

ANDRÉ-NOËL ROTH DEUBEL
2003.

ANDRÉ-NOËL ROTH DEUBEL

POLÍTICAS PÚBLICAS
FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y
EVALUACIÓN



BOGOTÁ, D.C., JUNIO DE 2003

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
La difusión del análisis de las políticas públicas	11
La constitución del análisis de las políticas públicas como ciencia del Estado en acción	13
Capítulo I	
CONCEPTOS, TEORÍAS Y HERRAMIENTAS PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	17
1. Los conceptos de Estado y de política pública	17
1.1. El Estado	20
1.2. La política pública	25
2. Los enfoques teóricos	29
2.1. Las teorías centradas en la sociedad	29
2.2. Las teorías centradas en el Estado	30
2.3. Las teorías mixtas	31
2.3.1. El enfoque neocorporativista	32
2.3.2. Las teorías de entramado o networks theory	33
2.3.3. El enfoque neoinstitucional	37
3. Herramientas para el análisis de políticas públicas	41
3.1. Las tipologías	42
3.2. Los instrumentos de intervención del Estado	44
3.3. Programas de políticas públicas, programas políticos y complejidad social	46
3.4. El policy cycle	49
3.5. Consideraciones críticas al policy cycle	51

PRIMERA EDICIÓN: septiembre de 2002

PRIMERA REIMPRESIÓN: junio de 2003

DERECHOS RESERVADOS

© André-Noël Roth Deubel, 2002

Correo electrónico: roth@unicauca.edu.co

© Ediciones Aurora, 2002

Correo electrónico: ediaurora@mixmail.com

PRODUCCIÓN EDITORIAL

Martha Patricia Jiménez Rodríguez

DISEÑO DE LA PORTADA

Elograf Ltda.

PREPARACIÓN DIGITAL

Elograf Ltda.

ISBN: 958-9136-15-X

IMPRESO Y TERMINADO

Panamericana Formas e Impresos S.A.

IMPRESO EN COLOMBIA

PRINTED IN COLOMBIA

CAPÍTULO IV

LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS DECISIONES

1. LA IMPLEMENTACIÓN COMO PROBLEMA POLÍTICO

Para muchos, la implementación de las decisiones públicas es un problema puramente administrativo, entendido como un problema técnico, de «simple» ejecución. Por el contrario, desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad «palpable». Si para los juristas o abogados —y para muchos políticos— el problema está resuelto con la expedición de la norma, para los politólogos el problema político se desplaza a otro espacio. La aplicación de los reglamentos por diferentes entidades y en distintos lugares implica que la implementación no es una sola, sino plural; existe un juego con la regla (ver Bourdieu, 1990). La implementación de la política es, parafraseando a Clausewitz, la continuación de la lucha política con otros medios y en escenarios diferentes. Menospreciar el proceso de implementación es olvidar que “la política de implementación es la determinante definitiva del resultado” de una decisión (Pressmann, Wildavsky, 1998:327)

Una gran parte de los estudios de políticas públicas tuvo su origen al constatar que a pesar de las decisiones tomadas para remediar problemas concretos, éstos no se resolvían y, por el contrario, a veces se empeoraban. Aparece lo que se llamó el *implementation gap*, es decir, la diferencia, la brecha que existe entre la decisión y la realidad de su aplicación; o, en otras palabras, la distancia —a veces abismal— que separa la teoría de la práctica. Durante mucho tiempo la implementación ha sido la gran ausente en la

discusión de la política pública. Si se considera el proceso de implementación bajo un enfoque de racionalidad absoluta —y también limitada—, éste es sólo un problema de capacidad administrativa o de dificultades y fallas en la técnica de la gestión pública empleada. Se buscan, entonces, soluciones en la cadena jerárquica, el control, la especialización, el manual de funciones o el tipo de mando —es decir teorías y técnicas de gestión, de gerencia—. Estas dificultades han sido observadas en todas partes del mundo —occidental u oriental, capitalista o comunista, desarrollados o en vía de desarrollo—, a todo nivel y para decisiones pequeñas o grandes, incluso en el sector privado. Por lo tanto, considerar este problema como principalmente «técnico» parece demasiado simplificador y reductor, ya que deja de lado su carácter conflictivo, o sea, su dimensión política.

Las políticas públicas están diseñadas, decididas e implementadas por hombres y mujeres que, a su vez, son afectados positiva o negativamente por ellas. Todas las instituciones involucradas en un proceso de política pública —o administración, parlamento, ejecutivo, gremios, etc.—, tienen características sociales y políticas e intereses que hacen de cada una de ellas un actor más del juego político-administrativo. De manera que la pretendida o anhelada neutralidad de una administración pública que actúa según “criterios técnicos, impersonales, de competencia y de legalidad” (Mény, Thoenig, 1992:159), es más que todo el ideal de una concepción política moderna y racionalista. La neutralidad de la administración no es un hecho comprobado por los estudios sociológicos o politológicos (ver Urió, 1984; Bourdieu, 1990; Roth, 1994). En el campo de la sociología, el ideal de la burocracia «técnica» que ejecuta sin ira y sin pasión (tipo ideal de Max Weber) es un instrumento construido por el analista para medir y comparar realidades sociológicas. Es también la ideología de la modernidad y de la democracia. El ideal burocrático es un deseo, un mito moderno, cientista, que funciona como una dimensión normativa y como un elemento de legitimación del orden social (ver Bourdieu, 1986a; 1986b) y rara vez corresponde a una realidad observada. Por eso la implementación perfecta es perfectamente inalcanzable; y

lo más valioso es que, a pesar de no lograrla, se sigue intentando una y otra vez (Pressmann, Wildavsky, 1998:355).

2. LOS ENFOQUES DE IMPLEMENTACIÓN

A pesar de los distintos sentidos que pueden darse al concepto de implementación (ver Lane, 1995:97-99), se le puede definir como “la fase de una política pública durante la cual se generan actos y efectos a partir de un marco normativo de intenciones, de textos o de discursos” (Mény, Thoenig, 1992:159). Los estudiosos de la implementación de políticas públicas han observado y propuesto varios enfoques que tienden a desarrollarse como modelos normativos de implementación. Estos modelos constituyen el lazo entre el proceso de decisión de una política y su proceso de ejecución (Hargrove, 1975). Una primera diferenciación ya clásica de los modelos los organiza en dos categorías que van en función de la concepción utilizada para su realización práctica.

La primera concepción, llamada *top-down*, corresponde a la concepción tradicional del trabajo administrativo que se desarrolla de arriba (*top*) hacia abajo (*down*) o del centro hacia la periferia. Tiene como postulados principales la primacía jerárquica de la autoridad, la distinción entre el universo político y el mundo administrativo y, por último, la búsqueda del principio de eficiencia (Mény, Thoenig, 1992:159). En otras palabras, este enfoque presupone que existe una clara separación, tanto conceptual como temporal, entre la formulación y la decisión de la política, de un lado, y, del otro, la implementación de las decisiones. También considera que por lo general los problemas que surgen en la fase de ejecución se deben esencialmente a problemas de coordinación y de control (Thoenig, 1985).

