

## **Clase 2<sup>1</sup>. Las políticas públicas: actores y etapas**

**Material elaborado por Ma. Laura Pagani**

**Especialización en Políticas Sociales**

**Facultad de Trabajo Social- Universidad Nacional de La Plata**

### **Tema 2:**

Políticas públicas y actores sociales. Presentación general del ciclo de política pública y las diferentes etapas. Sus limitaciones como recurso de análisis de las PP. La formación de la agenda y la definición de problema público. Las diferentes agendas: la agenda ciudadana, pública o sistémica. La otra agenda, la gubernamental o institucional. La implementación de políticas: modelos explicativos y consideraciones generales. Evaluación.

### **Políticas públicas y actores**

Para entender el proceso de conformación de las políticas públicas es interesante retomar de la clase anterior la perspectiva relacional entre Estado y Sociedad. Tal como explicitan Chiara y Di Virgilio (2009) las políticas públicas se desarrollan en un proceso social y político que configura, en consecuencia, un campo en disputa entre diferentes actores. A los actores los vamos a entender como **productores** de la dinámica de la política pública en sus distintos momentos, siempre teniendo en cuenta un contexto determinado (ver power 2 con repaso de conceptos clase 1).

Otra concepción que tomamos es la de Allison (1993) que la caracteriza como resultado político, es decir, las acciones y decisiones de los gobiernos son esencialmente desenlaces, resultados, consecuencia de compromisos y negociaciones entre actores que ocupan distintas posiciones jerárquicas. Este autor concluye que “los jugadores no toman las decisiones según un criterio de elección racional, sino en ese estira y afloja que es la política” (Allison, 1993: 154). De este modo, concebimos que las políticas públicas emergen de la interacción entre distintos actores y, por ello, no se encuentran completamente estructuradas por arreglos institucionales formales. Asimismo, debe tenerse en cuenta que en el ámbito local, debido a la proximidad entre el gobierno municipal y la sociedad, se multiplican los

---

<sup>1</sup> (ACLARACIÓN de la docente: algunas referencias de autores son textuales, considerarlo en el marco del desarrollo de la clase como ejemplos de lecturas, se recomienda no reproducirlas sin chequear los textos de referencia)

actores involucrados en la decisión e implementación de políticas (Díaz de Landa y Permigianni de Bárbara, 1997) debido a la cercanía entre sociedad y Estado local.

Por ello vamos a definir a que llamamos actores (en power 3, los actores identificados están en rojo).

Los actores, según Robirosa (2008), son individuos, grupos, organizaciones o instituciones (empresas, organismos de gobierno, organizaciones de la comunidad, etc.) que se caracterizan o identifican a partir de un papel, rol o posición particular que asumen en un escenario social, teniendo en cuenta sus propósitos o intereses respecto de ese escenario o lo que se procesa en él. En un sentido similar, Arocena (1995) define al actor local, que podemos tomarlo en una concepción más general para distintas instancias de gobierno, a todos aquellos agentes que en el campo político, económico, social y cultural, son portadores de propuestas que tienden a capitalizar mejor las potencialidades locales. Estos autores coinciden en que, en los distintos momentos de una política pública, intervienen diferentes actores: la población afectada, los funcionarios, los asesores, entre otros. De esta forma, se coloca el énfasis en un tema que nos interesa particularmente, que es remarcar la idea de que no puede haber política pública que se base únicamente en las decisiones estatales, ignorando la coparticipación de la población en este proceso. En este sentido, compartimos la definición que realiza Díaz (1998: 78) sobre la política pública “como proceso social complejo, a lo largo del cual es posible ver desagregados en su accionar a los sectores de los aparatos estatales y también a sectores de la sociedad, que bajo formas institucionalizadas (o no) y en torno a una cuestión, configuran campos de relaciones sociales (relaciones de poder, que implican relaciones de fuerza en la producción instrumental y simbólica) al adoptar sucesivas tomas de posición y actuar en consecuencia, transformando la realidad”. De esta definición es importante resaltar la caracterización que se realiza de la política pública como un proceso social complejo, que no transcurre en forma lineal y además, agregar que en el mismo se entrecruzan diferentes posiciones de los actores que se fundamentan en valores y racionalidades distintas, que siguiendo a Lapalma (2001) son: la política, la técnica, la burocrática y la de la población.

La racionalidad política tiene cómo lógica la acumulación del poder, con sus códigos, valores de la realidad y mecanismos de control. Los decisores políticos requieren de resultados, y que estos sean “visibles” en el momento político adecuado (costo de oportunidad). Incluye a los funcionarios que ocupan cargos en el Estado, del poder ejecutivo y legislativo, miembros del gabinete (de distintos Ministerios y Secretarías) y también a aquellos que poseen altos cargos en los partidos e influyen en la toma de decisiones. En este

punto es importante hacer una aclaración, el Estado no se comporta como un actor homogéneo, no constituye un actor único. El Estado, al igual que los demás actores, es un actor diferenciado y complejo, en tanto son diversas las unidades y aparatos estatales involucrados en la toma de posición y ésta suele no ser unívoca y permanente, sino negociada al interior del mismo Estado.

La racionalidad técnica se basa en un conjunto de teorías y metodologías que fundamentan ciertos encuadres. Se constituye a partir de argumentos “científicos” que demandan el mayor tiempo posible para la elaboración de diagnósticos y para el diseño de las propuestas y políticas. Los técnicos brindan asesoramiento profesional y especializado a los funcionarios para legitimar sus decisiones desde un punto de vista racional y “objetivo”, valoraciones que se pondrán en tensión en algunos apartados de la tesis a partir del reconocimiento de otros saberes.

