

EL RETO PÚBLICO DE LA IMPLEMENTACIÓN

César Nicandro Cruz Rubio

Resumen

Este trabajo es un acercamiento al estudio de la puesta en práctica de las políticas comparando aportes de varios autores, esfuerzos para identificar ámbitos públicos donde concurren los condicionamientos; es importante tomarlos en cuenta en razón de los resultados.

Trata también de la reconfiguración de reglamentos, procesos, recursos y tiempos de la política, para transformar la realidad que puede cambiar en función de la dinámica de la interacción social.

Abstract

This work is an approach to the practice of policies comparing the contributions of various authors, the efforts to identify the public settings in which conditionings occur, the importance of taking them consideration in relation to the results.

It also deals with the reconfiguration of rules, processes, resorts and timing in politics, in order to change the reality that may be altered in relation to dynamics of social interaction.

Este ensayo pretende sugerir un acercamiento¹ alternativo al estudio de la implementación de las políticas, confrontando los aportes de varios

¹ Una propuesta es brindada por M. Rein y F. Ravinovitz para el abordaje al estudio de

autores en razón con este proceso, y enfocando los esfuerzos en identificar los ámbitos públicos donde concurren y los condicionan en la implementación de políticas, etapa que si bien es subsecuente al diseño-hechura, es tanto o más importante que ésta, si la consideramos en razón con los resultados.

Se han realizado varias discusiones teóricas y trabajos, enfocando sus esfuerzos en comprender el papel de las organizaciones públicas y los actores en el proceso de implementación de las políticas. Sin embargo, surgen preguntas recurrentes en torno al proceso de implementación de las políticas. Un abordaje poco estudiado en razón a este proceso es el relacionado con la influencia del carácter público de las políticas en la etapa de implementación.

A manera de advertencia metodológica

Nuestro esfuerzo de abordaje se sitúa en la fase entre la intención consensada y los resultados de la política, en donde ocurren los procesos de reestructuración del problema, la redefinición de prioridades, el reacondicionamiento de los esquemas de incentivos, la lucha y negociación entre grupos y organizaciones público-gubernamentales por la obtención de beneficios derivados de la ejecución de las políticas o la realización de la política con el “mínimo desgaste”, las resistencias de las organizaciones públicas, el desempeño de los *street level bureaucrats*, las oportunidades de obtención de beneficios adicionales de grupos específicos, etcétera. Es —en suma— la etapa que permite la reconfiguración de los reglamentos, procesos, recursos y tiempos (componentes) de la política como resultado de su confrontación con la

implementación, con fundamento en sus imperativos (racional-burocrático, consensual y legal). Cfr. “Implementación: una perspectiva teórica, entre la intención y la acción”, en Luis Fernando Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 147-184.

realidad que busca cambiar, realidad que también puede cambiar en función de la dinámica de la interacción social.

Asimismo, se pone especial atención a aquellas políticas caracterizadas por su importancia para la sociedad en razón a objetivos, políticas con alta intensidad ciudadana en su deliberación y difusión; son pues las llamadas políticas estratégicas, que pretenden generar un gran impacto en la sociedad y que tienen como constante el disenso, una cantidad importante de actores, y los efectos que provoca su ejecución son relativamente irreversibles.²

El énfasis se enfoca al rescate del carácter público de las políticas y la influencia de éste en el proceso de implementación. Para localizar el carácter público de las políticas, es necesario primero entender la naturaleza pública del poder y de su ejercicio, así como determinar en segunda instancia las funciones o papeles de los actores, clasificados en este trabajo como “decisores”, “ejecutores” y “analistas”. Si bien esta clasificación puede parecer pedestre, permite comprender cómo por medio de los (reales y potenciales) papeles de los actores, los procesos de decisión y ejecución se encuentran divididos por una línea muy tenue que a veces pareciera desvanecerse, dada su interdependencia en el diseño e implementación.

De la misma forma, esta categorización se fundamenta en la actividad de los actores durante el *policy-making process*, dando énfasis en su labor dentro del diseño y ejecución, más que en su cargo, origen institucional, o filiación partidista. De ahí que es flexible en tanto permite comprender que los actores pueden realizar más de uno de los tres

² En el abordaje analítico, I. Mitroff y F. Sagasti señalan que los problemas públicos pueden ser clasificados en *bien estructurados*, *moderadamente estructurados* y *mal estructurados*. Esta clasificación es realizada con fundamento en la cantidad de decisores, las alternativas de acción, el consenso o disenso en función de los valores, los posibles resultados de la política y la calculabilidad de variables y probabilidades entre opciones. Desde esta perspectiva, los problemas públicos a los que hacemos referencia son los *mal estructurados*, caracterizados por muchos actores, una considerable cantidad de alternativas, el conflicto (disenso) en función de los “mejores” cursos de acción colectiva, y un patrón de decisión que en el análisis es *intransitivo*. Cfr. W. N. Dunn, *Public Policy Analysis. An Introduction*, 2a. Ed., Prentice Hall, Englewood Cliffs, E. U., 1994, pp. 145-146 (trad. libre).

papeles señalados, tanto en el diseño y/o en la implementación, y permite su uso para fines explicativos sobre cualquier política diseñada y ejecutada bajo consenso público-ciudadano, en las cuales los actores se encuentran en posibilidad de ejercer estos papeles en diversos niveles de intensidad o responsabilidad. Ello se precisa y acuerda por los propios actores en función de sus respectivos recursos, capacidades técnicas y organizacionales, motivaciones de grupo e incluso personales, así como la previa responsabilidad pública que mediante mandato legal tienen adjudicadas las organizaciones constituidas por el Estado y la sociedad.