La segunda concepción toma la dirección opuesta y se llama *bottom-up*, es decir, de abajo hacia arriba. Históricamente los modelos que se inspiran en esta segunda categoría se desarrollaron como enfoques críticos o alternativos frente a las deficiencias y a la ineficiencia (el *implementation gap*) que presentan los procesos de implementación tradicionales *top-down*. Según esta segunda concepción se trata de partir de los comportamientos concretos en el

nivel donde existe el problema para construir la política pública poco a poco, con reglas, procedimientos y estructuras organizativas por medio de un proceso ascendente, o por retroceso, en vez de descendente.

Estas dos concepciones del proceso de implementación de una política pública reflejan también la controversia existente entre los que creen más en el control, la planeación, la jerarquía y la responsabilidad como mejor estrategia para lograr los objetivos y los que creen más bien en la espontaneidad, en la capacidad de aprendizaje, en la adaptación y en la concertación. Por lo pronto queda por definir en qué medida la implementación de una política en particular gana al quedar firme ante la oposición que suscita, y en qué medida gana al negociar su implementación con los destinatarios o los opositores, o con ambos.

2.1. EL ENFOQUE CLÁSICO DE LA ADMINISTRACIÓN RACIONAL

El enfoque de la administración racional corresponde a la concepción clásica (Weber, Fayol) de la administración pública entendida como el modelo ideal de un ente ejecutor de las decisiones políticas. Es el tipo ideal del enfoque *top-down*, en el cual se concibe la administración como un sistema unitario con una línea de autoridad sencilla y claramente definida que observa estricta y uniformemente las reglas y los objetivos, en un contexto de control administrativo perfecto y una excelente coordinación e información entre las distintas unidades administrativas, sin presión temporal excesiva y con recursos ilimitados para llevar con bien los procesos de implementación de los objetivos de la política pública (Lane, 1995:101). La administración, pues, realiza a la perfección su tarea instrumental de transformar los objetivos en medios, sustituir la política por la técnica y los conflictos por las racionalidades gestionarias (Mény, Thoenig, 1992:160). La administración cumple y hace cumplir las órdenes y no busca la participación o el diálogo con los destinatarios de la política. Se trata de hacer respetar una norma y punto.

Como se evidencia, las condiciones de realización de este modelo nunca van a existir en la realidad administrativa y política y

por ello, la utilidad y el interés de este modelo radica —al igual que el ideal-tipo weberiano de la burocracia— en su capacidad de medir la distancia que separa esta situación idealizada de la realidad de la implementación porque evidencia o pone así a la luz del día las fallas del proceso (Lane, 1995:101).

En la actualidad pocos teóricos apoyan este modelo de gestión. Por ejemplo, Haywood y Rodrigues (1994:189ss) consideran que está surgiendo un nuevo cambio de paradigma en la gestión pública¹. Según ellos, esa concepción clásica de los años cincuenta y sesenta fue reemplazada en los años ochenta por un paradigma de la «eficiencia», el cual sustituyó a los administradores clásicos por «gerentes» preocupados por los resultados más que por el formalismo jurídico de sus acciones. En época reciente este último paradigma estaría en camino de ser sustituido por un paradigma del «consumidor», en el cual el gerente público se preocuparía principalmente por satisfacer a los clientes o consumidores de los servicios o productos distribuidos. Estos cambios de «paradigmas de gestión pública» reflejan, entonces, un desplazamiento del centro de interés —y de legitimación— de lo político hacia el cliente y es significativo de la evolución que ha tenido la concepción de la legitimidad de la acción pública. La legalidad de una acción ya no parece suficiente para ser legítima. La obtención de resultados y la satisfacción de los ciudadanos tiende a ser una condición indispensable para la legitimidad de una autoridad pública. En este sentido una importante corriente, principalmente angloestadounidense, se ha enfocado hacia la construcción de una teoría conocida como la del «buen gobierno».

2.2. EL ENFOQUE DEL «BUEN GOBIERNO»

El enfoque del «buen gobierno» o *governance* consiste en un marco amplio de propuestas teóricas y prácticas para determinar

¹ Sobre este tema ver también capítulo V.

y crear las condiciones necesarias para que un gobierno logre sus objetivos. Parte del supuesto de que tanto el «todo gobierno» como el «todo mercado» han fracasado. El enfoque se centra en una propuesta de renovación de los procesos más que en los resultados. A pesar de que el concepto tenga en la literatura especializada varios sentidos, todos concuerdan en considerar que el «buen gobierno» hace referencia a *estilos de gobernar* que otorgan una importancia primordial a aquellos mecanismos de gobierno que no se basan exclusivamente en los recursos tradicionales de la autoridad y de la sanción, sino que más bien crean estructuras que son resultado de la interacción de una multitud de actores sociales y políticos dotados de una cierta autoridad y que se influyen mutuamente. Es decir, que se trata de crear escenarios, estrategias y mecanismos de participación o de inclusión de organizaciones no estatales para aumentar las posibilidades de éxito de la gestión.

En los países en desarrollo, bajo la influencia del Banco Mundial, el «buen gobierno» se entiende como una estrategia para instaurar un gobierno eficiente que debe rendir cuentas. El surgimiento de este enfoque no se debe únicamente a la crisis fiscal del Estado —crisis que obliga a la administración tradicional a buscar soluciones alternas—, pero el «buen gobierno» sí está ligado, sin duda alguna, a la búsqueda de la reducción de los compromisos y gastos de gobierno. Pero también se considera en este enfoque el reconocimiento de la interdependencia de los sectores público, privado y «voluntario» (ONG). Se admiten, de esta manera, los límites del gobierno tradicional. Se trata, entonces, de una ruptura paradigmática sustancial que “pone en entredicho muchos de los supuestos de la administración pública tradicional” (Stoker, 1998).

De acuerdo con Stoker (1998) se puede caracterizar el enfoque del «buen gobierno» con cinco elementos:

- Participación de un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno y de fuera de él (sector privado, ONG);
- Reconocimiento de la pérdida de nitidez de los límites y de las responsabilidades del Estado frente a los problemas sociales y económicos;
- Existencia de una interdependencia de poder entre las instituciones que intervienen en la acción pública;

- Aplicación a redes autónomas de agentes o actores;
- Reconocimiento de que el gobierno tiene capacidad para que se hagan las cosas empleando, no tanto su autoridad, sino técnicas e instrumentos nuevos para dirigir y guiar.

Si el enfoque del «buen gobierno» se entiende como una alternativa ante los fracasos tanto de la gestión pública tradicional como de la «gestión» hecha de la mano invisible del mercado, ¿tendrá el «buen gobierno» más éxito? En lo que se refiere a lo económico, Jessop (1998) considera que existen tres conjuntos de elementos que limitan sus posibilidades de éxito.

