio a través del mismo instrumento (radar de verificación con 4 cuadrantes y sus sub-indicadores, además del anexo a de procesos), pero con un costo demasiado alto y un beneficio muy bajo". (Dirección General de Desarrollo Institucional 2012)	cuenta del desempeño de la gestión distrital. (Morales 2016)
Transparencia y Prevención de la Corrupción	Los procesos de control por parte de la ciudadanía a la gestión del municipio, cuando este no ha logrado dar respuesta o se ha retrasado en el cumplimiento de compromisos, ha facilitado la negociación entre la administración y los ciudadanos respecto de agilización de trámites o contratar a los observadores ciudadanos, cooptando la participando y corporativizando su orientación. (Espejel 2016)	En los informes dela Veeduría se evidencia como en el caso de varios OCL`s estos han debido ser reorganizados, puesto que la localidad terminó contratando a la totalidad de los miembros del observatorio, clientelizando la participación, cooptando a la ciudadanía y erosionando la confianza en la participación. (Veeduría 2015)

Fuente: Elaboración Propia

Con este marco comparativo entre la aplicación del artefacto de política ISO/IWA 4 en León y Bogotá, se evidencia la transferencia de elementos comunes, relacionados con la deficiencia en sus aplicaciones y la degradación/cooptación de la integridad de los ciudadanos en los procesos de participación ciudadana.

Resulta importante revisar si este proceso de transferencia, desde escenarios de gobiernos locales, da muestras de avance y sensibilidad democrática, con la que se sienta identificada la ciudadanía de los dos contextos institucionales y no tenga dudas respecto de su participación de los ciudadanos en las tareas de gobierno.

Un elemento común en los dos escenarios está relacionado con la corporativización y clientelización de la participación, lo que ha sido agudizado en León ante la posibilidad de contar estudios e investigaciones con el OCL, lo cual en el caso de Bogotá no es posible, pero ha significado la clientelización directa de sus miembros a través de la contratación de prestación de servicios.

7.4 Cambios en la trayectoria de la política pública local

7.5 La relativización de las competencias y la responsabilidad pública

Con el objetivo de subsanar las dificultades relacionadas con la aplicación del ISO/IWA4, respecto de las preguntas y evidencias solicitadas en la metodología de 39 indicadores y respecto de la incompatibilidad de estas frente a las limitadas competencias de las alcaldías locales, a la retórica y estructura conceptuales que ha marcado el proceso de la transferencia de la política, se le incluyó un nuevo término, con el objetivo de avanzar en la aplicación de la política, que planteado en la circular 6 se enunció como “La Incumbencia”. (Veeduría 2013 a)

Plantea la circular seis que “las acciones de gobierno se llevan a cabo en la localidad, independientemente de la incumbencia o competencia según el nivel de gobierno. Esto quiere decir que los gobiernos locales durante el proceso de verificación deben presentar evidencias de las acciones de gobierno que existen en su localidad, sin interesar si la competencia es del nivel local, distrital o nacional, en este sentido se ha dado un jalonamiento desde el nivel local a los asuntos de gobierno”

Una vez se emite la circular, regresaron a las alcaldías locales los asesores mexicanos de FIDEGOC, junto con los miembros de los observatorios ciudadanos, quienes después de muchas explicaciones, finalmente comprendieron las limitaciones institucionales de los alcaldes locales para dar respuesta a los cuestionamientos del ISO/IWA4.

Sin embargo los asesores de FIDEGOC dijeron no poder ajustar el ISO/IWA44, puesto que es un estándar internacional y que era necesario presentar avances (so pena de recibir un rojo, mala evaluación), frente a lo cual sugirieron escribir derechos de petición a las entidades distritales, solicitando acciones, que sin importar su atención o no, con la sola evidencia documental del envío de la carta, se podía evaluar como aprobada por parte del Observatorio Ciudadano.

Esta acción ya significaba cambiar de rojo a verde, es decir haberse vuelto un gobierno confiable, sin haber transformado para nada la realidad de los ciudadanos. “Con el tema de la

incumbencia nos pusieron verde sin dar ninguna solución real a lo que preguntaban los ciudadanos" (Morales 2016)

De esta forma acciones intrascendentes e inocuas para el mejoramiento de la gestión de las localidades, y relacionadas con la incumbencia, justificaban, legitiman y encubrían el cumplimiento o no en la gestión de las alcaldías locales, además de las fallas de la política pública transferida. "Parece que esto reposa la confianza esgrimida en la política. En cambiar de rojo a verde los indicadores, con solo escribir cartas". (Morales 2016)

Situación similar ya había anunciado en entrevista anterior Franz Espejel, cuando calificaba del ISO/IWA4 en el contexto de León y bajo la orientación de FIDEGOC, como forma de disculpar a las presidencias municipales y a las mismas fallas de la política, pues "frente a cualquier solicitud era posible entregar cualquier documento para engañar a la comunidad o hacerle sentir que ya se estaba haciendo algo, a lo cual ellos (la comunidad participante) marcaban el formato con verde y automáticamente el gobierno municipal se volvía confiable" (Espejel Morales 2016)

Como lo plantea Espeje para León y Morales en Bogotá, la participación de la ciudadanía bajo la ISO IWA 4, carece de formación y desarrollo de capacidades, lo cual no permite a los ciudadanos hacer preguntas críticas, y en caso contrario limita su participación, pues si la pregunta o demanda no corresponde a las planteadas en el formato prediseñado no son viables.

Esta práctica evidencia el utilitarismo de las redes de política respecto del concepto, la practicas y los espacio de participación ciudadana, coercionando otras formas de organización ciudadana y las administraciones para actuar en favor de los intereses de las redes políticas y empresariales afines con los dirigentes políticos del PAN, el mantenimiento de su proyecto neoliberal en la ciudad y su área metropolitana, la evasión del control de las autoridades públicas y protección del prestigio de su marca con el objetivo de continuar su proyecto de expansión transnacional en América Latina, a través de la empresa FIDEGOC.

Un fenómeno similar se presentó durante la aplicación el artefacto de política ISO/IWA4 en el estado de Guanajuato, en el marco de un proceso de la construcción de redes políticas y

empresariales, cuyo objetivo principal era la expansión política de los valores del Sinarquismo del PAN y la influencia empresarial del mismo grupo[23].

Lo anterior permite inferir del proceso de transferencia del ISO/IWA4 a Bogotá como el cumplimiento de un doble objetivo soterrado, de una parte limitar la acción de los ciudadanos limitando la participación al observatorio Ciudadano y estos a su vez a los 39 indicadores del Anexo B y en este sentido suavizar la rendición de cuentas de las localidades, que bajo el pretexto de la incumbencia obtienen la mejor evaluación de su gestión, logrando la aprobación como "gobierno confiable" y de otra parte limitar los cuestionamientos y críticas frente a la utilidad de la política adquirida, justificando de esta forma la compra y transferencia de una política que independientemente de sus resultados, se muestra como efectiva y de necesaria continuidad en su aplicación.

7.6 Participación Ciudadana Corporativizada.

Bajo el contexto presentado, la participación ciudadana en el marco de la aplicación del ISO/IWA 4, se orientó a normalizar y estandarizar el alcance de los ciudadanos, para lo cual se definió un marco especifico de preguntas y temas frente a los cuales indagar al gobierno local, y de otra parte, limitó los espacios de interlocución ciudadana, que en el caso de Bogotá privilegió a los observatorios ciudadanos locales, marginando otras expresiones de participación ciudadana que no aceptaron la implementación este artefacto de política.

Sin embargo la participación en el marco del discursos de la gobernanza democrática promovida por la ISO/IWA 4, y adoptada por la Veeduría Distrital, se presenta como una forma de cooptación y empresarialización de sectores de ciudadanos no adscritos a las formas de

[23] Los Observatorios Ciudadanos, más que espacios de participación ciudadana han sido "un negocio de Carlos Medina" a través de una consultora llamada FIDEGOC, cuyo propietario es Carlos Medina Plascencia y que dirige Carlos Gadsden Carrasco, que fue funcionario en la administración de Vicente Fox….(ISO IWA 4) Es una franquicia internacional, pero Carlos Medina la compra a nivel nacional, o sea, todo aquel municipio o estado que maneje IWA 4 le paga las regalías al despacho de Carlos Medina (…) y el Observatorio Ciudadano sirve como pantalla nada más para decir del gobierno que trabajó bien o que trabajó más o menos bien". (Espejel Morales 2016)

gobierno y las burocracias, en cumplimiento de los objetivos del Estado o acercamiento a las formas de gobierno con el propósito de mantener formas de control de actores políticos o la construcción de un concepto amplio de democracia, bajo la forma de una validador y legitimador de decisiones públicas y el cumplimiento de los requisitos formales del ordenamiento jurídico alrededor de la participación, legitimando la creencia acerca de la esencia de los gobiernos bajo el régimen de la democracia.

De esta forma la participación ciudadana es corporativizada en el proceso de trasferencia de la política pública, instrumentalizada como legitimante de la acción pública y limitada, respecto de la acción de los ciudadanos en relación con la toma de decisiones de los gobiernos en León y Bogotá. En este sentido la transferencia se comporta como una delimitación de los procesos de participación, y una limitación para cuestionar a los gobiernos locales, los cuales no se conciben al servicio de la ciudadanía y en función a responder a la ciudadanía, y por el contrario define la forma y orientación de la participación en ajuste a los objetivos de los gobiernos locales. En términos de los promotores empresariales de la transferencia de la política "estamos convencidos que el ISO IWA 4 - es la herramienta que da cauce a establecer el ambiente en el que se desarrolle una participación ciudadana ordenada y que brinde los elementos estratégicos para el desarrollo de un buen gobierno local[24] (Fidegoc 2016).

Para Gasden al definir los alcances de la participación ciudadana en el escenario del ISO/IWA 4, ha advertido que esa participación que se propone "no ha de servir para "agitar avisperos sino para construir colmenas organizadas", lo anterior en referencia a la estrategia que han desarrollado organizaciones como Podemos o movimientos como el 15-M, para alcanzar una sociedad mejor[25].

A partir de la afirmación anterior es claro que la Veeduría Distrital que históricamente ha acompañado proceso de participación ciudadana, hoy no reconoce a los ciudadanos como actores centrales de los procesos de participación y control social a la gestión pública, y que a partir de la implementación del artefacto de política ISO IWA 4 se han promovido desde la

[24] http://www.gobiernosconfiables.org/Hacemos/index.php
[25] http://www.elperiodico.com/es/noticias/politica/indicadores-para-lograr-ayuntamientos-mas-democraticos-707795, viernes, 21 de noviembre del 2014

Veeduría Distrital el rol tecnocrático de los asesores de FIDEGOC quienes determinaron los términos y alcances de la participación ciudadana (Figueroa 2016)

A partir de las anteriores referencias, se puede inferir que la participación es un concepto accesorio y vacío durante el proceso de implementación de la ISO/IWA 4 en el contexto de León y en Bogotá, permitiendo incluso inferir que se ha atribuido a la participación un rol validador de la acción de agentes políticos, cuyos objetivos se circunscriben al acceso de recursos públicos, el control político territorial y la corporativización de las organizaciones ciudadanas como estrategia para el mantenimiento del poder y la patrimonialización del Estado.

Lo anterior se evidencia en lo se puede reconocer como los principales rasgos con los que debe cumplir la participación ciudadana en el contexto de la gobernanza democrática, reflejado en el procesos de transferencia de la política pública descrito y el desarrollo de instrumentos de estandarización del Estado, lo que ha profundizado el proceso de marginación de las formas de participación ciudadana, en el marco de procesos de globalización y transnacionalización económico y empresarial de la acción del Estado

7.7 Dificultades derivadas de la transferencia.

La transferencia de políticas públicas es una toma de decisiones intencional que genera alteraciones y distorsiones en las estructuras políticas y organizacionales en el escenario local al cual se trasladan. En este sentido y en complemento con lo planteado con Davies, quien plantea el uso de la coerción en el marco del proceso de transferencia de política entre países y bajo lógicas de colonialismo respecto de los procesos transferencia de políticas (Evans y Davies 1999), la coerción puede ser vista como un instrumento de alineamiento institucional en ámbitos locales frente a las resistencias institucionales y organizacionales, respecto del ordenamiento existente y las estructuras cognitivas y de valores de los servidores públicos, ciudadanos y en general los actores que se implican de forma directa e indirecta de la transferencia.

En el proceso de transferencia del artefacto de política, se han identificado problemas relacionados con las estructuras cognitivas, de los diseñadores de la política pública o de los encargados de su implementación. Estudios de Evans, han evidenciado las obvias diferencias de los contextos de partida y transferencia de las políticas, lo cual se ha documentado como “las dificultades” enfrentadas al momento de un país de aprender de otros (Evans 2009), lo anterior se relaciona, como causa, con el acceso limitado a la información relevante sobre los programas de referencia, que orientan a los tomadores decisiones (Page y Mark-Lawson 2010).

Este tipo de investigaciones, evidencian las diferencias entre el tipo de conocimiento entre agentes de transferencia de políticas en diferentes contextos, lo cual abre el espacio para el desarrollo del concepto *policy learning*, concepto que se refiere al proceso de cognición y de redefinición de intereses en base a nuevo conocimiento adquirido que afecta las creencias fundamentales y las ideas que fundamentan una determinada política (Hall, 1993, citado en Stone, 2003).

De esta forma*, Policy learning* es un concepto relacionado con el modo en que los actores políticos utilizan la información en la toma de decisiones y cuya inadecuada orientación, puede generar dificultades al proceso de transferencia, por lo que se evidencia la necesidad de avanzar en aprendizaje de los conceptos e instrumentos necesarios para la adopción e implementación de una política.

En este caso la transferencia, no solo se limita a la política, involucrando todos los elementos del programa, que a modo de entrenamiento, pretende generar en los gobiernos capacidades técnico-analíticas, asociadas a las experiencias internacionales destacadas como modelo de referencia y a transferir sin ajustes (Weyland 2006, Randma-Liiv y Kruusenberg 2012).

8. Factores determinantes para la materialización de la transferencia

La retórica transnacional, en la transferencia de políticas.

La grandilocuencia de la retórica que enmarca la transferencia del ISO/IWA4, es evidente en el proceso contractual a través de la cual la Veeduría Distrital adquirió los servicios de la empresa FIDEGOC, para desarrollar el proceso de trasferencia al contexto de las 20 localidades de Bogotá.

En este sentido y a través de la argumentación de las condiciones especiales y únicas de FOIDEGOC, al ser la única empresa autorizada por ISO para implementar el artefacto de política ISO/IWA4, se descartó cualquier otro tipo de planteamiento metodológico y conceptual distinto, justificando así la contratación directa a la empresa FIDEGOC, evadiendo la invitación pública para seleccionar objetivamente entre otras ofertas.