Adicionalmente, esta categorización permite identificar cómo a través del análisis, los actores potencian su capacidad persuasiva y pueden multiplicar y mejorar los canales para la deliberación pública,³ es decir, mejorar su situación ante los demás actores en los diversos papeles y funciones que desempeñan como decisores y/o ejecutores.

La connotación pública del poder y su influencia en la implementación

Cuestionar la comúnmente citada división entre decisión y ejecución, y la dicotomía entre política y administración en el estudio de las políticas públicas, es uno de los fines de este apartado. Si bien es cierto que es mediante los procesos políticos de deliberación y negociación con los cuales se pueden definir problemas públicos y decidir cursos de acción colectiva (políticas), también es cierto que en la etapa de implementación es igualmente necesaria la toma de decisiones.

El consenso en torno a la decisión de la política no es una condición *sine qua non* que garantice su ejecución al pie de la letra. Los actores toman decisiones y ejecutan mandatos tanto en el diseño de la política

³ Para un estudio más amplio en torno al concepto de deliberación y deliberación política y su vinculación con la ciudadanía en las sociedades contemporáneas, véase Marcá Landy, "Public Policy and Citizenship", en Helen Ingram and Steven Rathgeb Smith (editors), *Public Policy for Democracy*, Washington, The Brookings Institution, 1993, pp. 20-26.

como en su adopción, configurando y modificando los componentes de la política. Sin embargo, los actores son condicionados en su desempeño y actividad por los mandatos que ejecutan, ya sea al interior de la organización ejecutora de la política, como en relación con los demás actores, ampliando o limitando con ello su espectro de deseos en función de las oportunidades.⁴

Por ello se debe comprender inicialmente el carácter público del poder político y de su ejercicio.⁵

En los regímenes democráticos, "...el poder político —en la negociación, deliberación de políticas y en su implementación— presenta como espacio de conducta institucional las reglas públicas",⁶ entendidas éstas como las normas institucionalizadas o acordadas socialmente que permiten la comunicación, el diálogo, la participación y la vida en sociedad. Las reglas públicas, en este sentido, son consustanciales al proceder gubernamental en tanto poder público constituido, y necesarias como instrumentos que den cauce a la acción colectiva, social, civilizatoria, que permiten su confluencia e involucramiento con la definición y atención de los problemas que cualquier sociedad política organizada democráticamente enfrenta.

El poder político se entiende como un medio para garantizar la vida en sociedad, y en tanto medio, se encuentra supeditado por las condicionantes de orden público que detentan su legitimidad como actividad al interior de la sociedad, actividad orientada no sólo a conservar y reproducir el poder, sino también a procurar el Bien Común. El carácter público del poder en la ejecución de las políticas tiene una connotación

⁴ Un abordaje por demás lúcido y agudo en razón a la acción social como resultado de la conjunción armónica entre deseos y oportunidades lo realizó Jon Elster: *Cfr. Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos en Ciencias Sociales*, España, Gedisa, 1990.

⁵ Para profundizar más en razón con lo entendido como público, *Cfr.* Fernando Bazúa y Giovana Valenti, "Hacia un enfoque amplio de política pública", en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.

⁶ Juan Carlos León y Ramírez y Ricardo Uvalle Berrones, "Hacia un análisis público de la Ciencia Política", en *Estado actual de la Ciencia Política*, Judith Bokser (coord.), Congreso Nacional de Ciencia Política, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997, p. 161.

positiva, que busca vía la razón de Estado garantizar y reproducir la vida en sociedad.

Por otra parte, al referirse a la actividad política en la etapa de implementación, E. Bardach menciona que es un tipo especial de actividad, donde la previa definición del mandato legal, legitimado públicamente y autorizado por instancias legales, afecta la estrategia y tácticas de los actores en la implementación. Las reglas de la lucha política actúan con base en otra lógica, diferente a la imperante en el proceso de negociación que busca generar consenso sobre la definición del problema y el diseño de la política.⁷

No obstante, en la ejecución de políticas esta diferente lógica no está exenta del carácter público del ejercicio del poder referido anteriormente. Por el contrario, en tanto se trata de una política consensada públicamente, tiene pues un sustento de legitimidad; y su ejecución, en tanto es un esfuerzo público (y no sólo gubernamental), *está consustancialmente involucrando al público constituyente*⁸ en su ejecución y desempeño.

⁷ El autor propone una tipología de “desviaciones”, que explicadas a la manera de juegos (de poder) permiten la desviación de recursos, la pervisión de los fines de la política pública, las limitaciones o “dilemas” administrativos y la “disipación” de energías de las organizaciones, con los cuales se puede explicar el proceso de lucha entre los actores ejecutores, decisores y/o demandantes/afectados por obtener de la política el máximo beneficio o realizarla con el mínimo desgaste. Cfr. Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, MIT Studies in American Politics and Public Policy, 1, Cambridge, Massachusetts E. U., The MIT Press, 2a. reimp. 1979, pp. 66-172 (trad. libre).

⁸ En razón al concepto de lo público, Aguilar Villanueva menciona que actualmente es concebido un “desdoblamiento” del concepto aceptado de lo público, en “el público constituyente” y “lo público constituido”, donde el primero puede entenderse como el espacio que da vida al cuerpo social, donde habita la sociedad política misma que conforma y da legitimidad a las instituciones públicas; mientras el segundo se puede entender como el ámbito público donde accionan las instituciones públicas conformadas por la sociedad. En este sentido, los instrumentos de acción pública conocidos como “políticas públicas” confluyen y obedecen su razón de ser al ámbito de “el público constituyente”, por lo cual se les puede considerar como instrumentos de la sociedad que permiten colaborar e influir en las acciones orientadas al Bien Común, que permiten concitar lo público (colectivo), trascender pues lo gubernamental (público constituido) y revalorar, a partir de mecanismos de participación, corresponsabilidad y rendición de cuentas, al público constituyente. Cfr. Luis F. Aguilar Villanueva, “La Administración Pública y el Público Ciudadano”, en *Revista del Senado de la República*, vol. 3, núm. 6, México, enero-marzo, 1997.

