
BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO
UNIVERSIDAD MICHOACANA DE
SAN NICOLÁS DE HIDALGO, MÉXICO



LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES

RECIBIDO JUNIO 26, APROBADO JULIO 27 DE 2007

RESUMEN

Este artículo ofrece un paseo por las principales ideas y marcos teóricos sobre la implementación de políticas públicas. De manera inicial y novedosa se analiza el poco estudio que se tiene hasta el momento sobre la naturaleza del tipo de decisión que debe ser implementada. En este marco se identifica la ley como el mecanismo más formal de la implementación de políticas. Más adelante se identifican las visiones y posiciones más relevantes de la implementación entre las que se encuentran los enfoques *top-down* y *bottom-up*, así como las ideas más recientes de *policy networks* y *policy outcomes*. Posteriormente, se refieren algunos marcos teóricos que contemplan a los factores burocráticos como el eje central de la implementación, observándose sus limitaciones y apuntando que en realidad en el proceso participan una multiplicidad de factores y actores. Finalmente, se abre la discusión sobre la conveniencia de utilizar unos u otros marcos teóricos en el análisis de la implementación de políticas públicas.

PALABRAS CLAVE

Implementación, *top-down*, *bottom-up*, burocracia, *policy networks*.

ABSTRACT

This article offers a tour around the major ideas and theoretical frameworks regarding public policy implementation. In an introductory and ingenious way, the currently poor study level about the nature of the kind of decision that should be implemented is analyzed. Within this framework, the law is identified as the most formal existing mechanisms in the implementation of policies of which, subsequently, the most relevant visions and positions are identified, among them the top-down and bottom-up approaches, as well as the most recent policy network and policy outcome ideas. Later on, reference is made to some theoretical frameworks envisaging bureaucratic factors as the central implementation axis, by observing their limitations; and by pointing out that, actually, a multiplicity of factors and actors take part in the process. Finally, a discussion is opened about the convenience of using either of the theoretical frameworks in the analysis of public policy implementation.

KEY WORDS

Implementation, top-down, bottom-up, bureaucracy, policy networks.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN. 1. LOS OBJETIVOS DE LA IMPLEMENTACIÓN. 1.1 EL TIPO DE POLÍTICA. 2. EL ROL DE LA BUROCRACIA Y MÁS ALLÁ DE LA BUROCRACIA. 3. LOS ENFOQUES TOP-DOWN Y BOTTOM-UP. 4. LOS ENFOQUES HÍBRIDOS. 5. EVALUACIÓN DE LA CONVENIENCIA DE LOS ENFOQUES. 6. CONCLUSIONES.

INTRODUCCIÓN

La implementación de políticas públicas es relativamente una nueva área de análisis. El proceso posterior a la toma de decisiones había sido una área de estudio desatendida hasta los años setenta.¹ Un buen número de autores consideraban el estudio de la implementación de políticas como algo que no ameritaba la atención de los especialistas. Incluso, muchos alegaban que la implementación era simple, y que por eso no parecía involucrar asuntos significativos.

Fueron Pressman y Wildavsky (1973) quienes por primera vez llamaron la atención de los especialistas hacia este campo y fortalecieron la importancia de esta área de estudio. Van Meter y Van Horn (1975) sostienen que los estudios de implementación habían sido un área desatendida de análisis porque los especialistas se habían enfocado básicamente en el proceso de toma de decisiones. Se creía que una vez tomada la decisión, ésta sería implementada logrando un resultado similar a aquel que inicialmente se intentaba. No obstante, la evidencia creciente de un gran número de casos de estudio muestra la existencia de una brecha entre los objetivos originales de las políticas y sus resultados finales.² Por otra parte, también se puede argumentar que la complejidad y la dificultad del proceso de implementación ha desmotivado a algunos especialistas a profundizar en esta área de estudio. Esto nos lleva a encontrar en los estudios de implementación toda una vena para ser explorada y la cual ofrece un enorme potencial. De manera introductoria, y cómo o habremos de constatar más adelante, se debe decir que al momento existen problemas metodológicos sin resolver, así como problemas de límites y medidas que parecen difíciles de aclarar. Sin embargo, no será sino con una serie de análisis, estudios, aplicaciones y desarrollo de nuevos marcos teóricos como habremos de ir avanzando en esta importante área de estudio.

¹ Tradicionalmente los estudios de políticas públicas se dividen en tres etapas: toma de decisiones (o formación y diseño de la política), implementación de la política, y evaluación.

² Dentro de los primeros estudios que identifican esta brecha se reconoce a las políticas sociales introducidas en los Estados Unidos de América durante los años sesenta. Los ejemplos de esta brecha o distancia entre el objetivo original y el resultado final de una política pueden pasar en cualquier campo y en cualquier país. De hecho, se pudiera argumentar que existe una evidencia creciente para sostener que la brecha entre los objetivos de una política y sus resultados finales es mayor en los países subdesarrollados que en los desarrollados.

Diversos estudios contemporáneos han revelado que muchos países encuentran diferentes problemas y obstáculos cuando tratan de implementar las políticas y alcanzar sus objetivos originales.³ Esta situación es relevante en dos sentidos: por un lado, las deficiencias en implementación descubren ineficiencias en el aparato de gobierno. Por otra parte, la capacidad, o incapacidad, del gobierno para implementar políticas tiene un impacto directo sobre el asunto de la autonomía del Estado. Es más, parece que los fracasos en la implementación de políticas pueden reducir el apoyo político en elecciones subsecuentes.⁴

En consecuencia, una vez que los especialistas y los gobiernos se han percatado de la importancia de la etapa de implementación, los estudios sobre el particular se han vuelto más comunes, especialmente en las tres últimas décadas y sobre todo en los países desarrollados.⁵

1. LOS OBJETIVOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

Van Meter y Van Horn (1975) señalan que la implementación de políticas abarca acciones de individuos o grupos públicos y privados que buscan el cumplimiento de los objetivos previamente decididos. Sus acciones son pequeños esfuerzos con el objeto de transformar las decisiones en principios operativos, así como esfuerzos prolongados para cumplir los cambios, pequeños o grandes, ordenados por las decisiones políticas.

Sabatier y Mazmanian (1981: 5) consideran que la implementación es la forma de llevar a cabo una decisión de política básica. Para Pressman y Wildavsky (1976: XV) la implementación debe ser vista como un proceso de interacción entre el establecimiento de metas y las acciones generadas para lograrlas. Bardach (1978: 57-58) establece que el proceso de implementación es: 1) un proceso de ensamblaje de elementos requeridos para producir un resultado programático particular, y 2) el agotamiento de un número de juegos vagamente interrelacionados en donde estos elementos son contenidos o entregados al proceso de ensamblaje en términos particulares.