"FIDEGOC y su metodología "Taller de Acuerdo Internacional en Gobiernos Locales (*international Workshop Agreement* 4, denominado IWA 4", se constituye **en único proponente** para la implementación de del enfoque de la metodología "Agenda Desde lo Local" y su derivado en las directrices del ISO/IWA4 (ISO DIS 18091), que permitirá realizar el seguimiento de la gestión de las entidades públicas distritales y locales desde una visión de calidad y confiabilidad ciudadana, … toda vez que la Fundación, **es la líder de la iniciativa y cuenta con el aval internacional"** (Veeduría 2012 b)

Pese a la solicitud formal realizada en el marco de esta investigación a la fecha no ha sido suministrada por la Veeduría Distrital la evaluación técnica de las alternativas nacionales y de otros países latinoamericanos que condujeron a seleccionar la oferta de FIDEGOC, el ISO/IWA 4 como la más idónea.

Es evidente en los términos descritos anteriormente y presentados por la Veeduría Distrital, como los procesos de transferencia de política pública corresponden a la construcción de una estructura argumental totalizante, a través de los cuales la toma de decisiones públicas, se reducen a presentar un pretendido deseo de ingresar a la globalización, a través de la

transnacionalización y la validación internacional, como argumentos centrales de la conveniencia de una política.

La política pública y la etiqueta ISO

El final de la segunda guerra mundial no solo marcó el inicio de una pugna ideológica y económica entre las estructuras políticas de países alineados bajo el modelo de producción capitalista y el modelo socialista, significó además el desarrollo de estructuras supranacionales que brindaron en el bloque occidental, formas de articulación y alineación política y militar, orientados a la consolidación de un bloque hemisférico, político, económico y militar, como lo significó la conformación de La Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN y la Organización de las Naciones Unidas.

En 1947 se funda La Organización Internacional de Normalización o ISO, con el propósito de promover el desarrollo de normas internacionales de fabricación de productos y prestación de servicios, para todas las ramas industriales, con la finalidad de estandarizar los procesos de las empresas a nivel internacional.

Adicionalmente la ISO contribuyó a la profundización de la división internacional del trabajo, determinando para los países industrializados, las condiciones mínimas de producción, así como la calidad de sus insumos, lo cual afectaría directamente a los países de economía extractiva, estableciendo para estas normas técnicas de producción de materias primas, definiendo requisitos para la “calidad” afectando así la demanda y los precios de la producción de las economías extractivas.

En términos generales, la organización ISO se constituyó en una estructura transnacional a través de la cual las potencias industriales occidentales ampliaron la matriz productiva capitalista, incluyendo en estos conceptos como la competitividad y la satisfacción al cliente, planteando una forma de alineación institucional y política alrededor de la unificación del aparato productivo de los países occidentales, esto es la normalización o estandarización para la eficiencia calidad y la calidad total.

La estandarización hace referencia a la idea de que un elemento, producto, conocimiento o forma de pensar se igual a los demás. Esta necesidad de igualar las estructuras de producción, los productos y los procesos de producción se orientan a la expectativa de satisfacer mercados globales y hacer parte de una economía globalizada, que supone que un producto o bien de consumo debe ser fabricado de acuerdo a determinadas reglas de estandarización y por tanto sebe realizar de igual manera en cualquier lugar del mundo. La estandarización copta lo diferente y lo transforma en un concepto globalmente convergente, es decir limita lo particular en un único tipo normalizado y deseable de realidad, sin importar de dónde provengan o hacia donde vayan. De esta forma la estandarización se caracteriza por representar los valores y formas de pensamiento dominantes, en contrapartida a la anulación de la diversidad a nivel global.

ISO se presenta como una comunidad trasnacional de expertos, es decir es una expresión de la comunidad epistémica y validadora de procesos de transferencia de políticas públicas, bajo la condición de la estandarización y la normalización. Este tipo de organizaciones centralizadas, actúan regionalmente con el objetivo de localizar su acción y con ello promover la inserción de regiones y los territorios locales y sus gobiernos bajo la retórica inapelable de la internacionalización y la mundialización.

De esta forma el rol de ISO en la transferencia de políticas públicas, es el apalancamiento de los agentes de transferencia, en argumento del orden jerárquico internacional, determinados por las patentes de reconocimiento, suministrado por las comunidades epistémicas. Esto es, se reconoce desde los gobiernos naciones la autoridad de organizaciones privadas y a su vez la autoridad de estas para crear una jerarquía territorial global, la cual como referente institucional global encause los gobiernos y las administraciones públicas en la observación y acatamiento de sus políticas y normas.

Concluyendo, el ISO 18091 el cual se desprende de artefacto de política ISO/IWA4, se presenta como la Norma Internacional Para Mejores Gobiernos Locales, creada en 2014 en

México y la cual “busca la calidad de los gobiernos locales a través de un estándar para medir el desempeño de las administraciones públicas”[26].

No obstante lo anterior, corresponde a un mecanismo de la nueva gerencia pública[27], orientada a la instalación de estructuras institucionales y organizacionales en los Estados, con el objeto de consolidar las economías de mercado, profundizando para ello las reformas del Estado en América Latina iniciadas en la década de los 80’s, y orientadas a la liberalización de la acción del Estado, su ajuste fiscal y burocrático, la privatización de los bienes y empresas públicas y la adquisición/compra de conceptos y prácticas del sector privado, respecto de la acción y funcionamiento de la acción pública.

Sin embargo y si bien, la organización ISO considera el Estado como una estructura a corregir dado su nivel de contaminación (Gasiorowski-Denis), es evidente que su apuesta política no se orienta a su desaparición y más bien, si a reconocerlo como un cliente al cual venderle normas y estructuras, dirigidas a orientar su funcionamiento de acuerdo a los patrones ideológicos de la empresa privada.

El Gurú

La política pública relacionada con el ISO/IWA4, enuncia términos y enfoques que no desarrolla, como el de gobernanza democrática (Gadsden 2015). El cual por lo dicho por el experto animador de la transferencia del ISO IWA 4, corresponde a la materialización del modelo político e ideológico neoliberal, respecto del diseño de políticas y el modelo de Estado orientado a la liberalización de los servicios que presta, lo que implica la consolidación de

[26] Asociación Nacional de Alcaldes, http://www.alcaldes.org.mx/es/articulos/categoria/noticias/lanzamiento-norma-iso-180912014-en-gobiernos-locales/index402.html

[27] Elizabeth Gasiorowski-Denis, Gobiernos Claros y Gobiernos de Honestos, en ISO focus Mayo-junio 2014, http://www.iso.org/iso/es/isofocus_104.pdf: “la norma ISO 9001 tiene el potencial de “limpiar” la burocracia y el sector público en el país. De hecho, la ISO 9001 es un modelo de cómo el gobierno puede – y debe – recortar el gasto mediante el aprovechamiento de los sistemas de gestión de la calidad. ISO 9001 es, con mucho, el marco de calidad más establecido del mundo, actualmente se utiliza en más de 1,5 millones de organizaciones en 191 países. Esos son algunos números impresionantes- y una de las razones principales
por las que el sector público está tomando nota.

unas estructuras institucionales adecuadas para el despliegue del mercado y la estructuración de referentes territoriales que consoliden la reproducción del capital.

La gobernanza democrática se enmarca en un ámbito de transferencia de prácticas y normas del sector privado para ser desarrolladas en el sector público, bajo orientaciones y en búsqueda de objetivos similares, los cuales son la eficiencia, entendida como la maximización de la utilidad y la reconfiguración de los procesos políticos "al servicio de la concentración-polarización de recursos y de una democracia participativa pero selectiva..." Sousa Santos (2007, p. 35)

Las afirmaciones de Gadsden en diversos escenarios de presentación/promoción de la estrategia ISO/IWA4, aluden la necesidad de limitar el rol del Estado, en favor de la participación ciudadana bajo la consigna "Tanta sociedad como sea posible y tanto gobierno como sea necesario", parafraseando la referencia de Nozick "tanto mercado como sea posible, tanto Estado como sea necesario" (CEPAL 1994), aludiendo el planteamiento neoliberal, según el cual el Estado debe retroceder respecto de la prestación de servicios y la entrega del patrimonio público al control privado, siempre que este lo reclame para su provecho y avance en la construcción de escenarios contractuales específicos en los cuales la gestión de intereses públicos dirigidos a ciudadanos se corporativizan y limitan a la satisfacción de las necesidades del cliente.

En este sentido y complementariamente reitera Gadsden, "lo que hace grandioso un negocio son los clientes", al referirse a la necesaria incursión de los tomadores de decisiones públicas en la adopción y transferencia de la política pública relacionada con la estrategia ISO/IWA4, invitando a la conformación de Observatorios Ciudadanos Locales, lo cual hace parte de la política y supone un dialogo entre la ciudadanía y la administración pública, que al menos la experiencia inicial en León y como se ha explicado, ha correspondido a proceso de corporativización de la participación, reservándola específicamente a la clase empresarial, como ámbito sectorial de negociación.

En concreto, el proyecto de gobernanza democrática expresado en la política relacionada con la estrategia ISO/IWA4, delinea una nueva forma de concebir la acción del Estado y del

ejercicio neoliberal de la ciudadanía, cuyos derechos y deberes, se definen como la atención al cliente, consumidores y usuarios.

Es claro que el proyecto político empresarial del PAN, fundamentado entre otros aspectos, en la transferencia de políticas en el ámbito de las instituciones mexicanas, se orientó en principio a la consolidación del territorio para el desarrollo de actividades productivas a partir de la configuración de ordenes políticos unánimes y normalizados alrededor de la satisfacción del sector empresariales respecto de la entrega a de servicios necesarios para la reproducción del capital. En este sentido la argumentación alrededor de la gobernanza democrática, los gobiernos confiables, la internacionalización y la estandarización como condición de progreso y desarrollo, ha permitido consolidar y llevar a contextos trasnacionales el proyecto político e ideológico panista, además de fortalecer su capacidad empresarial, respecto de la instalación d dispositivos de origen privados en gobiernos de América Latina.

En término de Gadsden "El ISO/IWA 4 ha sido una exitosa herramienta para el aprendizaje colectivo. Esto presenta una oportunidad para abordar temas de gobernanza democrática y con ello estandarizar los gobiernos locales, sus proveedores, las cadenas de valor involucradas, así como a otros niveles de gobierno, como el Poder Judicial o los congresos locales. También abre la oportunidad de contar con un mapa para desarrollar aplicaciones TIC de amplio alcance" (Gadsden 2010).

A partir de los presentado, el concepto de Gobernanza Democrática se equipara a las condiciones institucionales de disminución del rol del estado, la desregulación de las relaciones económicas y sociales y la limitación de este a un rol policivo garante de las condiciones para la reproducción del capital.

El gurú y la transferencia empresarial de la política pública

El proceso de transferencia de política, es fundamentalmente un proceso de reconocimiento y validación entre las posturas ideológicas y las trayectorias profesionales y académicas de los actores involucrados. En este sentido, la confiabilidad que el promotor de la política pública genera en los gobiernos locales, con quienes pretende ampliar la red de transferencia y

contractualizar su adopción, implica el despliegue de una argumentación, orientada a la generación de empatías y persuasión respecto de los valores que el promotor de la política presenta, en su estructura discursiva y las comunidades de las cuales hace parte.

En este sentido desarrollar la capacidad para influenciar la toma de decisiones en los gobiernos locales desde las economías centrales, en favor de la profundización de un modelo especifico de producción y reproducción del capital, implica la configuración de una red de actores con valores, creencias y estructuras epistemológicas compartidas, de tal forma que estas estructuras afines entre individuos se reconozcan como una élite, al compartir y reafirmar sus posturas ideológicas, accediendo a llevar a cabo las reformas dictadas desde elites de poder centrales y organismos multilaterales.

Estos *Money Doctors* (Babb 2005), configuran las elites intelectuales a través de la cuales se justifican y llevan a cabo las transformaciones locales, que demandan las elites transnacionales, siempre que estos argumentos afirmen los valores epistémicos y de clase difundidos en escenarios académicos e institucionales de las economías centrales.

Es así que el término *money-doctors* es usado para describir los procesos de transferencia de políticas desde países centrales a gobiernos de países del tercer mundo, a través de la acción directa de asesores o de la formación de las élites periféricas en los países centrales con el objetivo de facilitar la construcción de una red de conocimiento y empatías que faciliten la implementación de modelos específicos de desarrollo y formas particulares de gobierno.

De esta forma se puede equiparar el término *money-doctors* con el de gurú, siempre que la autoridad que estos poseen en los procesos de reforma del Estado de los países tercermundistas o en vías desarrollo, se fundamentan en la autoridad que le otorgan la titulación en centros de formación de países centrales y cuyos conceptos y orientaciones ideológicas corresponden a las comunidades epistémicas artífices de las doctrinas económicas y sociales que precisamente sustentan la forma específica de producción y reproducción del capital.

En un escenario de empresarialización de las políticas públicas, como ha sido el caso de la estrategia ISO/IWA 4, esta se comporta como cualquier otra mercancía, la cual satisface en muchos casos una moda administrativa, la necesidad por construir una retórica alrededor de

la internacionalización o la adopción de un proyecto deseable por parte de los gobiernos, como forma de legitimar sus decisiones y acercar sus intereses y afirmar sus estructuras ideológicas respecto de comunidades situadas en ámbitos globales, lo que per se, le atribuye a la transferencia de la política público la reputación de un supuesto buen desempeño y el cumplimiento de las promesas de la red de agentes de transferencia.

Comprender como funcionan las redes de transferencia de políticas, así como las comunidades epistémicas que aportan los argumentos e imprimen “prestigio” a las políticas con el objetivo de precipitar y concretar su transferencia, como es el caso de la estrategia ISO/IWA 4, es tan importante, como lo es identificar los factores que hacen de este tipo de proceso, en muchos casos un escenario acrítico y de incondicional aceptación.

Para este caso, Carlos Gadsden y su relación con la promoción de la transferencia de la estrategia ISO/IWA 4, como integrante de la comunidad epistémica, evidencia como las prácticas relacionadas con el culto a la personalidad, dicen mucho menos del contenido y orientaciones de la política, que del proceso de mercadeo que se videncia en el proceso de transferencia.

En el ámbito de la empresarialización de las normas e instrumentos de gestión que migran del sector privado transnacional al público local, se evidencia el rol del Gurú, como una autoridad, a al cual se atribuye a través de la promoción de la política el poder de la verdad, respecto de su conveniencia y necesidad. A partir de esta forma de reconocimiento del ejercicio del poder, el Gurú difunde las máximas de su discurso con el objeto de neutralizar y promueve el bloqueo de cualquier tipo de crítica o divergencia respecto de las expuestas ventajas que se atribuyen a la política pública en proceso de transferencia.

La autoridad del gurú se fundamenta en sus títulos académicos, recorridos por escenarios de difusión internacional y por la construcción de un culto a la personalidad fundamentado en la atribución de características míticas acerca de su saber, capacidad de influir en ámbitos de acceso restringidos y exclusivo, así como su cercanía con redes políticas y de influencia política representadas como determinadoras del statu quo y las dinámicas del poder político internacional.