En este sentido, podemos señalar que ante problemas públicos complejos, las alternativas de solución en un principio parecen ilimitadas (debido al desconocimiento del problema por el público en general, la cantidad de propuestas no analizadas vertidas por los actores y por la opinión pública, tanto en los espacios de deliberación constituidos como en los medios de comunicación), y es mediante la actividad público-política realizada por éstos con la cual se configura la agenda gubernamental,⁹ surgiendo a la par un fenómeno de “reacotamiento” que a su vez condiciona (amplía o limita) nuevos espacios públicos de deliberación; acción y de alternativas de interacción entre los actores y los componentes de la política. El conocimiento y reconocimiento de las restricciones se convierte en el paso necesario para dar cauce y viabilidad a las propuestas vertidas en el proceso de conformación de la agenda.

Entendidos como una dimensión única de análisis,¹⁰ el diseño y la

⁹ Se entiende al proceso de conformación de la agenda de gobierno como un referente importante para lograr determinar el ámbito de competencia de la sociedad y del Estado. Es decir, el estudio *ex-post* de la constitución de la agenda puede ofrecer evidencia empírica que permita determinar el vigor o flaqueza de “el público constituyente” en el proceso de “delimitación de competencias” entre sociedad y Estado. Su estudio sugiere un punto de inicio que permita medir la intensidad de la vida pública.

¹⁰ De acuerdo con P. Sabatier y H. Jenkins-Smith, la heurística del proceso de las políticas tiene serias limitaciones como base para sustentar la investigación y la enseñanza, argumentando que el modelo por etapas no puede ser considerado llanamente como un modelo causal, no proporciona una base clara para probar las hipótesis empíricas, padece de una imprecisión descriptiva, sufre de un enfoque legalista de arriba a abajo, y subraya inadecuadamente el ciclo de las políticas como una unidad de análisis. Debido a lo anterior, el propósito de este ensayo es utilizar estas categorías como referentes que permitan la desagregación, sin intentar comprender el proceso de las políticas públicas desde una perspectiva llanamente procesal o por etapas, sino más bien de conjunto, integral, es decir, un abordaje heurístico orientado al problema del carácter público de las políticas. La discusión citada anteriormente es desarrollada claramente por De León, quien sugiere que “...antes de desechar a un amigo útil, en este caso el proceso de las políticas o el esquema por etapas de las políticas públicas, necesitamos, en primer lugar, estar seguros de que merece un lugar en el basurero de los paradigmas abandonados; en segundo lugar, tener un enfoque mejor y más sólido en el cual confiar, y tercero, saber que incluso en nuestra búsqueda de lo teórico, no le damos mucha utilidad a la práctica.” *Cfr.* Peter De León, “Una revisión al análisis de políticas”, en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995.

ejecución de políticas se orientan a lograr una aproximación y transformación sobre la realidad, pretendiendo con ello disminuir la incertidumbre que provoca la acción colectiva y que es institucionalizada en la adopción de políticas.¹¹

Decisión, ejecución y análisis en la implementación: los papeles y los actores

¿Hasta dónde las decisiones son causa de una necesidad pública de detonar la configuración social deseada? ¿Hasta dónde se plasman en el diseño y hasta dónde en la implementación? ¿Hasta dónde surgen, como sugiere E. Bardach, como necesidad de realizar el “ensamblaje” de los componentes de la política”?,¹² y en donde a su juicio, “...la única forma de que los actores puedan inducir a otros a contribuir con los elementos de la política es por medio de la persuasión y la negociación”.¹³

Muchas decisiones que afectan el diseño inicial de la política son tomadas durante la implementación. Cada decisión puede reconfigurar el espectro de oportunidades o restricciones de los actores, y con ello son modificadas las reglas del juego en la actividad público-política. Adicionalmente, si son consideradas como decisiones los patrones de comportamiento de los “burócratas de nivel de la calle” (es decir, aquellos trabajadores encargados de ejecutar los mandatos, reglamentos y acciones de la política, responsables directos ante el público beneficiario, derechohabiente o demandante), el abordaje al estudio decisional en la implementación se hace por mucho más complejo.¹⁴ Debido a la na-

¹¹ Sobre una discusión lúcida en torno a “la incertidumbre institucionalizada”, como fenómeno prevaleciente en las democracias y gobiernos contemporáneos, *Cfr.* Alejandro Herrera, “Tendencias actuales de la administración pública. Retos y perspectivas”, en *Revista del Senado... op. cit.*, pp. 84-103.

¹² *Op. cit.*, Bardach, p. 36 (trad. libre).

¹³ *Idem*, p. 37.

¹⁴ Consideramos en este trabajo que ambas propuestas de abordaje analítico al estudio de implementación (“de arriba a abajo” y “de abajo a arriba”) son complementarias, debido al aporte diferenciado que pueden brindar en el estudio *ex-post* de implementación.

turalidad y objetivos las decisiones, a pesar de que influyen tanto el diseño como la implementación, las condicionantes y espacios que determinan el proceso decisorio pueden ser diferenciables en ambas fases.

