

El proceso y las acciones en el análisis de las políticas públicas

Federico Rivera Romero*

EL ANÁLISIS DE LAS ACCIONES DE LOS ACTORES SOCIALES EN EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE EL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA, EL DISEÑO DE LA AGENDA, LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA, LA TOMA DE DECISIONES, LA IMPLEMENTACIÓN, LA EVALUACIÓN Y LA COMPARACIÓN DE LA POLÍTICA, REQUIERE DE APROXIMACIONES TEÓRICAS PARA COMPRENDER EL ÉXITO DE LA POLÍTICA A TRAVÉS DEL TIEMPO. EL ESTUDIO DE DIFERENTES TEORÍAS, BRINDA AL ANALISTA DIFERENTES HERRAMIENTAS Y DE UTILIDAD EN LA GESTIÓN DEL CONOCIMIENTO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

PALABRAS CLAVES: POLÍTICA; POLÍTICA PÚBLICA; POLÍTICA COMPARADA; ACTORES SOCIALES

KEY WORDS: POLITICS; PUBLIC POLICY; COMPARATIVE POLITICS; SOCIAL ACTORS

Introducción

Los autores Goodin y Klingemann (2001), explican que la palabra política tiene en castellano dos acepciones bien diferentes. La primera corresponde a la expresión inglesa *politics* con la que se designa la práctica de la competencia política, especialmente entre partidos y a través de estrategias desarrolladas por los políticos profesionales. Es la actividad dirigida a la conquista, ejercicio y mantenimiento del poder

o, como algunos la denominan, es “el arte de lo posible”. La segunda hace referencia al vocablo inglés *policy* (policies en plural) con significado de directriz o curso definido de acción, deliberadamente adoptado y perseguido para conseguir un determinado objetivo.

La política pública para Goodin y Klingemann (2001, p. 801) es una aproximación al estudio de la política que analiza el gobierno a la luz de los asuntos públicos más importantes, es decir, es una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o un conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que les afecta y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios. También, la política pública (*public policy*) es la suma de las actividades

* **Doctor en Gobierno y Políticas Públicas. Profesor de la Universidad de Costa Rica y Coordinador del Doctorado en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP.**

Recibido: 16 de agosto del 2012.
Aceptado: 21 de agosto del 2012.

de los gobiernos, por medio de una actuación directa de agentes, en la medida en que tenga una influencia sobre la vida de los ciudadanos. Ahora, el proceso de las políticas públicas (policy process) es un proceso de decisión creativa compuesta de actividades de recomendación, prescripción, invocación, aplicación y finalización.

Objetivo general

Analizar las políticas públicas por medio del estudio de las diferentes teorías para conocer el proceso de las acciones de los actores sociales en la formulación, la implementación y la evaluación de las políticas.

La formulación y la implementación de la política

De acuerdo a Chaqués (2007), la definición de política pública más amplia que existe es que una política pública es todo lo que el Estado decide hacer y no hacer. En el concepto de política pública, el elemento clave es el Estado, la voluntad de intervención por parte del Estado en la gestión de problemas, que pasan a ser públicos con la voluntad de crear un impacto, de transformar alguna cosa. Esta definición de política pública es un concepto que se puede usar en el ámbito nacional, regional, local, pues siempre existe esta idea de autoridad con poder político.

Para el autor Salazar (1995), las políticas públicas se pueden entender como el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas. En este caso, casi nunca una política pública es una sola decisión, que por lo general involucra un conjunto de decisiones que se pueden dar de manera simultánea o secuencial en el tiempo. Son además decisiones del Estado o, si se requiere, del régimen político. El Estado cuando no toma posición frente a algún problema, o se lo omite, esta actitud es también una toma de posición, es decir, que al no tomar posición, está tomando posición, a la espera de que, por ejemplo; el problema se desenvuelva solo, enfrentándolo de manera muy particular. Sin embargo, no siempre el Estado puede enfrentar a todos los problemas por múltiples razones: falta de recursos, tiempo, circunstancias, presiones e intereses. El Estado enfrenta de manera prioritaria aquellos que socialmente obedecen a una mayor presión, o tiene una mayor incidencia.

La política pública es la parte ejecutora de la administración pública, y debe responder a los problemas sociales con acciones y decisiones. La necesidad de definir una política pública representa el interés de la sociedad en su conjunto, de reconciliar los intereses locales divergentes y de asegurar un cierto grado de coordinación e integración de las políticas de desarrollo. Los especialistas en ciencias políticas (Goodin y Klingemann, 2001, p. 802)

definen las políticas como las decisiones más importantes de una sociedad, acciones apoyadas sobre una aprobación amplia o amenaza de sanciones, es un proceso conformado por sistemas y niveles, articulando en etapas: la iniciación, la estimación, la selección, la implementación, la evaluación y la terminación.

Para Subirats (1992), el proceso de elaboración de políticas públicas implica decisiones e interacciones entre individuos, grupos e instituciones, influenciadas sin duda por las conductas, las disposiciones del conjunto de individuos, grupos y organizaciones afectadas. No obstante, no deberían estudiarse solo intenciones sino también conductas para entender cómo se elaboran las políticas públicas, el autor Lindblom (1991), señala que se deben considerar las siguientes preguntas:

- “¿Quiénes y cómo se elaboran las políticas?,
- ¿Cómo son las características de los participantes?,
- ¿Cuáles fases y qué papeles juegan?,
- ¿De qué autoridad u otro poder disfrutan?,
- ¿Cómo se relacionan y controlan unos a otros?”

Para Lindblom (1991, p. 30) la elaboración de las políticas públicas es analíticamente limitada y debe dejar un espacio a las políticas, en la medida en que:

- Pueda fallar y la gente crea que así es.
- No pueda resolver el conflicto de los valores y los intereses.
- Sea demasiado lenta y costosa.
- No pueda decir de manera concluyente cuáles problemas confortar.

El especialista en políticas públicas Aguilar (1996) argumenta que las políticas públicas implican también actividades de comunicación pública a la implementación de estrategias, convirtiéndose en un conjunto de actividades posteriores a la toma de decisiones iniciales que les dan origen (actividades retrospectivas), a través de las cuales es posible proveer de elementos evidenciales, argumentativos y de persuasión, todos ellos necesarios para la obtención de consensos. En síntesis, una política pública, implica establecer una o más estrategias, orientadas a la resolución de los problemas públicos o a obtener de mayores niveles de bienestar social, resultantes de los procesos de decisiones tomados a través de la coparticipación del gobierno y la sociedad civil, donde se establecen los medios, los agentes y los fines de las acciones a seguir, para alcanzar los objetivos señalados.

Para Aguilar (1996, p. 32) lo referente a las políticas entendidas como estrategias encaminadas a una finalidad determinada, que comúnmente, es la resolución de los

problemas, una política puede ser aquí una regulación, ahí, una distribución de diversos tipos de recursos (los incentivos o los subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá, una intervención redistributiva directa, más allá, dejar hacer a los ciudadanos. El proceso amplio de la aplicación de las políticas públicas (es decir, contemplando sus cuatro grandes etapas: el diseño, la elaboración, la implementación y la evaluación), precisamente por su carácter público, ofrece una amplia gama de estrategias de acción, que llevan implícita la corresponsabilidad entre el gobierno y los gobernados.