El primero tiene que ver con las dinámicas mismas del capitalismo. El «buen gobierno» no resuelve las contradicciones inherentes al conflicto existente entre la acumulación de capital y la legitimidad política. El «buen gobierno» tiene que ver más que todo con las *modalidades* de gobierno y no con su objeto, es decir, es una nueva «técnica» de gobierno. El segundo elemento considera que la ampliación y multiplicación de las instancias de coordinación y de negociación en los diversos niveles —local, regional, nacional, supranacional, sectorial, etc.— dificulta su inserción en el sistema político (duplicidad de competencias) y el ejercicio de la primacía del gobierno sobre las otras instancias. Finalmente, el tercer elemento establece que el gobierno no está siempre dispuesto a aceptar soluciones que no corresponden a su interés y a sus valores políticos. Por lo tanto, el «buen gobierno» está condicionado por el derecho que se reserva el Estado de “abrir, cerrar, experimentar y rearticular” las nuevas modalidades de gestión (Jessop, 1998).

Una ilustración de las dificultades que enfrenta la aplicación del «buen gobierno» en la práctica en América latina, se encuentra en el análisis realizado por Alcántara (1998), quien anota que “la tendencia creciente a canalizar la ayuda para el desarrollo directamente hacia las organizaciones no gubernamentales sin pasar por el Estado, también influye en la capacidad de gobernar en algunos países de América latina”. Esta situación provoca un debilitamiento de las instituciones públicas y dificulta aún más que éstas recobren legitimidad y respeto por parte de los ciudadanos. Paradójicamente, la implementación de algunos principios de «buena gobernabilidad» podrían tener como consecuencia una menor

governabilidad para los Estados. Siempre, según el mismo análisis, "el poder avasallador de los bancos y donantes multilaterales para definir las prioridades en las políticas y en la gestión de la crisis económica" impide que estos programas tengan una mayor eficacia. La autora estima que para lograr esa eficacia se debería ante todo cambiar la ortodoxia económica dominante y buscar una solución a la crisis de la deuda. También considera que el «buen gobierno» no puede ser concebido como un recetario aplicable en cualquier lugar en forma similar. Se debe incorporar al «buen gobierno» una filosofía económica democrática y socialmente responsable (Alcántara, 1998).

2.3. EL ENFOQUE DE GESTIÓN PÚBLICA

El análisis de un gran número de procesos de implementación ha conducido a autores como Sabatier y Mazmanian (1979) a debatir alrededor de las condiciones necesarias para una implementación efectiva (eficaz y eficiente) de las políticas.

Sabatier y Mazmanian han propuesto una guía para aumentar las posibilidades de una implementación (más) exitosa de las políticas públicas. Ellos indican cinco condiciones que los legisladores y los diseñadores de políticas públicas tendrían que tomar en cuenta si buscan cumplir con los objetivos de una política pública y sugieren, también, estrategias para superar la deficiencia de una u otra de esas condiciones. El modelo involucra tanto aspectos del contenido material de la política (objetivos y diseño) como del contexto y de los recursos disponibles para su implementación. Sin pensar que este modelo sea la panacea, se considera que vale la pena exponer aquí de manera más exhaustiva este modelo ya que señala problemas y situaciones que se presentan muy a menudo en el diseño y en las modalidades concretas de la implementación de políticas públicas.

CONDICIONES DE EFECTIVIDAD EN LA IMPLEMENTACIÓN

Sabatier y Mazmanian (1979:483) señalan que su modelo está destinado en particular a los diseñadores de políticas cuya tarea es

la de evaluar el grado de «implementabilidad» de distintas alternativas y de entender cómo es posible estructurar el proceso de implementación con el fin de maximizar las probabilidades de alcanzar los objetivos establecidos por la ley o el programa. Los autores pretenden identificar y exponer un grupo de cinco condiciones suficientes, y generalmente necesarias, bajo las cuales una decisión política, que busca modificar de manera sustancial una situación, puede alcanzar sus objetivos. Estas cinco condiciones son las siguientes (Sabatier, Mazmanian, 1979:484-485):

- El programa debe estar fundamentado en una teoría sólida (*sound theory*) relacionada con el cambio de comportamiento del público necesario para la realización de los objetivos.
- La ley —o la decisión política— debe contener directrices de actuación no ambiguas y debe estructurar el proceso de implementación de manera que maximice la probabilidad de que los destinatarios se comporten según lo previsto.
- Los dirigentes o responsables de los entes encargados de la implementación deben disponer de capacidades políticas y de gestión importantes y sentirse comprometidos con los objetivos de la ley.
- El programa debe disponer de apoyos activos durante todo el proceso de implementación por parte de grupos organizados de electores y por algunos legisladores claves (o por el jefe del órgano ejecutivo). La actitud de los tribunales debe ser neutral o favorable.
- La prioridad relativa de los objetivos legales no se encuentra socavada significativamente con el paso del tiempo por la aparición de políticas públicas conflictivas o por cambios en las condiciones socioeconómicas que debilitan los fundamentos técnicos de la teoría o el apoyo político que la respaldan.

Una teoría sólida

La primera condición, disponer de una teoría sólida, significa que es preciso tener una teoría del cambio social que establezca con firmeza la causalidad entre el instrumento utilizado y los efectos deseados. Toda política pública está sustentada en una hipótesis teórica de cambio social construida generalmente bajo la forma *si tal cosa, entonces ocurrirá esto*. Para que esta hipótesis sea efectiva

es necesario que, de una parte, se indique lo que se desea obtener como objetivo final por medio del cambio del comportamiento de los destinatarios y, de otra parte, se especifiquen los medios por los cuales se puede obtener el cumplimiento de estos cambios por parte de los destinatarios. Los dos elementos son indispensables para esperar alcanzar los objetivos. Por ejemplo, si una política tiene como objetivo aumentar la cobertura educativa en barrios marginados (objetivo final), una hipótesis teórica puede ser que la motivación económica es el elemento esencial para que los educadores cambien de comportamiento: *si* se aumentan los salarios, *entonces* los educadores van a querer trabajar en estas zonas y se logrará el objetivo de aumentar la cobertura educativa; por lo tanto el medio podría ser el de proponer un incentivo salarial a los educadores que soliciten su traslado a los colegios marginados.

Una ley bien concebida

La segunda condición es la relativa a la ley en sí misma. Es el elemento en el cual los diseñadores de la política tienen las posibilidades de control y de mayor influencia. Los autores señalan seis aspectos importantes a tener en cuenta.