Por un lado, decidir sobre un curso de acción implica la existencia previa de una definición del problema producto del diseño y el consenso, así como la existencia de posibles alternativas de acción pública, mismas que son producto tanto del ideario colectivo como del análisis.¹⁵ Ambos acercamientos a la realidad que buscan concurrir en espacios de deliberación pública, no están enemistados con los imperativos de realizar lo político y racionalmente defendible en la deliberación (decisión) y viable en su ejecución (implementación). El diseño es, pues, no solamente la declaración de intenciones y lineamientos generales, sino la configuración del cómo de la acción pública, reglamentos, programas de acción, etcétera.

Por esto, tanto la decisión y la ejecución son procesos complementarios y retroalimentables, y que en la etapa de implementación se conjuntan con el fin de neutralizar las desviaciones (sentidas o potenciales) de los resultados de las políticas. Decidir sobre una política por tanto es un proceso continuo, que trasciende la mera etapa del diseño. No obstante, ya no se decide sobre el mejor curso de acción entre opciones de políticas, se decide entonces en función de una política que mediante el consenso ha sido considerada como "la mejor", y sobre cómo modificar las condiciones organizacionales, los esquemas de incentivos, las prioridades en función de los recursos y tiempos; en otras palabras, llevarla a cabo en razón a los objetivos consensados.

En razón al papel de los actores durante la adopción de las políticas, otra serie de interrogantes se presentan: ¿hasta dónde los ejecutores de las políticas deben o pueden tener capacidad de decisión? ¿Cuál es su

¹⁵ Al respecto, un trabajo significativo por su contenido es el de Dunleavy (1991), quien aborda desde la perspectiva de la teoría de elección pública la participación de los grupos en el proceso de selección de políticas y el papel de la burocracia. *Cfr.* Patrich Dunleavy, *Democracy, Bureacracy and Public Choice*, Prentice Hall, E. U., 1991.

papel en la modificación de la política de su concepción inicial? Por otro lado, ¿cuáles son las actividades de “los decisores” y su impacto en la etapa posdecisional de la política? Es difícil establecer la brecha o la frontera sobre la importancia e impacto de las actividades que tienen los papeles de los actores en la implementación de las políticas. Sin duda, los controles y disposiciones (establecidos o no en reglamentos) orientados a modificar componentes de la política o a asignar recursos, son mecanismos que pueden respondernos algo, pero este acercamiento es insuficiente para conocer la influencia del carácter público de las políticas en el papel público-político (deliberativo y persuasivo) de los ejecutores y decisores. Este es el ámbito de estudio del análisis posdecisional,¹⁶ donde existen no solamente la toma de decisiones y la ejecución de mandatos, sino también actividades de deliberación y persuasión que influyen fuertemente la reconfiguración y reacomodo de los componentes de la política en razón con su concepción inicial.

Por esta causa, y debido a la pluralidad de intereses y papeles de los actores, han sido tipológicamente replanteadas por varios estudiosos las características de los actores públicos, ofreciendo para ello nuevas categorías para su abordaje con base en la orientación, funciones y actividades que efectivamente realizan, tales como el político de políticas, el ejecutivo público, el funcionario estratega, los cuales son concebidos como actores que buscan mediante sus capacidades gerenciales, la persuasión e incluso la retórica, promover y abogar por decisiones explícitas, convencer a otros actores y al público sobre la pertinencia del cambio; actores que cuentan con conocimiento técnico y político de los problemas públicos, con capacidad de movilidad e influencia dentro de las esferas de decisión y ejecución gubernamental.

¹⁶ G. Majone sostiene que el papel del analista de políticas no sólo debe reducirse al ámbito predecisional, sino que también debe trascender hacia la etapa posdecisional, dando énfasis al abordaje del proceso decisorio de la política indicando como elementos sustantivos la argumentación sobre opciones de políticas, así como la persuasión en la deliberación pública, como instrumentos inherentes al proceso público en el *policy-making process*. Cfr. Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. Nuevas lecturas en política y gobierno*, México, Fondo de Cultura Económica, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1998.

Tabla I
Decisores, ejecutores y analistas en el diseño e implementación de las políticas públicas

| <i>Actores/Etapas de la política</i> | <i>Diseño</i> | <i>Implementación</i> |
|--|--|---|
| <i>Quando los actores son Decisores</i> | <ul style="list-style-type: none"> •Establecen mediante acuerdos los criterios generales para definir y abordar el problema público. •Sugieren alternativas de solución fundamentadas en el análisis o en la experiencia previa en el problema. •Se desenvuelven dentro de los mecanismos institucionales de discusión y argumentación que permiten el consenso en torno al problema y sus posibles soluciones. •Deciden de entre las alternativas discutidas aquella que pueda satisfacer más las expectativas de los actores y la sociedad en su conjunto, con fundamento en criterios de eficiencia, eficacia, equidad, legalidad, corresponsabilidad, etcétera. | <ul style="list-style-type: none"> •Autorizan la readecuación de la política, modificando procesos organizacionales o procedurales, así como esquemas de incentivos para neutralizar las "externalidades". •Promueven la transformación de la (s) estructura (s) administrativa (s) ejecutora (s) en función de objetivos y recursos y tiempos. •Determinan con los ejecutores la distribución y uso de los recursos en función de los objetivos. |
| <i>Quando los actores son Ejecutores</i> | <ul style="list-style-type: none"> •Ofrecen información relevante para el análisis que permite realizar la estructuración del problema, así como las posibles soluciones •Acuerdan con los actores decisores tiempos para la realización de la política en función de recursos. •Estudian la factibilidad de las alternativas discutidas, con base en los recursos y capacidades de la organización ejecutora y su personal. •Advierten sobre opciones no viables o resistencias de los actores en función a la experiencia previa sobre el comportamiento de los grupos demandantes y/o afectados. •Negocian los esquemas de incentivos con los decisores. | <ul style="list-style-type: none"> •Llevan a cabo la política consensada, buscando obtener de ella el máximo beneficio o llevarla a cabo con el mínimo esfuerzo, con fundamento en la lógica de la lucha política en la etapa de implementación. •Cooperan con (o luchan contra) los actores decisores en la neutralización de los "juegos de implementación", en función de los intereses u obligaciones explícitas. •Sugieren a los decisores opciones para el establecimiento de mecanismos orientados a neutralizar los "juegos de implementación" perjudiciales para el buen desempeño de la acción pública en la política. |
| <i>Quando los actores son analistas de políticas</i> | <ul style="list-style-type: none"> •Evalúan acciones anteriores u obtienen información para estructurar el problema. •Obtienen y transforman información para realizar el análisis de políticas <i>ex-ante</i>. •Obtienen y transforman la información vertida en la deliberación pública para enriquecer el abanico de alternativas, de las cuales estudian su factibilidad tecnoeconómica y política. •Ofrecen alternativas (opciones) de acción colectiva con fundamento en el análisis. | <ul style="list-style-type: none"> •Hacen el seguimiento (monitoreo) de la política pública. •Identifican "externalidades" y "juegos de implementación" perjudiciales para la política, y proponen opciones para su neutralización. •Realizan al análisis posdecisional. •Obtienen y transforman información relevante para realizar la evaluación de políticas. |