Los actores en las políticas públicas para Salazar (1995, p. 62) son básicamente de tipo político o social. Los de tipo político son fundamentalmente, los partidos y los movimientos. Los actores de tipo social se relacionan con aquellos que se consideran como movimientos sociales u organizaciones gremiales, los que pretenden mediante distintas estrategias, presionar al Estado, para que considere un determinado problema como político, es decir, con un carácter general y formule las respuestas en términos de políticas públicas. Cualquier problema de un gremio, sea éste empresarial, de trabajadores o un movimiento social, generalmente, posee respuestas sectoriales, particulares, privadas. La presión sobre el Estado pretende que éste lo considere como importante, como asunto público y que formule respuestas en términos de políticas. Se da un tránsito de una

situación subjetiva considerada, precisamente, por la intervención de actores en su definición y evaluación.

Los actores alternativos para Salazar (1995, p. 73) constituyen un aspecto relevante, en el proceso integral de las políticas públicas. Aunque no tienen los mayores recursos del poder, pueden incidir en las decisiones y lograr que sus propuestas sean asumidas parcial o totalmente, por el grupo político dominante, con el propósito de convertirlas en directrices con mayor peso, aceptación o fundamento. Para Alcántara (2007), las responsabilidades de las instituciones son administrativas y políticas. Las primeras son la adecuada ejecución y desarrollo de los programas de acuerdo a protocolos establecidos y de acuerdo a unos objetivos y finalidades establecidas. No obstante, hay mecanismos de control, auditoría, evaluación para llevar a cabo este tipo de análisis, pero las responsabilidades políticas solo se dirimen en los procesos electorales, es decir, a través de la confianza que la gente da periódicamente a aquellos que son elegidos para poner adelante sus programas que suponen implementar políticas públicas.

El estudio de la macro y micro implementación

Para Aguilar (2003) la investigación tiene que encarar dos problemas:

- La literatura existente se nutre principalmente de estudios de caso no teóricos, de calidad muy diversa.
- La mayoría de los estudios abordan los problemas de implementación que surgen en un solo nivel de algún sector de la política o, cuando mucho, entre dos de estos niveles.

El análisis de la implementación carece de un marco conceptual capaz de ubicar a los estudios particulares en el sector más amplio al que corresponde y facilitar las comparaciones intersectoriales. Los estudios empíricos parecen estar convergiendo en tres zonas de coincidencia:

- Al significado de la implementación y el problema.
- Rechazando las formulaciones simplistas.
- Identificar los mecanismos políticos fundamentales en la arena de la política social.

El dominio del análisis de la implementación: el primer paso consiste en identificar las características y las fuentes de dificultad e incertidumbre que aparecen durante la implementación, la que consiste en el cumplimiento de una decisión

proveniente de la autoridad. Una política determinada, **P**, los resultados, **R**, ocurrirán. El análisis de la implementación es el estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados. La implementación no siempre implica problemas serios y, en algunos, ni siquiera constituye un problema en ningún sentido.

El modelo R&D (Investigación y Desarrollo):

- Invención de un tipo de tecnología (*un método técnico para lograr un propósito práctico*) y aplicación de pruebas “de laboratorio”.
- Realización de pruebas y demostración en el campo.
- Comunicación de la tecnología a los usuarios potenciales.
- Adopción de la tecnología, *por ejemplo*; una vez sembrada la semilla, las consecuencias fluyen automáticamente.

En estos casos la tecnología domina a los resultados. Las políticas públicas de los años sesenta y setenta partían con el enfoque R&D que suponía la dominancia tecnológica e ignoraba la implementación.

Indicador	Insumos y los resultados de la política (secuencia)
Eficacia de la implementación	Si P, entonces I (donde una opción política, P, conduce a la implementación de un programa particular, I). eslabón perdido
Validez técnica	Si I, entonces R (donde el programa implementado, I, conduce a determinados resultados, R)

Los analistas parten del supuesto de que la política, especialmente cuando se inscribe en la arena social, existe únicamente en la medida en la que se le implementa y de que, en consecuencia, la “bondad” de la mayoría de las ideas no puede comprobarse prescindiendo de su implementación. Ambas relaciones constituyen el dominio del análisis de la implementación. El programa implementado depende de la compleja interacción entre la opción política y el contexto institucional de la política.

I = f (P, Institución)

La arquitectura de la macro – implementación: el problema de la macro – implementación consiste en que la implementación de las políticas nacionales implica no uno sino dos tipos de problemas. El gobierno debe llevar a cabo sus políticas de tal manera que pueda ejercer influencia sobre las organizaciones locales. El contexto institucional es todo un sector de la política, que abarca desde los niveles del gobierno hasta los locales. El problema de

la micro – implementación es en respuesta a las acciones del gobierno, las organizaciones locales tiene que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas. El contexto institucional es una organización local.

Para Aguilar (2003, p. 294) la integración débil indica que:

- Cada organización tiene sus propios problemas, perspectivas y propósitos; en ellos se refleja su estructura y cultura particulares.
- Cada organización opera con mayor o menor autonomía dentro de la macro – estructura general de su sector.

Los autores “Levine (1972) y Wildavsky (1973), han advertido que mientras mayor sea la cantidad de organizaciones y de acuerdos inter-organizacionales necesarios para implementar una política, mayores serán también la incertidumbre y la dificultad de la implementación.

La política pasa a través de diversas organizaciones que la implementan de manera secuencial, de tal modo que el resultado logrado por una de las organizaciones responsables se convierte en el insumo

que recibirán las demás organizaciones. El programa finalmente implementado y, en secuencia, el resultado final de la política, dependen de esta serie de transacciones.

Indicador	Secuencia
Administración	Si P, entonces G (donde una decisión política de la autoridad, P, da lugar a un programa gubernamental)
Adopción	Si G, entonces A (donde el programa gubernamental, G, conduce a la adopción de un proyecto local, A)
Micro – implementación	Si A, entonces I (donde el proyecto local, A, abre paso a la implementación de una determinada práctica, I)
Validez técnica	Si I, entonces R (donde la práctica implementada, I, produce resultados, R)

La secuencia es un largo proceso, que va de la política a las operaciones. No puede hablarse de un flujo continuo y certero desde la iniciación de la política hasta la producción de los resultados. La administración consiste en la transformación de una decisión política en un programa específico del gobierno. La adopción, de los proyectos en el nivel local, puede implicar una fuente adicional de incertidumbre en la implementación: una fractura entre los lineamientos programáticos y la respuesta local. La fractura depende del grado de consonancia entre los intereses locales

y los objetivos programáticos del gobierno. La falacia de la adopción es la suposición de que el proyecto adoptado equivale y es igual a la práctica implementada. La mutación consiste en la adaptación de un proyecto a su contexto organizativo local durante la implementación. Si n localidades adoptan un proyecto, puede esperarse que se produzcan n prácticas implementadas diferentes.