- Es necesario indicar con precisión y sin ambigüedades la jerarquía de los objetivos y las directrices de actuación, en general, y, en particular para cada uno de los entes implementadores.
- Es importante que los recursos a disposición de estos entes sean suficientes para contratar personal capacitado, realizar los análisis técnicos, recolectar la información y cubrir las necesidades administrativas (formatos, permisos, etc.) para el desarrollo de sus actividades. Evidentemente, la determinación de lo que es «suficiente» es particularmente difícil.
- La implementación debe estar a cargo de entes que apoyen los objetivos de la ley y los consideren como altamente prioritarios. La implementación de una ley necesita funcionarios que crean en la ley y que se motiven por sus objetivos; no se requiere de funcionarios «neutrales». Esto se obtiene, por ejemplo, con la creación de una nueva institución luego de una larga lucha política, o por la asignación de la implementación a una institución prestigiosa en busca de nuevos retos y que ve en la ley una posibilidad de exten-

der todavía más su influencia. La contratación del personal directivo en los sectores sociales que apoyan los objetivos de la política puede también facilitar su implementación. Estas estrategias dependen obviamente de las posibilidades existentes.

- La reglamentación de la política pública debe establecer una integración jerárquica al interior y entre los entes implementadores que minimice el número de los puntos donde se puedan presentar potenciales vetos, bloqueos o «cuellos de botella», y proporcione a los partidarios de la política facilidades y capacidad de sanción suficientes para asegurarse la colaboración de los elementos que se sitúan en estos puntos de veto o de bloqueo. Este elemento tiene que ver con el conocido tema de la dificultad de la coordinación al interior de las instituciones y entre instituciones que disponen de una cierta autonomía. La integración jerárquica es particularmente difícil en estas situaciones, debido a la existencia de múltiples niveles de autoridad en las estructuras descentralizadas —nación, región, departamento, municipio— o federalistas. La multiplicación de instancias o de grupos de destinatarios aumenta el número de puntos potenciales de resistencia a la implementación de la política. Se puede medir el grado de integración jerárquica por el número de estos puntos y por las posibilidades de sanciones para los recalcitrantes y de incentivos para los partidarios de la política. De modo que, por lo general, para la consecución de los objetivos es preferible una vía más directa a una estructura administrativa compleja (ver Pressman, Wildavsky, 1998).

- Los mecanismos de toma de decisiones —quién decide, sobre qué y bajo qué procedimiento formal— al interior de los entes implementadores deben ser precisados en la reglamentación de la política pública.

- La ley tiene que proporcionar oportunidades amplias para que los grupos organizados que apoyan la política puedan intervenir y participar en el proceso de implementación (por ejemplo, interventorías, veedurías, monitoreo, evaluaciones).

Si se logra desarrollar una política que cumpla con todos estos elementos, a los opositores a la política les quedarán pocos espacios para desviar, restar o impedir la consecución de los objetivos de la política pública.

Responsables capacitados y comprometidos

La tercera condición señala que el apoyo de los altos responsables de los entes implementadores es indispensable para lograr los objetivos. Además, es necesario que estos funcionarios tengan la suficiente capacidad para convencer a los opositores y a los destinatarios de la política para que colaboren, y para conseguir el apoyo de grupos organizados y de los medios de comunicación. De igual forma estos funcionarios tienen que ser capaces de resolver los conflictos internos de manera que se mantenga la motivación y el compromiso de todo el personal en pro de los objetivos y de la institución. La experiencia muestra que esto se obtiene más fácilmente en una institución nueva y creada con todo el entusiasmo y las ilusiones en procura de la participación en la construcción de algo novedoso. A los pocos años, la rutina burocrática tiende a hacer que los funcionarios se interesen más por su propia seguridad, tranquilidad personal y por la supervivencia de su institución, que por desarrollar iniciativas, asumir «riesgos» o por innovar para alcanzar los objetivos de la política.

Apoyo político y social

La condición número cuatro hace énfasis en la absoluta necesidad de contar con el apoyo de grupos organizados y de actores políticos de peso durante todo el transcurso de la implementación para la realización de los objetivos de la política. Este elemento, aparentemente fácil de conseguir, es particularmente importante cuando se trata de políticas que tienen que desarrollarse en un tiempo largo (varios años). La lógica política tiende a suscitar fuertes movilizaciones en un momento dado, tiempo durante el cual se expide una ley, y luego, la mayoría de los partidarios de ésta se desinteresan por su proceso de implementación, para ocuparse de otro tema de la agenda política que aparece como prioritario.

Entorno favorable

El último requisito, el quinto, subraya la importancia del mantenimiento de las condiciones socioeconómicas que suscitaron la política pública. Las sociedades contemporáneas están inmersas en un entorno sociopolítico y económico internacional en el cual

los países disponen de capacidad de incidencia muy limitada. Más aún cuando se trata de países en desarrollo. Los cambios continuos y algunos eventos específicos provocan la erosión y el desgaste de cualquier decisión política. La teoría que sustenta una política puede caer en desuso o fracasar y sus partidarios pueden desaparecer por cualquier motivo. El desarrollo mismo de las políticas públicas, con sus interacciones con otras políticas, puede provocar un cambio inesperado de situación tanto de los destinatarios como del entorno que va a poner en «crisis» el modelo técnico de la política. Estos cambios en el entorno socioeconómico o la resistencia exitosa de los destinatarios de la política —por ejemplo, por sugestión y evaluación de sus partidarios— pueden suscitar una revisión de la ley para reajustar sus objetivos tanto en sus contenidos sustanciales como en los eventuales plazos (ver por ejemplo los objetivos en materia de política ambiental). A menudo estos cambios buscan corregir imperfecciones u obtener un mayor dominio sobre algún aspecto reglamentario de la ley para su propio interés como destinatarios de la política. Es importante anotar que en muchas ocasiones los cambios se solicitan a partir de la percepción de una situación y no a partir de una evaluación objetiva del estado de las cosas (ver capítulos II y V). Por lo tanto para defender una política es preciso disponer de estudios —si es posible de fuentes independientes— que suministren una información lo más objetiva posible al respecto.

ESTRATEGIAS DE OPTIMIZACIÓN DE LAS CONDICIONES

Ya que las cinco condiciones óptimas presentadas para una implementación efectiva rara vez se cumplen en la realidad, Sabatier y Mazmanian consideran cómo se puede lograr el mejoramiento de resultados en una situación subóptima (1979:502ss). Se trata entonces de indicar las estrategias que permitan «mejorar la situación» cuando ésta no corresponde a un estado satisfactorio de optimización, y así aumentar las probabilidades de una implementación exitosa.