Esta nueva concepción de actores públicos y público-gubernamentales tienen como factor común el uso del análisis en sus actividades, no sólo el racional *ex-ante* orientado a encontrar la “mejor solución”, sino el análisis que incorpora criterios de plausibilidad tanto *ex-ante* como *ex-post*, y con ello poder realizar su actividad política o gestora utilizando la argumentación y la persuasión con la evidencia construida por métodos analíticos (ver Tabla 1).

Ello posibilita a los actores a influir con mayor fuerza el proceso decisorio y a fortalecer la deliberación pública, haciéndola más fructífera. El análisis permite a los actores realizar las funciones de decisión con mayor conocimiento e información sobre el problema público, contar con más elementos para ponderar las diversas opciones, antes de sufrir reveses en la deliberación, como resultado de su reducida información sobre el problema, o sus pocas alternativas vislumbradas para su atención.

En este sentido, el análisis de políticas se entiende como un referente obligado que permite crear y multiplicar los canales de información y comunicación entre los actores en el desarrollo de sus funciones decisoras y ejecutoras.¹⁷ Incluso cuando se potencia fuertemente la deliberación con el uso de herramental analítico, el análisis no representa por sí mismo un elemento de peso en la deliberación, si no se cuenta con estos canales de información comunicación que permitan la transmisión e intercambio de información relevante y evidencias.

Por otra parte, el análisis en la ejecución es importante en tanto ofrece información relevante que faculta a identificar distorsiones y externalidades.¹⁸ Adicionalmente al análisis *ex-post*, tradicional (moni-

¹⁷ W. Dunn sostiene que el análisis de políticas se caracteriza por ser un proceso continuo y autorreferente de producción y transformación de información relevante, que permite obtener información prescriptiva, útil y consistente en la argumentación pública. *Cfr.* W. Dunn, *op. cit.*, pp. 63-65.

¹⁸ Incluso cuando el llamado análisis de plausibilidad *ex-ante* permite realizar estudios para determinar tanto posibles distorsiones como la generación de externalidades, es por demás evidente señalar que el monitoreo de los resultados iniciales de la política ofrecen información relevante que permite identificar y ponderar *ex-post* con más precisión este tipo de desviaciones para su corrección.

toreo y evaluación), debe plantearse la importancia del análisis posdecisional que G. Majone propone, como un instrumento por demás importante en la persuasión y deliberación públicas.

Toda decisión y ejecución tienen una dimensión temporal. Las políticas, al enfrentarse a las restricciones impuestas por el entorno, al cambio de prioridades de los grupos demandantes-afectados, comportamientos adversos de los burócratas encargados de ejecutar celularmente la política, o incluso a la modificación de la orientación general del gobierno en turno, cambios ocurridos al interior de las características constitutivas del problema público, así como situaciones imprevistas, determinan en mucho cómo una política diseñada y decidida “el mejor” curso de acción, puede no ser considerada así. La prospectiva de metas a corto, mediano y largo plazo se torna por demás necesaria en la configuración de la acción colectiva plasmada en el diseño de políticas. Debido a lo anterior, el abordaje de alternativas de acción pública usando la planeación prospectiva justifica y alienta el uso de decisión sujetas a prueba, temporales, que permiten el margen de error y la adecuación de reglamentos, permitiendo con ello la reordenación de los componentes de la política, condicionando algunas veces su etapa posdecisional a los resultados obtenidos.

Las decisiones en la implementación

Común y llanamente, el ámbito decisional de la implementación es suscrito a modificaciones organizacionales o procedurales, que poco tienen que ver con decisiones que atenten contra la concepción inicial de la política plasmada en el diseño. Sin embargo, las decisiones en la implementación afectan varios niveles y componentes de la política, ya sea al interior de la ejecutora, como en la adecuación de los procesos y la coordinación con demás organizaciones participantes. El ámbito decisional en la implementación es más complejo que el relacionado exclusivamente con la cuestión organizacional o procedural.