Con este contexto podemos decir que la implementación es el proceso que ocurre entre las declaraciones formales de la política y el resultado final alcanzado. En otras palabras, la implementación es el llamado “eslabón perdido”. Es un momento, un proceso, a través del cual una política puede ser influenciada por diversas variables independientes –actores y factores– que pueden apoyar, alterar u obstruir el cumplimiento de los objetivos originales.

³ Por ejemplo, Younis (1990) colecciona casos originales en diferentes áreas de Estados Unidos, Jordania, Suiza y el Reino Unido. Para otros casos en países como el Reino Unido, China, India y Noruega ver Fletcher (2000), Huang (1999), Mooij (1999), o Johnsen (1999).

⁴ Esta idea es desarrollada por Younis (1990: 3) y parece que este asunto está cobrando una importancia creciente en las nuevas democracias latinoamericanas.

⁵ Los años setenta y ochenta fueron particularmente importantes para el desarrollo de estudios de implementación como lo evidencian los trabajos de Pressman y Wildavsky (1973), Rein y Rabinovitz (1978), Elmore (1978, 1979-80), Nakamura (1980), Sabatier y Mazmanian (1981), Sabatier (1986) y O'Toole (1989) entre otros.

1.1 El tipo de política

Uno de los primeros asuntos que necesitan clarificación es la noción de qué es lo que se va a implementar. La literatura sobre implementación no es específica en este asunto. Parece que el término implementación puede ser aplicado a un amplio rango de “políticas”. Muchos estudios –como se muestra más adelante– no establecen con precisión las características de la “política” en cuanto objeto de estudio. Es decir, no hay certeza acerca de si la política que se implementa es una decisión administrativa hecha por el ejecutivo o por uno de los ministros bajo la forma de un plan o programa; si se trata de un instrumento más formal, como un decreto administrativo expedido por el ejecutivo; o, incluso, si se refiere a una ley que requirió formalmente la aprobación del legislativo.⁶

El estudio de Van Meter y Van Horn (1975) no es explícito en relación con el tipo de política que se ha implementado. Ellos se refieren indistintamente a una ley promulgada, resolución judicial, decreto o programa, sin ofrecer explicaciones adicionales en relación con las posibles diferencias entre estos diversos tipos de políticas. De manera similar, Dolbeare y Hammond (1971) se refieren a una decisión, ley o política como conceptos similares sin entrar en mayores detalles.⁷ Consecuentemente, debe entenderse que estos autores consideran como sinónimos los diferentes tipos de políticas. Por esta razón ellos no identifican las diferencias formales entre ellas, o cómo estas diferencias pueden reflejar eventualmente mayores o menores posibilidades para una implementación exitosa.

Varios estudios, como el de Weatherley y Lipsky (1977), y Pressman y Wildavsky (1973), trabajan en torno a una pieza de normatividad normalmente formulada como ley. No obstante, ellos no discuten las posibles variaciones en el proceso de implementación o en sus resultados que puedan estar relacionadas con las características de las políticas.

Sabatier y Mazmanian (1981: 5) en su clásico enfoque top-down parecen ser claros al referirse a la implementación de un estatuto.⁸ A pesar de ello, más adelante señalan que las decisiones de la corte o las órdenes importantes del ejecutivo también pueden ser incluidas. Infortunadamente, estos autores no ofrecen más explicación de las características o formalidades de dichas órdenes ejecutivas.⁹ El fuerte énfasis que dichos autores otorgan a la implementación de una ley o de un estatuto corresponde a la importancia que su enfoque otorga a lo que denominan “imperativo legal”.¹⁰ La fuerza formal y normativa de la legislación está implícita en su estudio y, por consiguiente, es uno de los rasgos distintivos de su marco

⁶ A través del proceso legislativo: iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación y iniciación de vigencia.

⁷ P. “The School Prayer Decisions: From Court Policy to Local Practice”, University of Chicago Press.

⁸ Entendiéndose por estatuto una ley que ha sido formalmente pasada a través del cuerpo legislativo.

⁹ Quisiéramos entender que estas importantes órdenes ejecutivas pueden referirse a programas administrativos.

¹⁰ Diversos imperativos han sido definidos por Rein y Rabinovitz (1978), algunos de los cuales son abordados más adelante.

conceptual. No obstante, en trabajos subsecuentes Sabatier regresa al tipo general de políticas sin preocuparse de introducir distinciones adicionales.

El enfoque de Rein y Rabinovitz (1978) resulta interesante porque, más allá de la existencia de una regla original, ellos identifican la necesidad de expedir regulación secundaria. En su “imperativo legal” ellos consideran a la legislación como el centro de la implementación. Sin embargo, admiten la necesidad de expedir regulaciones administrativas que funcionen como mecanismos operativos. Estas regulaciones complementarias deben estar acordes con la ley y deben acompañar cualquier pieza de legislación.¹¹ En un sentido similar, el estudio de Bardach analiza qué pasa después de que un proyecto se convierte en ley. Este autor también identifica los programas y las políticas administrativas que se requieren para “echar a andar la maquinaria”. Sin embargo, su estudio introduce ambigüedades cuando contemplan que el mandato original puede ser legislativo, burocrático o judicial, sin ofrecer un análisis o diferenciación en relación con los diferentes tipos de mandato original, tal y como le acontece a Rein y Rabinovitz.

El análisis que estamos construyendo en estos párrafos es relevante porque visualiza que hasta ahora los estudios de implementación no le han dado atención a la naturaleza de esta multiplicidad de políticas. No obstante, la diferenciación aparece como algo importante que puede pronosticar mayor o menor fuerza en el momento de la implementación. La ley, por su propia naturaleza, es un proceso más formal, comparado con la creación de programas, planes o regulaciones administrativas, ya que la primera ocupa no sólo la intención del ejecutivo, sino la necesidad de que el legislativo la apruebe. Por tanto, una ley tiene mayor posibilidad de ser preservada en el tiempo, ya que su posible alteración o modificación requeriría, igualmente, la autorización del poder legislativo. En contraste, los planes, programas o regulaciones administrativas están más sujetas a la voluntad del gobierno de turno y consecuentemente tienen menos posibilidades de ser preservados por otras administraciones. De hecho, existen disposiciones expresas –para el caso mexicano– en el sentido de que los planes y programas tienen una vigencia formal por el término de la administración, por lo que no habría necesidad, ni siquiera, de abrogarlos al término del periodo administrativo.¹²

De manera general, y sin pretender entrar en un análisis más profundo, admitimos que detrás de una ley existe una decisión política. Como bien sabemos, las decisiones políticas son influidas por los actores políticos, por los grupos reales de poder de una sociedad, y éstos cambian su correlación de fuerzas y posicionamientos a través del tiempo. Aún más, en países como México se pueden acelerar los cambios de acuerdo con la percepción de las diferentes administraciones.¹³ Las decisiones políticas pueden ser expresadas en una gran variedad de vías. No obstante, algunos gobiernos prefieren crear leyes con objeto de incrementar la

¹¹ Para ellos la implementación tiene tres etapas: la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión. En cada etapa operan tres imperativos: legal, racional y consensual.