Es claro que para Gadsden como el gurú de la comunidad epistémica que promueve la transferencia internacional de la estrategia ISO/IWA 4, la transnacionalización y la construcción de un discurso de autoridad global, es la base que debe fundamentar la construcción de lo que este reconoce como la verdad y la confianza en el marco del proceso de transferencias. (Gadsden 2014)

Gadsden presenta en los diferentes foros, discursos y documentos, de la estrategia ISO/IWA 4, con la referencia a la frase "La verdad que nos hace libres"[28]. Llama la atención como Gadsden recurre a los pasajes bíblicos para exponer los argumentos que respalden el proceso de transferencia de política pública. De esta forma el gurú se enviste de mesianismo, totaliza el pensamiento, limita la divergencia y le agrega a la política un carácter metafísico y absoluto de verdad.

Gadsden explica la relación existente entre la empresa privada que opera la transferencia de la política pública, explicando que la "Secretaría Internacional de la IWA 4 ha sido hospedada por la Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables (FIDEGOC)" y que esta empresa al suscribir llamado un programa de colaboración con el *World Council for Quality*, es una condición para "el reconocimiento internacional de Confiabilidad". Se plantea que esta esta organización está formado por "prominentes personalidades de la ISO y asociaciones de todo el mundo que han expresado interés en esta iniciativa"

En palabras de Reguillo, se puede describir el rol de Gadsden respecto del impulso y legitimación de la política pública. "El neoliberalismo instaura sus reglas de juego y sitúa tempranamente el papel de los oráculos locales: reacción en vez de acción. Y, de otro lado, obliga a la reconversión de los portadores del saber legítimo que, bien por estrategias de sobrevivencia o por convencimiento, se apropian de los valores centrales del nuevo proyecto: maximización del beneficio, deslocalización, celebración del desmantelamiento del Estado de Bienestar, individualismo, competitividad". (Reguillo 2007)

[28] "Dijo entonces Jesús a los judíos que habían creído en él: Si vosotros permaneciereis en mi palabra, seréis verdaderamente mis discípulos; y conoceréis la verdad, y la verdad os hará libres." Biblia, Juan 8:31-38

Gadsden representado como el gurú detrás de la política relacionada con la ISO IWA 4, es para el caso mexicano, un exponente del período conocido como el salinato, que de 1988 a 1994, contribuyó al desmonte de los principales brazos públicos del estado y limpia el terreno para la entrada al Tratado de Libre Comercio. Igualmente, como ya se mencionó en el primer capítulo, contribuyó al ascenso del PAN al gobierno interino de Guanajuato en cabeza de Plascencia, intermediando ante Salinas de Gortari y sentando las bases del proyecto neoliberal de Felipe Calderón al construir la Visión México siglo XXI.

En cuanto la construcción de la imagen del Gurú en el proceso de transferencia de política pública, este se puede describir como una mezcla entre conceptos difusos relacionados con la política, recurrencia a elementos biográficos y anecdóticos y una mezcla entre tecnologías del yo, el liderazgo y la superación personal.

El culto a la personalidad es una condición fundamental que permite fijar la atención de los tomadores de decisión en los atributos del Gurú, exponente antes que en la política a transferir, lo que puede dar como resultado asociar las características de la política con la de los agentes de transferencia, aun cuando el discurso del Gurú no evidencie los atributos de la política, sus aspectos técnicos y aún menos los posibles efectos de su aplicación; sea esto porque no existen tales beneficios y la política carece de todo efecto prácticos pertinente, respecto de las necesidades de la administración, o se explique el ocultamiento de la información como la razón que permite concretar los contratos de transferencia con los gobiernos locales.

El incremento del prestigio de la política y la hipérbole, es el centro del discurso del gurú empresarial, “el oráculo” en palabras de Reguillo.

La exposición anterior presentan mas que la imagen de un consultor miembro de la comunidad epistémica, se refiere al culto al personalidad en el escenario de un proceso de transferencias de política pública, en la cual un gurú se presentan como una forma totalizantes de la política y la fuente inexpugnable de argumentos que determinan el deber ser y orientación de la realidad institucional y organizacional de los gobiernos y organizaciones de quienes se espera adopten las políticas por este promovidas.

En la presentación de un libro elaborado por FIDEGOC, empresa de la hace parte Gadsden, para explicar el procesos de construcción de los Observatorios Ciudadanos de León, Aguascalientes y Coyomeapan, se evidencian los términos en los que se ha construido este culto a la personalidad de Gadsden, a partir del cual se evidencia el discurso ambiguo, respecto de los alcances de la ISO/IWA 4, pero que en todo caso termina resolviéndose a favor del gurú[29], contribuyendo a confirmar su imagen chamánica[30]: (FIDEGOC 2014)

La retórica empresarial de la estrategia ISO/IWA4

La transferencia de políticas públicas se fundamenta en la orientación de la voluntad de los actores tomadores de decisiones, quienes las adoptan y aplican en el ejercicio del poder, fundamentado en una promesa e imágenes de futuro que se ofrecen como parte del proceso de venta de la política pública.

---

[29] *"Cuando conocí a Carlos y asistí a uno de los primeros cursos de inducción a la norma, evalué negativamente su curso porque encontraba que incursionaba permanentemente en una retórica propia, justificando las razones y los fundamentos que lo llevaron a construir la norma, regresaba constantemente a la historia de su trayectoria, al porqué de los caminos que había tomado y los personajes que había encontrado y que habían alimentado su conocimiento y su acervo en investigación; mientras que lo que yo quería era entender la norma, la ISO 18091, el IWA 4…., entender su aplicación concreta, enlazar este concepto de gobernanza y de confianza en los gobiernos locales con el de acción-investigación y con ejemplos concretos en el terreno.*

De hecho había sido atraída hacia este trabajo y sus enseñanzas, a través del programa Iniciativa México en la televisión en dónde se le otorgaba un premio a FIDEGOC por ser una asociación que prometía implementar estos procesos de gobernanza con un instrumento llamado IWA 4 y sus famosos 39 indicadores para promover la confianza de gobiernos y ciudadanos y el bienestar local con mediciones concretas y visibles en base a indicadores de fácil entendimiento. Ése fue mi primer contacto con la norma. Después lo perseguí hasta León Guanajuato para escuchar ya más de cerca algo sobre la ISO durante uno de los primeros cursos sobre el IWA 4. En ése entonces fue cuando evalué más que con una puntuación negativa, si con comentarios explícitos, que no entendía muy bien cuál era el propósito de mezclar la biografía profesional del consultor en un curso para profesionistas que lo que buscaban era conocer un instrumento desde su punto de vista técnico y su aplicación práctica.

A la lectura del libro entiendo lo anterior, ya que se trata de una autobiografía entrelazada con un autoestudio, de un autoanálisis y una auto inspección personal con principios filosóficos de vida y de posición ante Dios y el ser humano". Presentación del Libro "Los Observatorios Ciudadanos de León, Aguascalientes y Coyomeapan y la Norma Página 1 de 4 Internacional ISO 18091:2014 para la calidad en el gobierno local", en http://www.gobiernosconfiables.org/Aviso/Healy.pdf

[30] El colectivo carece de chamanes y de intérpretes para las transformaciones aceleradas que acompañan al proyecto neoliberal: cambios en la cultura laboral, precarización estructural, nuevas formas de pobreza, exacerbación del individualismo y replanteamiento en la concepción del tiempo y el espacio. Sus videntes y agoreros (el sacerdote, el príncipe y el consejero) se muestran perplejos ante el poder avasallador del emergente orden mundial que arrincona y descalifica sus saberes. (Reguillo 2007)
.

Entender el alcance de las transformaciones culturales y cognitivas que suceden a través del proceso de transferencia de políticas públicas, implica indagar la esencia del discurso político e ideológico que acompaña la presentación y adopción de la política. En este sentido la retórica, entendida como instrumento político con pretensión de persuadir a los tomadores de decisiones respecto de la adopción, apropiación y replicar de los argumentos de los agentes de transferencia, es una huella que permite evidenciar el paso de los planteamientos ideológicos de una organización política a otra.

En el caso de la transferencia de la estrategia ISO/IWA4, y que posteriormente se rebautizaría como ISO 18091, es manifiesta una serie de características culturales durante el proceso de ingreso de nuevas prácticas y políticas que en términos de Carlos Ossa, caracteriza a "el *neoliberalismo criollo"*, de nuestras sociedades.

Estas características, propias de los procesos inconclusos de secularización del Estado en América Latina, presentan formas exageradas de manifestación simbólica e ideológica propias de los campos de acción política de la iglesia católica, el Estado patrimonial, los escenarios de la exclusión/inclusión de élites locales como periféricas y con expectativas de ser aceptadas y reconocidas en ámbitos de poder global, así como élites intelectuales plegadas a los intereses del mercado.

A continuación, se presentarán algunos aspectos relacionados con la promesas de de la estrategia ISO/IWA4 y que se constituyen en el eje discursivos que evidencian los intereses y marcos ideológicos detrás de la transferencia e implementación de esta política pública. Para este fin se presentan las principales líneas discursivas en su recorrido de partida desde la ciudad de León y el estado de Guanajuato, para ser contrastadas en el título E, cuando la política llega a Bogotá.

Legitimación de la política y afirmación de la retórica empresarial

Las políticas públicas son instrumentos de la gestión pública que presentan un marco enunciativo orientado a describir la voluntad de un gobierno, y en muchos casos son apenas elementos discursivos respecto de los cuales se pretende construir una imagen, coherentes

con parámetros institucionales y retóricas políticas, mas cercanas a enunciados que a la generación de beneficios reales a la población.

En este sentido la transferencia de la estrategia ISO/IWA 4, evidencia las coherencias entre estructuras ideológicas de redes epistémicas y empresarios de la gestión transnacional de políticas, a través de la cual se pretende abordar un problema de carácter universal, con alternativas universales y que no consulta específicamente a actores locales que permitan comprender la realidad del territorio importador de la política.

No obstante lo anterior, lo que valida para los tomadores de decisiones la adopción de ISO/IWA 4, no es su coherencia con la realidad local, la cual es ausente en el análisis, beneficiando en cambio su articulación con la agenda global, explicadas por los empresarios de la transferencia, como el cumplimiento de las normas ISO y la agenda 21 de las Naciones Unidas.

A continuación y pese a lo expuesto anteriormente, se presentan los aspectos problemáticos de la transferencia de la ISO/IWA 4 y la forma en que estos se han intentado legitimar para hacer del proceso el relato de una experiencia exitosa.

La envidia como factor dinamizador de la estrategia ISO/IWA4

El neoliberalismo como modelo/mecanismo facilitador para la reproducción del capital, se instala en las relaciones sociales y en las estructuras cognitivas de los agentes que interactúan en el campo de las decisiones racionales del mercado. En este sentido promover sentimientos y emotividades específicas son la condición para propiciar la reproducción de las formas de acumulación capitalistas, las cuales descarnadamente enfrentan a individuos y comunidades en escenarios cotidianos de competencia.

En consecuencia, la política pública en el proceso de trasferencia se asume como una mercancía diferenciadora y correspondiente a una moda administrativa que, independiente del beneficio que genere en las comunidades e individuos, se presenta como un campo de

exclusión y cooptación de grupos de poder que pugnan por escenarios de mercado y de influencia y dominio político

En este sentido y como lo plantea Bourdieu analizado por Lash, los consumidores, término que reemplaza al de ciudadanos, demandan una cada vez mayor cantidad de productos, no porque los necesiten, sino por concebirlos como un signo de “distinción que provoque envidia en los demás” (Lash, 1997).

Carlos Gadsden en las presentaciones que ha hecho de la política pública relacionada con la aplicación de la estrategia ISO/IWA4, ha planteado la necesidad de otorgar a los municipios que cumplan con los 39 indicadores del Anexo B de la ISO/IWA 4, un reconocimiento certificado, es decir un documento expedido por el Consejo Mundial de la Calidad (WCQ) y que complementariamente la Presidencia de la República, a través de INAFED, entregue a cada municipio 4 letreros de 4 x 2 metros, con el objeto de ser instalados en las principales entradas de los municipios, publicitando de esta forma que el municipio cuenta con un “Gobierno Confiable” (Gadsden 2006).

El propósito explicito por Gadsden en estas presentaciones /promociones de la política, es explicar la forma en que esta se puede difundir de forma eficiente, exacerbando sentimientos de envidia entre tomadores de decisiones y comunidades de municipios vecinos. En términos de Gadsden la principal motivación para la transferencia de la política pública es “por envidia: De esta manera los ciudadanos se preguntarán: “¿Por qué estos del municipio vecino lo tienen y nosotros no?”” (Gadsden 2006)

A través de este tipo de estrategias de difusión, no solo se comprueba la adscripción ideológica de los autores de la estrategia ISO/IWA4 a las lógicas de la competitividad y la exclusión en el marco del modelo capitalista, también evidencia el carácter de este tipo de políticas públicas orientadas bajo una lógica mercantil y empresarial y fundamentadas en la exclusión, el marginamiento y la profundización de la ética del consumo.

En palabras de Cesar Tejedor “El neoliberalismo se nutre así de un discurso primario, populista, cortoplazista, embaucador de masas acríticas, en tanto que ensalza las pasiones más bajas del ser humano (egoísmo, codicia, envidia, avaricia, falta de consideración y de responsabilidad) (Tejedor 2014).

Aunque suene inusual, esta estrategia de expansión del área de influencia económica y política de León y fundamentalmente del proyecto político del PAN desde los actores promotores de la estrategia ISO/IWA 4 se fundamentó en la suma de nuevos municipios a su estrategia a través de procesos de certificación de los municipios respecto de sus supuestas mejoradas capacidades y motivados por la "envidia" como elemento motor de su expansión política y la consolidación del sector empresarial de León en su área Metropolitana de León, proyectándola como una periferia en proceso de industrialización, particularmente en el sector automotriz.

En este contexto estatal, la transferencia de la estrategia ISO/IWA4, contribuyó al aumento de región de influencia de la ciudad de León, lo cual se manifestó en el año 2008, con la suma a su zona metropolitana (además de San Francisco del Rincón) a los municipios de Silao y Purísima del Rincón, con una población total de 1 791 869 habitantes (32.7% de la población total del estado) y una tasa de crecimiento de 5.1% anual. (Trejo 2013)

La transnacionalización y la confianza

La transnacionalización es uno más de los argumentos que acompaña el proceso de transferencia de la política pública relacionada con la aplicación de la norma ISO IWA 4, y se incorpora a la retórica alrededor de su difusión, implantación y validación por parte de la comunidad epistémica que la promueve.

