

Implementación de políticas públicas Una antología

María del Carmen Pardo
Mauricio I. Dussauge Laguna
Guillermo M. Cejudo, eds.
Centro de Investigación
y Docencia Económicas
Ciudad de México, 2018

Por GABRIELA SOTELO QUISPE*

pp. 193-199

Este libro contiene una valiosa traducción al español de diez trabajos académicos sobre implementación de políticas públicas y busca contribuir a la discusión analítica sobre sus procesos y determinantes, convertida en un campo académico y práctico fundamental en las últimas décadas. Estos artículos fueron publicados originalmente en inglés, la mayoría en el transcurso de la última década y han sido escritos por importantes académicos tanto de Europa como de Estados Unidos.

En el capítulo introductorio, los editores sostienen que el objetivo de la antología es presentar los análisis y resultados, así como los vacíos teórico-conceptuales y las propuestas teóricas y metodológicas para el estudio de la implementación de políticas públicas. Los diez trabajos reunidos coinciden en conceptualizarla como el proceso que convierte las intenciones del gobierno de transformar ciertos insumos en acciones, resultados y efectos.

En primer lugar, Pardo, Dussauge y Cejudo presentan los argumentos que respaldan la importancia de analizar la implementación de políticas públicas, así como la complejidad que caracteriza a estos estudios, derivada de la gran cantidad de variables que intervienen en ella y que determinan el éxito de las políticas. Entre las variables que sugieren tomar en consideración para el análisis se encuentran los recursos, las capacidades, las estructuras, los intereses y los beneficiarios o *grupos meta* de las políticas.

El primer artículo que presenta el libro se titula «Implementación». Se trata de un trabajo clásico de Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn, publicado en 1984. Los autores

* Doctora en Ciencias Políticas y Sociales con mención en Ciencia Política por la UNAM (México). Magister en Políticas Públicas por Flacso. Politóloga por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú.
Correo-e: gabriela.sotelo@politicas.unam.mx

resaltan la importancia del libro fundacional de Pressman y Wildavsky, publicado en 1973, dado que marcó un hito en el reconocimiento de la importancia de analizar la implementación en el estudio de las políticas públicas e inauguró una etapa de creciente producción académica sobre la materia.

Hogwood y Gunn retoman el trabajo de Gunn (1978), quien estableció una guía acerca de los motivos por los cuales cualquier estado de «implementación perfecta» sería prácticamente inalcanzable en la práctica. En el artículo, los autores hacen referencia a las condiciones previas que deberían ser satisfechas para que fuese perfecta y además explican por qué hay pocas probabilidades que se concreten en la práctica.

En la última parte, enumeran los aportes de diversas disciplinas de las ciencias sociales para analizar la implementación desde el enfoque de arriba hacia abajo (*top down*) con el objetivo de promover la eficacia de la implementación, entre los cuales se encuentran los siguientes: a) enfoques estructurales, b) enfoques procedimentales y de gestión, c) enfoques de comportamiento y, por último, d) enfoques políticos.

El segundo artículo del libro, «Perspectivas sobre la implementación: estatus y reconsideración» de Søren C. Winter (2012), repasa y sistematiza la investigación producida en el área de implementación de políticas públicas. Para ello, procede a la identificación y caracterización de tres generaciones de investigación y en cada sección del artículo se examinan los principales aportes y discusiones teóricas y metodológicas correspondientes a cada generación.

Los estudios pioneros se caracterizaron por incorporar pocas variables teóricas centrales, como el número de actores y puntos de decisión y la validez de la teoría causal. Estos estudios fueron de corte exploratorio y produjeron nuevas teorías. Los estudios de segunda generación, surgidos a partir de 1980, tenían como objetivo el desarrollo de marcos analíticos que sirvieran de guías al análisis empírico. Esta producción de modelos teóricos estuvo marcada por la disputa entre las perspectivas de implementación de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba (*bottom up*). Dentro de esta corriente también surgieron estudios que intentaron conciliar ambos modelos, tales como el marco de las coaliciones promotoras de Sabatier (1986). La tercera generación tuvo como objetivo poner a prueba las teorías con estudios de casos comparativos y estadísticos. El énfasis se colocó en el control de terceras variables dentro del análisis.