¹² Así lo establece la Ley de Planeación. Ver: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/>

¹³ En un país como México, en el esquema presidencialista tradicional, la percepción del presidente y de su camarilla es definitiva para impulsar decisiones políticas.

posibilidad de que su política perdure a través del tiempo. Así, la ley es el instrumento legal más formal para dar forma y encauzar las decisiones políticas. Entre los diferentes tipos de políticas la ley tiene la construcción más formal al requerir de todo un proceso legislativo. En este sentido, la ley funciona también como el principal instrumento usado por los gobiernos contemporáneos para influenciar el comportamiento social.

Para los institucionalistas, el comportamiento de los individuos se encuentra condicionado por instituciones. De tal suerte que para influir nuevos patrones de conducta se requiere introducir cambios en las instituciones. Sin embargo, debemos preguntarnos: ¿cómo se puede reformar a las instituciones? Es precisamente a través del uso de la ley que pueden ser inducidos los cambios en las instituciones. Seidman (1994: 38) argumenta que el orden legal que define, inicia y sostiene a las instituciones, constituye la herramienta primaria de la sociedad para un cambio institucional deliberado. Consecuentemente, la ley es el instrumento requerido para enfrentar y sobreponer los problemas sociales. Roscoe Pound (1942) llamó a esta acción “la ingeniería social a través de la ley” de acuerdo con esta visión el gobierno es capaz de usar su monopolio de poder para propiciar un cambio en el comportamiento social o en el contexto existente.¹⁴

2. EL ROL DE LA BUROCRACIA Y MÁS ALLÁ DE LA BUROCRACIA

Los primeros estudios de implementación estuvieron centrados en analizar el rol de las organizaciones. En particular, un buen número de estudios investigaron el rol de la burocracia como la única o principal variable en el proceso de implementación. Desde el estudio de Etzioni un gran cúmulo de estudios aparecieron poniendo énfasis en las organizaciones y burocracias, así como en el papel que éstas jugaban para implementar las políticas. Muchos de estos trabajos se refieren y critican los principios clásicos de Max Weber (1960) de acuerdo con los cuales la implementación es concebida como una consecuencia automática de los objetivos originales (Scheff 1961; Crozier 1964; Mechanic 1962).

De manera similar, podemos encontrar un fuerte énfasis sobre los asuntos administrativos en Kaufman (1973). Este autor identifica tres variables relacionadas con el fracaso en la implementación de políticas: el proceso de comunicación, las capacidades y las actitudes hacia la política. Esencialmente Kaufman considera que los asuntos burocráticos son el principal problema de la implementación.

Los modelos organizacionales expuestos por Elmore (1978) –quien es uno de los más conocidos defensores del enfoque de *bottom-up*– están directamente asociados con la burocracia. El énfasis más fuerte de este enfoque se localiza precisamente en la burocracia y a partir de ahí explica el éxito o fracaso de la implementación. De manera similar, autores como Bailey y Mosher (1968), Pressman y Wildavsky

¹⁴ Esta conceptualización, desde luego, contrasta con la visión sociológica de acuerdo con la cual la ley es una construcción social y el reflejo de los hábitos de los ciudadanos.

(1973), entre otros, consideran a las relaciones intergubernamentales como el principal asunto que afecta la implementación.¹⁵ Así mismo, el marco conceptual ofrecido por Van Meter y Van Horn (1975) subraya la importancia dada a la organización, comunicación, métodos, regulación y características de la burocracia. Al menos cuatro de las seis variables que involucra su modelo están conectadas con asuntos burocráticos. Más notable aún es el hecho de que estudios recientes como los de Huang (1999) y Whitford (2002) siguen considerando a los asuntos burocráticos como el centro del problema de la implementación.

Considerando lo anterior, la burocracia parecería un asunto capital y como tal ha sido abordado por un buen número de especialistas. No obstante, este artículo argumenta que dado que la implementación es un proceso complejo intervienen una multiplicidad de variables y no sólo factores burocráticos. Esto es, existe un número de factores que de una manera u otra influyen en el proceso de implementación y, consecuentemente, en los resultados finales de una política, todos los cuales merecen ser objeto de estudio.

El involucramiento de una multiplicidad de factores también se ha discutido y al momento ha sido admitida por muchos especialistas que apoyan tanto al enfoque *top-down* como al *bottom-up*. Por ejemplo, el marco de Rein y Rabinovitz (1978) identifica tres fuerzas básicas o imperativos que ejercen influencia en el proceso de implementación. El “imperativo legal” establece la oportunidad para que los actores expresen sus intereses y den forma a la ley a través de un proceso creativo. Una vez que la ley ha sido aprobada, todos los actores y burócratas deben obedecerla tal y como ha sido aprobada. El “imperativo burocrático-racional” envuelve la premisa de que la ley podrá ser aplicada sólo si parece ser razonable y justa para los burócratas. En otras palabras, la ley debe exhibir coherencia entre sus principios y viabilidad. El “imperativo consensual” indica que la implementación debe estar sometida a las preferencias de los grupos de interés, subordinando a este principio el imperativo legal y el burocrático-racional. La perspectiva teórica en mención prevé las incompatibilidades que pueden emerger entre estos imperativos durante las tres etapas de implementación: la creación de reglas, la distribución de recursos y la supervisión, las que deben ser resueltas con el criterio arriba mencionado.

Por otra parte, el marco conceptual establecido en 1981 por Sabatier y Mazmanian –reconocidos especialistas del enfoque *top-down*– ha sido un extraordinario esfuerzo, toda vez que considera la existencia de distintos factores o variables que ejercen influencia sobre el proceso de implementación. La estructura de este marco va más allá de concebir a la burocracia como la única o más importante variable, de hecho parece que su importancia es minimizada. El análisis fortalece la variable legal como la más significativa en el proceso de implementación. No obstante, estos autores elucidan diversos factores que condicionan la implementación tales como el tipo de política, el contexto, la magnitud del cambio requerido, los recursos

¹⁵ Otros estudios en este sentido son Kaufman (1973), Williams (1975), Wilson (1967), Crozier (1964) y Lipsky (1980).

financieros, las condiciones socioeconómicas, el apoyo de los medios, las actitudes de los ciudadanos, el apoyo de las autoridades, etc. Todas estas variables son consideradas en su modelo de la misma forma que las relaciones burocráticas, las relaciones jerárquicas entre la burocracia y las reglas para la toma institucional de decisiones. De esta forma, el marco intenta involucrar el contexto político, económico y legal junto al comportamiento individual.