La transnacionalización, en este contexto es entendida como el ámbito de reconocimiento entre élites de gobierno, vinculados a las distintas jurisdicciones formales de la administración pública, que suma prestigio a los procesos e intercambio entre ámbitos locales, anclando estos a los referentes de la globalización y la aceptación de lineamientos y normas de carácter transnacional, como la estandarización y la calidad.

En términos generales, la transnacionalización opera como un argumento a partir del cual se valida la importación y aplicación de modelos y políticas públicas en los ámbitos locales, ante lo que se considera una necesidad de las comunidades y un interés crucial para los gobiernos, es una forma de inserción de las relaciones locales en contextos mundiales, respecto de las

agendas y los arreglos políticos de las organizaciones que se reconocen como válidas y representan la agencia de los objetivos e intereses en los asuntos transnacionales.

Adoptar políticas públicas y posturas conceptuales e ideológicas, bajo la consigna de la transnacionalización se asume como la construcción de una nueva representatividad del poder en el marco de la irrupción de la nueva gerencia pública y las reformas neoliberales del Estado, la cual en términos de Reguillo, corresponde a una nueva fase en la lucha por el poder de representación. “Fiel a su propio proyecto, el neoliberalismo estimula la diversificación de los lugares de saber-poder y la sana competencia por los fieles devenidos consumidores de ideologías fast, light, soft. Dispuestas a consumir las prédicas y los agüeros de los nuevos heraldos, estas audiencias segmentadas terminan abrevando en las aguas del neoliberalismo y su razón instrumental como residuo indisoluble de lo práctico, lo eficaz, lo presente”. (Reguillo 2007)

De esta forma los agentes promotores de la venta de artefactos para el funcionamiento interno del Estado, apoyados en comunidades epistémicas y sus gurús, y en el marco de escenarios validadores de difusión/promoción, como foros académicos, espacios de capacitación, cumbres de estados, entre otros, irradian formas argumentales asociadas a la afirmación de la internacionalización de los espacios locales y la transnacionalización de las normas y patrones a seguir como un requisito de éxito/inclusión de gobiernos en los escenarios de decisión global, instalando en los tomadores de decisiones y las tecnocracias deseos y temores acerca de su deber ser y la orientación de la administración pública y sus recursos. “De la racionalidad tecnocrática con su reingeniería social a la diversificación de las ofertas de certidumbre y salvación con su nebulosa esotérica emergen figuras, espacios, narrativas y retóricas que se disputan “los públicos” ávidos de representaciones orientadoras y sentidos teleológicos” (Habermas 1993)

Es común hallar en los documentos y discursos de Carlos Gadsden y otros autores promotores de la estrategia ISO/IWA4, referencias al concepto confianza como un atributo que lograrán los gobiernos que adopten la política. Pero qué entienden estos actores empresariales y promotores de la trasferencia de la política por el término.

Para Gadsden, como promotor de la política y la Veeduría Distrital en Bogotá como la entidad recetora de la transferencia, la confianza se fundamenta en la capacidad de dominio de la marca ISO, determinado por el número de países que hacen parte de la organización y donde esta posee filiales, al tiempo que desarrollen numerosos procesos de estandarización en la gestión de asuntos públicos y privados. "La Organización Internacional de Estándares (ISO) puede contribuir como un constructor de confianza. Esta organización comprende una red de instituciones nacionales de estandarización en 157 países. En ella se han creado más de 18,000 normas voluntarias basadas en el consenso internacional… Este sistema de gestión permite a los alcaldes y servidores públicos organizar su administración de manera eficiente, eficaz y trasparente para cumplir con los estándares mínimos internacionales, responder a las necesidades de la ciudadanía y convertirse en gobiernos confiables[31]" (Veeduría 2014)

Esta exposición que hacen los actores de transferencia de la política relacionada con la estrategia ISO/IWA4, presentan la confianza como un atributo implícito en la política, al ser reconocida/validada por la Organización Internacional para la Normalización (ISO).

De lo expuesto y las afirmaciones referenciadas se puede concluir que la estrategia ISO/IWA4, se enmarca en el ámbito de estructuras epistemológicas e ideológicas, que sustentan el sistema de relaciones globales de centro periferia y la cual atraviesa el discurso de la transferencia de políticas públicas, evidente por las referencias que los agentes de transferencia hacen de las experiencias de implementación de la norma ISO. En prueba de esto, los casos referenciados[32], en los cuales la transferencia de la política pública ha sido formalmente adoptada corresponden en su mayoría a países de América Latina, África o en Europa del Este, que fundamentalmente corresponden a economías de renta media y baja y en términos generales su economía es de carácter extractivo.

Paradójicamente y frente a la promesa de progreso y desarrollo, relacionada con la transferencia de la estrategia ISO/IWA4, generadora per se de gobiernos confiables, su

[31] http://cabovision.tv/index.php/noticias-hidden/18600-explica-carlos-gadsden-norma-para-evaluar-la-calidad-de-los-gobiernos.

[32] "Ahora, además de ser la norma internacional ISO para la calidad en gobiernos locales en 164 países. IWA 4 fue adoptada como norma nacional en 12 países: Bolivia, Botsuana, Costa Rica, Eslovenia, Ecuador, España, Holanda, Indonesia, Italia, México, Perú y Ucrania. Están listos para hacerlo Argentina, Brasil y Colombia. (Gadsden 2015)

adopción e implementación no tiene referencias en el escenario de países industrializados o de economía central.

Hasta este punto es posible reconocer en el proceso de transferencia de la estrategia ISO/IWA4, la construcción de orientados a la afirmación de procesos neocolonialistas, en los cuales las organizaciones transnacionales como ISO, cuyo origen y ubicación central, se configura en un instrumento de orientación desde la metrópoli y los países industrializados y de economías central, acerca de las estructuras ideológicas y políticas que los países periféricos deben adoptar.

En este sentido los agentes de transferencia/promotores de los productos institucionales de las organizaciones transnacionales, replican una retórica persuasiva, respecto de la vía y el patrón a seguir, logrando de esta difundir las formas del orden institucional y político global en escenarios coloniales, a través de las afirmaciones relacionadas con la legitimidad de la estandarización transnacional y la aceptación de tomadores de decisiones, respecto de los pretendidos beneficios al adoptar formas específicas y normalizadas de modelo de gobierno a construir y de desarrollo a seguir.

8.1 Ampliación de la Transferencia

La transferencia de políticas públicas, requieren para su movilidad y dinamización de estructuras políticas de afinidad ideológica y política, que entre élites de poder, faciliten el traslado y aceptación por parte de la burocracia y las comunidades, de la entidad territorial a la cual los promotores de la política o actores de transferencia, están interesados en ingresar y desplegar su sistema de valores político.

Al ser la trasferencia de políticas públicas un ejercicio de ampliación de un discurso dominante y una forma de influencia externa de la acción política local, Las políticas públicas en los procesos de transferencia, son vehículos a través de los cuales grupos de poder intercambian recursos, acciones y afirman posiciones políticas e ideológicas afines.

Esta forma de construcción de afinidades políticas, tiene como objeto ampliar las redes de influencia y acceder a escenarios política de mayor jerarquía institucional, que faciliten y determinan la ampliación de los alcances del proyecto política de una élite de poder en el ejercicio del poder público e influencia de los actores centrales, promotores de la política pública, en conquista de la voluntad de aquellos que periféricamente se desea sumar en respaldo y legitimación de las posiciones explicitas e implícitas de la política pública.

8.2 Proyección de la transnacionalización – Hacia nuevos escenarios de transferencia. (Trayectoria Local – Internacional y local)

Si bien la transferencia de políticas corresponde a un contexto de la afirmación del modelo económico neoliberal a través de la globalización y la aplicación de formas normativas e institucionales transnacionales, las políticas públicas al tiempo que pretenden generar uniformidades ideológicas y estructurales, se provee para estas mecanismos de institucionalización, que les provea de validez y permanencia en la estructura de gobierno en la cual se implementan además de plataformas que les permite enriquecer su retórica, aumentar su prestigio y proyectarse a nuevos contextos locales.

De esta manera para los agentes de la transferencia de la política que han contribuido a su promoción, será de gran interés anclar la política al ordenamiento institucional del territorio al cual se ha transferido la política, lo cual le provee a su discursos y su producto, prestigio y capacidad para testimoniar su adopción local como condición de “éxito” y con ello ampliar el espectro de nuevas posibles de transferencia de la política.

Además de lo anterior, es posible que estas élites adquieran una mayor de afirmarse en su propio contexto local bajo los argumentos de la capacidad política de influir en contextos transnacionales, insertarse en redes de élites de gobiernos y empresariales transnacionales y desde allí además de profundizar el proceso de empresarialización de la política, ampliar su capacidad de permear nuevos contextos locales con su estructura conceptual y su discurso ideológico.

En este sentido la Veeduría Distrital ha avanzado en la institucionalización de la política pública relacionada con la estrategia ISO/IWA4, ahora ISO 18091, a través de la construcción de argumentos, la proyección de acuerdos internos e incidir en la construcción de instrumentos de orientación política para el Distrito capital y el país.

De una parte durante el comité directivo del 30 de julio de 2014, se hizo explícita la misión de las directivas de la entidad de "instalar" la ISO IWA 4 como parte de los proyectos permanentes de la Veeduría Distrital (Veeduría Distrital 2014c), con efectos y aplicación mas allá de la vigencia del Plan de Desarrollo de la ciudad vigente para ese momento. En consecuencia de lo anterior se rediseñaron los procedimientos institucionales y los documentos y guías de soporte, con el objetivo de instituir y anclar a las cadenas de valor de la entidad la norma ISO.

También se evidencia como los mismos actores intervinientes en el proceso de transferencia, con el objetivo de ampliar el campo de influencia de la política y el espectro que amplíe su adopción en otros contextos, promueven el desarrollo instituciones y el fortalecimiento local de organismos transnacionales, de tal forma que se genere el ambiente institucional que comprometan la réplica de la política e influyendo en las decisiones públicas futuras y en otros territorios[33].

Es así como la Veeduría a través de la Veedora Delegada para la Participación, avanzó la configuración de un procedimiento para adoptar la ISO/IWA 4 en el país, facilitando las condiciones para su adopción formal por parte de la organización de referencia para Colombia de la organización ISO. Es claro el objetivo de los tomadores de decisiones de la Veeduría Distrital de construir un plan que les permita convertirse en agentes promotores de la

[33] El 7 de mayo de 2015 se celebró el "Foro Calidad en Gobierno y Participación Ciudadana. Diálogos con el Consejo Mundial para la Calidad". El evento organizado por el World Council for Quality (WCQ) junto con la Fundación Internacional para el Desarrollo de Gobiernos Confiables (FIDEGOC). Contó entre los expositores se contó con la presencia del Secretario del WCQ; Carlos Gadsden Carrasco, presidente de FIDEGOC y la Veedora delegada para la Participación y proyectos Especiales de la Veeduría Distrital, entre otros "entre otras personalidades del mundo de la calidad". http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:GOjmzdgnpyAJ:www.wcfq.org/noticias/se-lleva-a-cabo-foro-calidad-en-gobierno-y-participacion-ciudadana+&cd=1&hl=es-419&ct=clnk&gl=co

transferencia de la norma, impulsando acciones que le permita profundizar la aplicación de la política relacionada con la ISO/IWA 4 o 18091 en Colombia[34].

Lo anterior evidencia el compromiso de la Veeduría Distrital con la adopción y masificación de modelos de transferencia de políticas adscritos a la nueva gerencia pública en la institucionalidad pública colombiana, a través de la contratación de agentes de la tecnocracia trasnacional y fundamentado sus argumentos en la internacionalización y la estandarización como un escenario conveniente para el desarrollo de proceso de participación ciudadana y el control social a la gestión de pública, sin observar previamente, evaluaciones, que a la fecha no se han realizado, acerca del resultados de la trasferencia.

Lo anterior refuerza el compromiso explícito de la administración de la Veeduría Distrital con el avance en la gobernanza democrática, como afirmación de los procesos de reforma del Estado en América Latina y con ello la liberalización del mercado, la privatización de la oferta de bienes y servicios, así como el ajuste reduccionista de las funciones y roles del Estado.

En este sentido, la Veeduría Distrital elaboró la Política Pública para el Distrito Capital, relacionada con la Integridad y No Tolerancia con la Corrupción, desde la cual se plantea que "…para reconstruir la posibilidad de que las sociedades no entren en decadencia y alcancen sus metas tienen que integrar a su deliberación y acción a agentes económicos y sociales. Esto quiere decir que hay políticas públicas, bienes y servicios públicos, que deben llevarse a cabo mediante formas que ya no son exclusivamente gubernamentales y que incorporan mecanismos de mercado y de participación de la sociedad. Así, se introducen formas de

[34] "En la perspectiva de generar condiciones de sostenibilidad del proceso entendemos como una oportunidad que el Estándar Internacional haya sido adoptado por la Organización Internacional de Normalización (ISO) y que actualmente se encuentre en proceso de traducción al español. En ese contexto se han identificado 3 escenarios que pueden ser complementarios para instalar el ISO 18091 en las entidades públicas y también para lograr su sostenibilidad como proceso de verificación ciudadana. El primero de ellos consiste en la participación de la Veeduría Distrital en el proceso de traducción y adaptación del estándar internacional ISO 18091:2014 al contexto colombiano para lo cual ya se han hecho reuniones con ICONTEC. El segundo escenario plantea una ruta de acción para que el Distrito Capital pueda adaptar su Sistema de Gestión de la Calidad de acuerdo con los lineamientos que establece el ISO 18091:2014 y sus dos anexos A y B. El tercer y último escenario consiste en seguir fortaleciendo y posicionando el proceso de petición rendición de cuentas en el Distrito Capital y su proyección como sistema en el Distrito Capital. (Veeduría Distrital 2014)

asociación y cooperación del sector público con el sector privado y social para enfrentar problemas sociales endémicos y producir los futuros deseados".

De otra parte la construcción de un discurso legitimador y exitoso de la aplicación de la política pública, facilita a sus promotores y empresarios la construcción de un prestigio, que a manera de testimonio se suma a la marca de la política, lo cual incrementa la capacidad persuasiva para adoptar la política y por supuesto, y sin importar en muchos casos los resultados, se convierte en un factor que incide en la decisión de una autoridad responsable acerca de si decidir elaborar una política o en vista de su evidente "éxito" adoptar la política pública promovida.

Hoy los actores de transferencia adscritos a FIDEGOC, el INLAC y la Organización ISO, viajan por América Latina, exponiendo de la estrategia ISO/IWA4 y los casos exitosos de gobiernos que la han aplicado. Para el caso de Bogotá, este discurso habla de 21 localidades, es decir un Distrito Capital y 20 localidades(Gadsden 2015), lo cual no solo es impreciso por lo explicados en pasajes anteriores, sino que claramente evidencian el rol de la empresa privada en la masificación y distribución de valores y estructuras ideológicas, con la pretensión de privatizar internamente, las estructuras institucionales, valores y formas de actuación de la administración pública, con el objetivo de afirmar un modelo de producción y de Estado neoliberal, que como organización política y cliente, continúe beneficiando este tipo de empresa, a través de la promoción y participación en procesos de transferencia de política pública.