Los autores consideran cinco puntos. Si no existen fundamentos teóricos sólidos que relacionen el comportamiento de los destinatarios con los objetivos de la política, es preciso incorporar en

la norma procesos conscientes de aprendizaje, diseñar proyectos con carácter experimental, fomentar investigaciones y estudios de evaluación y diseñar un proceso de decisión lo más abierto posible. En caso de que una legislación nueva deje mucho espacio a la legislación antigua y que los objetivos queden ambiguos, los partidarios de los distintos puntos de vista presentes pueden intentar acudir a los tribunales constitucionales con la esperanza de que los textos anteriores se declaren inconstitucionales o inexecutable y que se precisen los objetivos y las competencias de los distintos entes. Cuando la implementación no puede quedar bajo la responsabilidad de un ente respetado y partidario de la política y de sus objetivos, es necesario facilitar el control externo por medio de veedurías ciudadanas, establecer evaluaciones y controles periódicos por expertos externos e independientes de gran prestigio o, incluso, crear legalmente comités de supervisión. Si no existen grupos organizados favorables a la política —partidos, gremios, ONG, etc.— y capaces de ejercer un papel activo en la implementación, es necesario fortalecer los existentes, crearlos o convencer a otra organización para que extienda sus actividades en el sector. La existencia de estos grupos de «apoyo» es indispensable para políticas públicas que necesitan varios años de implementación. Finalmente, si la política no tiene respaldo importante del Ejecutivo o del Congreso, es preciso conseguirlo y, para tal efecto una estrategia es la de convencer a un legislador nuevo y competente para que se especialice en el tema. En cualquier circunstancia es importantísimo disponer de «palancas» en los distintos estamentos legislativos, administrativos y ministeriales para que éstos estén vigilantes y defiendan el programa.

2.4. EL ENFOQUE CONTINGENTE

Por su lado, Renate Mayntz (1979, 1983) analiza las dificultades que existen para lograr efectividad en la implementación y concluye diciendo que es necesario considerar los procesos de implementación como procesos contingentes, es decir, difícilmente previsibles; lo cual obliga a desarrollar una nueva estrategia para las políticas públicas.

Mayntz se interesa particularmente por las condiciones de efectividad de las políticas públicas y considera que este aspecto no es tratado con la debida importancia, inclusive desde su diseño. Según la autora esta negligencia se debe a varias razones: primero, es evidente que para la actividad política, la efectividad de una política no es un asunto prioritario frente a la obtención y al mantenimiento de posiciones de poder. Las implicaciones de una decisión en términos de «cantidad» de poder son más importantes que las que conciernen al grado de efectividad alcanzado por una política particular. Mayntz considera que esto no cambiará mientras la efectividad de las políticas no logre ser una condición de éxito político en el corto plazo. Los políticos suelen interesarse por el contenido material del programa sólo en la medida en que sus intereses lo obliguen a preocuparse por estos contenidos (1983:125). La autora anota que la tendencia a hacer caso omiso a este asunto aún se fortalece más por el hecho de que rara vez los políticos tienen una buena experiencia en el tema de implementación de políticas. Otro elemento importante para explicar la poca atención de los diseñadores de políticas —altos funcionarios, ministros, parlamentarios— en la efectividad de éstas, es la fuerte tendencia al predominio de comportamientos y criterios de decisión más bien ideológicos, es decir, racionales con arreglo a valores, y no pragmáticos o racionales con arreglo a fines² (Weber, 1987:20-21). Es-

² Max Weber da las siguientes definiciones a estos conceptos: una *acción racional con arreglo a valores* es una acción determinada por la creencia consciente en el valor —ético, estético, religioso o de cualquier otra forma como se le interprete— propio y absoluto de una determinada conducta, sin relación alguna con el resultado, o sea puramente en méritos de ese valor. En cambio, una *acción racional con arreglo a fines* es una acción determinada por expectativas en el comportamiento tanto de objetos del mundo exterior como de otros hombres, y utilizando esas expectativas como condiciones o medios para el logro de fines propios racionalmente sopesados y perseguidos.

tos comportamientos se deben, por una parte, a la politización de los funcionarios, lo que hace prevalecer los principios ideológicos sobre la realidad y, por otra parte, a la formación y la práctica jurídicas de los funcionarios que tienden a favorecer un enfoque más de conformidad con la razón jurídica formal que con la razón práctica enfocada hacia la efectividad de las normas³. Por lo tanto, concluye Mayntz (1983:126), es muy difícil que la práctica política se interese seriamente por el desarrollo de teorías para diseñar políticas efectivas.

Pese a este pesimismo, sigamos brevemente el análisis de Mayntz. Una etapa fundamental para el diseño de políticas públicas efectivas es la de determinar el instrumento que se va a privilegiar (generalmente hay que combinar varios) para modificar el comportamiento de los destinatarios. Mayntz (1983:128) distingue cinco instrumentos principales: las normas reglamentarias —interdicciones, sanciones, condiciones para otorgar permisos, entre otras—; las transferencias financieras e incentivos —subsídios, por ejemplo—; el suministro de bienes y servicios; la reglamentación de procedimientos —fijación de los procedimientos para resolver conflictos o tomar decisiones— y; la persuasión (campañas de información). Una vez escogido el instrumento se trata de «operacionalizarlo» (entes, recursos, reglas administrativas, etc.) La autora recomienda usar más bien estrategias de tipo incremental, inspiradas en Lindblom (ver capítulo anterior), o de ensayo y error, basadas en la experien-

³ Estos argumentos me parecen particularmente válidos en el caso colombiano en donde no es raro ver a personas muy jóvenes, de «buena familia» que han hecho estudios en el exterior y con poca experiencia de «terreno», ocupar cargos de dirección en la alta administración nacional, departamental o municipal con la ayuda de un sistema político patrimonial y clientelista ya sea liberal, conservador u otro. El conocimiento sumario o libresco que tienen del país real tiende a favorecer decisiones en función de modelos teóricos sofisticados y en boga pero desarrollados en lugares muy distintos (los Estados Unidos o Europa occidental) y en situaciones también diferentes a las locales.

cia, debido al alto grado de desconocimiento de las condiciones reales de efectividad. Cabe anotar que recomienda evitar el uso de concepciones teóricas demasiado novedosas («heroic theoretical assumptions»). Es esencial preguntarse si el diseño del programa —o política pública— corresponde a la concepción que los destinatarios tienen del problema y si el diseño es válido en el contexto histórico concreto (¿es posible resolver un problema con teorías e instrumentos similares en todas partes del mundo?) Para Mayntz es indispensable tomar en consideración elementos que están en constante evolución en la sociedad moderna como la estructura social, la importancia de las intervenciones estatales, la interacción con otras políticas, los cambios socioeconómicos, la cultura, etc.

En conclusión, para la autora hoy la efectividad de una política específica va a depender, además de los elementos clásicos como la estructuración de los intereses en el área, de las características de los destinatarios, de los entes de implementación y de toda una serie de condiciones externas a la política en particular. Por eso Renate Mayntz estima necesario desarrollar una teoría de la contingencia para el diseño de las políticas públicas. Esto implica una limitación importante para la posibilidad de concebir una teoría que racionalizaría los procesos de políticas públicas. Significa la necesidad de desarrollar, primero, capacidades de prospectiva (¿cómo puede evolucionar el problema en el futuro y qué tipo de previsiones es posible hacer?) y, segundo, mecanismos de monitoría y de control permanente del proceso para facilitar ajustes rápidos y evitar así que la política se desvíe demasiado de los objetivos. Mayntz considera que la efectividad de las políticas, por lo menos para las sociedades industrializadas, depende de la capacidad de trabajar a partir de concepciones flexibles como «ensayo y error» y «aprender haciendo». De modo que la tradicional concepción racional de la toma de decisión y de la implementación, en su versión absoluta o limitada, queda obsoleta.