Sí A, entonces, I1, I2,.....,In

La macro–implementación suele ser más compleja:

Un programa gubernamental puede conducir a la adopción de diferentes proyectos, es decir, **Sí G, entonces A1..., Am.**

Por lo general hay más de un programa gubernamental implementándose en el mismo sector de la política, es decir, **Sí P, entonces G1..., Gp.**

La micro-implementación: supone habitualmente la necesidad de un cambio organizativo en el nivel local. La ejecución fiel de los programas gubernamentales requiere por lo general que se produzcan cambios en los procedimientos normales de operación de las organizaciones responsables. Supone la necesidad de cambios organizativos. La representación de la micro-implementación se interpreta mediante la relación:

$$I = f(A, \text{Organización})$$

Lo que significa que una práctica implementada en el nivel local depende de la relación entre el proyecto adoptado y las características de la organización responsable de la implementación.

Indicador	Secuencia
Adaptación del proyecto (mutación)	$I = f(A, \text{Organización})$
Adaptación organizativa	$\text{Organización} = f(A, I)$

Lo que ocurre con un proyecto depende no solamente de las características del mismo y de la organización que lo ejecuta, sino también de lo que ocurre con la propia organización como consecuencia del proyecto y de la manera que se implementa. Las fases del modelo micro-implementación son:

Movilización. Son los funcionarios de las organizaciones locales (gerentes, supervisores, superintendentes) quienes toman las decisiones en torno a la adopción del proyecto y plantea su ejecución.

Implementación por parte del prestador de servicios. Estos planes son puestos en funcionamiento por los prestadores directos de los servicios y no por los funcionarios.

Institucionalización. Una práctica implementada podría tener muy corta vida a menos que los funcionarios emprendan las acciones adecuadas para institucionalizarla, es decir, lograr que la práctica implementada pase a formar parte de los procedimientos normales de operación de la organización.

De acuerdo a Bardach (2001) las políticas públicas se centran en las siguientes preguntas:

- ¿Qué es el análisis de las políticas públicas?
- ¿Cómo se lleva a cabo?

La estructura, desde la definición del problema hasta la propuesta

concreta y las posibles formas de exponerla y generar consensos para su implementación. El análisis de políticas públicas no es un conocimiento o modelo específico, es la manera como utilizamos el conocimiento de otras ciencias para resolver, justa y eficientemente, problemas concretos de política pública. En el caso que fuéramos los tomadores de decisiones tendríamos que plantearnos las siguientes preguntas:

- ¿Cuál información es relevante?
- ¿Cómo construir el argumento?
- ¿Cómo empezar?
- ¿Cómo definir el problema?
- ¿Qué tipo de información y cómo clasificarla?
- ¿Cómo evaluar las alternativas?
- ¿Cómo saber quiénes son los autores relevantes
- ¿Cómo lidiar con actores importantes, pero renuentes a colaborar?

TABLA No.1

LOS OCHO PASOS PARA EL ANÁLISIS DE POLÍTICAS DE ACUERDO A BARDACH EUGENE

Pasos	Características
1. Definición del problema	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudará a estructurar la argumentación de la propuesta. "Retórica del tema" –primera información-. Enfocarse en un solo problema. • Excesos y deficiencias –incluir "demasiado"- Ejemplo; creciendo demasiado lento. • Definición evaluativa -¿Qué tipo de problemas privados merecen ser tratados como asuntos públicos, y por lo tanto, tratar se resolverlos a través de fondos públicos? • Cuantificar hasta donde sea posible -¿Qué significa creciendo demasiado lento? • Las condiciones que causan problemas son también un problema, hacer un diagnóstico de estas supuestas causas y definir las como problemas que deben mitigarse o eliminarse. • Perder una oportunidad es un problema, ¿Podrían los analistas ir más allá de la tediosa labor de remendar y componer problemas? ¿Dónde encontramos oportunidades para perfeccionar políticas creativas que no hayan sido identificadas primero por quejas, amenazas?

Continúa...

...viene

Pasos	Características
	<ul style="list-style-type: none"> • Trampas comunes en la definición de problemas, definir la solución dentro del problema. Hay que limitar la obtención del problema a una mera obtención y dejar abierta la búsqueda de soluciones.
2. Obtención de información	<ul style="list-style-type: none"> • Tratar de obtener únicamente aquellos datos que puedan convertirse en “conocimiento” que a su vez pueda convertirse en “información” que tenga que ver con el problema previamente definido. Evaluar la naturaleza y la extensión del problema. Valorar las características particulares y estimar las políticas de algunas personas, que han pensado que funcionaría en situaciones similares. • ¿Cuál es valor evidente de la información? • La mejor práctica es buscar y utilizar analogías, tienen similitudes muy instructivas. • Incluir la opinión de críticos potenciales. • Perspectivas para crear un grupo que apoye la propuesta.
3. Construcción de alternativas	<ul style="list-style-type: none"> • Comenzar de lo general a lo particular, ¿dónde debo buscar ideas? • Anotar las alternativas que están proponiendo o al parecer tienen en mente los actores políticos clave. • Trate de proponer alternativas que puedan ser mejores que las que en ese momento están siendo discutidas por los actores políticos. • “No emprender ninguna acción; dejar que las tendencias continúen su curso”. • Las tendencias en movimiento probablemente persistirán y alterarán el problema. • Analizar las causas del problema, es útil preguntarse ¿podemos explicar o entender el “sistema” por el cual este problema se mantiene tal y como está, o bien, se sigue desarrollando? • Reduzca y simplifique la lista de alternativas, la estrategia de intervención directa debe ser implementada por una o varias organizaciones y contar con una fuente de financiamiento. Las “variantes” de la estrategia “básica” incluyen diferentes métodos de implementación y de financiamiento. • Se puede considerar las “variantes”, tanto en términos de magnitud como de cobertura. “Alternativa” no significa necesariamente que las opciones de política se excluyan entre ellas.
4. Selección de criterios	<ul style="list-style-type: none"> • Aplique criterios para juzgar resultados y no alternativas. • Maximice el bienestar de las personas, “Costo – efectividad y “Costo – beneficio” o criterio de “eficiencia”.

Continúa...