En términos generales, la expansión de las políticas públicas en el marco de procesos de globalización, transnacionalizando normas y formas de gobierno, construyen rutas conceptuales y retóricas, ajustadas al objetivo expansionista y empresarial de las firmas y empresa que la sustentan y que posiblemente implique profundizar en proceso permanentes de investigación con el objetivo de descubrir sus reales efectos, historias e interés.

9. CONCLUSIONES

9.1 La transferencia de políticas y la profundización de la globalización y el Estado de competencia.

La transferencia de políticas públicas, ha sido reconocida cono un proceso mediante el cual los gobiernos usan de forma intencional ideas/lecciones acerca del funcionamiento de las políticas e instituciones existentes en otros países para (re)diseñar/implementar de sus propias políticas públicas (Rose, 1991, 1993; Wolman, 2009).

Mas allá de la definición anterior, la transferencia de políticas públicas corresponde a un escenario político, en el cual las redes tomadoras de decisiones intentan incidir sobre otras ubicadas en diversos ámbitos de gobierno, con el propósito de ampliar sus campos de influencia y replicar sus valores, argumentos ideológicos y estructuras cognitivas, de tal forma que se amplíen para sus agentes las ventajas competitivas y las probabilidades de acumulación de ganancias.

Es este sentido es posible entender lo mucho que se pone en juego en el campo de la transferencia de políticas públicas, cuando una élite de gobierno decide exportar un modelo político, que como plantea críticamente Dussaugge a partir del planteamiento de Dolowitz y Marsh, se entiende como un proceso de imposiciones/condiciones de organismos internacionales, lo cual implica el despliegue de acciones persuasivas, que permitan la consolidación de un proceso de transferencia de políticas públicas y con ello adherir los gobiernos a planteamientos ideológicos y políticos respecto de sus naturaleza, alcances y deber ser.

La transferencia de políticas públicas se enmarca en procesos de intercambio global en el marco del cual se construyen estructuras institucionales, cognitivas y organizacionales, orientadas a la unificación ideológica y de valores, contribuyendo así a la consoliden de estructuras interestatales bajo una forma más o menos uniforme de régimen político y

estructura institucional, reconocida internacionalmente y adecuada para la reproducción del capital.

La transferencia de políticas públicas al obedecer a un ámbito de intercambio persuasivo y coercitivo de conocimientos, bajo la intención de “optimizar”, las condiciones de funcionamiento local del Estado a partir de referentes institucionales transnacionalizados y operados por organismos de acción multilaterales, a través de la aceptación y aplicación de instrumentos administrativos y procesos en busca de estándares de eficiencia y competitividad, facilita la profundización del Estado de Competencia y con ello el modelo de producción y reproducción del capital.

En este sentido, la transferencia de políticas, es un instrumento facilitador de la implantación de conceptos y estructuras institucionales y formales de poder en ámbitos locales, a partir de la conexión de sus redes de gobierno con redes transnacionales jerarquizadas en ámbitos del ejercicio del poder globalizado, el cual puede ser reconocido como ese ámbito de intercambio que resulta y se fortalece de la profundización acumulada de las relaciones internacionales y transnacionales y corresponde a una nueva fase de la acumulación capitalista, a partir de la cual se han acumulado divisiones y tensiones (Harmon, 1997), con efectos desiguales y asimétricos en el sistema político internacional.

Entendiendo por globalización “la suma de la amplia gama de procesos políticos, económicos y sociales de transnacionalización e internacionalización que se están produciendo en el mundo” (Cerny, 1998), la transferencia de políticas es uno de los principales vehículos de conexión transnacional entre elites de poder, a partir de la construcción de una retórica específica y un campo cognitivo y de expectativas orientado al alineamiento y estandarización de institucionales y formas de organización del Estado.

La transferencia de componentes de políticas públicas ha facilitado la homologación e instalación de conceptos, normas y estructuras funcionales en ámbitos nacionales a partir de la influencia de actores globales transnacionales, como ha sido el caso el caso de los procesos de reforma del Estado en América Latina promovidos e iniciados en América Latina por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo en los años 80’s y que a la fecha continúan su proceso de implementación, facilitando la aplicación de políticas neoliberales y

la orientación de las estructuras de la administración pública en la generación de las condiciones institucionales propicias para el libre mercado, la liberalización de servicios del Estado y la concepción de un estado empresarial y competitivo.

9.2 Los dinamizadores de las redes de transferencia de artefactos de política pública

La transferencia, respecto de las lógicas mercantiles de la globalización, que ha configurado la transferencia de política, como un generador de formas/estructuras de Estado propicios para la profundización de las lógicas de liberalización de las economías y el rol de Estado y de otra parte, como mercancía, en un escenario emergente de comercio transnacional de políticas y artefactos originados en la empresa privada, *Think Tanks* y validado/facilitado por organismos multilaterales, con el doble objetivo de consolidar un sistema de relaciones de poder internacional y ampliar un campo de emprendimiento empresarial, de redes epistémicas integradas por elites de poder local.

En este sentido, el enfoque propuesto se refiere al estudio de la retórica utilizada por los empresarios de los procesos de transferencia de política públicas, que permite identificar la transferencia como un vehículo que describe trayectorias en espiral trascendiendo niveles de gestión territorial, con el objeto de conquistar/ampliar escenarios de influencia, reposicionando a las élites, cuyo objetivo es ampliar su campo de influencia ideológica y empresarial.

Más allá y en aporte al planteamiento de Evans y Davies (1999) respecto de las diferentes trayectorias que puede tomar la transferencia de políticas públicas planteadas en el cuadro 1, esta investigación quiere evidenciar un proceso de transferencia que logra combinar diferentes trayectorias, que inician en un contexto local, asciende a un nivel regional y posteriormente nacional, para apalancarse en un aparato transnacional para incidir en un contexto nacional y desde allí alcanzar, un nivel local y local desconcentrado, describiendo una espiral orientada a la profundización configuración de una retórica legitimante de la internacionalización y la “marca” de la política (*Policy Label*), con el objeto de ampliar la difusión de estructuras cognitivas e ideológicas relacionadas con la consolidación de un proceso de reforma del Estado, profundización de conceptos de la Nueva Gerencia pública, neoliberalización del Estado y empresarialización de transferencia de políticas.

Cuadro 1. Trayectorias de la transferencia de políticas

Internacional → Internacional Internacional → Trasnacional Internacional → Nacional Internacional → Regional Internacional → Local	Nacional → Internacional Nacional → Trasnacional Nacional → Nacional Nacional → Regional Nacional → Local
Trasnacional → Trasnacional Trasnacional → Internacional Trasnacional → Nacional Trasnacional → Regional Trasnacional → Local	
Regional → Internacional Regional → Trasnacional Regional → Nacional Regional → Regional Regional → Local	Local → Internacional Local → Trasnacional Local → Nacional Local → Regional Local → Local

Fuente: Evans y Davies (1999)

Resultado de explorar la literatura y antecedentes literarios de la transferencia de políticas públicas, se reconoce la transferencia de políticas públicas como un vehículo que responde a una trayectoria específica y cuyo recorrido describe las relaciones de empatía/afinidad ideológica y política entre actores empresariales privados de carácter transnacional, tomadores de decisiones en diferentes niveles de gobierno, con la intención de ampliar el campo de influencia en la definición de los órdenes institucionales locales y externos, orientando la configuración de las organizaciones públicas, mecanismos de relacionamiento entre agencias públicas y el ejercicio de la democracia en campos tan sensibles como la participación ciudadana, con el objetivo de posicionar la marca de la empresa privada generadora de políticas públicas.

En este sentido las políticas públicas, cuya iniciativa y producción intelectual no corresponde exclusivamente al ámbito de los actores que integran las administración pública y el ejercicio del gobierno, se presentan como un producto de consumo elaborado por agentes privados, cuyos intereses se orientan a la oferta/promoción de normas, métodos e instrumentos relacionados con la acción del Estado, apoyando su difusión en un escenario de mercado global, a partir de la difusión de los "éxitos" de la transferencia política, la cual a su vez se fundamenta tautológicamente en la adopción de una política internacional y la argumentación del prestigio del sello que otorga el productor y comercializador transnacional de la política.

9.3 La transferencia de política y la construcción de un proyecto político transnacional

El proceso de formulación de políticas públicas, como forma de expresión de la voluntad de una elite de gobierno, evidencia un proyecto orientado a mantener una forma de organización y reproducción del poder. En este sentido la transferencia de política pública corresponde a una forma de adscripción de una elite de gobierno local, a otras elites locales u organizadas en organismos internacionales, cuya función y objetivos se estructuran alrededor de formas y concepto específicos en el ejercicio del poder político y económico.

En este sentido la transferencia de política pública, correspondiente al viaje que hizo la estrategia ISO IWA 4 de León a Bogotá, corresponde a una proceso de construcción y orientación ascendente e incremental en el poder por parte de un grupo de actores políticos en México, con el objetivo de adherir a su proyecto político a organizaciones/ alianzas entre élites internacionales como es la OEA y su orientación empresarial a través de transnacionales como la ISO, de forma que este planteamiento político influyan en otras élites políticas, propiciando así una uniformidad ideológica frente a los valores del mercado, el rol del Estado y la conformación de un mercado de productos institucionales para gobiernos, en beneficio de élites empresariales y de gobierno.

En este sentido, la transferencia de políticas, es un ejercicio de reconocimiento entre actores políticos transnacionales, respecto del proyecto de reforma del Estado y en ello la implementación de conceptos, valores y mecanismos relacionados con la introducción de los principios y valores de la Nueva Gerencia Pública en las administraciones públicas de los países latinoamericanos.

Este proceso de transferencia, que surge en un contexto local institucional y se proyecta con la intencionalidad de implantarse en otros contextos territoriales e institucionales, requiere como requisito la construcción de una estructura ideológica que oriente la construcción de una red de elites jerarquizadas y fundamentadas en procesos coercitivos que garantice la

conformación de bloques gobiernos/territorios, bajo una orientación ideológica y política específica.

En este sentido, la transferencia de política surge como mecanismos para la conformación de regiones políticas, con una fuerte acción desde sus nodos centrales, para ampliarse y consolidarse en escenarios periféricos, las cuales se van concentrando alrededor de un discurso, avalándolo en la institucionalización de la práctica de la política y al justificar sus resultados, facilitando su reproducción y ampliación a otras periferias, bajo el discurso político e ideológico de las comunidades centrales, ofreciendo a las elites locales, adscripción a un proyecto de poder político internacional/global.

Este escenario de ampliación de la capacidad de dominio de las elites locales y de su capacidad de conectarse con nodos afines impulsan la configuración de redes de poder, las cuales determinan los criterios de diseño de los gobiernos y estructuras de política pública, asegurando cierto isomorfismo entre las organizaciones públicas que permiten un ejercicio de gobierno más o menos similar y de estas con organizaciones privadas, acelerando el proceso de reformas neoliberales al interior del Estado, al tiempo que se allanan los escenarios, valores culturales y estructuras cognitivas, que permiten un proceso de transferencia de política cada vez mayor, con menos resistencias, afirmando la posición política e ideológica de las élites conectadas globalmente, con acción en diversos contextos locales y proveyendo a los empresarios/promotores de los procesos de transferencia de políticas un campo creciente de generación de ganancias.

En el caso específico de esta investigación, la transferencia de la estrategia ISO/IWA 4 deja una huella de toma de decisiones que se traslada entre entidades y niveles de gobierno territorial describiendo una espiral de influencia de la élite local de León, la cual gradual e incrementalmente amplía su influencia, influyendo en la formalización de la política en cada escenario institucional local, al tiempo que se va tejiendo una red de relaciones de poder entre élites, ampliando el alcance de una retórica orientada a la introducción de modelo neoliberal en la acción pública del Estado y con ello la ampliación de los escenarios de privatización de los instrumentos de acción de gobierno o endoprivatización del Estado.

9.4 Los argumentos y la retórica construida alrededor de los procesos de transferencia de políticas públicas

La transferencia de política, es un proceso que está cruzado, por la generación, difusión y réplica de una retórica orientada a la legitimación del proceso en el cual se apoyan los promotores de la transferencia y los tomadores de decisión que la adoptan con el objeto de dar contenido a una red epistémica que afirme su orientación ideológica y política, al tiempo que presente/venda la transferencia como un producto necesario para el avance de las instituciones del Estado y el progreso social.

Durante el proceso de transferencia de la política, es notorio el despliegue de un discurso persuasivo/coercitivo, el cual corresponde a una estructura cognitiva, cuya transmisión e instalación en la estructura argumental de los tomadores de decisiones y miembros de la burocracia, es el objetivo del gurú empresarial. Este actor clave, en el proceso de transferencia valida/apoya su autoridad en reconocimientos e historias personales y en procesos anteriores de los cuales se construyen relatos/testimonios de los actores implicados, que antes de referirse a la evaluación de los resultados prometidos resultado de la transferencia, replican el discurso y conceptos del gurú.[35]

Para este caso, gobierno confiable es uno de los conceptos centrales en el proceso de promoción y transferencia de la estrategia ISO/IWA 4. En palabras de Gadsden, el gurú empresarial en este proceso "Un gobierno local puede ser confiable si cumple con los 39 indicadores de estrategia ISO/IWA 4, creada en México con la aprobación de la ISO", lo que remite la validez del concepto, a su origen como producto de una empresa privada con influencia transnacional y la cual hace parte de la comunidad epistémica.

Otro de los argumentos presentados por Gadsden está relacionado con la "comprobada eficacia" de la política pública durante su aplicación en más de 900 municipios en México, cuando la política se denominaba "La Agenda Desde lo Local", la cual fue implementada a

[35] Veedora Distrital, replica los conceptos expuestos por Carlos Gadsden, https://www.youtube.com/watch?v=j7rJqJpLFh4

través del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), aun cuando este argumento no cuenta con evaluaciones que permitan establecer los alcances que tuvo su aplicación y si efectivamente su implementación generó en los ciudadanos una mayor confianza.

El discurso promovido por el gurú y replicado por las burocracias a los cuales se transfiere la política, reafirma su estructura conceptual e ideológica, con el objetivo de construir una forma de prestigio, cuyo propósito se orienta a que los actores de transferencia no profundicen en planteamientos críticos o el examen de experiencias anteriores.