2.5. LA IMPLEMENTACIÓN COMO PROCESO Y COMO APRENDIZAJE

Un autor particularmente prolífico en el tema de las políticas públicas, Aaron Wildavsky, considera que los procesos de implementación deben ser considerados como un proceso cons-

tante de redefinición de los objetivos y de reinterpretación de los resultados, es decir, como una evolución; de modo que es imposible separar las distintas etapas de una política pública y el proceso es de nunca acabar: siempre la política pública tiene que ser reformulada (Lane, 1995:102; Pressman, Wildavsky, 1998).

El mismo autor va luego a concebir la implementación de la política pública como un proceso optimista de aprendizaje. Los implementadores buscarían continuamente la manera de mejorar su capacidad para lograr los objetivos y se apoyarían en programas de mejoramiento técnico. Los medios utilizados están en constante evolución y el manejo de éstos va a implicar cambios permanentes en el proceso de implementación. El autor considera que los enfoques clásicos —la mayor parte de los enfoques *top-down*— no son óptimos porque conciben el proceso de implementación como si fuera de una sola vez (*one-shot*), sin considerar que éste es un proceso reiterativo sin fin. En este sentido Donald Schön (1979:729-730) observa igualmente que establecer una distinción entre elaboración e implementación de políticas es un error. Las organizaciones de servicios públicos —particularmente en temas como salud, educación, justicia, etc.— son los laboratorios de puesta en marcha de las políticas públicas y, de hecho, inciden en los ajustes reiterativos de las políticas. Es lo que llama la capacidad de aprendizaje público de las organizaciones públicas⁴.

2.6. LA IMPLEMENTACIÓN COMO AMBIGÜEDAD Y SIMBOLISMO

Muchos autores han insistido en la importancia de definir con claridad y precisión los objetivos de una política pública así como

⁴ En otro contexto pero en la misma lógica, en Colombia, un interesante estudio muestra de qué manera las organizaciones de narcotráfico han desarrollado una capacidad de aprendizaje para responder a los esfuerzos antidrogas del gobierno (Kenney, 2000:40-58).

los medios a utilizar para su implementación. Sin embargo, el análisis de las políticas muestra que, y a pesar de estos llamados, la ambigüedad no desapareció de los programas públicos.

Una de las causas de su permanencia se encuentra en el hecho de que muchas políticas son el resultado de negociaciones, de ajustes entre contradicciones y oposiciones, deseados o no, que buscan satisfacer diversos intereses. En muchos casos, los decisores deben respetar y conciliar la opinión de distintos grupos de interés y mantener o ganar el apoyo de electores o de otros actores del escenario político. Puede también resultar útil evitar que se creen oposiciones fuertes en contra de una política. La imprecisión y la ambigüedad facilitan su aprobación; de manera que la ambigüedad puede ser una estrategia para permitir avanzar en un tema a pesar de la falta de consenso político sobre objetivos claros. También el hecho de mantener la imprecisión sobre los medios a utilizar permite a los decisores (parlamentarios, ministros) asignar la responsabilidad de la ejecución, para bien o para mal, en la administración pública. La imprecisión también puede ser una estrategia consciente cuando el problema es complejo y no existe claridad sobre cómo resolverlo o cuáles son las consecuencias de una u otra acción. En estos casos, dejar un amplio margen de maniobra a los ejecutores permite acumular experiencias y conocimientos para una futura reglamentación más precisa. Con esto, nos acercamos a los enfoques de proceso y de aprendizaje propuestos por Wildavsky (ver numeral 2.5 de este mismo capítulo).

Es de anotar, que la permanencia de ambigüedades en el diseño de las políticas públicas, sean éstas voluntarias o involuntarias, refuerza el papel de los entes de ejecución, y por lo tanto el papel político de éstos. Numerosas decisiones que afectan directamente al administrado tienden a tomarse en la administración ejecutora, la cual resuelve los problemas y los vacíos que el Congreso o el gobierno no pudieron o no quisieron resolver por medio de la norma.

Por otra parte, los objetivos enunciados para justificar una política no son necesariamente los que se quieren alcanzar, pero por razones de oportunidad política o de estrategia, a veces no conviene al decisor enunciar sus intenciones reales. Por ejemplo, una ley puede tener como objetivo la seguridad y la tranquilidad general

de los ciudadanos, pero lo que el decisor busca es vigilar o controlar las actividades de algunos de los ciudadanos.

Igualmente suele suceder que se aprueba una política sin que se piense realmente implementarla. En estos casos se habla de política simbólica: el efecto del anuncio sirve de política y puede tener efectos reales. Edelman (1991) muestra cómo la política puede ser un juego en el cual el espectáculo y la construcción del escenario son más importantes que la resolución de los problemas por medio de una implementación efectiva.

La implementación se reduce a intenciones o a realizaciones muy parciales (inaugurar la primera piedra). Edelman indica una serie de prácticas y de estrategias discursivas y simbólicas desarrolladas por los actores del juego político para ganar posiciones de poder, popularidad y prestigio. La política se transforma en un artificio, en una ficción, en una gran mistificación, que los medios de comunicación —los audiovisuales en particular— facilitan y contribuyen a construir día a día. De manera perversa y peligrosa, el debate de opinión, las elecciones, la confrontación libre de las ideas, es decir, todo lo que la democracia política valora, se transforma en un inmenso espectáculo, un juego organizado y autoreferente totalmente desconectado de la realidad de la vida cotidiana.

2.7. UN ENFOQUE *BOTTOM-UP*: POR RETROCESO O «*BACKWARD MAPPING*»

El enfoque *bottom-up* tiende a buscar las soluciones a los problemas en el punto más concreto en donde aparecen. Se trata por lo tanto de analizar los comportamientos de los individuos o de los grupos organizados y buscar los mecanismos para corregirlos a partir de este nivel. Dada esta perspectiva «individualista», los modelos construidos tienden a desarrollarse desde una postura inspirada en la teoría del *public choice*. El más conocido de estos modelos es seguramente el *backward mapping* que propone Elmore (1982). Este modelo parte de la idea de que el punto crucial del problema de la implementación se sitúa en el lugar más bajo de la jerarquía. Bajo esa concepción, se sostiene que “cuanto más próximos estemos de la fuente del problema, mayor será nuestra capa-

cidad de influenciarla; y la capacidad de sistemas complejos para resolver problemas no depende de su control jerárquico sino de llevar al máximo la discrecionalidad, hasta el punto en que el problema sea más inmediato” (Elmore, 1982:19). Es entonces a partir del comportamiento observado en este lugar que hay que desarrollar acciones para modificarlo en el sentido esperado. Luego, habrá que analizar las acciones y los recursos necesarios en cada nivel y retroceder por la cadena jerárquica, para obtener el comportamiento deseado. Según Pressman y Wildavsky (1998:318), “el éxito de la cadena resultante de decisiones de implementación no puede predecirse ni medirse de acuerdo con indicadores de jerarquías formales de control, de arriba abajo. La responsabilidad analítica queda mejor colocada en los puntos de decisión descentralizados, a veces informales y a menudo no previstos”.