Por esta razón y para establecer un patrón de abordaje al estudio

público de la implementación, se propone una clasificación decisional, concebida con fundamento en los efectos que pretenden provocar con su ejecución. Desde la perspectiva de análisis de implementación “de arriba a abajo” (*top-bottom*), y bajo un enfoque positivo, se identifican tres tipos de decisiones:

- Decisiones para facilitar el ensamblaje de los componentes de la política;
- Decisiones orientadas a evitar o neutralizar externalidades; y las
- Decisiones de ajuste organizacional o procedural.

Incluso cuando esta clasificación permite entender que todas las decisiones de políticas en la implementación tienen por fin último obtener los resultados esperados, los efectos que pretende provocar la ejecución de la decisión son diferenciables, debido a la forma en que se pretenden modificar los componentes de la política. Los tres pueden concurrir con sus efectos en la modificación de alguno, varios, o incluso todos los componentes de la política en su conjunto.

Por un lado, las decisiones orientadas al ensamblaje de los componentes de la política buscan encontrar la concordancia o sincronía entre recursos y tiempos para el logro de los objetivos. Las causas que originan la necesidad de tomar este tipo de decisiones pueden ser tanto endógenas como exógenas a la organización ejecutora. Este tipo de decisiones requiere el consenso entre los actores, dado que la transformación y modificación de componentes obedece en mucho a la lógica de la actividad política en la implementación y a las reglas públicas consensadas para tal fin.

Generalmente, este tipo de decisiones se orientan a modificar los esquemas de incentivos y funciones para los actores y la población objetivo, por medio de la reforma a reglamentos. Dichas adecuaciones tienden a modificar no sólo las estructuras de la organización, sino también el comportamiento de los actores en función de intereses concretos.

Los criterios preponderantemente utilizados para tomar este tipo de

decisiones se fundamentan en el consenso, la corresponsabilidad entre fines y medios, orientados a lograr la eficacia en la acción pública. Son —en suma— aquellas decisiones que permiten el acomodo y reacomodo de los recursos, reglamentos y procesos que mediante la coordinación intra e interinstitucional pueden permitir en su conjunto la ejecución de la política.

Por su parte, las decisiones orientadas a la neutralización de externalidades, pretenden evitar y neutralizar buscadores de rentas, gorriones, coaliciones distributivas, y todas aquellas actividades que a los privados (individual o colectivamente) les permitiría obtener de la política beneficios adicionales o no deseados (el dinero, recursos o servicios), distribuyendo sus costos en la sociedad. Tienen por fin evitar el desvío de recursos y de componentes de la política hacia los fines para los cuales no fue diseñada.

La necesidad de tomar este tipo de decisiones tiene un origen primordialmente exógeno a la organización ejecutora. Este tipo de decisiones generalmente se orientan a establecer controles que permitan arribar los componentes y acciones de la política a la población objetivo, por medio de mecanismos de distribución y asignación de recursos y la modificación de procesos técnico-administrativos. Los criterios preponderantes para tomar este tipo de decisiones son los de eficacia, relación costo-efectividad, equidad y eficiencia tecno-económica.

Las decisiones orientadas al ajuste organizacional-procedural, generalmente es uno de los principales medios para lograr los dos puntos anteriores. Sin embargo, el ajuste organizacional-procedural puede abordarse como medio en sí mismo para optimizar (hacer más eficiente) la acción administrativa y como medio para neutralizar patrones de comportamiento adverso de los “burócratas a nivel de la calle”.

Estas decisiones pretenden mayormente arribar a mejores resultados en el desempeño organizacional, ámbito fuertemente estudiado por la gerencia pública (*public management*). Las causas que originan tomar estas decisiones pueden ser tanto endógenas como exógenas a la organización pública ejecutora. Bajo criterios de calidad, eficiencia, control y eficacia, este tipo de decisiones buscan la modificación de pro-

Tabla II
Características de la toma de decisiones en la implementación

| <i>Tipos de decisiones Características</i> | <i>Decisiones para el ensamblaje de componentes de la política</i> | <i>Decisiones orientadas a evitar o neutralizar externalidades</i> | <i>Decisiones de ajuste organizacional o procedural</i> |
|--|--|---|---|
| Origen de las causas que determinan la necesidad de tomar la decisión. | •Endógenas y exógenas a la organización público-gubernamental ejecutora. | •Exógenas a la organización público-gubernamental ejecutora. | •Endógenas y exógenas a la organización público-gubernamental ejecutora. |
| Objetivos | •Lograr la concordancia o sincronía entre recursos y tiempos para el logro de los fines de la política | •Frenar o prevenir el uso de la política o el usufructo de los bienes y servicios que produce por parte de los privados o coaliciones, distribuyendo los costos en la sociedad, tergiversando con ello los fines de la política | •Lograr hacer más eficiente la organización encargada de ejecutar la política, reordenando esquemas organizacionales y procesos administrativos. •Ofrecer los bienes y servicios de la política con calidad y prontitud. |
| <i>Componentes modificables de la política</i> | 1. Esquema de incentivos para los actores 2. Reglamentos de la política. 3. Estructura de la organización ejecutora 4. Funciones, responsabilidades y recursos disponibles para los actores | 1. Mecanismos de distribución de recursos públicos para la población objetivo. 2. Esquemas de incentivos para los actores 3. Procedimientos técnico-administrativos. 4. Reglamentos de la política. | 1. Estructura de la organización ejecutora 2. Procesos técnico-administrativos 3. Procedimientos gerenciales |
| <i>Mecanismos para ejecutar la decisión</i> | •Negociación para el logro de consenso entre los grupos demandantes-afectados •Asignación y distribución de recursos •Otorgamiento de incentivos. | •Estudio y análisis ex-post. para la identificación de externalidades (<i>free raider, spillovers, rent seekers</i> , etc.). •Adecuación de reglamentos, establecimiento de controles. | •Análisis organizacional. •Reingeniería de procesos. •Productividad y calidad total. |

cesos y procedimientos administrativos para incrementar y hacer más productiva a la organización ejecutora.