Por su parte, la racionalidad burocrática se sustenta en el cumplimiento de la norma, de los tiempos administrativos, de las rutinas y estilos. El funcionamiento de la burocracia ha sido revisado tanto en la teoría como en la práctica, por ejemplo, a partir del concepto de racionalidad limitada de Simon o el modelo incremental de Lindblom (Parsons, 2007) y se ha advertido que no es neutral (con un rol mediador) sino que es portadora de intereses sectoriales (Oszlak, 2006).

Por último, la racionalidad de la población busca satisfacer necesidades, para ello se generan estrategias de relaciones sociales y de obtención de recursos. En la medida que esto no se consigue, se generan nuevas demandas en el sistema político y problemas de gobernabilidad. Los grupos con más capacidad de organización, recursos materiales y simbólicos, tienen mayor posibilidad de influir en la política pública, como consecuencia de que poseen un mejor acceso y comunicación con los funcionarios del gobierno o tienen mayor capacidad de movilización. En otro apartado de este documento nos referiremos a los sesgos para el ingreso a la agenda (ver sesgo en la accesibilidad a la agenda institucional y contras sesgos en Tamayo Sáez, 1997). En contextos de crisis económicas, aumento de la desocupación, pobreza, las necesidades sociales aumentan y están relacionadas a cuestiones básicas para la subsistencia de las personas. No todas las necesidades se convierten en demanda, que es el acto, actitud o predisposición de adquirir o solicitar al Estado los bienes y/o servicios, para prever la satisfacción de las necesidades.

Estas racionalidades, explica Lapalma (2001), no corresponden unilateralmente a un actor, a veces son complementarias, algunas fragmentadas y en otros casos se enfrentan entre sí, generando un ámbito turbulento y con alto grado de incertidumbre.

## Funciones y clasificación de políticas:

Las principales funciones del Estado (Isuani, 1985) pueden traducirse en políticas de distinto tipo:

- asegurar el orden y la armonía social (función político ideológica): prevenir, reducir y eliminar conflictos. Se desarrolla a través de: establecimiento de normas; asignación de recursos materiales y simbólicos (que fortalecen el sentimiento de pertenencia). El Estado debe tener la “capacidad” de internalizar una identidad colectiva que permita la construcción de una identidad nacional.
- crear condiciones para el proceso de acumulación (función económica). Se cumple a través de: la implementación de un marco legal y construcción de infraestructura que posibiliten la ampliación del proceso de acumulación y la intervención en el proceso de producción y distribución.
- obtener apoyo político (función política): se desarrollan políticas para consolidar el control del Estado.

Otra clasificación interesante de políticas es la de Thwaites Rey (2005) en la que el Estado capitalista tiene dos tareas básicamente contradictorias:

- 1) asegurar las condiciones que hagan posible la acumulación y reproducción del capital, medidas coercitivas para que las clases subalternas se acomoden -disciplinen- a la lógica del capital (**coerción**).
- 2) debe legitimar su dominación para hacerla estable, recurriendo a una serie de mecanismos que no se reducen a lo ideológico, sino que implican lógicas propias de la reproducción material, traducidas en gastos sociales destinados a proveer un cierto grado de consenso de las clases dominadas (**legitimación**).

Una de las tipologías más difundidas para clasificar políticas públicas es la de Lowi (1996:100), quien identifica estas cuatro (esto está en el power 4):

1. Políticas Distributivas
2. Políticas Regulativas Reglamentarias
3. Políticas Redistributivas
4. Políticas Constitutivas o Constituyentes

Lo interesante para este autor es que cada una de estas políticas da lugar a diferentes interacciones entre los actores involucrados en relación a la disputa por el poder, lo que se denomina las “arenas de política” (*policy arenas*), generando distintos grados de conflictividad que se presenta en los enfrentamientos políticos que tienen lugar en ellas. Es decir Lowi establece una relación particular entre “policies” y “politics” (ver en clase 1) ya que el término *política* es utilizado recurrentemente en contextos y situaciones diferentes y con distintos significados o valoraciones. “A diferencia del idioma inglés en el que existen distintos conceptos para identificar las tres dimensiones o niveles de la *Política* (*polity*, *politics* y *policy*), el idioma castellano –y muchos otros idiomas europeos– no nos provee de estas herramientas para poder diferenciar conceptualmente bien estos niveles” (Jaime, 2013: 56).

La clasificación es:

1. **Una política distributiva:** Provisión de servicios o beneficios a grupos particulares sin desventaja para otros grupos. La arena de esta política es relativamente pacífica. Se caracteriza por cuestiones no rivales que pueden ser tratadas con recursos públicos siempre divisibles. Por esta misma razón en ella tienen lugar acuerdos particulares de apoyo recíproco entre los actores que no son antagónicos entre sí.
2. **Una política regulativa o reglamentaria** consiste en dictar normas que impactan sobre el comportamiento de los ciudadanos. Es decir que son políticas donde el Estado obliga o prohíbe. Aquí, la arena que se genera es bastante turbulenta, donde diversos grupos tienen intereses exclusivos y contrapuestos entre sí en torno de una misma cuestión. Son procesos decisorios conflictivos, donde se realizan obligados a coaliciones y/o transacciones de concesión recíproca.
3. **Una política redistributiva** son políticas que dan acceso a ventajas a determinado tipo de población, para influir en la distribución del ingreso o de la riqueza. La arena es la más tensa y conflictiva de todas.
4. **La política constitutiva o constituyente**, es la última que identifica Lowi y la más abstracta de todas. Ella hace referencia a la acción pública por medio de la cual son definidas las normas o las reglas acerca del poder. Ejemplos típicos de ésta son la reforma de la Constitución de un país, la introducción de reformas institucionales o administrativas o la creación de organismos públicos de alto estatus (por ejemplo un Ministerio). No se establece una particularidad de la arena de poder, no afecta de forma directa la vida diaria de los ciudadanos.