...viene

Pasos	Características
	<ul style="list-style-type: none"> • Ponderación de los criterios de evaluación conflictivos, a) el proceso político se hace cargo de él (dejar que los procesos gubernamentales y políticos existentes efectúen la ponderación), b) el analista impone una solución (modifica pero no reemplaza). • Criterios prácticos, legalidad, viabilidad política, solidez en condiciones de implementación administrativa y perfectibilidad.
5. Proyección de los resultados (es el paso más difícil)	<ul style="list-style-type: none"> • La política tiene que ver con el futuro, no con el pasado y presente. • La proyección de los resultados es otra manera de decir "sea realista". • Modelos causales: la proyección depende de la comprensión de las relaciones causa – efecto. Modelos: a) Un "mercado" (el equilibrio a través del intercambio), b) "producción" (perspectiva de optimización mediante el modelo investigación de operaciones), c) procesos evolutivos (variación, selección y retención aleatorias), y d) modelos organizacionales y políticos. • El problema del optimismo, formulación de escenarios (estudiar sistemáticamente posibles escenarios adversos). Falta de conocimiento científico y técnico necesario para producir normas racionales y legalmente defendibles. • La heurística desde la perspectiva del otro – Si yo fuera X ¿Cómo actuaría? • Efectos secundarios no deseados, el riesgo moral aumenta, sobrerregulación, buscadores de renta. • Los costos éticos del optimismo, ¿cuál podría ser el costo de que me equivocara y quién tendría que cargar con él? • Matriz de resultados.
6. Confrontación de costos	<ul style="list-style-type: none"> • Problema de atribución múltiple, el hecho de que la alternativa de no solución sea predominante, al mismo tiempo que los criterios evaluativos de las diferentes opciones no sean fácilmente medibles (transformando su valor equitativo). • Análisis del mínimo aceptable o punto de inflexión, expresar las ponderaciones y balances en términos de magnitud y dirección (estructurar los costos y beneficios). • Incertidumbre acerca del futuro. • Tenemos que decidir a- cuánta confianza tienen en que se alcance este punto de inflexión, b- si este grado de confianza basta para garantizar una decisión afirmativa.

Continúa...

...viene

Pasos	Características
	<ul style="list-style-type: none"> • Si la proyección de los resultados no es posible confrontar no ponderar, un error común al comparar distintas ponderaciones es hacerlo en términos de alternativas y no de resultados esperados.
<p>7. Decida (Sirve para verificar cuán bien ha realizado su trabajo hasta este momento)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • A menos que pueda convencerse a sí mismo de la viabilidad de cierto curso de acción, probablemente no podrá convencer a su cliente de ello. • Limitar sencillamente su historia a explicar las confrontaciones pertinentes y dejarle la decisión por completo a su cliente (tal vez considere apropiado incluir sus propias recomendaciones).
<p>8. Cuente su historia (Comprobar la realidad contando la investigación)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluar los otros públicos con los que probablemente tendrá que tratar. • ¿Cuál es la relación entre usted y su cliente? • ¿Quién cree usted que usará su análisis y con qué propósito? • Podría alguien utilizar sus resultados para apoyar una propuesta de política? • ¿Le parecería deseable si algunos actores lo utilizaran e indeseable si lo hicieran otros? • ¿Quiere hacer algo para segregar su consejo sobre política en función del tipo de público que podría al que quiere llegar (o no llegar)? • ¿Está utilizando usted, quizá inadvertidamente, "palabras Smith" que apartarían a cierto público? • ¿Qué medios de comunicación hay que utilizar? • Su historia debe tener un estilo narrativo fluido y lógico. • Trampas comunes: seguir los ocho pasos, matizar compulsivamente (una manera de evitar este error es utilizar adjetivos o frases adjetivas como "mucho" o "en promedio"), muestre su trabajo (no incluir todos los hechos), enumeración sin explicación (es bueno hacerlo cuando no son muchas), estilo (evitar el burocrático, académico, parlanchín y enterados. Ejemplo; "todos sabemos lo detestables...."). • Apéndice: las cosas que hace el gobierno, ¿Qué podría hacer usted? ¿Por qué podría hacerlo usted?

Para Bardach (2001) la recopilación de información para la investigación de las políticas públicas:

- Cómo empezar.
- Localización de las fuentes importantes (personas a personas, personas a documentos, documentos a documentos, documentos a personas). Fuentes de primera y segunda mano.
- Obtención de acceso y uso de la ayuda (acceso a informantes que se desea entrevistar).
- Adquisición y uso de la presión (la investigación de políticas se torna un recurso político).
- Protección de la credibilidad (el objetivo es obtener verdades aproximadas).
- Los dilemas estratégicos de la investigación de políticas (hay que acercarse relativamente pronto y tarde al objetivo).

El marco conceptual para Aguilar (2003) es específico en la identificación de las variables básicas y presta atención al modo como las características de la obligatoriedad legal influyen en los acontecimientos subsecuentes e intenta captar la naturaleza dinámica de la

1. Bardach y estos autores abordan la implementación desde la perspectiva del comportamiento estratégico de los diversos actores.

implementación atendiendo a la forma en los cambios de las condiciones socioeconómicas. El marco puede aplicarse a los siguientes tipos de políticas a los intentos de modificar el comportamiento de:

- Los burócratas que trabajan directamente en campo mediante directrices legales.
- Los funcionarios locales y estatales mediante la imposición de condiciones para el otorgamiento de fondos.
- Los actores particulares mediante la imposición de condiciones para el otorgamiento de fondos.

El especialista Aguilar (2003) recomienda analizar ciertos autores que tratan el tema, tales como *Martín Rein* y *Francine Rabinovitz*,¹ los que proponían que se examine el proceso de implementación como la puesta en práctica de tres imperativos:

- El respeto a la intención legal.
- La preocupación de los empleados públicos por la racionalidad instrumental.
- La expectativa generalizada de que la acción acordada requiere consenso, tanto al interior de las dependencias encargadas de la implementación, como en el sistema político.

La metáfora unificadora que permea su análisis es que el proceso de implementación debe concebirse como una serie de juegos en los que participan numerosos actores semi-autónomos, y en los que cada uno de esos actores se esfuerza por proteger sus intereses y obtener acceso a los elementos del programa que están bajo el control de otros. Los autores *Donal van Meter* y *Carl van Horn* ofrecen un modelo sistémico del proceso, incluyendo los siguientes factores, los que condiciona el desempeño del programa:

- Los criterios que rigen las políticas y los recursos (básicamente los fondos).
- El apoyo que existe en el ambiente político hacia las políticas.
- Las condiciones económicas y sociales.
- Las características de las agencias encargadas de la implementación.
- La comunicación de los estándares de las políticas y de otras decisiones en y entre las agencias encargadas de la implementación.
- Los incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas.
- Las decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación.

Los autores *Paul A. Sabatier* y *Daniel A. Mazmanian* manifiestan que es preciso ir más allá. En primer lugar, es necesario realizar esfuerzos adicionales para conceptualizar y explorar empíricamente la vinculación entre el comportamiento individual y el contexto político, económico y legal de la acción. En segundo lugar, debe notarse que todos los marcos de análisis propuestos subestiman seriamente la capacidad que pueda tener una ley para estructurar el proceso de implementación. En tercer lugar, ninguno de los marcos de análisis disponibles pone atención explícita a lo que podría llamarse la tratabilidad (*tractability*) de los problemas a los que se rige una política pública. En cuarto lugar, los marcos de análisis de *Van Meter* y *Van Horn*, el primero explícitamente y el segundo implícitamente, se aplican a programas que pretendan distribuir bienes y prestar servicios, pero desatienden un gran número de programas que buscan abiertamente regular el comportamiento de actores privados en lo que se refiere, por ejemplo, a la protección del consumidor y del ambiente, a la seguridad del trabajador y del comercio interestatal.