En la última sección, Winter presenta un análisis crítico de la producción científica en este rubro y sugiere recomendaciones para la investigación, entre las cuales se pueden enumerar las siguientes: aceptar la diversidad de teorías; proponer hipótesis y teorías parciales sobre la implementación; buscar aclaraciones conceptuales; centrarse en los resultados e impactos como variables dependientes, y multiplicar los estudios comparados y estadísticos para identificar las diferentes variables presentes. Además, resalta la importancia de la metodología y, como propuesta para futuras investigaciones, sugiere colocar el foco en

explicar la variación en los resultados o comportamientos de implementación y los efectos de estos comportamientos sobre los *grupos meta* o poblaciones objetivo.

El tercer artículo, «La tesis de una implementación incongruente: reexamen de Pressman y Wildavsky» de Peter L. Hupe (2011), tiene como objetivo examinar la validez empírica de la tesis de una implementación incongruente. La cuestión de fondo es explorar los efectos de las variables intermedias entre las intenciones del gobierno y el desempeño gubernamental. Para ello, propone revisar los efectos de estas variables sobre la implementación de las políticas.

En las siguientes secciones del artículo, Hupe examina los efectos de la jerarquía en la implementación a partir de evidencia empírica y procede a presentar una explicación de los supuestos que se desprenden del enfoque de arriba hacia abajo. También identifica tres limitaciones del efecto de dicha jerarquía. Finalmente, revisa la tesis de una implementación incongruente y presenta los hallazgos de su análisis en la sección de conclusiones.

El cuarto artículo incluido se titula «Cómo implementar el paradigma de investigación de tercera generación en las investigaciones sobre implementación de políticas: una evaluación empírica». Harald Sætren (2014) se propone mostrar una evaluación actual con sustento empírico de la investigación sobre la materia en cuestión. Una de las preguntas sobre las cuales gira el artículo es ¿cuál es el estado de este campo de investigación actualmente? Las otras interrogantes del artículo están relacionadas con los avances en relación con la producción teórica y metodológica.

Sætren advierte que el paradigma de la tercera generación de estudios de implementación ha puesto en evidencia que los enfoques teóricos de corte explicativo son preferibles a los enfoques atóricos o solamente descriptivos. El artículo subraya el aporte de documentos y explicaciones con mayor nivel de detalle sobre supuestos resultados mixtos como producto de la investigación empírica y actualiza la bibliografía en este campo de análisis.

El quinto artículo de autoría de Peter J. May (2012) se titula «El diseño y la implementación de las políticas públicas». May plantea como argumento medular que los diseños de políticas públicas proveen el plan de trabajo para su ejecución y establecen los puntos nodales sobre los que basculan los esfuerzos para asegurar o socavar la implementación.

En la primera sección, el autor analiza la influencia del diseño de políticas públicas sobre la implementación, reconociendo que hay poca claridad sobre cómo los diferentes diseños la obstaculizan o facilitan. En este acápite realiza un rastreo de la evolución de los cambios en los estudios en la materia entre 1970 y 1990, identificando un giro que se inicia en el estudio de programas y políticas públicas y luego transita hacia el análisis de los diversos instrumentos y herramientas de políticas. Este desplazamiento buscaría comprender mejor cómo funcionan los instrumentos e incluir dentro del análisis sus aspectos políticos. Si bien el estudio de los instrumentos de políticas otorgó una base más sólida para el análisis, no se ha alcanzado un consenso respecto a cuáles son los componentes más relevantes.

May señala que se deben incluir dentro del análisis los compromisos que se asumen para obtener el respaldo hacia una política pública, así como las decisiones tomadas durante el proceso y los efectos de estos sobre el diseño y la implementación. Un aspecto clave en el diseño de políticas públicas es formular instrumentos y enfoques de implementación (medios) que sean adecuados a las intenciones de la política pública (objetivos). Además, es fundamental que el entorno político, conformado por los grupos destinatarios y el personal de campo a cargo de la implementación, apoye y legitime dichas intenciones, dado que en caso contrario pueden subvertir incluso el mejor diseño de política.

El artículo analiza cómo los diferentes entornos políticos generan ciertos desafíos en el diseño e implementación, así como también la forma en la cual los factores políticos inciden en las decisiones sobre las distintas combinaciones de instrumentos. A partir de la revisión de la literatura sobre la relación entre diseño e implementación de políticas públicas, May identifica avances en esta última a partir de un énfasis en los diseños de políticas públicas que incluyen medidas centradas en la capacidad de los intermediarios para generar un mayor compromiso con los objetivos.