## **La presentación en el ciclo de las políticas públicas**

Una de las perspectivas de estudio es concebir a las políticas públicas como un proceso que se desenvuelve en distintas etapas, formando un ciclo (Aguilar Villanueva, 1993 y Tamayo Saéz, 1997). Si bien los momentos de una política pública difieren según los autores, podemos encontrar algunas etapas comunes: definición del problema, conformación de la agenda, formulación de alternativas, toma de decisiones, implementación y evaluación. La identificación de estas etapas no implica reconocer una linealidad exhaustiva o exacerbar la “racionalidad” en la formulación de una política ya que suele haber solapamiento entre las mismas, retrocesos y en algunos casos no se realiza una evaluación formal o no se discuten las alternativas. También se critica que la idea de ciclo no piensa en los distintos niveles de gobierno, por ejemplo en la escala local se implementan políticas diseñadas en otros niveles (nacional o provincial).

Luego de haber aclarado qué entendemos por política pública y desde qué enfoques partimos para su análisis. En esta clase presentaremos sintéticamente el ciclo de la política pública (tiene su correlato en el power 5):

Este enfoque del proceso de la política pública como un ciclo fue criticado por algunos autores por su perspectiva legalista, que orienta el análisis de arriba hacia abajo, así como por la exclusión de la posibilidad de superposición entre etapas o desvíos de las mismas. Asimismo, no contemplaba la posibilidad que los grupos de actores significativos se redefinieran con el tránsito de un estadio a otro (Cruz y Petrizzo, 2008). Sin bien reconocemos que la elaboración y desarrollo de una política pública no se da en forma lineal y esquemática, tomamos la concepción de “ciclo” con fines analíticos.

## **Diseño de la agenda (power 6 -9)**

Las agendas constituyen las decisiones de un gobierno, las elecciones de sus asuntos y prioridades de acción. Para Oszlak (1997: 5) el Estado es lo que hace y, en este sentido explica que “el rol del Estado en cada momento histórico podría concebirse como una expresión política-ideológica de esa agenda vigente. Sería, en cierto modo, una decantación de las políticas o tomas de posición predominantes y de sus consecuencias: la conformación de un aparato institucional orientado a resolver las cuestiones en el sentido elegido, poniendo en juego para ello los diversos recursos de poder que en cada momento están en condiciones de movilizar”.

Según Elder y Cobb (1993) para que una cuestión se incorpore en la agenda las autoridades del gobierno deben percibir que la posible solución cae dentro de su competencia.

De este modo, el flujo de soluciones en el proceso de la formación de la agenda ocupa un lugar primordial al punto que “suelen ser las soluciones las que hacen posible los problemas” (Elder y Cobb, 1993: 93).

En la definición de la agenda influyen diferentes actores: corporaciones, elites político-burocráticas, medios de comunicación, agrupaciones de intelectuales, asociaciones empresariales, etc. (Jaime et al., 2013).

Ahora nos detendremos en primer lugar en la formación de las agendas y, luego en la definición del problema público.

**La agenda sistémica, pública:** son las cuestiones que reconoce una comunidad política como merecedoras de una atención pública. Es decir, no todos los problemas logran visibilidad.

Tamayo Sáez (1997) reflexiona que tiende a integrarse en la agenda sistémica las cuestiones más genéricas y abstractas, que comparten grandes sectores. Ante esta afirmación podemos pensar: ¿Cómo se generalizan los intereses de un grupo particular a la atención general?

**La agenda de gubernamental o institucional:** se define como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objeto de su acción, sobre los que han decidido actuar. Son los asuntos explícitamente aceptados por parte de los encargados de tomar decisiones, de los organismos gubernamentales. Se enfoca en el proceso decisorio, sobre cuáles serán los problemas a tratar y cómo serán definidos.

Tiende a ser más específica, más concreta que la agenda sistémica (integrada por cuestiones más abstractas y generales).

Para la estructuración de esta agenda, es necesario definir el problema y realizar un análisis de las opciones de acción (similar a la noción de Aguilar Villanueva de “estructurar” la agenda que se desarrolla a continuación)

Se identifican dos cuestiones centrales:

1) la capacidad de atención del gobierno es limitada, hay más asuntos que buscan la atención del gobierno que los que estos pueden atender.

2) los problemas de una política son asuntos a definir, depende de los valores e interpretación de distintos actores.

Para que un asunto ingrese a la agenda gubernamental influyen:

- La existencia de un amplio conocimiento público y competencia de algún área del Estado. Algunos señalan que si el tema es conflictivo y despierta polémica, tiene más posibilidades.
- Aguilar Villanueva (1993) indica a los iniciadores y mecanismos de disparo (como por ejemplo una catástrofe).
- Características de la definición: cuestiones generales y sencillas, significancia social y relevancia social (magnitud de población), poca complejidad técnica y precedentes (duración).
- Difusión en medios tiene mayor conjunto de comunidad política.
- Mayor presión de la comunidad.

Este ingreso en palabras de Tamayo Sáez (1997: 8) está condicionado por **sesgos negativos** (poder de los grupos de interés, sesgos culturales, peso de la tradición y actitudes y valores del decisor) y **sesgos positivos** (medios de comunicación de masas, competencia política y los deseos de crecer de una organización). Esto se puede observar en el power 6, que sintetiza la postura de varios autores (J es Jaime, TS es Tamayo Saez y AV es Aguilar Villanueva).