Este tipo de retoricas explica en parte el éxito del modelo de neoliberalización del Estado que, en términos de Tejedor, respecto de la ampliación de la influencia y profundización del modelo de producción capitalista y la liberalización del Estado, “cuanta más ignorancia y primitivismo mental, más vulnerable se vuelve la población a los cantos de sirena de la carrera por el capital”. (Tejedor 2014)

9.5 La marca/sello de origen en las políticas.

La estandarización es un concepto que ejemplifica las actuales dinámicas en el ejercicio del poder político del Estado, a parir de las cuales ya no es el Estado el cual regula a las empresas y el capital privado, respecto de las forma en que producen y lo que hacen y en lógica contraria, es la estrategia que le permite a la organización privada y el capital con carácter trasnacional, definir las reglas que deben orientar la acción pública y las características de los resultados que este debe obtener bajo parámetros o máximas de eficiencia y beneficio.

La desregulación de las normas y la decreciente intervención de Estado en el mercado, contrasta con un aumento en el número de sectores y ámbitos de la acción del estado, En donde se han implantado modelos de estandarización, correspondientes a normas construidas en el sector privado empresarial y comercializadas en las administraciones públicas, influyendo en la orientación política de la acción del Estado.

Un rasgo de validación de la comunidad epistémica en el marco de la trasferencia de políticas públicas está relacionado con la sobrevaloración de las certificaciones, sellos y demás

aditamentos que conocidos en la literatura como *Policy Labbel*, se configuran como los nuevos validadores de las políticas públicas.

Las *policy label* o etiquetas, hacen parte de las expresiones comerciales que caracterizan el mercado global de la transferencia de políticas públicas. Son marcas, que se describen como una garantía o respaldo a las políticas públicas trasladadas de un lugar a otro y que cuentan con el respaldo certificado de comunidades de prácticas “exitosas”, empresas transnacionales y comunidades epistémicas de gurús.

De esta forma es cada vez más notoria la presencia de documentos enmarcados y colgados en las paredes de entidades públicas, que a manera de publicidad a ciudadanos-clientes, exhiben la certificación que organizaciones empresariales de carácter transnacional, las cuales entregan constancia pública acerca de la calidad de los proceso, procedimientos y productos de la entidad pública, aun cuando esto no necesariamente se refleje en el bienestar de la ciudadanía.

En el periodo de postguerra al tiempo que emergió una nueva institucionalidad internacional, con el objeto de conservar la paz y garantizar la defensa militar hemisférica de occidente frente a la amenaza soviética, igualmente se estructuraron organizaciones e instituciones transnacionales, con el objetivo de aportar nuevos conceptos eficientitas al modelo de producción industrial, profundizando en unos países de occidente los procesos estandarizados de transformación industrial y en otros la normalización de generación de materias primas, definiendo para uno y otro proceso normas de calidad y estandarización de la producción, como condición y requisito de los bienes y servicios de los productores y la satisfacción de los clientes.

En este ámbito surge la organización ISO, la cual a inicios de la década de los 90’s, iniicó la estructuración de dispositivos institucionales de dirigidos al sector público y específicamente dirigida a proporcionar directrices que permitieran allanar el camino para la aplicación de la totalidades de las normas ISO en gobiernos nacionales y subnacionales.

Es evidente la retórica de satisfacción del cliente y de la organización de los gobiernos como cualquier otra empresa de carácter privado, sin importar específicamente alguna particularidad o diferencia sustancial, siempre que las prácticas, objetivos y formas de actuar

se puedan homologar/migrar de sectores privados al sector público, contribuyendo de esta forma a los procesos de reforma y los proceso de endoprivatización del Estado.

En palabras de Rott Sleal, Secretario General de la ISO[36] “Hoy mas que nunca la estandarización juega un importante papel, en el fortalecimiento de los procesos. Sin importar la esfera de la que se trate, es fundamental para las entidades públicas mejorar la calidad de los servicios que se le preste a sus clientes – ciudadanos”.

Sintetizando lo planteado hasta este punto, el artefacto de política ISO/IWA que ha transcurrido entre gobiernos nacionales y subnacionales de América Latina, es la expresión de una élite política local, que apoyada por organizaciones internacionales y transnacionales, como la OEA y la ISO, claramente han constituido un agenda de enmarcada en las profundización de las reformas del Estado derivadas del Consenso de Washington, con referentes conceptuales y retóricos identificados en las carta iberoamericana de la Calidad, contribuyendo a la generación de un universo de instrumentos de normalización de la gestión pública orientados a la estandarización y con ello el acercamiento de las posiciones políticas y la configuración de un escenario institucional homogéneo propicio para la consolidación del capitalismo en América Latina, garantizando con ello entre otras, la empresarialización de la gestión pública, ampliando con ello el mercado de las empresas consultoras y el retroceso de las capacidades de las burocracias locales en construcción de conceptos, modelos y métodos propios de gestión de asuntos públicos con origen específico en las particularidades del contexto local.

De esta forma se puede decir de la transferencia de políticas públicas, que esta obedece a un proyecto de élites políticas locales que apoyadas por organizaciones multilaterales y transnacionales, describen a través de la transferencia de políticas, una trayectoria de espiral territorial y política ascendente configurando un escenario transnacional de relaciones políticas, consolidando una estrategia multilateral de profundización de proceso de reforma del Estado y de la inserción de la nueva gerencia pública en el marco de la homologación de

[36] https://www.youtube.com/watch?v=mx7pLo4T0N0

estructuras institucionales, con la intención de profundizar la difusión de conceptos y estructuras ideológicas dominantes de corte neoliberal.

9.6 El argumento de la internacionalización.

En la investigación deja claro como a los miembros de la burocracia local que participan de la transferencia se les orienta acerca de la forma de aplicar la estrategia ISO/IWA 4, lo cual no implica examinar experiencias anteriores o conocer a los documentos técnicos, normativos o alguna otra evidencia documental que respalden los resultados o alcances de la aplicación de la estrategia en experiencias anteriores. Es así que los miembros de las burocracias de Bogotá y sus localidades, además de sus ciudadanos que hicieron parte de los observatorios afirmaron no tener acceso a documentos conceptuales que permitieran entender claramente los antecedentes, alcances y mecanismos de aplicación de la ISO/IWA 4. (Morales 2016)

De la estrategia ISO/IWA 4, el calificativo que justifica su aplicación es el de ser un “modelo comprobado internacionalmente y ser una norma ISO” (De la Cruz 2016), expresión que se configura en su principal elemento de su promoción, despliegue y aceptación por parte de las organizaciones y tomadores de decisiones.

La internacionalidad o la marca de origen, que acompaña una política a transferir parece ser uno de los argumentos más importantes planteados por la comunidad epistémica que respalda y los actores de transferencia que promueven y llevan a cabo el proceso de traslado de políticas entre gobiernos.

Esta calificación de las bondades de la políticas, por su carácter “internacional, se debe al ro que cumplen las organizaciones internacionales/transnacionales, que a manera de plataforma, imprimen su sello a las políticas, que cumplan con el propósito de alinear a los países que le conforman, respecto del cumplimiento de sus propia agenda, para lo cual promueve/impulsa un tipo específico de normatividad y diseño de gobierno, que en este caso hace de la OEA y la ISO, organismos aliados en la estandarización de normas y métodos de la administración pública de loa países de la región.

Esta argumentación evidencia como se presenta a los tomadores de decisiones y a su vez estos presentan a las comunidades políticas, la conveniencia y necesidad por adoptar instrumentos y posiciones políticas que promueven organizaciones transnacionales, lo cual plantea un marco sutil de persuasión y coerción indirecta, el cual justifica y efectiviza la aplicación de planteamientos, instrumentos e instrucciones externas, sin mayores críticas, en los ámbitos del gobierno local.

Vale la pena resaltar que, de las experiencias mencionadas por Gadsden durante esta investigación, relacionadas con los procesos de implementación internacional apenas se hallaron menciones de asambleas, reuniones, seminarios y documentos explicativos de la política en otros idiomas, sin evidenciar claramente la aplicación de la política en los países mencionados, a excepción de Argentina, México, Bolivia y Colombia.

Establecer la veracidad de lo afirmado en los documentos publicados por la empresa FIDEGOC respecto del "éxito" internacional de ISO IWA 4, tiene tantas dificultades en su ubicación, como difícil es ubicar la información de referencia institucional y documental respecto de los resultados de la transferencia. El alcance de las afirmaciones acerca de la efectividad de la política es tan amplio y sus evidencias tan precarias, que en principio el concepto confianza, es de difícil comprobación respecto de lo que predican sus promotores.

9.7 La Nueva Gerencia Pública y la estrategia ISO/IWA

La Nueva Gerencia Pública o New Public Management (NPM), entendida como una etiqueta genérica con pretensiones de teoría general y normativa, acerca de la profundización de las reformas globales en la Administración Pública, el sector público y el Estado (Puello-Socarrás 2010), corresponde a una construcción epistemológica, orientada a la redefinición del rol y los alcances del Estado, incorporando en este prácticas, valores y principios de la administración de organizaciones privadas orientadas a la obtención de utilidades económicas.

La emergencia de la NPM, se pueda considerar como la estructura conceptual y epistemológica partir de la cual se han desmontado, los preceptos y valores del estado de

bienestar, hacia la empresarialización de los resultados de la acción y las relaciones políticas, que caracterizaron el Estado de postguerra y guerra fría.

De esta forma la NPM ha sido útil como matriz de justificación para las reformas estatales que, con punto s de partida en las transformaciones de las economías centrales como el Reino Unido y los estados Unidos, pero que finalmente han sido adoptadas y adaptadas como fórmulas a seguir en la tan mencionada “revolución gerencial” a nivel global. (Puello-Socarrás 2010)

En este sentido el origen del ISO/IWA 4, sintetizado en el marco de los proceso de normalización para productividad de las empresas industriales y de servicios de occidente, es claramente un instrumento adaptado al sector público u cuyo origen en la acción empresarial multilateral de la ISO, evidencia la orientación de los procesos de reformas del Estado a partir de los cuales, se demanda un Estado, homologable/comparable con el sector privado de la producción, de tal forma que sus prácticas den cuenta de principios de competitividad, eficacia y eficiencia en el mercado, como cualquier otra empresa generadora de rentabilidad financiera.

De esta forma la NPM, introduce los argumentos y las lógicas dinamizadoras del mercado respecto de las transformaciones del Estado en América latina, respecto de los alcances y limitaciones de la responsabilidad de este respecto de las demandas ciudadanas, a la vez que involucra en su funcionamiento y concepción de instrumentos de acción y relacionamiento, el ejercicio de la empresa privada como proveedor de los mecanismos para poner en práctica de este nuevo enfoque a través del encargo directo por la generación de políticas, normas y estrategias funcionales de la acción del Estado.

Esta mercantilización de los asuntos públicos trae como consecuencia el “adelgazamiento" y la reducción sistemática del aparato estatal (en su carácter empírico y cuantitativo) y, por otra, el aumento de la contratación externa o “por fuera del Estado” (contracting-out) mediante la reiteración de mecanismos como dijimos, del tipo outsourcing y complementarios. (Puello-Socarrás 2010)

De esta forma la estrategia ISO/IWA 4, es una evidencia de la forma en que los valores empresariales, ingresan en las lógicas del funcionamiento del Estado, con el objeto de

normalizar su actuación, delimitar sus alcances y aportar una serie de criterios de limitación y redefinición de sus naturaleza frente a las demandas de los ciudadanos, ahora considerados clientes bajo esta lógica, y de esta forma acceder en un campo de relaciones público-privadas, a partir de las cuales orientar el Estado a realidades orgánicas y valorativas como la competitividad, la efectividad y le eficiencia, en complemento y apoyo, antes que en oposición al mercado.

Es así que la NPM y para este caso y como parte de su expresión, la ISO/IWA 4, corresponden a la manifestación más clara y contundente a través de la cual el espíritu emprendedor/empresarial, manifiesta una dimensión teórica y discursiva, que "adopta y adapta la Administración y la Gestión Pública "en y para" la nueva era neo-liberal" (Puello-Socarrás 2010).

9.8 La Transferencia de políticas y las redes políticas

Al tiempo que los grupos de poder del PAN han escalonado posiciones desde el ámbito institucional del municipio de León, ascendiendo al Estado de Guanajuato y desde allí al Estado Federal de México, la política pública ha sido transferida a través de instrumentos institucionales, como normas, nuevos diseños organizacionales y procesos de asistencia técnica, lo cual ha sido clave en la consolidación del proyecto político marcado por la profundización del neoliberalismo, la modernización del Estado y la profundización de la descentralización.

Iniciando por el origen local de la iniciativa de autoevaluación municipal en León, hasta ascender al contexto del estado de Guanajuato y posteriormente denominarse a nivel nacional como "Programa Desde lo Local", que posteriormente sería rebautizada como ISO/IWA 4, se evidencia como el ascenso y ampliación de la transferencia de una política, ha tenido como objetivo central la ampliación y consolidación del proyecto de las élites político-empresariales del PAN con origen en León.

De esta forma, la transferencia de políticas, está determinada por la voluntad de una élite política y empresarial de irradiar a través del planteamiento de la política y su carga ideológica, ampliar el marco de su influencia. De esta forma es posible afirmar que transferencia de políticas públicas corresponde a una lógica de desconcentración del poder, incidiendo en nuevos territorios institucionales y ampliando su capacidad de adherir alianzas con élites, que les permita adquirir estabilidad local y ampliación su capacidad para influenciar otros grupos políticos, en diversos contextos institucionales, configurando sociedades políticas transnacionales, con la cual pugnar por recursos, profundizar puntos de vista ideológicos y configurar escenarios de poder político y económico.

Sin embargo es necesario aclarar que la transferencia de una política pública, no es solo la consulta y aplicación de algunos conceptos de forma parcial para la formulación de política local, es fundamentalmente un proceso deliberado y explícito, que plantea la necesidad política de adoptar un modelo o política pública específica para ser aplicada en un contexto local, esperando el logro de objetivos o efectos como los que se presentan como obtenidos en el contexto de origen de la política transferida o en otros contextos en los que se haya aplicado previamente.

En este sentido el propósito de los actores de transferencia de políticas públicas, es tejer y consolidar una red de afinidades políticas e ideológicas, conformada por actores locales ubicados en diversos contextos territoriales, con el objeto afirmarse/respaldarse localmente y construir una estrategia de ampliación global, configurando una red de alianzas que reflejen concepciones y orientaciones análogas en el ejercicio del poder.

Tomando como referencia la experiencia de transferencia de la norma ISO/IWA 4 de León, México a Bogotá, Colombia, es posible evidenciar como la transferencia de políticas, es un vehículo que le permite a las élites de poder localizadas en contextos políticos latinoamericanos, configurar y ampliar una red de influencia política e ideológica, que a manera de espiral incremental, reproduce y amplía sus argumentos y posturas ideológicas, con el objeto de unificar posturas y estructuras de poder, en el marco de los proceso de reforma del Estado, configurado las estructuras del Estado y el ejercicio del poder político en América latina.

9.9 La transferencia de políticas y la privatización del Estado.

La transferencia de políticas, como se ha descrito en esta investigación es una expresión de la doctrina de la Nueva gerencia Pública, introducida en el ejercicio de la acción del Estado, con el objetivo de introducir en este prácticas empresariales y valores del sector privado, en un proceso de privatización endógeno del Estado.