Un marco conceptual del proceso de implementación

La implementación es el cumplimiento de una decisión política básica. Ésta se plasma por lo general en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de

órdenes ejecutivos determinantes o como decisiones de los tribunales. El proceso de implementación pasa normalmente a través de varias etapas. Comienza con la aprobación de la ley básica; después pasa por la producción de resultados (decisiones) por parte de las instancias encargadas de la implementación, por el acatamiento de los grupos objetivo a esas decisiones, por los impactos reales de los resultados, tanto los deseados como los no deseados, por los impactos percibidos de las decisiones de la instancia y, finalmente, por las revisiones importantes, efectivas y tentativas, a las que se someta la ley básica.

Dificultades de manejo del cambio: Inconvenientes para medir los cambios en la gravedad de ciertos problemas (Grupos objetivo, tecnología adecuada que permita capacitar). Cualquier programa implica costos y la disponibilidad de la tecnología *versus* los plazos de cumplimiento de los objetivos normativos.

Diversidad del comportamiento prohibido: mientras mayor sea la diferencia del comportamiento que se desea regular, más difícil es formular reglamentos claros y, por lo tanto, será menos probable la consecución de los objetivos normativos.

Porcentaje de población en una jurisdicción política cuyo comportamiento necesita ser modificado: mientras más pequeño y fácil de circunscribir sea el grupo objetivo

cuyo comportamiento requiera modificaciones, más probable será que el apoyo político pueda movilizarse a favor del programa, y por lo tanto, más factible que se consigan los objetivos normativos.

Alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo: a mayor cantidad de cambios requeridos en el comportamiento, más difícil será lograr una implementación exitosa. Es más fácil resolver los problemas:

- Si existe una teoría válida que vincule el cambio en el comportamiento con la disminución del problema, si existe la tecnología necesaria, y si la medición del cambio en la gravedad del problema es poco costosa.
- Si existe una variación mínima en las prácticas conductuales que causan el problema.
- Si el grupo objetivo constituye una minoría de población fácilmente identificable en una jurisdicción política dada.
- Si la cantidad de cambios en el comportamiento no es muy grande.

Una ley específica es aquella decisión política fundamental que debe implementarse, en tanto indica el o los problemas a enfrentar y estipular el o los objetivos a alcanzar. Es necesario que el estatuto asigne con claridad a la instancia encargada de

la implementación la prioridad relativa que las nuevas directrices deberán tener en el conjunto de los programas que esa agencia ya opera. Mientras más precisas y claramente jerarquizadas se presenten las instrucciones de una ley a los funcionarios responsables y al resto de los actores, mayor será la posibilidad de que, tanto las decisiones políticas de las dependencias como el comportamiento de los grupos objetivo, sean congruentes con las directrices. En cuanto a la validez de la teoría casual adecuada incorporada a la ley requiere de:

- Que los principales vínculos casuales (imprevisto) entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa sean bien comprendidos.
- Que los funcionarios responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos.

La raíz de muchos fracasos en la implementación de las políticas son las teorías casuales inadecuadas. En cuanto a los recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación se requiere un mínimo de financiamiento para posibilitar el logro de los objetivos reglamentarios. Uno de los atributos más importantes de cualquier ley es lograr integrar jerárquicamente a las agencias encargadas de la implementación. El grado de

integración jerárquica entre las agencias de la implementación está determinado por:

- El número de instancias de veto o aprobación implicadas en el logro de los objetivos normativos.
- La capacidad que se otorgue a los promotores de objetivos para ofrecer estímulos e imponer sanciones que aseguren la adhesión de quienes cuentan con poder de veto.

La eventual resistencia de las instancias específicas de veto puede superarse si la ley prevé suficientes medios de sanción o de inducción para convencer al actor, sea éste funcionario responsable o grupo objetivo, de que es preferible que modifique su comportamiento. Una ley puede influir más fuertemente en el proceso de implementación si formula las normas de decisión que las dependencias encargadas de la implementación deberán acatar.

No obstante, un programa nuevo necesita que quienes lo implementan no se limiten a adoptar una posición neutral, sino que estén suficientemente comprometidos, de modo que desarrollen nuevos reglamentos y procedimientos para hacer operativas las normas y para hacerlas valer frente a la resistencia de los grupos objetivo o hasta de los funcionarios públicos renuentes a llevar a cabo los cambios prescritos. Los resultados de la implementación son efectos de la interacción entre la

estructura legal y el proceso político. Si está bien diseñada la Ley, ofrece a esos mismos funcionarios directrices políticas suficientes claras y recursos legales para resistir a las presiones de corto plazo que se hagan presentes en la opinión pública; asimismo, les proporciona una considerable capacidad para inducir los cambios conductuales deseados en jurisdicciones locales muy diferentes entre sí.

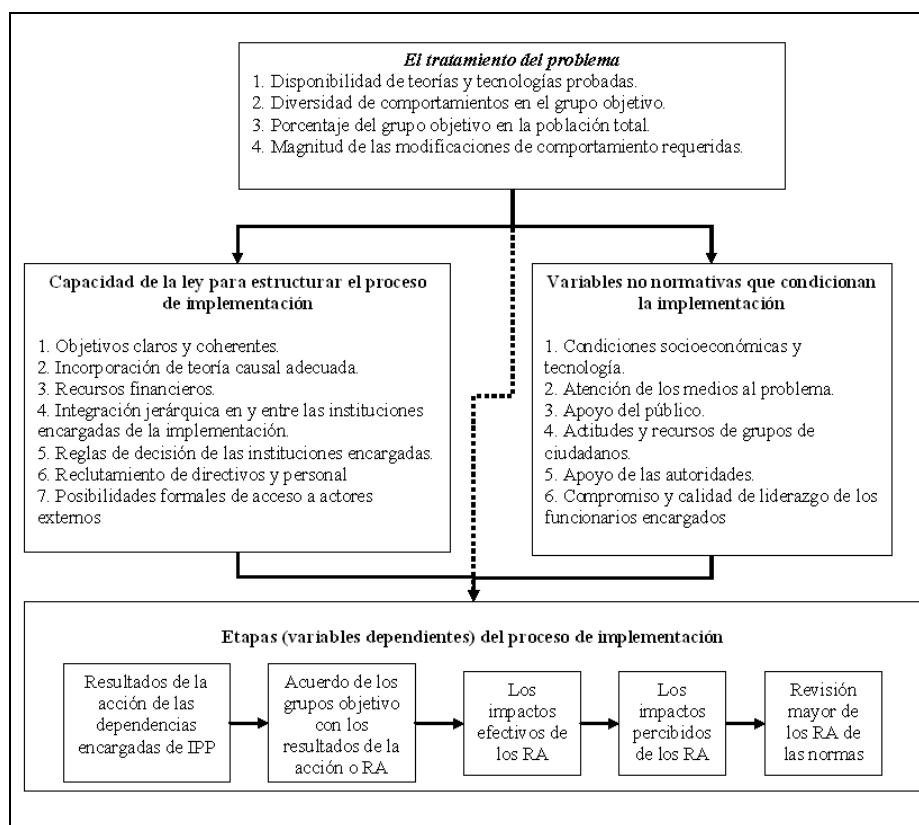
A mayor diversidad económica y prosperidad de los grupos objetivo, mayor probabilidad habrá de implementar con éxito leyes que impongan costos improductivos a esos grupos. Las condiciones sociales, económicas y tecnológicas son algunas de las principales variables exógenas que influyen en las decisiones políticas de las agencias encargadas de la implementación y, en última instancia, en la consecución de los objetivos estatutarios. Una de

las mayores dificultades en la implementación de los programas intergubernamentales es que las dependencias tienen que responder ante autoridades diferentes, que frecuentemente desean imponer políticas distintas.