Los actores con más recursos tienen mayor capacidad para influir en el proceso de construcción de la agenda de gobierno. En este último sentido, los problemas de una política son asuntos a definir, son construcciones sociales y, por lo tanto, depende de los valores e interpretaciones de los distintos grupos sociales. En este sentido para Jaime et. al (2013) existen distintos factores que determinan el acceso a un problema:

- El poder: competencia entre asuntos y necesidades, que genera confrontaciones.
- Los actores: con más recursos tienen mayor capacidad de influencia.
- Los valores: los conflictos pueden darse por distintas evaluaciones sobre el problema. Un cambio de valores en la sociedad y en los líderes sociales y políticos contribuyen a la apertura de nuevos temas.
- Aplicación de nuevas tecnologías y conocimientos, incorporan ámbitos no antes problematizados.



Preguntas interesantes que pueden surgir para abordar este momento de la política pública:

- ¿Qué ocurre en el proceso de formación de la agenda de gobierno?
- ¿Por qué algunos asuntos públicos ascienden sin obstáculos a asuntos de gobierno?
- ¿Qué factores facilitan o dificultan el ingreso a la agenda?
- ¿Cómo influyen los medios de comunicación en la agenda?

La formación de la agenda demuestra la vitalidad del gobierno, cuáles grupos y organizaciones tienen fuerza para convertir cuestiones sociales en públicas, y en prioridades de gobierno, qué organismos actúan frente a determinados grupos, entre otros. Revela la estructura de poder que domina efectivamente la hechura de la política. De esta forma, los individuos y las organizaciones buscan transformar sus intereses y necesidades en asuntos generales de interés.

El proceso de formación de la agenda es el momento en que el gobierno decide si o no sobre determinado asunto.

La formación de la agenda gubernamental implica las relaciones entre Estado y sociedad, los conflictos y arbitrajes, las necesidades y los satisfactores para cubrirlas.

Como mencionamos anteriormente, no todos los problemas sociales llegan a despertar iniciativa gubernamental y formar parte de los asuntos prioritarios del gobierno. No todas las cuestiones públicas se vuelven cuestiones de acción gubernamental, es decir, se convierten en “agenda” de gobierno. Estas preocupaciones nos llevan a desarrollar el segundo tema, el de la definición de problemas.

La **Definición de problemas públicos:** es una etapa interdependiente con la formación de agenda. Existe una mutua influencia conceptual entre cómo se define un problema y la solución.

Un problema que es colocado en agenda gubernamental es estudiado, explorado, organizado, en términos de sus probables causas y consecuencias. La manera en cómo se define un asunto público condiciona los objetivos de la decisión pública y las opciones de acción.

Para Aguilar Villanueva (1993) los problemas públicos no son sencillos y fácilmente solucionables, sino problemas públicos subjetivos y muchas veces conflictivos. Muchos problemas implican situaciones “inmanejables” porque implican cuestiones éticas, religiosas, y

con su intervención los gobiernos ocasionan nuevos problemas, porque se fundamentan en la valoración e quiénes toman las decisiones.

Por lo tanto, el autor concluye que “no hay problemas en sí” (p. 57), son construcciones sociales, políticas, dependen de cómo son clasificadas y recalca, el “problema en la definición de problemas”: estructurar definiciones que tengan consenso y que se busque una definición operativa que de pie a una intervención pública viable, con buenos instrumentos para abordar la problemática. Ello depende de la estructuración del problema, si está bien estructurado o mal estructurado. Estructurar bien un problema depende de identificarlo correctamente “como causa de” o “efecto de” (p. 68). Es decir, las políticas públicas se originan como conjeturas causales que hay que poner a prueba. Se plantea evitar errores del “tercer tipo”: resolver problemas equivocados, mal estructurados.

Para estructurar mejor un problema, una postura, es transformar grandes problemas públicos en pequeños problemas manejables, desde lo técnico – cognoscitivo, pero también desde el punto de vista económico (por ejemplo, por restricción fiscal no se puede atender todos los problemas) por ello se recomienda seleccionar componentes gubernamentales tratables, desde lo institucional y desde los distintos niveles de gobierno. Sin embargo, no todos están de acuerdo en esta estrategia de fraccionar grandes problemas, en problemas menores. Es decir, generar una “complejidad organizada” (p. 65): tratar simultáneamente un número razonable de factores, descubrir la organización de relaciones, su conexión e interdependencia.

Algunas cuestiones a resaltar de los problemas sociales:

- Algunos problemas, tienen causas heterogéneas y fluyen al gobierno en busca de soluciones.
- Algunos problemas son de interés general y otros de un grupo social.
- Existen actores poderosos que respaldan determinados problemas, mientras otros son dispersos.
- Algunos problemas reúnen mayor consenso y tienen un ingreso más rápido a la agenda gubernamental, mientras otros tienen opiniones divididas e implican procesos más conflictivos.
- Los problemas tienen distintas escalas jurisdiccionales (local, regional, nacional, etc)

Finalmente, es de destacar la dificultad que Aguilar Villanueva (1993) reconoce que a veces la definición del problema elaborada por el gobierno difiere de la definición de los afectados. Es necesario introducir aquí negociaciones, ajustes entre gobierno y sociedad.

Más allá del tema de las agendas y sus definiciones, Catenazzi y Chiara (2009) consideran que los problemas son construcciones sociales y como tal comprometen a distintos actores en complejos entramos de intereses. En este punto pensamos que es oportuno retomar la preocupación de Oszlak y O'Donnell (1995) para estudiar el surgimiento de la cuestión: quién reconoce a la cuestión y cómo se problematiza, cuáles son los argumentos y actores que los sustentan.