Finalmente para cerrar este capítulo dedicado al problema de la implementación de las políticas públicas se presenta, como síntesis de la cuestión, la propuesta de Ingram (1990) de un marco flexible para el análisis de la implementación.

3. UN MARCO PARA LOS ESTUDIOS DE IMPLEMENTACIÓN

Como le señala Helen Ingram (1990:462ss), a pesar de los numerosos trabajos y modelos propuestos para analizar la implementación de políticas públicas, todavía no se ha logrado determinar la superioridad de un modelo en particular sobre los demás. La variedad de políticas públicas —programas políticos— y de circunstancias dificulta la tarea. Como ilustración de esta dificultad se puede indicar que los especialistas no han logrado ponerse de acuerdo ni siquiera en elementos tan fundamentales como la definición de la implementación o en la ubicación de dónde empieza y dónde termina ésta. Tampoco han logrado determinar cuáles son los principales elementos que inciden en el proceso de implementación, ni los criterios para su evaluación (ver Pressman, Wildavsky, 1998:285ss).

El desafío que representa el análisis de los procesos de implementación, tanto para sus actores como para los analistas, obliga a concebirlo de una manera amplia, flexible y multidimensional.

Para tal efecto Ingram propone un marco analítico basado en la combinación de una serie de variables como los costos de información y de negociación, la estructura reglamentaria utilizada, los criterios de evaluación, la capacidad administrativa y el contexto de la implementación (ver Ingram, 1990:470ss).

LOS COSTOS DE NEGOCIACIÓN Y DE INFORMACIÓN

Para muchos autores el análisis de la implementación conlleva a mirar el problema que tienen que enfrentar los encargados de la formulación y de la decisión de la política. Salisbury y Heinz (1970:47) han observado la política desde la óptica de los costos que genera para los decisores, y dividen esos costos en dos tipos: los costos de negociación y los costos de información. Los costos de negociación son aquellos que se requieren para lograr un acuerdo entre los distintos valores existentes en el tema. Se trata de ver los esfuerzos necesarios para establecer un acuerdo entre las partes y obtener el apoyo y respaldo suficiente para una solución. Los costos de negociación son bajos cuando los intereses en juego son claros y existe un consenso o un respaldo dominante para una solución en particular; de lo contrario, es necesario entrar en un proceso de negociación entre intereses distintos, lo cual implica esfuerzos y tiempo suplementarios. Los costos de información son los que se derivan de la obtención de la información necesaria para conocer y determinar las consecuencias de las distintas soluciones posibles o la validez de la acción propuesta. Estos costos son bajos cuando los resultados de la acción son fácilmente previsibles y se sabe que la acción no tendrá mayores consecuencias indeseadas, es decir, que su implementación no va a generar mayores dificultades. Los costos son bajos también cuando existe una gran confianza en la administración y en su capacidad para conseguir la información necesaria para la implementación de la política.

Según el análisis de Wagner (1986), se puede establecer que cuando los costos de negociación son bajos, los objetivos de la política tienden a ser más claros y precisos; y cuando los costos de información son también bajos, es más probable que los procedimientos contenidos en la política pública para lograr los objetivos

sean más flexibles para los implementadores. El cuadro siguiente (cuadro 1-IV) permite indicar qué tipo de política tiene la posibilidad de emerger según las características de los costos de negociación y los costos de información del problema.

1-IV.- TIPOLOGÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS SEGÚN COSTOS

	Costos de negociación BAJOS	Costos de negociación ALTOS
Costos de información BAJOS	Tipo 1: Objetivos claros; procedimiento flexible	Tipo 2: Objetivos abiertos; procedimiento flexible
Costos de información ALTOS	Tipo 3: Objetivos claros; procedimiento preciso	Tipo 4: Objetivos abiertos; procedimiento preciso

Fuente: Ingram (1990:472). Adaptación A. Roth

En el caso de costos de información y de negociación bajos, es probable que la política presente unos objetivos claros y que se deje a los implementadores una amplia autonomía para determinar los procedimientos requeridos para su implementación debido a que no presentan mayor dificultad o duda (tipo 1).

Cuando los costos de información bajos se combinan con costos de negociación altos, es probable que la política tenga objetivos poco precisos, ambiguos, como consecuencia de la necesidad de conseguir un término medio o un consenso entre varios intereses. Pero, de igual manera que en el caso precedente, los implementadores tienen una autonomía importante en la elección de los procedimientos de implementación (tipo 2).

Si los costos de información son altos y se combinan con costos de negociación bajos, la política tiene probablemente objetivos claramente definidos, pero se establecen procedimientos precisos con el objetivo de poder controlar al máximo el proceso de implementación (tipo 3).

Finalmente, en caso de tener costos de negociación y de información elevados, es probable que la política se caracterice por prever objetivos ambiguos y procedimientos de implementación precisos y detallados con el fin de que se pueda hacer un control estrecho y obtener informes sobre la implementación de la política, su proceso y sus consecuencias (tipo 4).

CRITERIOS DE EVALUACIÓN

Para evaluar en qué medida una política ha logrado obtener resultados, es necesario tomar en cuenta el tipo de reglamentación establecida. No se puede tener un criterio de evaluación uniforme para todas las políticas públicas, sino que se trata de ajustar las herramientas de análisis en función del problema a examinar. A partir de la tipología de políticas públicas anterior (cuadro 1-IV), Ingram (1990:473-474) propone diferenciar los enfoques de implementación y los criterios de evaluación a usar por parte del analista, según lo indicado en el cuadro presentado a continuación (cuadro 2-IV).

2-IV.- IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN SEGÚN TIPO
DE POLÍTICA PÚBLICA

Tipo de norma	Enfoque de implementación	Criterio de evaluación
TIPO 1	<i>Top-down</i> clásico, comando y control	Realización de los objetivos
TIPO 2	<i>Bottom up</i> , por retroceso	Creatividad y liderazgo administrativo; capacidad de innovación
TIPO 3	Experimentos y reformulaciones	Aprendizaje
TIPO 4	Negociaciones	Acuerdos y respaldo

Fuente: H. Ingram (1990:474). Adaptación A. Roth

Una política pública (o programa) del tipo 1, consiste en una política que, como lo indicamos anteriormente, tiene costos de información y de negociación bajos, lo cual permite una implementación según los enfoques clásicos de la administración. La claridad y la simplicidad de sus objetivos permiten una medición relativamente sencilla de su éxito.