La estrecha interrelación de las políticas aumenta enormemente la responsabilidad de los encargados de supervisar y proteger la aplicación de un estatuto particular y, por lo mismo, aumenta la probabilidad de que ese estatuto sea gradualmente erosionado por una legislación ulterior inadecuada. Es en el ámbito de la implementación en el que se manifiestan las concepciones personales y profesionales de los funcionarios respecto de lo que debe ser la política. La implementación de los programas implica normalmente contratar a nuevo personal e introducir cambios en el comportamiento de los funcionarios involucrados.

ESQUEMA No.1

EL FLUJO DE LAS VARIABLES DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN



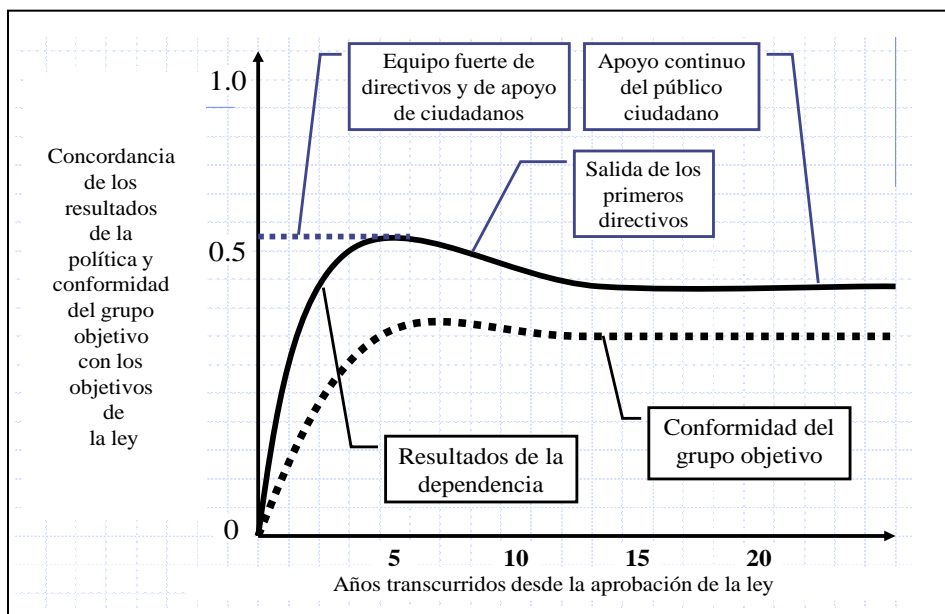
Fuente: Aguilar Villanueva, Luis F. (2003). *La implementación de las políticas públicas*. Tercera Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. Págs. 323 – 372.

En la figura No.1, se observa el escenario de regulación exitosa de una política y ésta depende (Aguilar, 1996, p. 192) en que las tareas desarrolladas por una organización, sean asignadas en forma óptima de

acuerdo a las responsabilidades entre las unidades subordinadas. Esta asignación maximiza el cumplimiento general de los objetivos de la organización.

FIGURA No. 1

ESCENARIO DE LA REGULACIÓN EXITOSA



Fuente: Aguilar Villanueva, Luis F. (2003). *La implementación de las políticas públicas*. Tercera Edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. Págs. 323 – 372.

El proceso de la toma de las decisiones en las organizaciones, consiste en identificar cuál es ese nivel óptimo y a la vez mantenerlo, a través de la adecuación permanente de la distribución interna de las responsabilidades, a los cambios ocurridos en el entorno. Además, para Aguilar (1996, p. 192) la implementación consiste, primeramente, en definir un conjunto detallado de los objetivos, que refleje fielmente, la intención fundamental de una política determinada; posteriormente, se fundamenta en asignar a las unidades subordinadas, las responsabilidades y los parámetros del desempeño, los que sean congruentes con esos objetivos, en supervisar el desempeño del sistema y en llevar a cabo los ajustes internos necesarios, para elevar el grado del cumplimiento de los fines de la organización.

Las políticas públicas implican también actividades de comunicación pública a la implementación de estrategias (Aguilar, 1996), convirtiéndose en un conjunto de actividades posteriores a la toma de decisiones iniciales que les dan origen (actividades retrospectivas), a través de las cuales es posible proveer de elementos evidenciales, argumentativos y de persuasión, todos ellos necesarios para la obtención de consensos. En síntesis, una política pública, implica establecer una o más estrategias, orientadas a la resolución de los problemas públicos o a obtener de mayores niveles de bienestar social, resultantes de los procesos de decisiones tomados a través de la coparticipación del go-

bierno y la sociedad civil, donde se establecen los medios, los agentes y los fines de las acciones a seguir, para alcanzar los objetivos señalados.

Lo referente a las políticas entendidas como estrategias encaminadas a una finalidad determinada, que comúnmente, es la resolución de los problemas, una política puede ser aquí una regulación, ahí, una distribución de diversos tipos de recursos (los incentivos o los subsidios, en efectivo o en especie, presentes o futuros, libres o condicionados), allá, una intervención redistributiva directa, más allá, dejar hacer a los ciudadanos (Aguilar, 1996: 32). El proceso amplio de la aplicación de las políticas públicas (es decir, contemplando sus cuatro grandes etapas: el diseño, la elaboración, la implementación y la evaluación), precisamente por su carácter público, ofrece una amplia gama de estrategias de acción, que llevan implícita la corresponsabilidad entre el gobierno y los gobernados.

Actores sociales y las políticas públicas

Las relaciones entre el proceso de formulación y la implementación de las políticas públicas y su análisis horizontal no es obligatorio, se utiliza como guía para tener un mejor panorama del proceso de las políticas y sus acciones de los actores sociales. Para Garita (2004), es

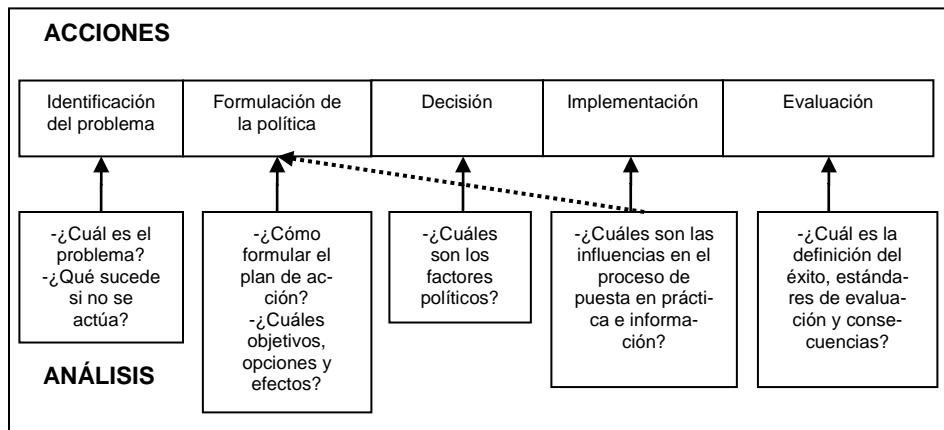
un instrumento de análisis, ya que las políticas públicas necesitan de un procedimiento y método. La política tiene una relación con el objetivo, el que se puede distorsionar en el entorno interno por las políticas, los procedimientos, el método y por las tareas. Los objetivos son la razón de la existencia de las organizaciones y la política marca la ruta para lograr el objetivo.