De acuerdo con el modelo de Sabatier y Mazmanian las variables independientes pueden afectar las variables dependientes y, consecuentemente, los resultados de la política:

De acuerdo con nuestra visión, el rol crucial de los análisis de implementación es identificar los factores que afectan el logro de los objetivos estatutarios a través de todo su proceso. Éstos pueden ser divididos en tres amplias categorías: 1) la tratabilidad del problema contemplado en el estatuto; 2) la habilidad del estatuto para estructurar favorablemente el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de la variedad de variables políticas en el balance de apoyo para los objetivos estatutarios. (Sabatier y Mazmanian 1981: 6).¹⁶

Otros especialistas como Hjern y Hull (1982: 114), reconocidos por su enfoque *bottom-up*, sostienen: “Entonces, el principio ordenador de la investigación sobre implementación no son los problemas de la política como son definidos y abordados por el sistema político formal, sino como son definidos y abordados por los actores sociales relevantes (los cuales, desde luego, incluyen a los del sistema político formal)”.¹⁷

Resulta entonces claro que tanto los especialistas del enfoque *top-down*, como los del *bottom-up* coinciden acerca de la complejidad del proceso de implementación y la presencia de un buen número de variables o factores que están involucradas, y no sólo factores burocráticos. A continuación se identifican las fortalezas y debilidades de los dos enfoques, así como las de los híbridos.

3. Los enfoques *top-down* y *bottom-up*

Los enfoques *top-down* y *bottom-up* son las clasificaciones más comunes encontradas en la literatura en el campo específico de implementación. Aún cuando los marcos analíticos fueron desarrollados en los años setenta y ochenta continúan siendo relevantes para investigaciones actuales y, por tanto, pueden ser considerados como fuentes clásicas. Los esfuerzos de los especialistas durante los años ochenta y noventa estuvieron centrados en desarrollar ideas y enfoques sobre el proceso de políticas, las redes de políticas, las comunidades políticas o las coaliciones po-

¹⁶ Traducción del autor. Sabatier y Mazmanian consideran que otras investigaciones han olvidado la importancia de la ley y la estructura legal, la cual determina el comportamiento burocrático. De acuerdo con ellos, el uso de la ley debe ser fortalecido y ésta debe ser obedecida toda vez que las decisiones políticas fundamentales de un régimen deben ser responsabilidad de los representantes electos y no de los burócratas.

¹⁷ Traducción del autor.

líticas, pero no indagaron más allá en el asunto específico de la implementación.¹⁸ En este sentido Grantham (2001: 854) en un reciente artículo en relación con la implementación y las redes de política, coincide con nuestro punto de vista cuando admite: "... los estudios de implementación permanecen amarrados a los análisis *top-down* *bottom-up* y refuerzan la demarcación entre política e implementación".¹⁹

Uno de los más reconocidos especialistas del enfoque *top-down* es Sabatier.²⁰ En los párrafos anteriores se han abordado algunas de sus ideas, por lo que sólo añadiremos algunas declaraciones complementarias. El enfoque *top-down* comienza con el análisis de la toma de decisiones –usualmente un estatuto–, y después examina el grado en que sus objetivos, legalmente ordenados, fueron alcanzados en el tiempo y por qué. Este enfoque analiza: a) el comportamiento de los burócratas y de los grupos objetivo hacia la decisión política; b) el logro de objetivos a través del tiempo; c) los factores principales que afectan los impactos de la política y sus resultados, y d) la reformulación de la política.²¹

Este enfoque ha sido criticado por tener limitaciones en relación con la idea de existencia de un control jerárquico de programación, ello toda vez que diversos estudios han documentado las posibles desviaciones causadas por los burócratas de primer piso.²² De manera similar, el enfoque supone la existencia de objetivos "claros y consistentes" en el estatuto. Este hecho no es fácil de probar o evaluar, de tal suerte que los investigadores deben conformarse con "valores aceptables". Igualmente, se argumenta que la perspectiva *top-down* no provee una buena estructura para observar el cambio de política, ni el proceso de aprendizaje de la misma. Adicionalmente, su punto de vista centralista descuida las acciones y estrategias de otros actores tales como organizaciones particulares, actores independientes, periodistas, burócratas de primer piso, académicos, etc.

Considerado como una alternativa y también como una seria crítica del enfoque *top-down*, surge el enfoque *bottom-up* para finales de los años setenta.²³ Uno de los pioneros de este enfoque es Elmore (1979-1980) con su retrospectiva "levantamiento hacia atrás".²⁴ Su estudio percibe las debilidades o "noble mentira" del enfoque *top-down* cuando señala: "El más serio problema del levantamiento hacia delante es su implícita y no cuestionada suposición de que los creadores de la política controlan los procesos organizacionales, políticos y tecnológicos que afectan la implementación" (1979-1980: 605).

¹⁸ Esto se conoce como *policy process*, *policy networks*, *policy communities*, o *advocacy coalitions*. Para el asunto de *policy networks* ver Marsh (1998), O'tool (1997), Marsh y Smith (2000, 2001) Richardson (2000) y Dowdign (2002, 2001). Para *policy process* y *advocacy coalitions* ver Sabatier (1999).

¹⁹ Traducción del autor. Presumiendo las debilidades de los enfoques *top-down* y *bottom-up*, Grantham (2001) intenta ofrecer lo que él llama "implementation networks" que tienen la tendencia para establecer una mayor dinámica y duración más limitada en contraste con los "policy networks" que muestran patrones más estables.

²⁰ Otros reconocidos son Van Meter y Van Horn (1973).

²¹ Esta compleja interacción de variables es descrita en su marco teórico. Ver Sabatier y Mazmanian (1981), y Sabatier (1986).

²² Para una crítica fundamentada ver Hjern y Hull (1982).

²³ Sostenido por Weatherley y Lipsky (1977), Elmore (1978, 1979-1980), y Hjern y Hull (1982), entre otros.

²⁴ Traducción del autor. En términos originales: "Backward Mapping".