El sexto artículo, «Aspectos políticos del diseño y la implementación de políticas: un estudio comparativo de dos programas belgas de vales de servicios» de Diederik Vancoppenolle, Harald Sætren y Peter Hupe (2015), presenta un análisis de dos programas de servicios de bienestar social que tuvieron resultados diferentes. Entre las características similares de ambos programas se encuentran que tenían objetivos generales semejantes y usaban el mismo tipo de instrumentos, incorporando alianzas entre el sector público y privado.

Ambos programas contaban con un sistema de vales de servicio para actividades domésticas, pero estaban dirigidos a diferentes grupos meta. Los autores se plantean explicar por qué, si ambos programas compartían tantas características, desembocaron en resultados diferentes. Este análisis se inscribe en los estudios de tercera generación de implementación de políticas, caracterizados precisamente por diseños de investigación comparados más rigurosos y con fundamentos teóricos más fuertes.

Vancoppenolle, Sætren y Hupe toman como punto de partida teórico el modelo integrado de Winter (2012). Explican el diseño de investigación, la metodología y las variables que determinan el diferente desempeño de los programas. Finalmente, analizan los hallazgos encontrados en la investigación y la contribución de este tipo de análisis para el estudio comparado y la literatura sobre implementación.

El séptimo artículo, «Un modelo de implementación basada en el aprendizaje» de Jill Schofield (2004), plantea como hipótesis que los gerentes públicos tienen que aprender una variedad de técnicas detalladas y en muchos casos nuevas con el objetivo de implementar directrices de políticas que en la mayoría de los casos suelen ser ambiguas. A partir

de los datos recopilados mediante la evaluación de la inversión de capital en el Servicio Nacional de Salud del Reino Unido, el autor muestra un modelo de implementación basado en el aprendizaje que permite a los administradores públicos comprender cómo pueden promover nuevas iniciativas de políticas. El modelo permite observar cómo se desenvuelve el proceso de aprendizaje y la forma en que se emplea para resolver problemas relacionados con la introducción de nuevas iniciativas de política.

En los siguientes apartados del artículo, Schofield presenta la discusión teórica sobre modelos de implementación de políticas públicas, así como la bibliografía en torno al aprendizaje. Luego, presenta el diseño de investigación longitudinal y los aspectos metodológicos de su propuesta, la cual toma como fuente de información empírica cuatro estudios de caso y veinte entrevistas no estructuradas. Finalmente, presenta los hallazgos de su innovador modelo de implementación basada en el aprendizaje.

Como parte de las conclusiones del artículo, Schofield sostiene que el modelo utiliza datos primarios correspondientes a la fase de implementación de un proceso de políticas. En consecuencia, desliga el análisis de la etapa de diseño de políticas, lo cual podría abrir un debate sobre la conveniencia de analizar la implementación, independientemente de las demás etapas del proceso de políticas. Además, propone una condición adicional para su análisis: la capacidad de los actores de políticas.

El octavo artículo es «La implementación y el problema de gobernanza: una perspectiva de los grupos de presión» de Paul Cairney (2009). Su objetivo es resaltar los vínculos analíticos del enfoque de arriba hacia abajo. Se centra en la literatura sobre implementación y gobernanza, enfatizando en la disminución del control central como un problema. Además, detalla la brecha entre las expectativas de la cúpula y los resultados observados de las políticas en la base, lo que habitualmente se denomina *brecha de implementación*. También incluye como elemento el problema de certificar que las políticas sean implementadas por autoridades subordinadas como los gobiernos subnacionales y los organismos prestadores de servicios.

El artículo compara los procesos de políticas británicas con los casos de los gobiernos descentralizados de Escocia y Gales. La fuente de información proviene de entrevistas extensas realizadas a grupos de presión y tomadores de decisiones, orientadas a identificar cómo se percibió el éxito de las políticas en cada país. Una de las ventajas de este estudio comparado es que permite analizar los desarrollos de políticas en sistemas políticos que tienen pocos problemas de gobernanza.

Como parte de los resultados del análisis, Cairney encuentra que, a partir de la información obtenida en las entrevistas, no se puede confirmar que los gobiernos descentralizados tengan menos problemas en la implementación. Una explicación más robusta sugiere que la brecha entre las expectativas y los resultados que se esperan de las políticas recae en las actitudes de los grupos de presión y los gobiernos hacia el propio proceso.