El ingreso de nuevos actores sociales implica el reconocimiento de nuevos derechos y la resignificación de las propias instituciones estatales. Las instituciones jurídicas no son la excepción.

Veamos un ejemplo. Para Gerlero (2014) trabaja sobre activismo y organización del movimiento gay, integrado por personas que durante mucho tiempo fueron “consideradas como desviadas”, sin tener acceso a la agenda, y que a partir de su movilización en la arena política, y con cierto apoyo de distintos decisores políticos, logra la sanción de leyes inclusivas como la Ley Nacional 26.618 (de matrimonio igualitario) y la Ley Nacional 26.743 (de igualdad de género).

*“Como producto de la acción de colectivos de activistas y de un compromiso del poder político y administrativo de actores que ocupan cargos relevantes en las agencias de gobierno, el centro de las transformaciones jurídicas y, por qué no, judiciales logran conformar un paradigma jurídico más pluralista y menos hegemónico, donde se destaca a los sujetos protagonistas (distintos actores sociales) con un rol activo, participativo que promueven y acompañan el diseño de instituciones jurídicas abiertas a las necesidades de diferentes colectivos. Más derechos inclusivos –que provienen de la reflexión, la propuesta, la participación activa y la responsabilidad social- generan más democracia y sintetizan las transformaciones necesarias en los instrumentos jurídicos para hacer frente a la desigualdad social, cultural, económica y política. La diversidad sexual y la identidad de género están insertas en dicho planteo ya que con su proceso de reconocimiento se comienzan a satisfacer necesidades y a celebrar la diversidad para objetar e impugnar cualquier intento o permanencia de desigualdades (...) el valor jurídico de la diversidad social y cultural, expresada en el reconocimiento de la diversidad sexual y de la identidad de género, es producto de la presencia de agrupamientos o nuevos movimientos sociales que dan cuenta de la variedad de configuración de actores y sumatoria de identidad; las nuevas instituciones jurídicas se presentan como un sistema de realidades diferenciadas organizada en torno a movimientos por la defensa de los derechos, sectores muchos de ellos que fueron ignorados o*

*demorados con necesidades e intereses sociales y jurídicos no reconocidos durante mucho tiempo” (Gerlero, 2014: 3).*

A través de este ejemplo podemos pensar como influyeron los sesgos y contras sesgos que señala Tamayo Sáez (1997: 8) en la conformación de la agenda (poder de los grupos de interés, sesgos culturales, peso de la tradición y actitudes y valores de los decisores, medios de comunicación de masas, etc), por qué como menciona Gerlero (2014) este tema es recientemente reconocido por la agenda gubernamental o institucional.

### **La toma de decisiones las salteamos en esta clase porque se profundiza en la clase 3.**

#### **La implementación (power 10-14)**

Los estudios iniciales sobre políticas públicas tendieron a separar la etapa del diseño y de la ejecución, de la política y la administración. A continuación expondremos dos ideas que aparecen recurrentes:

Por ejemplo, para Aguilar Villanueva (1993: 34) “A las ciencias políticas le interesaba el momento de decisión”, lo que sucedía después era de las ciencias administrativas (técnicas gerencias y estudios organizacionales)”.

Para Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013: 102) la implementación “ha sido una de las etapas tal vez menos estudiadas puesto que desde sus comienzos y hasta inicios de los años 70 la investigación en el campo de las ciencias de políticas estuvo centrada en la decisión y las etapas que la preparan (antecedentes). La corriente dominante en aquellos años sostenía que para lograr un buen resultado solo era necesario mejorar la calidad analítica e informativa de la decisión (esto es, los modelos causales implícitos en ellas).”

Pressman y Wildavsky (1973), citado en Aguilar Villanueva (1993), retoman la idea de que la implementación es un espacio intermedio del actuar, un conjunto de acciones que transforman las intenciones en resultados observables. Estos autores enfatizan la necesidad de articulación entre ambos momentos, entre el diseño (análisis de alternativas, tomas de decisiones, la planificación de la política pública) y la implementación y, además, sostienen que esta última no puede estar divorciada de la política. En efecto, el momento de la implementación, aunque se caracterice por ser más operativo, se respalda en un corpus teórico político que orienta los cursos de acción y sustenta la toma de decisiones, el establecimiento de prioridades y la asignación de recursos.

La implementación es la etapa que constituye la puesta en acción, la ejecución de la decisión tomada en el momento anterior y por lo tanto, no puede comprenderse al margen y

separadamente de los medios de su ejecución (Elmore, 1993). Por su parte, Lindblom (1991) advierte que la complejidad del juego del poder en la formulación de la política se multiplica durante la fase de implementación. Durante este proceso, las políticas se van modificando a medida que se las traduce en lineamientos administrativos y se las lleva a la práctica. En palabras de Elmore (1993: 185) las grandes ideas en las que se sustentan las políticas se convierten en “caricaturas de sí mismas en el momento preciso en el que dejaron de ser ideas para transformarse en acción.”