El diseño del enfoque *bottom-up* comienza a partir del nivel más bajo del proceso de implementación fortaleciendo la comprensión de la organización como un elemento esencial para el análisis de la implementación. Se enfoca en analizar qué ocurre en la relación personal entre los burócratas llamados de primer piso y quienes reciben la política. Como resultado, la investigación se construye de abajo hacia arriba, analizando en cada nivel la capacidad para afectar el comportamiento de la política y los recursos necesarios para alcanzar los objetivos. Este diseño retrospectivo sostiene que el comportamiento de los burócratas de menor nivel puede desviar las intenciones de los burócratas de alto nivel. Por esta razón se sostiene: "... lo más cercano que uno se encuentre al lugar de los problemas, la mayor habilidad para influirlos; y la habilidad de los sistemas complejos para resolver problemas no depende de controles jerárquicos sino en maximizar la discreción en el punto donde el problema es más inmediato".²⁵

El asunto de los burócratas de primer piso también ha sido analizado en detalle por Weatherly y Lipsky (1977). Ellos consideran que las nuevas políticas traen aparejadas una gran carga de nuevas demandas que provocan dificultad para realizarlas. Consecuentemente, los burócratas de primer piso desarrollan su propio "sistema de copiado" con objeto de simplificarse la vida, a pesar de que con ello distorsionen los objetivos originales de la política.

Elmore (1978) sostiene que mientras más rígida sea la estructura legal, o mientras mayor sea el uso de múltiples instrumentos de política convencional, existe menor posibilidad de lograr una implementación exitosa. Elmore analiza la implementación a través de cuatro modelos organizacionales: a) Implementación como administración de sistemas, en donde los problemas de administración son producto de las deficiencias en planeación, especificación y control; b) Implementación como un proceso burocrático, en cual refiere a la rutina de la actividad de los burócratas y los problemas derivados al momento de introducir nuevas políticas. Este modelo sugiere la observación del comportamiento de los burócratas con objeto de intentar adaptarlos a los objetivos de la política. c) Implementación como desarrollo organizacional. Este enfoque determina cómo la falta de consenso y obligación entre los responsables de la implementación es una de las razones fundamentales para su fracaso. También sostiene que mientras más democrática sea la organización, más eficiente será. d) Implementación como conflicto y negociación. Este elemento no es burocrático y por tanto no se encuentra en los tres enfoques previos. La idea es que existe un proceso permanente de negociación e influencia entre los actores sociales y políticos. Así, la expectativa de beneficios se maximiza mientras los actores permanezcan en la arena de negociación. El éxito o fracaso de la implementación es relativo y está relacionado con los intereses de cada uno de los participantes. Consecuentemente, no hay una evaluación precisa de los objetivos originales de la política.

El estudio llevado a cabo por Hjern y Hull (1982: 111) es considerado como uno de los más finos ejemplos del enfoque *bottom-up* debido a su rigor metodológico.²⁶ Este estudio utiliza la teoría organizacional con objeto de explorar la implementación, enfocándose en tres aspectos metodológicos: el primero es la conceptualización de la “unidad de análisis” la cual debe ser considerada sujeta a falsear. Segundo, una vez que la unidad de análisis (o sistema de la política) ha sido definido, los especialistas deben intentar reconstruir la unidad analizando los actores que participan así como sus objetivos, estrategias y recursos. Este es un proceso inductivo que necesita una red analítica para estructurar el inventario. Finalmente, existe una perspectiva de evaluación usada en la investigación.²⁷ Es decir, se debe construir una red analítica para estructurar el inventario de una forma relevante que permita probar las hipótesis sobre cómo funciona el sistema de la política.

El enfoque *bottom-up* ofrece una metodología útil para identificar la “estructura de implementación”. Similarmente, ofrece a los especialistas la libertad para evaluar la capacidad de las organizaciones privadas y las fuerzas del mercado para solucionar problemas e identificar consecuencias. El enfoque se encarga de la interacción de una multitud de programas públicos y privados en donde ninguno de ellos es prominente. Así mismo, se encarga de las acciones estratégicas de los actores a través del tiempo, poniendo énfasis en el proceso de aprendizaje de la política o “*policy learning*”. No obstante algunas de sus ventajas, este enfoque ha sido criticado por sobreenfaticar la importancia de la periferia en relación con el centro, por descuidar la importancia de la ley como un instrumento para inducir cambios en el comportamiento (toda vez que el enfoque se basa en las percepciones, actividades e interacciones de los participantes), y por fracasar en la evaluación del éxito o fracaso de acuerdo con las intenciones originales establecidas en el estatuto o política.²⁸

De lo anterior se desprende que tanto el *top-down* como el *bottom-up* tienen fortalezas y debilidades. La utilidad de ambos enfoques es resumida por Sabatier (1986:37) cuando argumenta:

En resumen, el enfoque *top-down* parece tener una ventaja comparativa en situaciones donde: 1) existe una pieza de legislación dominante que estructura la situación; o cuando 2) los recursos para la investigación son muy limitados, el investigador se encuentra interesado de manera principal en respuestas promedio y cuando la situación se encuentra estructurada al menos moderadamente bien. En contraste, el enfoque *bottom-up* es más apropiado en situaciones donde 1) no hay una pieza dominante de legislación sino un gran número de actores con dependencias de poder; o donde uno está principalmente interesado en la dinámica de las diferentes situaciones locales.²⁹

²⁶ Ello en términos del especialista Sabatier (1986).

²⁷ Hjern y Hull (1982: 110-11).

²⁸ Ver Sabatier (1986, 1999).

²⁹ Traducción del autor.

4. LOS ENFOQUES HÍBRIDOS

Con objeto de obtener una mejor comprensión del proceso de implementación podríamos pensar en tomar una combinación de lo mejor de los dos enfoques, estableciendo entonces un enfoque híbrido. Un buen número de esfuerzos ha intentado producir esto, sin embargo, no hay un patrón común en sus resultados.³⁰

Desde 1986 Sabatier comenzó a ofrecer una síntesis de los dos enfoques que sería aplicada a lo que él denomina “sociedades industriales modernas”.³¹ Toda vez que la implementación es un proceso cambiante, Sabatier argumenta que se deben estudiar las políticas por periodos más largos de tiempo, por lo menos diez años o más.³² Consecuentemente, propone lo que ha denominado *Advocacy Coalition Framework* (ACF) marco de coaliciones de apoyo, como un instrumento para analizar no sólo la implementación, sino todo el proceso de políticas. Para el ACF la “unidad de análisis” no es una agencia gubernamental, sino un “subsistema de política”, que se compone de actores públicos y privados, y de organizaciones que se encuentran preocupadas por asuntos específicos.