A manera de resumen, las características y fundamentos de este tipo de decisiones son esquematizadas en las tablas 2 y 3 que se encuentran a continuación.

La acción pública en la implementación de políticas

El componente público de las políticas no debe ser considerado como adjetivo. Los cursos de acción colectiva conocidos como “políticas públicas” tienen un sustento público fundamentado no sólo en su “visibilidad”, en su “accesibilidad” y en su “naturaleza de interés común o general”,¹⁹ sino también en la capacidad del público constituyente en involucrarse en la acción colectiva producto de la política.²⁰ La condición pública de éstas es pues sustantiva,²¹ debido a que no sólo es un esfuerzo del público constituido su realización, sino que traspasa el ámbito de las responsabilidades conferidas al Estado y a su gobierno. La responsabilidad ciudadana en la modificación de la realidad, es entonces el sustento que legitima la acción pública, y potencia y diversifica la capacidad de respuesta ante demandas apremiantes, conflictivas, urgidas de atención.

Por otra parte, y desde la perspectiva de abordaje al estudio de implementación “de abajo a arriba” (*buffom-top*), el diseño de las políticas y de sus instrumentos, se enfrentan al desempeño de aquellos

¹⁹ Cfr. Nora Ravotnikof Maskivker, *El espacio público y la democracia moderna*, México, Instituto Federal Electoral, Serie Conferencias Magistrales, 1997.

²⁰ Una visión alternativa sobre el concepto de acción pública es ofrecida por Jean Claude Toeing, “Política pública y acción pública”, en *Gestión y política pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995.

²¹ Incluso cuando todas las acciones gubernamentales cuentan con cierto nivel de publicidad, existen acciones políticas que dado su ámbito de competencia y afectación, son atribuidas legalmente como funciones exclusivas de los Estados y sus gobiernos, tales como las políticas de defensa, exterior, fiscal, etcétera, donde más bien son los poderes públicos constituidos los encargados de diseñar las políticas y tomar las decisiones.

que se encargan de ejecutarlas de cara al público. Vicios procedimentales o administrativos, demostrados en inercias, falta de capacidad y habilidades técnicas, resistencias al cambio a nivel celular, son entre otras más, factores de peso que condicionan la correcta implementación de la política, desde su más simple nivel ejecutivo, influenciando fuertemente el desempeño de la organización ejecutora.

Debido al abordaje propuesto, cabe preguntarse ¿cuál es la importancia de la connotación pública de las políticas y en la implementación? Identificar pues los espacios públicos potenciales y reales y la forma en cómo son cubiertos durante la etapa de implementación es el reto. Primero se definirán los componentes públicos de la política, expresados en las “reglas públicas” señaladas anteriormente. Una vez más se entiende a los procesos de diseño y ejecución como intrínsecamente vinculados. Dentro del diseño de la política y desde una perspectiva normativa, se entiende al carácter público de las políticas como un “Imperativo”,²² así como parte fundamental del “problema de implementación”.²³ Para ello se identifican tres reglas que condicionan espacios públicos ampliables de decisión y ejecución, en donde se configuran y adoptan las políticas: la comunicación (publicitación) de la política; el diálogo público constituyente-público constituido, y la interacción público constituyente-público constituido.

a) *La publicitación de la política*: una política debe ser conocida y difundida por medios públicos de información. Este es un requisito que toda democracia moderna debe tomar en cuenta. La discusión sobre problemas públicos no es potestad del gobierno. El *arcana imperii* no es una condicionante sustantiva en estos procesos, entendidos como abiertos, y que trascienden el diseño de la política.

²² Imperativo que bien puede ser adicionado, con sus respectivas adecuaciones, a la propuesta de Rein y Ravinovitz. Véase nota 1.

²³ Como bien señala L. Aguilar, es necesario diferenciar lo que se conoce como “proceso de implementación”, del “problema de implementación”, entendidos ambos como ámbitos diferenciables de estudio en la implementación de políticas. *Cfr. op. cit.*, L. Aguilar, *La implementación...* (Estudio Introductorio).

Es bien sabido que la información y su manejo son elementos privilegiados de control político; no obstante ello, los espacios públicos de deliberación en cuanto al diseño y evaluación de políticas sería estéril sin flujos de información ni espacios de comunicación entre los actores, sobre los problemas, las demandas y las expectativas.

El papel de los medios masivos de información, sean impresos o por medios electrónicos, es determinante en la configuración de la opinión pública;

b) Diálogo público constituyente-público constituido: la creación e institucionalización de espacios para el diálogo y la deliberación, es un componente sustantivo para lograr el consenso en torno a la definición del problema, al establecimiento de la agenda pública, al diseño de la política y a su seguimiento. La conformación de instancias que permitan el diálogo entre los grupos de públicos demandantes-afectados y los representantes del gobierno, es condición *sine qua non* del proceso de hechura y adopción de políticas.

Posteriormente se analizará con mayor profundidad esta regla pública, expresada a través de los instrumentos públicos de implementación.

c) Interacción público constituyente-público constituido: la generación de vínculos de trabajo entre grupos públicos demandantes/afectados, voluntarios, junto con los esfuerzos y la maquinaria público-gubernamental, es otro componente sustantivo. La creación de entidades encargadas de la coordinación de esfuerzos públicos y gubernamentales es el paso obligado.