### **Perspectivas sobre el análisis de la implementación**

En este apartado haremos un recorrido por los textos de Aguilar Villanueva (1993) y Tamayo Sáez (1997)<sup>2</sup>:

- 1) Los defectos y excesos de las políticas federales (Derthick): se refiere a los límites de la centralización y las resistencias e indiferencias locales que surgen, la poca capacidad del gobierno federal para incidir en las acciones de los gobiernos locales y, a su vez, a la tendencia de establecer metas ideales (en su cobertura, en los objetivos, etc) desconociendo las realidades locales.
- 2) La complejidad de la acción conjunta (cooperación) necesaria entre diversos actores (Pressman y Wildavsky): se implementa es la hipótesis causal que constituye la política. Ello supone convertir un mero enunciado mental en un curso de acción efectivo, un deseo en una realidad efectiva, pasar de un dicho a un hecho. Para estos autores los problemas de implementación se dan por un conjunto de factores que suelen incidir negativamente en la ejecución de las políticas:
  - a) Multiplicidad de participantes y perspectivas, con grados de compromiso disímiles: se generan conflictos, malos entendidos y, posiblemente, una pluralidad de acciones inesperadas.
  - b) Multiplicidad de puntos de decisión: requiere tomar decisiones conjuntas y generar acuerdos, de lo contrario se desvía el rumbo previsto.

“Cuanto más elevado es el número de actores y el número de decisiones, más difícil es controlar el proceso de implantación (...) Es decir, todos los programas tienen varios puntos de decisión y, por cada uno de ellos, tantos puntos potenciales de veto como actores participan en el proceso de implantación” (Tamayo Sáez, 1997: 15).

---

<sup>2</sup> Apartado IV La implementación de las políticas.

Para Pressman y Wildavsky implementar se relaciona con la capacidad de forjar eslabones subsiguientes de una cadena causal. Recomiendan procurar articulación entre diseño e implementación, la secuencia de acciones para alcanzar el objetivo. La implementación no debiera estar divorciada de la política, de su diseño. En conclusión es fundamental entender “la interdependencia entre el diseño y la implementación de la política” y “la búsqueda de simplicidad en el diseño” (Aguilar Villanueva, 1993).

- 3) El juego de la implementación (Bardach). Se utiliza la metáfora del “proceso de ensamblaje” cuyos componentes son: recursos financieros, recursos administrativos, dependencias públicas, empresas privadas, diversos actores con sus propios objetivos. Las grandes ideas en las que se sustentan las políticas se convierten en caricaturas de sí mismas en el momento preciso en el que dejaron de ser ideas para transformarse en acción. Este alejamiento entre las concepciones que fundamentan el diseño de una política y la etapa de implementación puede generarse debido a una comprensión distorsionada, incompleta o deficiente de la realidad o por el contrario, es reapropiada por los ejecutores de la misma.

Los administradores públicos hacen apreciaciones sobre la situación, redefinen las prioridades de las políticas, modifican el contexto de operación, entablando alianzas, fortaleciendo actores, generando expectativas y demandas y creando la imagen pública de la política.

En Aguilar Villanueva se mencionan los juegos de implementación y los efectos negativos en el desarrollo de la política (1993: 64 y siguientes)

- a) Juego de desvío de Recursos: son juegos que nacen de las oportunidades económicas que las decisiones políticas generan y que conectan los negocios privados con los asuntos públicos. Se buscan ventajas personales, favorecer ciertos grupos. Aumenta los costes del programa. (Tamayo Sáez los menciona como disipación de los recursos del programa, p. 16).
- b) Juego de distorsión de los objetivos: consiste en ir sumando en torno de una política, nuevos objetivos y metas, cada vez más ambiciosos y generales, que le dan a la política una mayor integración conceptual y quizá un mayor consenso, a partir del “apilamiento”, “inflación” de objetivos, pero que justamente por esa sobrecarga la debilita y la hace inalcanzable, ocasionando dispersión y costo, vuelve imposible llevarla a cabo. (Tamayo Sáez lo menciona como disipación de los objetivos del programa, p. 16).

- c) Juego de resistencia: implica evadir responsabilidades o simular adhesión y contribuciones al programa, haciendo concesiones simbólicas. Provoca dilemas de la administración, resistencia al control de la conducta (Tamayo Sáez lo menciona la resistencia al control de la conducta de los participantes, p. 16).
- d) Juego de disipación de energías: juegos que se realizan con el propósito de evitar desventajas y daños a los intereses propios por parte de otros actores. Sus efectos son el retraso y el bajo desempeño. También se generan por incertidumbres. Bardach recomienda escribir escenarios, ello requiere experiencia, creatividad y conocimiento de teorías, establecer cadenas causales, intentar encontrar restricciones. (Tamayo Sáez lo menciona como la pérdida de energías, p. 16).

4) La implementación desde abajo (*bottom up*). Este enfoque discute el enfoque el modelo *top-down* que “refleja una concepción jerárquica del funcionamiento de las políticas públicas, lo que importa es la decisión, que ésta sea acatada y que se cumpla en sus propios términos. Las recomendaciones que surgen a la luz de este modelo hacen hincapié en el mando, el control, la coordinación y la reducción del número de actores para simplificar la implantación” (Tamayo Sáez, 1997: 17). Este modelo demostró agotamiento en su capacidad prescriptiva y surge otro modelo, reconocido como “*bottom up*”, donde lo determinante es la organización local y los actores más bajos de la administración, los del piso, ventanilla y los de la calle. Se reconoce la dependencia de la acción del personal que está en contacto directo con el destinatario de la política (es decir el agente estatal de contacto directo con el ciudadano). Se pone el énfasis en el proceso de micro implementación: proceso concreto de prestación del servicio. El éxito depende del desempeño y es consecuencia de la prestación local de los servicios, de la “adaptación mutua” (Aguilar Villanueva, 1993: 83).

En este enfoque Elmore llama la atención sobre el ajuste de los operadores, más que la visión del programa “desde el escritorio” y Lipsky se refiere a los “burocratas al nivel de la calle” (Aguilar Villanueva, 1993: 86), ellos son los que toman decisiones y deciden sobre los casos. Este protagonismo del personal público se debe a las características de sus trabajos: se le asignan nuevas tareas, cambios constantes, no reciben indicaciones precisas, no gozan de reconocimiento (remunerativos o de carrera), imprecisión de fines, cuentan con escasos recursos para ejecutar las tareas.