El ACF intenta: a) buscar alternativas para las “etapas heurísticas”,³³ b) sintetizar lo mejor de los enfoques *top-down* y *bottom-up*, y c) producir una teoría del proceso de política o “policy process”. La literatura previa sobre políticas públicas (Jones 1977; Anderson 1979, y Peter 1986) distingue diferentes etapas tales como la identificación del problema, el establecimiento de la agenda, la formulación y adopción de la política, la implementación, la evaluación y la reformulación.³⁴ Sabatier y Jenkins (1994: 176-177) sostienen que estas “etapas heurísticas” han producido contribuciones muy valiosas tales como el análisis de los resultados de la política y, al mismo tiempo, han provisto una útil desagregación conceptual del complejo y variado proceso de política en segmentos manejables, particularmente lo relacionado con el establecimiento de la agenda y la implementación. A pesar de ello, Sabatier (1994) argumenta que las “etapas heurísticas” no constituyen un modelo causal porque fracasan en especificar la continuidad de las etapas y los lazos entre ellas. Consecuentemente, de acuerdo con esta visión, el modelo no ofrece bases claras para llevar la comprobación empírica de las hipótesis. Es más, las “etapas heurísticas” sufren de un enfoque legalista del tipo *top-down*, y por tanto tienden a descuidar otros importantes factores y actores que afectan la implementación. Adicionalmente, Sabatier argumenta que las etapas heurísticas no consideran el proceso de la evolución de la política, lo que involucra una multiplicidad de ciclos interactivos promovidos por diferentes actores.

³⁰ Ver los trabajos de Majone y Wildavsky (1978), Brown y Wildavsky (1984), Barret y Futge (1981), Hjern y Porter (1981), o Ripley y Franklin (1982).

³¹ Inicialmente esta declaración refuerza nuestra idea de la falta de marcos propios para entender el proceso de implementación en las sociedades subdesarrolladas.

³² Realiza esta especificación, ya que él sostiene que los análisis previos de implementación se enfocaban a periodos de estudio de cuatro años o menos.

³³ Bautizada así por Sabatier (1994).

³⁴ Esto es lo que Nakamura (1980) ha llamado el “enfoque del libro de texto”.

A través de los años Sabatier ha venido mejorando el ACF, el cual es supuestamente aplicable a cualquier país miembro de la OCDE.³⁵ El enfoque, formalmente promovido como una teoría causal del proceso de las políticas, está basado en cinco premisas: a) las teorías del proceso de políticas o del cambio de políticas necesitan mencionar el rol de la información técnica contenido en las diferentes soluciones, b) el análisis requiere una perspectiva de largo plazo, tal como una década o más, c) la unidad de análisis no es una organización gubernamental o programa específico, sino un subsistema (o dominio) en el cual una variedad de actores de organizaciones públicas y privadas están interesados en el asunto, d) los subsistemas de las políticas involucran actores de diferentes niveles del gobierno, e) las políticas pública y programas involucran teorías implícitas acerca de cómo alcanzar sus objetivos (“sistemas de creencias”).³⁶

A pesar de sus posibles ventajas, el ACF también muestra limitaciones. Un buen número de críticas muestran cómo el ACF no considera el proceso de formación de coaliciones y simplemente lo toma por dado.³⁷ Adicionalmente, elude el problema clásico de la decisión colectiva asegurando que el modelo individualista se encuentra basado en psicología cognitiva y social antes que en economía.³⁸

Al referirnos a los enfoques híbridos también es pertinente traer a colación otras aproximaciones teóricas tales como el enfoque de redes de políticas o “*policy networks*”, que se erige como otro relevante enfoque holístico para analizar el proceso de políticas. Desde el trabajo de Richardson y Jordan (1979) el análisis de las redes de política ha probado ser una herramienta muy popular, y su concepción se ha venido mejorando. Los últimos debates entre Dowding (1995, 2001) y Marsh y Smith (2000, 2001) están centrados en discutir si las redes de política son un modelo o una metáfora, y la forma en que se deben llevar a cabo los análisis de ciencia política.

El principal interés del enfoque de redes de políticas es analizar la manera en que dichas redes influyen el proceso de toma de decisiones. Lamentablemente para nosotros el enfoque no se centra específicamente en el proceso de implementación y en sus problemas. Lo que es más, se puede sostener que el tema de implementación es descuidado en la medida que la literatura de redes de políticas es ambigua cuando se refiere a los “resultados de la política” o “*policy outcomes*”. No es claro si por “*outcomes*” el enfoque se refiere a las decisiones negociadas reflejadas en la creación de una política (como parece ser el caso) o a los resultados finales obtenidos por la ejecución de las decisiones y políticas. Esta brecha es precisamente el área de estudio de la implementación que el enfoque de redes de políticas tiende a descuidar.

³⁵ Es interesante hacer notar que México es parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) desde 1994.

³⁶ Belief Systems. Sabatier y Jenkins-Smith (1997).

³⁷ Ver Schlager (1995), Schlager y Blomkuist (1996).

³⁸ Esta justificación aparece en el trabajo de Sabatier (1997), y muchos argumentos fueron reforzados en (1999).

En relación con el asunto específico de implementación el enfoque de redes de políticas resulta, entonces, vago. Por esta razón, especialistas como Grantham (2001) intentan construir alternativas para las redes de políticas ofreciendo una versión inicial de lo que él ha llamado “tipología para las redes de implementación”; la principal propuesta es considerar a estas redes insertas en diferentes y más dinámicos parámetros que aquellas de las redes de políticas. Sin lugar a dudas, el desarrollo de esta idea es atractivo para los estudios de implementación. Sin embargo, al momento esta tipología tiene muy poco sustento teórico.

Además de los marcos y enfoques mencionados, hay una serie de ideas que, sin lugar a dudas, pueden ayudar a construir una mejor visión del complejo campo de la implementación de políticas públicas, tales como la noción de “retrasos” elaborada por Pressman y Wildavsky (1973).³⁹ Estos autores distinguen tres tipos de retrasos: a) aquellos no planeados o causados por ocurrencias accidentales; b) aquellos causados intencionalmente por los participantes que desean detener una acción no deseada o echar atrás y rediseñar el desarrollo de un programas, y c) las diversas prioridades en el tiempo.

Bardach (1978) ofrece otra noción interesante para tener en mente, la del “reparador” o “fixer”. Para corregir el rumbo que está tomando una política el “reparador” debe tener poder, autoridad formal, recursos y conocimiento del área. Será interesante conocer si en las políticas rurales de los años ochenta existió un “reparador” y la forma en que actuó.