En este sentido la transferencia de políticas y los procesos de reforma del Estado, actúan de forma recíproca, afirmándose el uno en el otro a través de la promoción del isomorfismo de las organizaciones públicas y privadas que, en el contexto de las reformas neoliberales, facilita introducir/vender y aplicar en ellas productos/políticas similares, profundizando su privatización y esta a su vez, evidenciando los valores empresariales en la acción del Estado.

El isomorfismo, instrumentalizado a través de la aplicación de las normas internacionales de la Organización Internacional para la Normalización, ISO, plantea en el concepto de calidad, una estrategia potente de argumentación acerca del avance en la empresarialización del estado y homologación entre organizaciones públicas y de estas con organizaciones empresariales privadas cuyo objetivo central es la rentabilidad económica y la reproducción del eficientismo como uno de los criterios de la acción del Estado.

En palabras de Gasiorowski “Para hacer que el gobierno trabaje en el siglo 21 se exige el mismo “enfoque de calidad” básico como en cualquier negocio. Ya sea en el sector público o privado, ¡sin clientes o con clientes o partes interesadas insatisfechas, cualquier organización está en riesgo!” (Gasiorowski-Denis 2014).

La transferencia de la estrategia ISO/IWA 4, es la expresión comercial de un proyecto de empresarialización del Estado, consistente en la promoción por parte de compañías/agentes internacionales y transnacionales de estructuras ideológicas encriptadas en instrumentos de actuación de los gobiernos, con el objetivo de ampliar su influencia política, difundir un modelo de valores e instrumentos de la empresa privada en el Estado, legitimando un escenario de mercadeo y comercialización de políticas públicas en América Latina, bajo el argumento del isomorfismo institucional y la venta de sellos de calidad, acelerando y consolidando los procesos de neoliberalización del Estado en América Latina.

En términos generales, la adopción en los gobiernos locales de la estrategia ISO/IWA 4, correspondiente a una norma de la organización ISO, una compañía privada transnacional y promovida por empresa consultora, respecto de la orientación del interés público y los procesos de participación, es la expresión del dominio de la empresa transnacional en la vida de las personas y la consolidación de un modelo de Estado orientado al servicio y reproducción del capital y los intereses de sus élites globales.

9.10 La coerción como estrategia para la transferencia de políticas

Frente al escenario de la transferencia de políticas públicas se ha presentado como un potencial campo de coerción, en órdenes políticos internacionales, respecto del interés y la capacidad que tiene el agente de transferencia de imponer la adopción de la política y la sujeción de quien se ve en la obligación de asumirlo, frente a ejemplos como la necesidad de acceder a empréstitos de la banca multilateral, como ha ejemplificado Davies. (Davies 1999)

En este caso y mas allá del aporte de Davies, es importante agregar, que la transferencia de políticas públicas se plantea en un marco de relaciones de dominación entre estados nacionales, mediados por la presencia coercitiva de organismos multilaterales, lo cual también se manifiesta entre agencias públicas, que en un contexto institucional territorial común, como puede ser la estructura organizacional pública al interior de un país, se replican formas de coerción hacia organizaciones públicas, con el objetivo de implementar políticas, desarrollando mecanismo institucionales que mitiguen los conflictos potenciales y garantice su puesta en marcha.

9.11 América Latina, la transferencia de políticas y la profundización del modelo de dependencia.

Lo planteado a este punto, evidencia como la transferencia de políticas públicas, es un instrumento no neutral e inocuo respecto de la orientación de los gobiernos locales respecto de la adopción de proceso de reforma del Estado en América Latina.

Los procesos de reforma del Estado, se inscriben en los ámbitos de las relaciones internacionales, en tanto este describe trayectorias orientadas a la limitación de elementos propios de las comunidades locales y que generen costos o dificultades a la masificación del mercado y el flujo de mercancías, mientras que potencia los conceptos, métodos y normas que en prevalencia de los intereses empresariales facilita el mercado y acelera los procesos de homogenización y estandarización en el producción y el consumo.

Bajo esta lógica, América Latina, a través de las estructuras conceptuales, epistemológicas y los instrumentos de actuación de doctrinas como la Nueva Gerencia Pública, avanzan en la unificación de parámetros gubernamentales homogéneos respecto de la disposición del poder del Estado y la orientación de su acción a la consolidación del mercado y su disposición como un competidor más en este ámbito.

Es evidente en la ausencia de investigaciones teóricas y empíricas, acerca de los procesos de transferencia de políticas públicas, la poca importancia que se les otorga a estas como vehículos de incidencia y coerción sobre los gobiernos y las comunidades latinoamericanas.

Es claro, que la elaboración de las políticas públicas, corresponden a un proceso político de definición de intereses y la construcción de argumentos para legitimarlos. Sin embargo, la ausencia de estudios permanentes acerca del origen de los conceptos y la dirección de las políticas públicas, no hacen visibles los intereses locales y su conexión con estructuras políticas transnacionales que se benefician directamente de los proceso de contractualización de transferencia de políticas públicas, al tiempo que despliegan la retórica y los paradigmas que se asumen dominantes respecto de los alcances del poder del Estado y su relación con la profundización de las estructuras del libre mercado.

Las formas de dominación colonial, contienen como elemento estructural la conservación de la autoridad metropolitana/central, respecto de sus valores, argumentos y formas de actuación. La adopción sin crítica e investigación acerca de la conveniencia, orientación y efectos de las decisiones que se toman en el marco del ejercicio del poder del Estado y que tienen como origen comunidades políticas y epistémicas externas a los gobiernos de América Latina, aun cuando sus promotores emergen desde uno de estos, facilita el escenario para el ajuste de las instituciones y los alcances del Estado, en favor de la lógicas de reproducción y acumulación del capital.

En este sentido, la transferencia de políticas públicas, es un vehículo para la profundización del modelo de producción y circulación libre de mercancías, entre las cuales se cuenta la misma política transferida, determinando la naturaleza del Estado, como un cliente y a su vez proveedor de servicios.

En términos generales comprender las reformas del Estado en América Latina y las formas univocas en que estas se homogenizan regionalmente a favor del capital y sus intereses empresariales, implica el reconocimiento de los actores, intereses y retoricas alrededor de la internacionalización, transnacionalidad y competitividad de las políticas públicas, bajo los supuestos del progreso y el fortalecimiento de las democracias.

Sin dudas, el intercambio de saberes y conocimiento es una oportunidad para el enriquecimiento de las comunidades, las burocracias y los tomadores de decisiones, respecto del reconocimiento de alternativas a problemas y oportunidades sociales, sin embargo, la toma de decisiones relacionadas con la transferencia de políticas públicas, sin enfoques críticos, procesos de investigación acerca de los intereses y el sistema de relaciones involucrados en el contexto local y transnacional detrás de la implementación de las políticas en los ámbitos del ejercicio del poder del Estado, hacen de la transferencia un instrumentos de profundización del modelo de dominación y concentración del poder, bajo las lógicas empresariales de la libertad del mercado y la acumulación del capital.

9.12 Trazado espiral en la transferencia de componentes de política pública

La transferencia de componentes de políticas públicas, se enmarcar en un ámbito dinámico de intercambios globales y cuya amplitud de penetración se despliega a través de dispositivos de intercambio intergubernamental, internacional y transnacional, con el objeto de profundizar el modelo de reproducción económica y social fundamentado en la supremacía de las instituciones de mercado.

En este sentido, la transferencia de componentes de políticas públicas se define como un vehículo de profundización del neoliberalismo, a través del cual se sientan y consolidan las bases institucionales desde las cuales se promueve y se blindan los cimientos normativos y

organizacionales del poder local influidos por formas de gobierno nacional e internacional[37] cuyos valores y modo de producción capitalista, replican en distintos ámbitos sociales, una estructura discursiva, apoyada en experiencias y formas de conocimiento en el ejercicio de la administración pública.

En un segundo momento, la transferencia de componentes de políticas, ha sido el vehículo a través del cual y apoyado en la administración pública de los estados nacionales, los actores globales transnacionales han logrado replicar parte de sus valores y fundamentos ideológicos, en los gobiernos subnacionales, como fue el caso del inicio del proceso de descentralización en América Latina, que entre otros aspecto ha implicado a los gobiernos locales la asunción de responsabilidades, otrora competencia de la Nación, sin la transferencia suficiente de recursos para su cumplimiento, con el consecuente desarrollo de institucionales tributarias para la generación de los recursos fiscales, lo que se ha conocido como las normas y políticas de descentralización fiscal y administrativa.

En este sentido y de acuerdo con lo planteado anteriormente, la transferencia de los componentes de política pública, se ha descrito como una espiral incremental, que se apoyan en relatos del desarrollo y el progreso para desplegar procesos de transformación política, social y cultural, permitiendo a los actores ubicados en ámbitos de influencia desplegar en otros contextos sus estructuras ideológicas.

En este punto vale la pena precisar que si bien el proceso de transferencia de los componentes de política pública, no son replicados de forma precisa, respecto del desempeño del componente de política en su lugar de origen, la realidad local y en este caso para la región de América Latina y el Caribe, con diversos resultados, al menos se afecta respecto del impulso de los procesos de reforma del estado, apoyadas en una transferencias y posteriores transformaciones en la conformación institucionales y de las relaciones de poder.

[37] Para Higgott (1996) los regímenes son la aplicación funcional práctica del ejercicio del gobierno en las relaciones internacionales, ya que formulan las interpretaciones compartidas de principios acerca de las formas aceptables y convenientes de comportamiento del Estado.

9.13 En Síntesis.

- La transferencia de políticas en ámbitos internacionales, es una forma de coproducción de políticas públicas entre un tomador de decisiones y una comunidad transnacional que incluye gobiernos, consultores en gestión, organizaciones internacionales e, incluso, algunos académicos, donde además de dinero, se intercambia influencia, prestigio y estatus, lo cual incide en la orientación y transferencia de significados relacionados con temas fundamentales como el ejercicio de la ciudadanía, participación, e incluso democracia.

- La transferencia de la política, en los actuales proceso de profundización y ampliación de la globalización, lo cual es la consolidación del capital en la acción del estado y los espacios de la vida cotidiana, se orientan a la difusión, aceptación y legitimación de los valores de mercado y neoliberalización del Estado, haciendo de los elementos de la política, un objeto de comercio en sí mismo, consolidando y ampliando un escenario de mercado internacional, y facilitando el ingreso de los consultores y las redes empresariales internacionales en la producción de políticas públicas locales.

- La orientación que ha tomado la transferencia de políticas públicas, en lo observado en la experiencia de la estrategia ISO/IWA 4, antes que un rol protagónico, evidencia una posición de consumidor pasivo de los tomadores de decisiones locales frente a las doctrinas y técnicas provenientes de “escenarios internacionales” o de países “avanzados”. En este sentido la reforma del Estado se ha centrado en la instalación de estándares y mecanismos que proponen soluciones a problemas supuestamente universales.

- En la transferencia de políticas, los “expertos” que promueven estos enfoques y técnicas, tienen agendas políticas empresariales propias las cuales es fundamental evaluar, con el objeto de establecer la orientación y carga ideológica que tendrá el proceso de transferencia en el ámbito local de importación.

- En este sentido la transferencia de políticas públicas es una forma de cooperación y validación entre tomadores de decisiones que con la intención de integrar el redes de elites globalizadas, acceden a la implementación y aceptación de las formas de política públicas promovidas desde organismos internacionales/transnacionales, promoviendo un vaciamiento del Estado, evidente en la determinación externa y de carácter privado, acerca del deber ser del Estado, lo que en términos de Davies, se constituye en "una forma de gobierno, sin gobierno" (Davies 1999), lo cual en la práctica se traduce en la injerencia de organismos internacionales en las practicas locales.

- A principios de la primera década del siglo XXI, en América Latina se inicia un proceso de avance regional, orientado a la profundización de la reforma del Estado y aplicar las orientaciones de los organismos multilaterales y gobiernos centrales respecto de la neoliberalización de las economías y la reducción del tamaño e incidencia del rol del Estado en la regulación del mercado. En este escenario organismos internacionales como la OEA, manifiestan una finalidad central en su actuación, y es la de facilitar procesos de transferencia de políticas en la región, a través de la celebración de cumbres internacionales y el financiamiento, posicionamiento y transnacionalización de las políticas orientadas a la reformar el Estado y la consolidación de las lógicas políticas y económicas de capitalismo en América Latina.

- La investigación acerca del tránsito de la estrategia ISO/IWA 4, en diferentes estadios de la gestión pública territorial mexicana, desde el ámbito local al nacional, elevándose a niveles internacionales y transnacionales, con aplicaciones en ámbitos locales y a partir de allí su réplica institucional en múltiples escenarios y sumando diversos actores locales, evidencian la cada vez más influyente acción de redes de poder y organismos transnacionales en la formulación de la política, en donde los gobiernos locales son cada vez menos independientes y más proclives a ser coercionados de forma directa e indirecta por actores posicionados en ámbitos políticas y económicos transnacionales, recreando las dinámicas y pugnas de la globalización en los cada vez mas reducidos y marginados espacios del ejercicio del gobierno local.

REFERENCIAS

- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Área de Gestión de Comunicaciones, Marzo de 2007, consultado en http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-121851.html
- Alcaldía de Providencia, memorias 2do SEMINARIO INTERNACIONAL, Gestión Integral de Gobiernos Locales, Julio 2009
- Alcaldía Mayor de Bogotá, Balance de Resultados del Plan de Desarrollo Distrital 2012 – 2016, "Bogotá Humana", Bogotá D. C., 01 de Diciembre de 2015
- Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., Política Pública de Transparencia, Integridad y No Tolerancia con la Corrupción En Bogotá, (documento técnico de soporte) Agosto de 2015.
- Aranda Vollmer, Rafael (2004) Poliarquías urbanas. Competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México. Ciudad de México. IFE/Miguel Ángel Porrúa. Citado por Díaz (octubre – diciembre de 2012).
- Babb, Sarah (2005) Del nacionalismo al neoliberalismo: El ascenso de los nuevos Money Doctors en México. En Daniel Mato (coord.), Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, pp. 155-172.
- Barzelay, M. (2003). Introduction: The Process Dynamics of Public Management Policymaking. International Public Management Journal, 6 (3), 251-281.
- Barrios Mario Alejandro, Tesis de Maestría en Ciencias, Calidad de la gestión de los gobiernos municipales, el caso IWA en Zacatlán, Puebla, México, 2010
- Bennett, C. (1991). How States Utilize Foreign Evidence. Journal of Public Policy, 11 (1), 31-54.
- ____. (1997). Understanding Ripple Effects: The Cross-National Adoption of Policy Instruments for Bureaucratic Accountability. Governance, 10 (3), 213-233.
- Bulmer, S., Dolowitz D., Humphreys P. y Padgett S. (2007). Policy Transfer in European Union Governance. London: Routledge.
- Bijker, W. (1995): Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of Sociotechnical Change, MIT Press, Cambridge.