Todo ello implica discrecionalidad en la prestación de los servicios y se procede a inventar esquemas de conducta rutinaria para controlar la demanda. Como podemos observar, la atención de este enfoque focaliza en los encargados de llevar adelante la política.

También se discute la visión de complementariedad e interdependencia de las organizaciones. Un ejemplo de ello en el caso de la administración de justicia encontramos en la ponencia de Falleo, Lozano, Oleastro, Reichenbach, Romero, Tóffoli, (2016), que reflexiona sobre las dificultades en el proceso de trabajo en el que articulan distintos actores en torno al tratamiento de casos de violencia familiar.

### **Factores a tener en cuenta para una implementación exitosa**

Jaime et al. (2013: 110 y siguientes) sistematizan un conjunto de factores (o condiciones) más relevantes que pueden “aumentar las probabilidades de éxito en la implementación de la política pública. Entre estas cabe mencionar las siguientes”:

- Razonabilidad política, pertinencia de modelo causal.
- Legitimidad de la política: consenso o apoyo.
- Calidad en el diseño: objetivos precisos.
- Disponibilidad de recursos.
- Liderazgo, coordinación del comportamiento de distintos actores.
- Capacidad estratégica para diseñar y promover cursos de acción en contextos de incertidumbre, tensiones.
- Capacidad organizativa: comprensión del mandato de la política, compromiso con ellas, motivación recursos gerenciales.

### **Las dificultades durante la implementación**

La bibliografía sobre la temática también identifica diversos factores que afectan la puesta en marcha de la política. En palabras de Aguilar Villanueva “el fracaso de las políticas tiene obviamente muchas causas” (1993: 33). Entre ellas podemos mencionar cuestiones del diseño y la dirección de las políticas:

- La equivocación de la decisión gubernamental.
- El buen diseño no garantiza la efectividad de la política. En el proceso de implementación también se descubren muchas relaciones causales espurias basadas en teorías equivocadas.



- La estrategia de implementación no es correcta. Existen distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales. Para Aguilar Villanueva (1993: 33) en la “perspectiva administrativa o burocrática los determinantes son la desorganización de las agencias”, la incompetencia técnica, la apatía de los agentes. La cuestión básica entonces es la dirección y el control para lograr una ejecución disciplinada y productiva.

Pero también distintos problemas que remiten en el nivel organizacional generando consecuencias en la implementación y afectando los resultados:

- La implementación como proceso burocrático que analiza los fracasos como resultado de la falta de capacidad de quienes elaboran las políticas en comprender las condiciones bajo las cuales finalmente se las lleva a cabo. En consecuencia, se desconoce que las condiciones de trabajo no favorecen el desempeño adecuado de los niveles operativos.
- La distorsión en la implementación como “mala administración”. Es decir, que las políticas no son bien definidas, las responsabilidades no se asignan claramente, no se especifican los resultados deseados, ni los controles administrativos que prevean fallas y recomienden soluciones.
- La implementación como desarrollo organizacional explica que el problema se centra en que los ejecutores de las políticas no son incluidos en la toma de decisiones, generando menor consenso y compromiso entre los responsables de la implementación.
- La implementación manifiesta diversos grados de conflicto y negociación, ya que los integrantes de las organizaciones que intervienen en este proceso, tanto los de la administración pública como los de la sociedad, persiguen intereses específicos que entran en contradicción entre sí y afectan el desarrollo de la política.

En algunos casos estos argumentos serán retomados para el análisis de la implementación de diversas políticas públicas a partir de interrogantes:

- ¿Cómo se generan los cambios respecto del diseño original?
- ¿Cuáles son sus razones y las interpretaciones que realizan los actores frente a posibles inconvenientes del funcionamiento organizacional?

Es decir, simplificando el análisis de lo que venimos desarrollando en los últimos apartados, donde se abordaron distintas miradas para entender el proceso de implementación de una política pública, este alejamiento entre las concepciones que fundamentan el diseño de

una política y la etapa de implementación puede generarse debido a una comprensión distorsionada, incompleta o deficiente de la realidad o por el contrario, es reapropiada por los ejecutores de la misma, en un sentido positivo. Esta última perspectiva es retomada por Jaime et al. (2013) que especifican que los administradores públicos hacen apreciaciones sobre la situación, redefinen las prioridades de las políticas, modifican el contexto de operación, entablando alianzas, fortaleciendo actores, generando expectativas, demandas y creando la imagen pública de la política.

### **La evaluación (power 15 -18)**

La evaluación es objeto de una materia específica en esta especialización así que sólo resaltaremos algunas cuestiones centrales:

- La evaluación no es la etapa final de la política pública, tal cómo se presenta en el ciclo de políticas. Podemos concebirla en sus diferentes etapas.
- La entendemos como una reflexión continua para alimentar la gestión. Por ello adoptamos la perspectiva del aprendizaje.
- Debe planificarse y tener recursos propios.
- Existen diversos tipos de evaluaciones: internas, externas y mixtas.
- En los últimos años estamos atravesando un cambio en la perspectiva, hacia un nuevo paradigma, que replantea la visión de juicios externos “objetivos” por parte del técnico elitista, hacia una visión más pluralista, integral y flexible, que intenta dar cuenta de los cambios desde los actores participantes. El conocimiento es una construcción colectiva.