El noveno artículo, «Reconsiderando los fracasos en la implementación: la perspectiva de los regímenes de políticas públicas» de Peter J. May (2015), presenta la discusión teórica sobre la interacción entre política y políticas públicas, y resalta las ventajas de emplear un enfoque de regímenes de políticas públicas como una aproximación conceptual para tomar en cuenta los factores políticos determinantes del éxito o fracaso de la implementación. Dicho enfoque define a los regímenes como arreglos de gobierno para abordar problemas de políticas. Además, analiza la interacción entre ideas, actores y arreglos institucionales en un régimen dado.

May presenta los enfoques tradicionales sobre la implementación y el fracaso de políticas públicas. Los aportes de estos análisis radican en identificar los factores causales de los fracasos, así como también contribuir con una serie de instrucciones para fortalecer los enfoques de implementación y con ello reducir en la práctica las probabilidades del fracaso de políticas.

La perspectiva de regímenes permite analizar cómo los actores promueven las ideas que son medulares de acuerdo a cierto enfoque de política pública, así como los arreglos institucionales que refuerzan la cohesión de las políticas públicas y, por último, si dicho enfoque cuenta con el apoyo o la oposición de los actores involucrados. Las ideas son medulares, porque orientan el ejercicio del gobierno, mientras que los arreglos institucionales dan estructura a la autoridad, los flujos de información y los vínculos al atender los problemas de política.

El autor finalmente presenta el análisis de los elementos políticos de la implementación de la reforma de salud en Estados Unidos luego de la promulgación de la Ley de Protección al Paciente y del Cuidado de la Salud a Bajo Precio en 2010. Al partir de la perspectiva de regímenes de política, el autor identifica las limitaciones, así como las posibilidades de optimizar la evolución de la reforma de salud en dicho país.

El último artículo del libro, «'Y lo demás es implementación': una comparación de enfoques sobre lo que sucede en los procesos de políticas públicas más allá de las grandes expectativas» de Peter L. Hupe y Michael J. Hill (2016), se propone explorar el significado de la implementación, así como identificar y hacer una clasificación de los enfoques de investigación que se incorporan al estudiar la relación entre el diseño y la implementación de políticas. La pregunta que guía el artículo es ¿cómo varía la manera en que se observa el vínculo entre una política pública como algo que se diseñó y sobre lo que se decidió y la implementación como el producto final de los objetivos de dicha política?

El texto ofrece una evaluación del potencial de cada enfoque de investigación para comprender y explicar el proceso que se desarrolla luego de que se diseñaron los objetivos de las políticas públicas. Como resultado, los autores presentan cinco tipos de enfoques respecto al vínculo entre políticas públicas e implementación: a) enfoque técnico, b) enfoque normativo, c) enfoque de control, d) enfoque institucional, y e) enfoque comparado.

Esta diversidad pone en evidencia que detrás de un concepto existen múltiples enfoques para analizar el fenómeno, lo cual podría ser una fuente de confusión y factor determinante de un escaso diálogo y comunicación entre investigadores. Finalmente, sugieren la importancia de hacer investigaciones empíricas para establecer hasta qué punto la visión de la implementación como una apuesta para conseguir ciertos objetivos sigue siendo un factor generalizado en la administración pública.

Este libro constituye sin duda un gran aporte a la discusión teórica en el área de implementación de políticas públicas, dado que ofrece a la comunidad académica de habla hispana diez artículos fundamentales, escritos por importantes investigadores del tema. El texto reúne discusiones teóricas y metodológicas centrales sobre la desarrollada desde la década de 1970 y permite rastrear cómo ha evolucionado este campo de estudios hasta la actualidad. Esto permite a los académicos, sean novatos o experimentados, identificar en una sola obra los principales enfoques, autores y metodologías empleadas para su estudio, además de permitir observar los vacíos teóricos y las nuevas agendas de investigación en el área.

Los artículos compilados permiten identificar diversas variables que son medulares para desentrañar la complejidad del proceso de implementación de políticas. Esto constituye una contribución teórica y metodológica para futuras investigaciones sobre el tema, puesto que también presenta nuevas propuestas que pueden replicarse en nuevos análisis.