- Bravo Javier, Carlos Medina Plascencia, sin calidad moral, http://zonafranca.mx/carlos-medina-plascencia-sin-calidad-moral-ex-dirigente-panista/ julio 17, 2012, León Guanajuato
- Callon, Michel (1986). “Algunos elementos para una sociología de la traducción: la domesticación de las vieiras y los pescadores de la bahía de St. Brieuc”. A Juan M. iranzo; Teresa González de la Fe y José R. Blanco (coords.). Sociología de la cien-cia y la tecnología. Madrid: CIS, p. 259-282
- Carlos Téllez Valencia, David Martínez Mendizábal, Política social y pobreza en Guanajuato. Reconstrucción de una trayectoria local útil para las entidades federativas, en Revista Relaciones 2013.
- Centro de Estudios Estratégicos ITESM, Guanajuato Siglo XXI-Tomo Primero, 1993, https://repositorio.itesm.mx/ortec/handle/11285/574881
- Cerny, P. (1990). The changing architecture of politics. Structure, agency, and the future of the State. London: Sage.
- Comisión Económica para América latina y el Caribe, CEPAL, Proposiciones para una Política Social Moderna que Contribuya al Desarrollo social, diciembre 1994, http://archivo.cepal.org/pdfs/1994/S9400150.pdf
- Common, R. (2001). Public Management and Policy Transfer in South East Asia. Aldershot: Ashgate.
- Contraloría de Bogotá, Revista Control Capital, Mayo - Julio 2014
- Contreras Deisy, entrevista por Vladimir Garzón, Bogotá, 3 de mayo de 2016
- Chávez Sofía Capacita Autor de Norma de gobernabilidad a quienes conformarán observatorio ciudadano. En periódica Al Calor Político” Ver. 06/09/2013http://www.alcalorpolitico.com/informacion/capacita-autor-de-norma-de-gobernabilidad-a-quienes-conformaran-observatorio-ciudadano-123846.html#.VvXOzdJ97ct
- David Easton, Esquema para el análisis político, Buenos Aires, Amorrortu editores S.A., 1979, p. 79.
- De la Cruz Marta Lucia, entrevista por Vladimir Garzón, Bogotá, 14 de abril de 2016

- Dezalay y Garth, La internacionalización de las luchas por el poder. La competencia entre abogados y economistas por transformar los Estados Latinoamericanos, ILSA/Universidad Bolivariana, Santiago, 2002, 390 p.
- Diario Oficial de la Federación. (2006). Decreto que Establece las Medidas de Austeridad y Disciplina del Gasto de la Administración Pública. 267
- Dirección General de Desarrollo Institucional de León, oficio DGDI/DIPCA/3134/12. del 3 de diciembre de 2012, en "Millones sin comprobar y domicilios 'fantasma', anomalías en el Fidegoc y Observatorio Ciudadano de León" por Fernando Velázquez, 9 de enero, 2013, en http://zonafranca.mx/millones-sin-comprobar-y-domicilios-fantasma-anomalias-en-el-fidegoc-y-observatorio-ciudadano-de-leon/
- Dolowitz, D. P. & Marsh D. (1996). Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature. Political Studies, XLIV (4), 343-357.
- Dussauge Laguna, transferencia de políticas y modernización administrativa: historia (y moralejas) de cuando el programa de mejoramiento de la gestión chileno "viajó" a México, Revista de Gestión Pública Volumen I, Número 2 Julio-Diciembre 2012 .
- El Espectador, A juicio cinco alcaldes locales de la administración de Gustavo Petro, Bogotá 1 febrero de 2016
- Espejel Franz Ignacio, Carlos Medina Plascencia, sin calidad moral: ex dirigente panista, en entrevista a Javier Bravo López, Zona Franca, Julio 17 - 2012, http://zonafranca.mx/carlos-medina-plascencia-sin-calidad-moral-ex-dirigente-panista/
- Espejel Franz, entrevista por Vladimir Garzón, Bogotá, 27 de febrero de 2016.
- Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Gobernación, Diario Oficial http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=677347
- Evans, M. (Ed.) (2004). Policy transfer in global perspective. Aldershot: Ashgate.
- _____ & Davies, J. (1999). Understanding policy transfer: a multilevel, multidisciplinary perspective. Public administration, 77.
- Elizarras Alejandro, entrevista por Vladimir Garzón, Bogotá, 12 de marzo de 2016.
- FIDEGOC, Presentación del Libro "Los Observatorios Ciudadanos de León, Aguascalientes y Coyomeapan y la Norma Página 1 de 4 Internacional ISO 18091:2014 para la calidad en el gobierno local", en http://www.gobiernosconfiables.org/Aviso/Healy.pdf

- Figueroa Emilio, entrevista por Vladimir Garzón, Bogotá, 8 y 20 de abril 2016.
- Gadsden Carlos, en memorias del Encuentro Sectorial de Administración Central, México D.F 20- 21 DE ABRIL DE 2015
- GADSDEN Carlos. IWA 4: para incrementar la confiabilidad en los gobiernos locales. En: Revista Política Digital en Línea, (consultado 24 marzo de 2014.) Disponible en: <http://www.politicadigital.cl/?P=leernoticia&Article=20697&c=5>
- Gadsden Carlos, Sistemas de Gestión de la Calidad en la Administración Pública, Presentación en Encuentro Sectorial de Administración Central, México, D.F., 20 – 21 de abril de 2015
- Gadsden Carlos, IWA 4: para incrementar la confiabilidad en los gobiernos locales, en Política Digital, http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticiaprint&Article=20697 2010
- Gasiorowski-Denis Elizabeth, Gobiernos Claros y Gobiernos de Honestos, en ISO focus Mayo-junio 2014, http://www.iso.org/iso/es/isofocus_104.pdf
- Gadsden Carrasco Carlos, Directrices internacionales para la aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales, Directrices internacionales para la aplicación de la ISO 9001:2000 para Gobiernos Locales, .Secretaria del IWA 4, 2006 en file:///C:/Users/Vladimir%20Garzon/Documents/Downloads/IWA%204%20presentacion%20(11).pdf
- Garzón Vladimir, Informe de Talleres Metaplan con funcionarios públicos de las Alcaldías Locales, junio 2015.
- Gobierno Federal, Plan Nacional de Desarrollo: Programa Nacional para un Auténtico Federalismo 2002-2006
- Grau, Marc (2007). “Ressenya de: Tirado,F. y Domènech,M. ‘Lo Social y lo virtual’”. Athenea Digital. Revista de pensamiento e investigación social, núm. 11 [En línea] http://psicologiasocial.uab.es/athenea/index.php/atheneaDigital/article/view/377/337> [Consulta: 23 de juliol de 2007]
- Guerrero Omar, El fin de la Nueva Gerencia Pública, en Revista Chilena de Administración Pública / N° 13 Junio 2009Nancy Flores, Proyecto México 2030: la venta de un país, Contralinea 2010. http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2010/02/21/proyecto-mexico-2030-la-venta-de-un-pais/

- Hoyos Luis Alfonso, entrevista en Revista Libertad y Desarrollo, Santiago de Chile agosto 2008
- ICONTEC, Norma Técnica Colombiana, NTC ISO 9004, 2010
- Instituto Tecnológico Autónomo de México, ODCA: campaña contra la izquierda en Latinoamérica, en revista México en el mundo, VOLUMEN 4 NÚMERO 2, MAYO 2007
- Llano 7 Días, Mexicanos explicaron en Villavicencio cómo hacer gobiernos confiables 11 de septiembre de 2012
- Habermas, J. 1993 Ciencia y técnica como ideología (México DF: Rei).
- Lawler, D. (2010b) «Intenciones y artificios». Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad (CTS). Buenos Aires. Vol.5, núm. 14, abril, págs. 117-124.
- Law, John (1998). “Del poder y sus tácticas. Un enfoque des de la sociología de la ciencia”. A Miquel Domènech y Francisco Tirado (eds.) (1998). Sociología Simé-trica. Ensayos sobre ciencia, Tecnología y Sociedad. Barcelona: Gedisa, p.63-107.
- Latour, Bruno (1998). “De la mediación técnica”. A Miquel Domènech i Francisco Tirado (eds.) (1998). Sociología Simétrica. Ensayos sobre ciencia, Tecnología y Sociedad. Barcelona: Gedisa, p. 29-64
- Lash, S. (1997a), Sociología del posmodernismo, Amorrortu, Bs. As.
- Lozano Ayala Alejandro, "Aspectos sobre política pública. Ejercicios e instrumentos para el análisis" En: Colombia 2008. ed: Logoformas S.A.
- Medina, Carlos, presentación norma ISO 18091, recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=d6SmLV2g7Y0, publicado por Gabriel Gaona el 1 abr. 2014.
- Michael E. Kraft and Scott R. Furlong, Public Policy: Politics, analysis, and alternatives, 2nd edition, Washington D.C., CQ Press, 2007, p. 5. 2 José Antonio Ocampo, Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina, Bogotá, Editorial Norma, 2004, p. 171.
- Ministerio de Educación Nacional, Otorgan a Acción Social máximo galardón latinoamericano en calidad, Abril de 2009, consultado en http://www.mineducacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-187965.html

- Mora Alva Arturo, Permanencia del PAN como gobierno municipal de León, Guanajuato 1988-2006 Rasgos de la hegemonía del poder local, Universidad Iberoamericana León, 2011
- Moreno de Caro, Exposicion de motivos al proyecto de ley 872 de 2003, consultado en https://www.redjurista.com/Documents/xp_exm_l0872003.aspx
- Morales Jaime, entrevista por Vladimir Garzón, Bogotá, 13 de abril de 2016.
- OEA, Consejo Permanente acta de la sesión ordinaria celebrada el 14 de agosto de 2001, Aprobada en la sesión celebrada el 11 de julio de 2002. 2002
- OEA, DECLARACIÓN DE LA PAZ celebrada el 29-31 de julio de 2001, 4 octubre 2001
- OEA, Acta Reunión De Trabajo Preparatoria de la II reunión de ministros y autoridades de alto nivel responsables de las políticas de descentralización, gobierno local y participación ciudadana (RIAD), Cancún, Quintana Roo, México Septiembre, 2002
- OEA, Acta segunda reunión de ministros y autoridades de alto nivel responsables de las políticas de descentralización, gobierno local y participación ciudadana a nivel municipal en el hemisferio, México, septiembre de 2003
- OEA, ACTA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA CELEBRADA EL 9 DE DICIEMBRE DE 2009 Aprobada en la sesión del 20 de abril de 2011
- Ortíz García, Martín, “¿Quién gobierna León? Un ensayo crítico de los últimos 20 años” en revista Entornos, UIA León.
- OSZLAK y G. O'DONNELL (1981), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/Nº 4. Reimpreso en Redes, Vol. 2, Núm. 4, 1995, Universidad Nacional de Quilmes.
- Petro Gustavo, Petro se despacha en El País de Madrid, en entrevista en Revista Semana, octubre 2015.
- Puello-Socarrás, José, Del Homo Economicus al Homo Redemptoris. Emprendimiento y Nuevo Neo-liberalismo”. Otra Economía. Revista Latinoamericana de Economía Social y Solidaria, Vol. 4, No. 6. 2010
- Quijano, Anibal. Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. En libro: La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas. Edgardo Lander (comp.) CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina, Julio de 2000. P.246

- Reguillo, Rossana. Formas del saber. Narrativas y poderes diferenciales en el paisaje neoliberal. En publicación: Cultura y Neoliberalismo. Grimson, Alejandro. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Julio 2007
- Rionda Jorge Isauro Transición de Poder En Guanajuato (1991 – 2013), en Revista Electrónica de Ciencias Sociales Volumen 4 Número 15, diciembre 2013
- Rionda Luis Miguel, Guanajuato: el aprendizaje de la democracia y la difícil vivencia de un gobierno dividido, en Frontera Norte VOL. 8, núm. 16, julio-diciembre de 1996
- Rovira Cristóbal, Dependencia Y Globalización. Nueva Perspectiva Para Una Vieja Temática, en Revista de Sociología Nº 17 – 2003 Facultad de Ciencias Sociales – Universidad de Chile.
- Salamanca Felipe, entrevista por Vladimir Garzón, Bogotá, 3 de mayo de 2016.
- Secretaría de Gobernación, Decreto por el que se expropia por causa de utilidad pública una superficie de 29-76-24.89 hectáreas de temporal de uso común, de terrenos ejidales del poblado Los Rodríguez, Municipio de Silao, Gto. (Reg.-038) 1995, en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4880821&fecha=06/09/1995
- Poder Ejecutivo Federal. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.
- Rhodes, R.A.W., Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central governments of Britain, Unwin Hyman, Londres, 1998.
- Rhodes, R.A.W. (1988) Beyond Westminster and Whitehall: the Sub-central governments of Britain, Unwin Hyman, London
- . Richardson, J.J. y Jordan, A.G. (1979) Governing under Pressure: the policy process in a Post-Parlamentary Democracy, Martin Robertson, Oxford
- Zamora F., Gerardo Municipalización: un proceso por los caminos de Guanajuato, Política y Cultura, núm. 7, otoño, 1996, pp. 147-154, Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco, Distrito Federal, México
- TAO & Asociados, S.C., Carta de Bogotá, 2009, en http://www.taosc.com.mx/contenido/Paquete_Basico_TAO/Colombia/DECLARACION%20DE%20BOGOTA%20%20DEFINITIVA.pdf?phpMyAdmin=1bc768394c20d16053374399b717b9e2

- Tejedor de la Iglesia César, Las Falacias De La Ideología Neoliberal, Oxímora revista internacional de ética y política, núm. 5. otoño 2014. PP.41-62
- Téllez Valencia Carlos, La construcción de la tecnocracia en León y su proyecto inacabado de participación social, El Colegio de Michoacán, 2014
- Trejo Alejandra, Las economías de las zonas metropolitanas de México en los albores del siglo XXI, en Revista de Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 28, núm. 3 (84), 2013, México.
- Universidad del Rosario, Diagnostico de las competencias de las Autoridades locales y de las Localidades, en sus dimensiones Normativa y funcional, Bogotá, junio de 2010
- Veeduría Distrital, Estudio técnico para la contratación 2012
- Veeduría Distrital, Circular 02 del 15 de enero de 2015
- Veeduría Distrital, Informe de Verificación Ciudadana, Observatorio Ciudadano Localidad de Suba Vigencia 2014
- Veeduría Distrital, Acta de Comité Directivo, 30 de julio de 2014.
- Vega Encabo Jesús, Estado de la cuestión: filosofía de la tecnología, en Revista THEORIA No. 66, 2009, Madrid
- ____. (2000). Learning from Abroad: The Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. Governance, 13 (1), 5-23.