De acuerdo a Subirats (2007) éste no es un proceso tan fragmentado y es un instrumento más analítico que real, pues para el analista que trabaja algún tema específico,

los actores no son nada conscientes de que éste es así, ni la realidad va así, sino que es el analista quien de una manera determinada estructura esa realidad y la hace comprensible, ese es el valor añadido del análisis cualitativo. Pero puede ser perfectamente, una vez que existe la decisión, se vaya hacia atrás. El actor social puede decir que tiene presupuesto para hacer tal cosa, y hace una campaña para que la gente vea que eso es muy importante, y responde ante ese problema a pesar que la agenda social no exista o exista poco.

ESQUEMA No. 2

LAS ACCIONES DE LOS ACTORES SOCIALES Y EL ANÁLISIS EN EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS



Fuente: Subirats Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para la Administración Pública. Madrid, 1992.

En el esquema No.2, se observa el proceso de las acciones de los actores sociales responsables de identificar el problema, formular, decidir, implementar y evaluar la política pública y cómo los actores en la etapa de la implementación de la política deben regresar a la etapa de la formulación y considerar las nuevas acciones, posiciones, intenciones y decisiones políticas del Estado, de las empresas cooperativas, para replantear y modificar la política, considerando que este mismo proceso se pueda repetir en el corto, mediano o largo plazo, después de la nueva implementación, ya que los actores pueden cambiar de posición y decisión en el proceso u otros pueden ser los actores sociales, con diferentes intereses políticos y económicos.

Para Subirats (2007), las empresas son actores más de las políticas públicas y por el momento su capacidad de influencia sobre los poderes públicos para generar políticas que respondan a sus intereses, es evidentemente muy posible, como esas empresas en ese mercado pueden como otros actores, *por ejemplo*, los sindicatos, organizaciones no gubernamentales, o cualquier otro actor, puede tratar de influir sobre los poderes públicos para conseguir que esos poderes públicos hagan avanzar una política pública que dé respuesta a sus problemas.

El gran elemento diferencial que tiene una política pública es que cuenta con un recurso que los actores privados no cuentan, es el recur-

so normativo. El recurso de la ley, el de la jerarquía que aun sigue siendo importante, y ese recurso no está a disposición de los actores privados, los que tienen mucho interés en influir sobre los poderes públicos para que éstos utilicen uno de los recursos, que es el normativo en beneficio si es posible de sus intereses, para los actores en cualquier política pública utilizan los recursos que tienen algunos actores y que son:

- Económicos.
- Políticos, se movilizan en las calles, hacen manifestaciones y amenazan.
- Cognitivos, pueden pedir informes a expertos para que avalen tu posición o buscar un informe. Esto es un recurso de carácter cognitivo, y se está utilizando un argumento de carácter de conocimiento para tratar de influir en los cambios.

Los actores presionan para conseguir que el poder público utilice el recurso más importante que tiene, que es el recurso de carácter normativo, esto sería un poco la hipótesis. En cuanto a la pregunta *¿pueden las empresas privadas hacer una política pública?*, puede tratar de que los poderes públicos hagan una política pública que los beneficie, pero ellos no pueden hacer una política pública, deben de pasar por el filtro de los poderes públicos.

En el análisis de la política comparada Subirats (2007) conside-

ra el tema de la regulación. El caso de las políticas de una institución está ante un caso del ámbito de regulación, pues se debe mirar hasta qué punto la lógica de agencia, la teoría de agencia puede servir o no en este sentido. Además, la capacidad del agente principal o no de agente del control principal, y hasta qué punto los actores sociales están regulados por el Estado o son actores que han capturado al Estado, en este sentido el analista debe de responder a la pregunta ¿Cuál es la lógica de equilibrio?

Los actores en las políticas públicas (Salazar, 1995: 62) son básicamente de tipo político o social. Los primeros son fundamentalmente, los partidos y los movimientos. Los actores de tipo social se relacionan con aquellos que se consideran como movimientos sociales u organizaciones gremiales, los que pretenden mediante distintas estrategias, presionar al Estado, para que considere un determinado problema como político, es decir, con un carácter general y formule las respuestas en términos de políticas públicas. Cualquier problema de un gremio, sea éste empresarial, de trabajadores o un movimiento social, generalmente, posee respuestas sectoriales, particulares, privadas. La presión sobre el Estado pretende que éste lo considere como importante, como asun-

to público y que formule respuestas en términos de políticas. Se da un tránsito de una situación subjetiva considerada, precisamente, por la intervención de actores en su definición y evaluación.

Los actores alternativos constituyen un aspecto relevante (Salazar, 1995:73) en el proceso integral de las políticas públicas. Aunque no tienen los mayores recursos del poder, pueden incidir en las decisiones y lograr que sus propuestas sean asumidas parcial o totalmente, por el grupo político dominante, con el propósito de convertirlas en directrices con mayor peso, aceptación o fundamento. En la entrevista, el especialista en ciencia política Alcántara (2007), manifiesta que las responsabilidades de las instituciones son administrativas y políticas. Las primeras son la adecuada ejecución y desarrollo de los programas de acuerdo a protocolos establecidos y de acuerdo a unos objetivos y finalidades establecidas. También, hay mecanismos de control, auditoría, evaluación para llevar a cabo este tipo de análisis, pero las responsabilidades políticas solo se dirimen en los procesos electorales, es decir a través de la confianza que la gente da periódicamente aquellos que son elegidos para poner adelante sus programas que suponen implementar políticas públicas.