La contribución de Van Meter y Van Horn también parece ser útil. Estos autores analizan dos variables: el nivel de cambio y el nivel de consenso requerido para pronosticar un mayor o menor éxito en la implementación de la política. Una política que introduce cambios pequeños y goza de gran consenso muestra más posibilidades para el éxito. Por el contrario, una política que intenta introducir grandes cambios con pequeños consensos tiene muy pocas posibilidades para el éxito. Ellos argumentan que el consenso es una variable más relevante que la del cambio requerido en todo el proceso de implementación. Igualmente, consideran que las políticas que involucran redistribución de recursos enfrentarán más problemas en su implementación. Asuntos relevantes –sin lugar a dudas– que deben considerarse al analizar la implementación de políticas públicas.

5. EVALUACIÓN DE LA CONVENIENCIA DE LOS ENFOQUES

El objetivo de esta sección final es reflexionar el enfoque –o marco teórico– más conveniente para ser utilizado en las diferentes circunstancias a fin analizar o prever exitosamente el proceso de implementación de políticas públicas.

³⁹ Los llamados “delays”, que resultan bastante frecuentes en la realidad burocrática mexicana y en la de otros países latinoamericanos.

Al momento existen diversos esfuerzos por revisar los estudios más importantes de implementación y para ofrecer recomendaciones prácticas. El trabajo de Laurence O'Tool (1989) es sobresaliente en este respecto. Después de analizar los diferentes enfoques concluye que ninguno de los dos es suficiente por sí mismo para explicar la complejidad de los elementos que interactúan en el proceso de implementación determinando su eventual éxito o fracaso. En una dirección similar, Younis (1990:4) señala que es altamente debatible que alguna vez sea posible arribar a un marco, modelo o enfoque que establezca los pre-requisitos esenciales para una exitosa implementación.

Como se ha notado a través de la descripción de los principales enfoques que hemos hecho en este artículo, el proceso de implementación es un asunto muy complejo y existen alrededor de él diversos factores que influyen el logro de los resultados deseados. Bardach (1978:3) sostiene: "es bastante difícil diseñar políticas públicas y programas que se vean bien en el papel. Es más difícil aún formularlas es palabras y eslóganes que resuenen satisfactoriamente a los oídos de los líderes políticos y de los electores con los cuales ellos tienen responsabilidad. Y es insoportablemente difícil implementarlas de una manera que satisfaga a todos, incluyendo a los supuestos beneficiarios o clientes."⁴⁰

Debido a la multiplicidad de factores que interactúan durante el proceso de implementación es difícil elaborar un enfoque que intente abarcarlos a todos, y que sea aplicable en diferentes contextos. En este sentido, Bardach (1978:3) nuevamente sostiene que las relaciones políticas e institucionales en un proceso de implementación, incluso en el más pequeño, son simplemente demasiado numerosas y diversas para admitir proposiciones generalizadas sobre ellas. La naturaleza fragmentaria y disyuntiva del mundo real hace inalcanzable, y de hecho irreal, una teoría general del proceso de implementación.

En un sentido similar, Elmore (1978) sugiere la adopción de una multiplicidad de marcos con el propósito de descubrir las distintas fases del proceso de implementación, ya que de acuerdo con su visión ningún modelo captura toda la complejidad del proceso de implementación. Él sostiene que los diferentes contextos y circunstancias requieren la creación de un modelo específico. De tal suerte que no existe un modelo capaz de abarcar las peculiaridades esenciales del proceso y, consecuentemente, lo mejor es usar diversos enfoques para analizar el mismo cuerpo de evidencia.⁴¹

Apoyado por las ideas de Morgan, Parsons (1995:489) sostiene que el uso de los marcos teóricos depende del contexto que se quiera analizar, ya que cada enfoque o teoría proporciona alguna luz dentro de una dimensión particular de la realidad de la implementación. Así, el debate de la utilidad entre top-down, bottom-up y los híbridos es limitado, ya que sólo nos proveen parte de la película.

⁴⁰ Traducción del autor.

⁴¹ Esta idea es similar al punto de vista de Sabatier (1986), como hemos visto anteriormente.

7. CONCLUSIONES

Considerando todo lo anterior podemos concluir con algunos acercamientos. En primer lugar, se requiere trabajar en la naturaleza de los distintos tipos de política y los efectos que puede causar en una mayor o menor probabilidad de éxito en la implementación. En segundo lugar, el análisis de este artículo confirma la complejidad de los estudios de implementación al involucrar una multiplicidad de actores y factores que interactúan en el proceso. En tercer lugar, parece indispensable seguir en la búsqueda de un nuevo enfoque híbrido que pueda combinar las mejores características de las teorías sobre implementación existentes. Finalmente, y en tanto ese nuevo enfoque híbrido es desarrollado, parece que lo más conveniente es proceder al estudio de la implementación bajo un enfoque pluralista, utilizando los diversos marcos teóricos existentes y cruzando las visiones, a efecto de lograr ver no solamente una parte de la realidad, sino la mayor parte posible.

REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, Luis F., (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Porrúa, 1992.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *La implementación de las políticas*, México, Porrúa.
- Bailey, Stephen K. and Edith K. Mosher, *ESEA The Office of Education Administers a Law*, Syracuse University Press, 1968.
- Bardach, Eugene, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, Massachusetts Institute of Technology Press, 1978.
- Barret, Susan and Colin Fudge (eds.), *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, London and New York, Menthuen, 1981.
- Berman, Paul "The Study of Macro and Micro-Implementation", in *Public Policy*, vol. 26, núm. 2, 1978.
- Brown, A. and A. Wildavsky, "Should Evaluation Become Implementation?" en J. Pressman y A. Wildavsky (eds.), *Implementation*, University of California Press, 1984.
- Crozier, Michel, *The Bureaucratic Phenomenon*, University of Chicago Press, 1984.
- Dolbear Kenneth and Phillip Hammond, *The School Prayer Decisions: From Court Policy to Local Practice*, University of Chicago Press, 1971.