Instrumentos públicos de la implementación

El desplazamiento de los procesos de decisión del ámbito gubernamental al ámbito de lo público, requiere estructuras orgánicas de decisión diferentes a las utilizadas anteriormente, debido a que la participación social en la ejecución de políticas ha exigido la modificación de las funciones y estructura de las organizaciones de la administración pública, orien-

tadas a incluir al interior de sus procesos operativos y estructura, la participación y la supervisión de la sociedad.

Los instrumentos públicos de la implementación son aquellos órganos (componentes) de la política pública que tienen como finalidad lograr la vinculación de la sociedad en su hechura e implementación. Tal vinculación puede darse mediante los siguientes instrumentos:

- a) Consejos públicos de consulta;
- b) Contraloría pública o ciudadana de las políticas;
- c) Comisiones públicas de seguimiento y evaluación

La implementación de las políticas como un reto de orden público

Es indudable que ante la incertidumbre, la acción colectiva requiere de mecanismos que le otorguen certeza o un grado de confianza en su ejecución y resultados esperados. El estudio de la implementación de políticas, abordado como un esfuerzo público, es por demás un elemento sustantivo que permite comprender y analizar el porqué del éxito o fracaso de la acción colectiva, desde una perspectiva pública que, sin menospreciar el aspecto *técnicoanalítico*, revalore sus instrumentos e incluya dentro de su abordaje el papel que juega el público constituyente en la realización de las políticas.

Las políticas públicas no pueden seguir siendo entendidas exclusivamente como “cursos de acción gubernamental”, ya que los poderes constituidos no son —por sí mismos— los únicos agentes de cambio en la acción social. La corresponsabilidad y la rendición de cuentas —como acercamientos novedosos al *policy design*— pretenden conocer y recobrar el valor público de estos instrumentos con que cuenta la sociedad y el gobierno en búsqueda del Bien Común.

Tabla III
Fundamentos para la toma de decisiones
en la implementación

| <i>Tipos de decisiones</i> <i>Fundamentos</i> | <i>Decisiones para el</i> <i>ensamblaje de</i> <i>componentes de la política</i> | <i>Decisiones orientadas a</i> <i>evitar o neutralizar</i> <i>externalidades</i> | <i>Decisiones de ajuste</i> <i>organizacional o</i> <i>procedural</i> |
|--|--|--|---|
| Consenso | •Indispensable entre grupos demandantes-afectados. | •Necesario entre los actores decisores | •Necesario entre los actores decisores •Opcional entre grupos demandantes-afectados. Sujeto a consideraciones tales como el impacto esperado en la ejecución de la política |
| Crterios para la toma de decisión | •Consenso público ciudadano •Eficiencia tecnoeconómica •Eficiencia administrativa •Eficacia •Corresponsabilidad entre fines y medios | •Corresponsabilidad entre fines y medios de la política •Adecuación •Equidad •Eficiencia económica | •Eficiencia administrativa •Eficacia, prontitud y calidad en la realización de la política •Equidad |
| Participación pública | •Indispensable. El proceso de ensamblaje exige la participación de los grupos demandantes afectados para obtener en este proceso el consenso sobre el cómo de la acción pública. | •Necesaria. El público ciudadano identifica distorsiones en el uso y distribución de recursos públicos y solicita a la organización modificaciones para hacer más eficiente la ejecución de la política. | •Viable. El público ciudadano puede identificar aspectos organizacionales o procedurales deficientes y solicitar a la organización pública reformas en procesos administrativos, orientados a incrementar su prontitud y eficacia . |

Bibliografía

•Aguilar Villanueva, Luis F., “La administración pública y el público ciudadano”, en *Revista del Senado de la República*, vol. 3, núm. 6, México, enero-marzo, 1997.

•Bardach, Eugene, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*, MIT Studies in American Politics and Public Policy, 1, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, E. U., 2a. reimp., 1979.

•Bazúa, Fernando y Valenti Giovana, “Hacia un enfoque amplio de política pública”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, Instituto Nacional de Admmistración Pública, 1993.

•De León, Peter, “Una revisión al análisis de políticas”, en *Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995.

•Dunleavy, Patrick, *Democracy, Bureaucracy and Public Choice*, E. U., Prentice Hall, 1991.

•Dunn, W. N., *Public Policy Analysis: An Introduction*, 2a. Ed., Englewood Cliffs, E.U., Prentice Hall, 1994.

•Elster, Jon, *Tuercas y tornillos: una introducción a los conceptos básicos en Ciencias Sociales*, España, Gedisa, 1990.

•Herrera, Alejandro, “Tendencias actuales de la administración pública: retos y perspectivas”, en *Revista del Senado de la República*, vol. 3, núm. 6, México, enero-marzo, 1997.

•Landy, Marc, “Public Policy and Citizenship”, en Helen Ingram and Steven Rathgeb Smith (editors), *Public Policy for Democracy. The Brookings Institution*, Washington, D. C., 1993.

•León y Ramírez, Juan Carlos y Uvalle Berrones, Ricardo, “Hacia un análisis público de la Ciencia Política”, en *Estado actual de la Ciencia Política*, Judith Bokser Misses (coord.), “Congreso Nacional de Ciencia Política”, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1997

•Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica,

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Nuevas Lecturas en Política y Gobierno, 1998.

•Ravotnikof Maskivker, Nora, *El espacio público y la democracia moderna*, México, Instituto Federal Electoral, Serie Conferencias Magistrales, 1997

•Rein y F. Ravinovitz, “Implementación: una perspectiva teórica, entre la intención y la acción”, en Aguilar Villanueva, L., *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.

•Taeing, Jean Claude, “Política pública y acción pública”, en *Gestión y política pública*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1995.