Cuando tanto los objetivos como los procedimientos administrativos de una política son poco precisos y flexibles (tipo 2), es necesario tomar como referente para su análisis elementos cercanos a los implementadores.

La evaluación del programa debe centrarse en la sinergia del nivel local y la capacidad de liderazgo y de dinamismo de los implementadores como variables muy importantes de éxito de las políticas.

Las políticas de tipo 3 corresponden a políticas con metas y objetivos claros y ambiciosos para destinatarios específicos y, eventualmente, con plazos que se deben respetar. Ejemplos de políticas de este tipo se encuentran en las relacionadas con el medio ambiente (procesos de reducción de niveles de contaminación, realización de planes de mitigación, etc.) Como existe un gran desconocimiento en estos temas —costos de información elevados—, es necesario que exista un proceso continuo de reformulación, de aproximación y de análisis de la implementación.

La capacidad por parte de la administración de aprender y de recoger información pertinente sobre el problema para luego reajustar la política en función de estos elementos —tanto en sus objetivos como en sus procedimientos— puede ser considerada como un criterio fundamental para evaluar el éxito o el fracaso de la política.

En el caso de una política de tipo 4, los implementadores tienen la difícil tarea de lograr acuerdos y respaldos para precisar y concretar objetivos que quedaron nebulosos en la formulación de la política. Por ello un criterio de medición válida para analizar el éxito de la política es la capacidad para lograr respaldo y consenso amplios alrededor de algunos objetivos entre los distintos grupos de interés organizados.

VARIABLES CRÍTICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN

Lo ideal para una administración encargada de la implementación de una política es que disponga de la capacidad, de la autoridad y de los recursos que le permitan ejecutar a cabalidad su tarea y, además, que sea capaz de resistir presiones externas.

Pero esto no siempre se presenta en la realidad. Para Ingram, los entes implementadores se enfrentan a dos tipos de problemas fundamentales. Primero, suelen carecer de la voluntad, el interés, la capacidad, los conocimientos o los recursos necesarios para realizar la implementación. Segundo, los entes de implementación suelen ser dependientes, dominados o controlados, «capturados», por una clientela o un grupo particular —por lo general los destinatarios de la política— capaz de aprovechar los beneficios de la política sin que haya una real contraprestación o beneficio para la administración implementadora (ver la noción de *rent-seeking*).

Estos problemas van a resultar más o menos importantes según el tipo de política (tipo 1 a 4) que los entes tienen que implementar. Es decir, que el elemento crítico para una implementación exitosa de la política depende también del tipo de política que se implemente.

Según Ingram, por ejemplo, si se trata de implementar una política de tipo 1 (objetivos claros, procedimiento flexible), los factores críticos se encuentran en un cambio de las circunstancias externas, en el entorno de la política pública.

En el caso de una política de tipo 2 (objetivos abiertos, procedimiento flexible) los factores críticos van a situarse tanto en la capacidad administrativa como en su relación con los destinatarios (clientela) de la política.

El punto crítico de una política de tipo 3 se encuentra más que todo en la capacidad administrativa y, por último, para una política de tipo 4 es crucial su relación con los destinatarios (clientela).

El cuadro 3-IV permite tener una visión sintética del marco analítico de la implementación propuesto por Ingram.

3-IV.- UN MARCO FLEXIBLE PARA EL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN SEGÚN INGRAM

Costos de la decisión	Tipo de norma	Enfoque de implementación apropiado	Criterio para la evaluación	Variables críticas para la implementación
Costos de negociación bajos / Costos de información bajos (tipo 1)	Objetivos claros, procedimiento flexible	<i>Top-down</i> clásico, comando y control	Realización de los objetivos	Cambio en circunstancias externas o en el entorno de la política
Costos de negociación altos / Costos de información bajos (tipo 2)	Objetivos abiertos, procedimiento flexible	<i>Bottom up</i> , por retroceso	Creatividad y liderazgo administrativo, capacidad de innovación	Liderazgo administrativo, respaldo de políticos
Costos de negociación bajos / Costos de información altos (tipo 3)	Objetivos claros, procedimiento preciso	Experimentos y reformulaciones	Aprendizaje	Capacidad administrativa
Costos de negociación altos / Costos de información altos (tipo 4)	Objetivos abiertos, procedimiento preciso	Negociaciones	Acuerdos y respaldo	Relaciones de clientela

Fuente: Ingram (1990:477). Adaptación A. Roth

La presentación de los diferentes modelos y enfoques para el análisis de la implementación muestra que la tarea tanto del analista como del implementador no es fácil. La capacidad de invención, de recursividad y de imprevisión de la actividad política dificulta la aspiración de explicar la implementación mediante un número reducido de modelos. Además, la presentación del análisis de la actividad implementadora, en particular con el marco analítico de Ingram, nos ha mostrado que resulta trabajoso separar tajantemente la implementación no sólo del proceso de formulación o de diseño de la política pública, sino también de la evaluación de ésta. El siguiente capítulo va a centrarse precisamente en la fase de la evaluación de la política pública.

CAPÍTULO V

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1. EL SENTIDO DE LA EVALUACIÓN

¿Cómo determinar si una política es o ha sido exitosa o no? ¿En qué medida se lograron los objetivos propuestos por una ley? ¿Cuáles han sido sus consecuencias y sus costos? De manera espontánea ciudadanos, políticos, medios de comunicación suelen responder a estas preguntas. Responden, a veces, a partir de elementos más o menos objetivos pero, con más frecuencia, en función de apreciaciones subjetivas o simplemente desde su opinión política. Tales preguntas son fundamentales para quien se interesa en conocer la actuación del Estado, en evaluar su grado de eficacia y eficiencia, y en conocer los efectos de su intervención, sus logros y fracasos.

La evaluación, entendida como una práctica seria de argumentación basada en una información pertinente, permite precisamente opinar de manera más acertada, con menos subjetividad, acerca de los efectos de las acciones públicas. Su importancia es aún mayor cuando las instituciones y los gobiernos contemporáneos tienden a fundamentar su legitimidad no sólo en la legalidad de sus decisiones, sino en lo que hacen, es decir, en resultados. Es entonces importante que los gobiernos y los ciudadanos sepan lo que se ha logrado por medio de las acciones emprendidas. El presidente francés François Mitterrand estimaba que la evaluación representaba un progreso para la democracia y posibilitaba una mayor eficiencia del Estado (en Duran, 1999:168), o sea, que la práctica de la evaluación debería ser considerada por el poder político como un aporte en el proceso de decisión y no como un contrapoder que busca entorpecer su acción. La evaluación debe alimentar el debate democrático para favorecer así las prácticas pluralistas y fomentar la deliberación más que la sumisión ante el poder político (Quermonne, 1991:290-291).