### **A modo de cierre**

Creemos que es importante aclarar que las agendas, como parte de la política pública están influidas por el contexto social. En este sentido, durante el Estado de Bienestar una gran variedad de necesidades fueron objeto de intervención, eso ocasionó según Aguilar Villanueva (1993), un agrandamiento del Estado. Durante la reforma del Estado de los años '90, la agenda del Estado se achicó y durante gobiernos neoliberales existe una filtración de las cuestiones socialmente problematizadas, donde predomina una focalización de las políticas. Contrariamente, la agenda sistémica o pública, afectada por las políticas económicas y sociales de los gobiernos, se amplía en sus problemáticas y demandas sociales.

Por otra parte, en el momento de la implementación se ponen en juego ciertos modelos de gestión, tema que se abordará en la última clase.

Por último, recordemos la definición de Oszlak y O'Donnell (1995) que una política pública requiere del entendimiento del contexto. En este sentido, Cao, Rey y Laguado Duca (2018) presentan un esquema donde hay una articulación entre contexto, tipo de Estado y modelo de gestión (que se relaciona con la implementación). Las políticas públicas entendidas como la dinámica de un Estado requiere entenderlas en este marco.

## **Bibliografía**

- Aguilar Villanueva, L. (1993). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Vol. 3. México: Miguel Ángel Porrúa. (Estudio introductorio).
- Aguilar Villanueva, L. (1993). “Estudio introductorio”. En Aguilar Villanueva, Luis (ed). *La Implementación de las Políticas*, (vol. 4), México: Miguel Ángel Porrúa.
- Aguilar, Luis F. (2009). “Marco para el análisis de las políticas públicas”. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. Porrúa, México, D. F.
- Allison, G. (1993). “Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos”. En Luis, Aguilar Villanueva, *La hechura de la política*, Vol. 1, México: Miguel Ángel Porrúa.
- Arocena, J. (1995). *El Desarrollo Local, un desafío contemporáneo*, Centro Latinoamericano de Economía Humana. Universidad Católica del Uruguay, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad.
- Catenazzi, A. y Chiara, M. (2009). La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización. En Chiara, M. y Di virgilio, M (Org.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 201-214). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). Conceptualizando la gestión social en Chiara, M. y Di Virgilio, M. (Org.). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas* (pp. 53-86). Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Cao, Horacio; Rey, Maximiliano y Laguado Duca, Arturo (2015). “Luces y sombras del Estado Nacional Popular a principios del siglo XXI”. En GIGAPP Estudios Working Papers
- Año (2018) Núm.101, págs. 457- 476.

- Cruz C, Petrizzo M. (2008). “El estudio de las políticas públicas: el estado de la disciplina y la consolidación democrática en América Latina”. <https://politicaspUBLICAS2012.files.wordpress.com/2012/04/cruz-c-y-petrizzo-m-el-estudio-de-las-politicaspUBLICAS.pdf>
- Díaz, C. (1998). “El ciclo de las políticas públicas locales. Notas para su abordaje y reconstrucción”. En J. Venesia (Coord.). *Políticas Públicas y desarrollo local* (67-107). Rosario: FLACSO-Fundación Instituto de Desarrollo Regional.
- Díaz de Landa, M. y Permigliani de Barbara, M. (1997). “Redes de influencia política, poder y desarrollo local”. En D. García Delgado (comp). *Hacia un nuevo modelo de gestión local*: Buenos Aires: FLACSO.
- Elder, C. y Cobb, R. (1993). Formación de la agenda. En Aguilar Villanueva, L. (Eds.) *Problemas Públicos y agenda de gobierno*. Vol. 3. (pp 77-104)..México: Miguel Ángel Porrúa.
- Elmore, R. (1993) “Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales”. En Aguilar Villanueva, Luis (ed). *La implementación de las Políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Gerlero, M. (2014). “Efectividad de las leyes de inclusión social. Tensiones entre legislación y expectativas sociales”. En *XV Congreso Nacional y V Latinoamericano de Sociología Jurídica “Conflictividad en Latinoamérica: nuevos desafíos jurídicos y sociales para la región”*. Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario.
- Isuani, A. (1985), *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Centro Editor de América Latina, Biblioteca Política Argentina N° 129, Buenos Aires.
- Jaime, F.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P.(2013). *Introducción al análisis de políticas públicas*. Florencio Varela: UNAJ.
- Lapalma, A. (2001). El escenario de intervención comunitaria. En *Revista de Psicología de Universidad de Chile*, 10 (2), 61-70.
- Lindblom, C. (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, México: Editorial Miguel Ángel Porrúa y Ministerio para la Administración Pública.
- Lowi, T. (1993), “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, en Aguilar Villanueva, Luis, *Antología de Políticas Públicas*, 4 vols., México DF, Miguel Angel Porrúa.

- Nirenberg, O., Brawerman, J., Ruiz, V. (2000). *Evaluar para la transformación: innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. En *Redes* n° 4, Buenos Aires, UNQ.
- Oszlak, O. (1997), "Estado y Sociedad: Nuevas reglas de juego?", en *Revista Reforma y Democracia* N° 9, Caracas, CLAD.
- Oszlak, O. (2006). Burocracia estatal: política y políticas públicas. En *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*, (11), 11-56. Recuperado de <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf>
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: Miño y Dávila editores.
- Robirosa, A. (2008). "Articulación, negociación, concertación". En *Mundo Urbano* N° 31 (Abril-Mayo y Junio), UNQ.
- Tamayo Sáez, M. (1997). "El Análisis de las Políticas Públicas". En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps). *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Edic. Alianza Universidad Textos.
- Thwaites Rey, M. (2005) "Estado: ¿Qué Estado?". En Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (editoras), *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires, Editorial Prometeo.