- Dowding, Keith, "Model or Metaphor? A critical review of the network approach", *Political Studies*, 43,1, Blackwell Publishers, 1995.
- Dowding, Keith, "There Must Be End to Confusion: Policy Networks, Intellectual Fatigue, and the Need for Political Science Methods Courses in British Universities", *Political Studies*, vol. 49, pp. 89-105, Blackwell Publishers Ltd., 2001.
- Elmore, Richard, "Organizational Models of Social Program Implementation" in *Public Policy*, vol. 26, núm. 2, 1978.
- Elmore, Richard, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision" en *Political Science Quarterly*, vol. 94, núm. 4, 1979-1980.
- Etzioni, Amitai, *Complex Organizations; a Sociological Reader*, New York, Holt, Rinehart and Winston, 1961.
- Fletcher, Del Roy, "The National Development Programme: policy implementation in a era of welfare reform", *Policy & Politics*, 4/1/00, vol. 28, núm. 2, Policy Press.
- Grantham, Andrew, "How Networks Explain Unintended Policy Implementation Outcomes: The Case of UK Rail Privatization" *Public Administration*, vol. 79 núm. 4, Blackwell Publishers Ltd., 2001
- Hjern, Benny and Chris Hull, "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", in *European Journal of Political Research*, núm.10, 1982.
- Hjern, Benny and D. Porter, "Implementation Structures: A New Unit for Administrative Analysis" *Organisation Studies*, núm. 2, 1981.
- Hill, Michael, *The Policy Process in the Modern State*, Third edition, Harvester Wheatsheaf, Prentice Hall, 1997.
- Johnsen, Agge, "Implementation Mode and Local Government Performance Measurement: A Norwegian Experience", *Financial Accountability & Management*, 2/1/99, vol. 15, núm. 1, Blackwell Publishers.
- Kaufman, Hebert, *Administrative Feedback: Monitoring Subordinate's Behavior*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1973.
- Kaufman, Purcell, Susan, "Decision Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican Case Study", en *World Politics* 26, núm. 1, 1973.
- Lipsky, Michael, *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, New York; Russell Sage Foundation, 1980.

- Majone, Grandomenico and Aaron Wildavsky, "Implementation and Evaluation" in *Policy Studies Review Annual* núm. 2, edited by Howard, E. Freeman. Sage Publications, 1978.
- Marsh, David (ed.), *Comparing Policy Networks*, Buckingham, Open University Press, 1998.
- Marsh, David, and Martin Smith (2000) 'Understanding Policy Networks: Towards a Dialectical Approach' *Political Studies*, Vol. 48, pp. 4-21, Blackwell Publishers Ltd.
- Marsh, David, "There is More than One Way to Do Political Science: On Different Ways to Study Policy Networks" *Political Studies*, vol. 49, 2001.
- Mechanic, David, "Sources of Power of Lower Participants in Complex Organizations", *Administrative Science Quarterly* núm. 7, 1962.
- Mooij, Jos, "Food Policy in India: the importance of electoral politics in policy implementation", *Journal of International Development*, 6/1/99, vol. 11, núm. 4, John Wiley & Sons Ltd.
- Nakamura, Robert and Smallwood Frank, *The Politics and Policy Implementation*, New York, St. Martins, 1980.
- O'Toole, Laurence, J. Jr., "Policy Recommendations for Multi-Actor Implementation: An Assessment of the Field", *Journal of Public Policy*, vol. 9, núm. 1, 1989.
- O'Toole, Laurence, J. Jr., "Networking requirements, institutional capacity, and implementation gaps in transitional regimes: the case of acidification policy in Hungary", *Journal of European Public Policy*, núm. 4, Routledge, 1997.
- Parsons, D. Wayne, *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*, Aldershot, 1995.
- Pound, Roscoe, *Social Control Through Law*, Archon Books, 1942.
- Pressman Jeffrey and Aaron Wildavsky, *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland ; or, why it's amazing that federal programs work at all, this being a saga of the Economic Development Administration as told by two sympathetic observers who seek to build morals on a foundation of ruined hopes*, Berkeley: University of California Press, 1973.
- Rein, Martin and Francine F. Rabinovitz, "Implementation: a Theoretical Perspective" in W. D. Burham and M. W. Weinberg, *American Politics and Public Policy*, 1978.

- Revuelta Vaquero, Benjamín, *Implementación de políticas públicas en México. El caso del sector rural en los 1980's*, México, Editorial Universitaria Universidad Michoacana de San Nicolas de Hidalgo, 2004.
- Richardson, Jeremy, "Government, Interest Groups and Policy Change" *Political Studies*, vol. 48, Blackwell Publishers Ltd., 2006.
- Richardson, J. and Jordan, G., *Governing under Pressure. The Policy Process in a Post-parliamentary Democracy*, Oxford, Martin Robertson, 1979.
- Ripley, Randall B. and Grace A. Franklin, *Bureaucracy and Policy Implementation*, Homewood ILL, Dorsey Press, 1982.
- Sabatier, Paul and Daniel Mazmanian, *Effective Policy Implementation*, D.C. Heat and Company, 1981.
- Sabatier, Paul, "Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policies*, 1986.
- Sabatier, Paul and Jenkins-Smith Hank, C., "Evaluating the Advocacy Coalition Framework" *Journal of Public Policy*, núm. 14, Cambridge University Press, 1994.
- Sabatier, Paul and Jenkins-Smith Hank C., *The Advocacy Coalition Framework: An Assessment*, documento de trabajo, 1997.
- Sabatier, Paul (ed.), *Theories of the Policy Process*, Westview Press, 1999.
- Schef, T. J., "Control Over Policy by Attendance in a Mental Hospital", *Journal of Health and Human Behavior*, núm. 2, 1961.
- Schlager, Edella, "Policy Making and Collective Action: Defining Coalitions within Advocacy Coalition Framework" *Policy Sciences*, núm. 28, 1995.
- Schlager, Edella and William Blomquist, "A Comparison of Three Emerging Theories of the Policy Process", *Political Research Quarterly*, vol. 49, 1996.
- Seidman, Ann and Robert B. Seidman, *State and Law in the Development Process. Problem solving and institutional change in the Third World*, MacMillan International Political Economy Series, 1994.
- Shannon, Elizabeth, *The Uneven Progress of Pay Equity in Australia and Ireland*, Department of Government, University of Tasmania. Not published, 1997.

- Stoker, Robert, P., "A Regime Framework for Implementation Analysis: Cooperation and Reconciliation of Federalist Imperatives", *Policy Studies Review*, vol. 9, núm. 1, 1989.
- Van Meter, Donald and Carl E. Van Horn, "The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework", *Administration & Society*, vol. 6, núm. 4, 1975.
- Weber, Max, *The City*, translated and edited by Don Martindale and Gertrud Neuwirth, London, Heinemann, 1960.
- Wheatherly, Richard and Michael Lipsky, "Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform", *Harvard Educational Review*, 1977.
- Whitford, Andrew B., "Decentralization and Political Control of the Bureaucracy", *Journal of Theoretical Politics*, 4/1/02, Vol. 14, núm. 2, Sage Publications.
- Williams, Walter, "Implementation Analysis and Assessment" *Policy Analysis* 1, 1975.
- Wilson, James, Q., "The Bureaucracy Problem", *The Public Interest*, 1967.
- Younis, Talib (ed.), *Implementation in Public Policy*, Dartmouth Publishing Company, 1990.