TABLA No.2

**LA CLASIFICACIÓN PROPUESTA POR THEODORE LOWI
PARA MEDIR LA ACCIÓN DEL ESTADO Y LAS INSTITUCIONES
EN LAS POLÍTICAS**

Aplicación Nivel de Coerción	INDIVIDUAL	COLECTIVA
DÉBIL	Políticas Distributivas	Políticas de Infraestructura
FUERTE	Políticas	Políticas Redistributivas

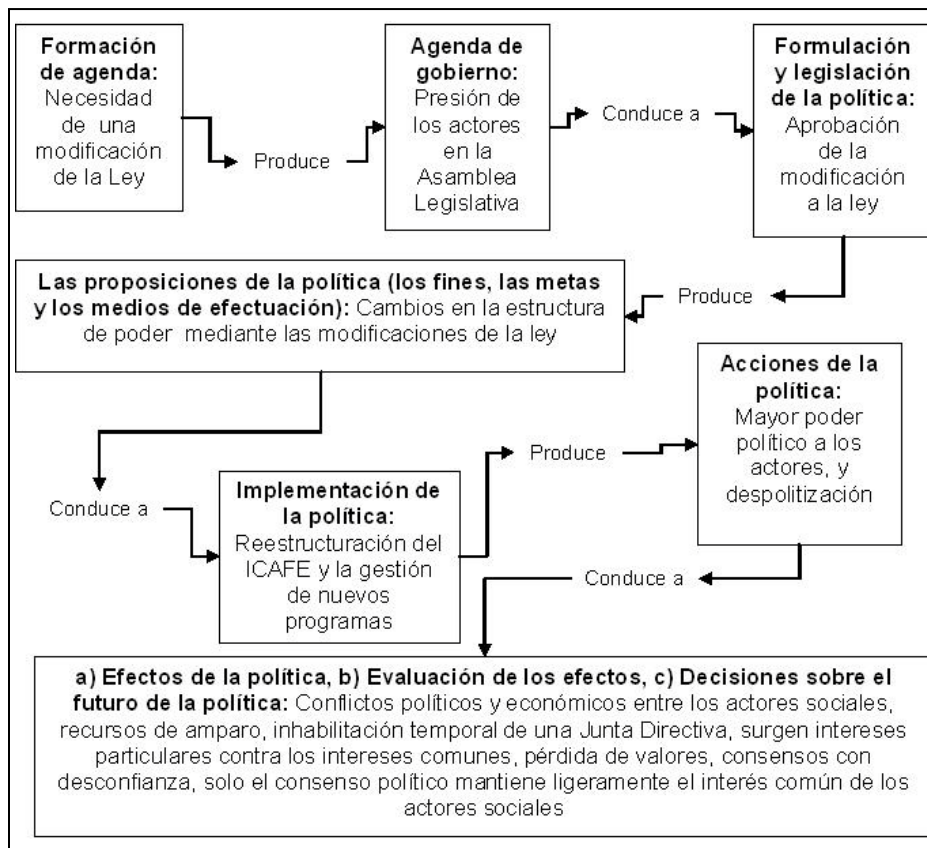
Fuente: Una elaboración de Carlos Salazar sobre las políticas públicas.

En la tabla No.2, se observa la matriz planteada por Salazar (1995), haciendo referencia al especialista en políticas públicas, Theodore Lowi, quien considera la clasificación propuesta para establecer las categorías del manejo de los parámetros de la coerción, aduciendo que siempre, la acción del Estado pretende influenciar el comportamiento de los

individuos, ya sea de manera individual o colectiva. En este orden de ideas, la coerción puede ser débil o fuerte y su aplicación individual o colectiva. El uso de esta herramienta es para tener una mayor aproximación, sobre el papel del Estado en las acciones, las posiciones y las decisiones políticas.

ESQUEMA No. 3

LAS CARACTERÍSTICAS DE LA FORMACIÓN DE LA AGENDA EN EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS



Fuente: Elaboración propia con base a los esquemas analizados del autor Luis Aguilar sobre la implementación de las Políticas.

Conclusiones

Las diferentes teorías expuestas por diferentes autores sobre las políticas públicas es una herramienta para comprender a los actores sociales, cuando inciden, accionan y deciden la política a nivel nacional, local y regional. Estas teorías se aproximan al objeto de estudio desde diferentes enfoques sobre el análisis de las políticas públicas, por lo tanto, no son una fórmula, un modelo o un esquema que debe de seguir el analista al pie de la letra, sino más bien, debe de considerarse como herramientas que se deben de usar y combinar de acuerdo al caso, tiempo, espacio, institución y al tipo de actor social en estudio.

En este sentido se puede tomar de referencia alguna teoría y complementarla con las teorías que más se aproximen al análisis que se pretende hacer. Las teorías ayudan a entender los pasos a seguir, el proceso de la micro y la macro implementación en relación a las causas y efectos, el proceso de las acciones en el tratamiento del problema, el diseño de la agenda, la formulación, la decisión, la implementación y la evaluación. También, se muestran diferentes enfoques por medio del análisis del escenario de una política exitosa y el uso de la matriz para medir los diferentes atributos y características de los niveles de coerción, ya sean débiles o fuertes y la aplicación individual y la colectiva para conocer la acción del Estado y las instituciones en las

políticas distributivas, infraestructura, reglamentarias y redistributivas.

Además, de entender lo que conducen y producen las decisiones políticas en el proceso de la formación de la agenda en la etapa de la implementación. Los actores sociales formulan la agenda con la necesidad de modificar una ley que les compete. El actor debe de tener una relación con el Ministro de la Presidencia para llevar por medio del Ejecutivo la agenda al Parlamento, o bien, tener un actor estratégico (diputado, asesor de un diputado) dentro del Parlamento para que se discuta como la agenda de gobierno, lo que conduce a la formulación y legislación de la política. Esta decisión puede producir cambios en la estructura de poder entre los actores porque los intereses individuales, los comunes y los generales se manifiestan. En el momento que ésta conduzca a la implementación de la política, produce acciones de la política por obtener el actor mayor poder político y económico. Esto conduce al análisis de los efectos de la política, la evaluación de los efectos y a las decisiones sobre el futuro de la política.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (2003). La implementación de las políticas públicas. Tercera edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. pp. 281 – 316.

- _____. (1996). El estudio de las Políticas Públicas. Estudio introductorio y edición. Segunda edición, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México. p. 27.
- Alcántara Sáez, Manuel. (2007). Catedrático de la Universidad de Salamanca y especialista en Ciencias Políticas. En la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid. Madrid, España. Entrevistado el 8 de febrero.
- Bardach Eugene. (2001). Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas. Editorial Miguel Ángel Porrúa. Centro de Investigación y Docencia Económicas. Segunda reimpresión. México.
- Chaqués Bonafont, Laura. (2007). Especialista en Política Pública, Profesora y Coordinadora del Doctorado de Ciencia Política y Políticas Públicas. Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política. Universidad de Barcelona. Barcelona, España. Entrevistada el 8 de marzo
- Charles Lindblom. (1991). El proceso de elaboración de políticas públicas. Editorial MAP. México. p. 10.
- Garita Bonilla, Luís. Estado, Sociedad Civil e Interés Público. Curso del Programa del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica. San José, II Ciclo de 2004. 14 de octubre de 2004.
- Goodin Robert G. y Hans-Dieter Klingemann. (2001). Nuevo Manual de Ciencia Política. Ediciones Istmo, S.A. Madrid, España. p. 801.
- Salazar Vargas, Carlos. (1995). Las Políticas Públicas: Nueva perspectiva de análisis. Ciencia Política: *Revista Trimestral para América Latina y España* No. 38 Enero-Marzo, 1995. Instituto de Ciencia Política. Bogotá, Colombia. p. 61.
- Subirats Humet, Johan. (2007). Director Instituto de Gobierno y Políticas Públicas, Catedrático de Universidad Autónoma de Barcelona y especialista en políticas públicas. Barcelona, España. Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Barcelona. Entrevistado el 15 de febrero.
- _____. (1992). Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración. Ministerio para la Administración Pública. Madrid. p. 41 ◇