

## Políticas públicas como medio para reducir el déficit en la acción gubernamental

Por Mónica Diana Vicher García<sup>1</sup>

16 de agosto, 2024

### Resumen:

Las complejidades vertiginosamente crecientes en el gobierno y la administración pública son un común denominador desde la segunda guerra mundial, ya sea porque el gobierno incrementó sus funciones o porque ante una reducción de estas tiene que asumir un fuerte papel regulador. La mayoría de las soluciones ha sido incremental, pero uno de los desarrollos más relevantes lo ha constituido el surgimiento de las políticas públicas, un campo de estudio que ha buscado descifrar aspectos centrales de las fallas que se presentan en la acción de gobierno en las que se han observado magros resultados como producto de la puesta en marcha de políticas y programas, no han resultaban en lo esperado. En particular, en este documento se hace énfasis en la implementación porque es precisamente en su proceso que se descifran muchos detalles que determinan fallas y problemáticas para lograr los objetivos planteados.

**Palabras clave:** Políticas públicas, seguimiento, acción gubernamental, implementación gubernamental.

---

<sup>1</sup> Doctora en Administración Pública. Profesora-investigadora de tiempo completo en la Universidad de Guanajuato.

### **Summary:**

The rapidly increasing complexities in government and public administration have been a common denominator since the Second World War, either because the government increased its functions or because in the face of a reduction in these it has to assume a strong regulatory role. Most of the solutions have been incremental, but one of the most relevant developments has been the emergence of public policies, a field of study that has sought to decipher central aspects of the failures that arise in government action in which Poor results have been observed as a result of the implementation of policies and programs; they have not resulted in what was expected. In particular, this document places emphasis on implementation because it is precisely in its process that many details are deciphered that determine failures and problems in achieving the stated objectives.

**Keywords:** Public policies, monitoring, government action, government implementation.

## Introducción

A lo largo de su historia las actividades que realiza el gobierno han enfrentado diferentes desafíos que han entrañado un grado mayor o menor de dificultad para el logro de su buen desempeño. No obstante, en el transcurso del siglo pasado y lo que corre del presente, se han registrado notables cambios que por una parte han incrementado sus actividades en atención a una gran demanda de servicios y prestaciones a sociedades con plenos derechos, lo que al mismo tiempo ha requerido la creación y reforma de sus instituciones y organizaciones, lo mismo que recursos humanos, materiales y financieros; mientras que por otro, le han brindado nuevos medios, métodos, herramientas y tecnologías a los que puede recurrir para cumplir con sus objetivos.

En este sentido, se pueden distinguir dos momentos en los que la actividad gubernamental es sometida a un alto grado de presión, ya sea por tener que asumir demasiadas tareas, como lo fue a raíz del establecimiento del Estado social de derecho, o bien cuando a partir del neoliberalismo se reduce su “actividad” directa, pero se crean nuevas necesidades de vigilancia y regulación respecto de los organismos o empresas que asumieron las tareas que el gobierno dejó de efectuar.

Si bien el estudio y análisis de las políticas públicas surge en el primer momento, o contexto del Estado social de derecho, como reacción al evidente déficit, al gran fracaso que estaban mostrando los gobiernos para cumplir sus objetivos, ante una expansión sin precedentes de su actividad, los desarrollos de las políticas públicas van a constituirse como un gran avance en la investigación social aplicada desde el que se desprenden múltiples conocimientos que permiten desentrañar las complejidades que están inmersas en el paso de la intención/decisión del gobierno y su efectiva traducción en resultados esperados, lo cual se ha tenido particular avance gracias a los estudios de implementación de políticas con su fuerte componente técnico instrumental que, como se observará a continuación, hoy día constituyen una de las principales vías de conocimiento para encontrar formas efectivas a fin de traducir la intención del gobierno en una solución que

efectivamente atienda las necesidades de la sociedad o resuelva los problemas que enfrenta.

### **I. Políticas públicas, gobierno y administración pública**

El estudio de las políticas públicas se ha incorporado como un relevante campo de conocimiento que inició su desarrollo en el año 1951 con la obra de Harold Lasswell “la orientación hacia las políticas” (1992). Se ha reconocido como el más reciente campo de estudio en ciencias sociales que como cuerpos de conocimientos organizados buscan comprender a la sociedad y el comportamiento humano, estudian al hombre en sociedad para interpretar, comprender y explicar los fenómenos sociales. De acuerdo con Rothwell constituyen un cuerpo de principios para guiar la acción el gobierno con el fin de lograr metas específicas (citado por Guerrero, 2000: 258).

Surgieron como respuestas a nuevas necesidades gubernamentales generadas y asociadas a la creciente complejidad de sus tareas y la forma de realizarlas. Así que para entender a las políticas con relación a lo que hace el gobierno es menester resaltar qué es el gobierno, a qué y cómo dirige su actividad.

Las definiciones de gobierno son múltiples, en este caso seguiremos a Hermann Finer y lo entenderemos como “el ejercicio de la autoridad por medio de unos hombres respecto de otros hombres” (Finer, 1964: 19, 21-23). Para Finer el gobierno es política más administración y se divide en dos partes generales: el proceso político y el proceso administrativo. El primero refiere la voluntad social desarrollada, de modo que las voluntades populares se orienten de modo que se establezcan una ley o convención socialmente aceptada o consentida. Mientras que el proceso administrativo comprende la utilización de esa voluntad social y poder en un espacio territorial por medio de personal apropiado, métodos y procedimientos en torno a la prestación de servicios gubernamentales. Sus instituciones no son eternas ni inmutables ya que se adoptan de acuerdo a un proyecto y los proyectos se modifican (Finer, 1964: 19, 21-23).

También, cabe señalar que un aspecto definitorio de su configuración es el modelo económico como lo ha señalado Nicos Poulantzas, la instancia que detenta el papel determinante de una formación social es lo económico; en el contexto del predominio en el papel global del Estado sobre la función económica la articulación de las instancias de una formación corresponde a lo político. Mientras que en el “Estado liberal” [y neoliberal] del capitalismo privado –mayor predominio del poder privado sobre lo económico–, el papel del Estado se caracteriza por una no intervención específica en lo económico (Poulantzas, 1980: 58).

Así, las políticas públicas se han referido como aquello que el gobierno opta por hacer o no hacer (Dye, 1984: 1). O bien como el patrón de acción que resuelve demandas conflictivas o provee incentivos para la cooperación (Frohock, citado por Guerrero, 2000: 256).

Asimismo, las políticas públicas se han definido en dos líneas/direcciones (Guerrero, 2000: 252)

- a. Como curso de acción gubernamental (cauce) ¿cuáles son las pautas o procedimientos por los que fluye la *policy*? HECHURA problemas públicos y cómo inciden en el gobierno. Son una larga serie de acciones más o menos relacionadas.
- b. Como la acción misma (fluido) ¿qué hacer en tal o cual caso de opción de *policy*? o ¿qué problemas plantea adoptarla? PRÁCTICA propósitos, programas, decisiones y efectos -flujo de acciones gubernamentales-. “Aunque frecuentemente una comprende a la otra”.

El estudio de las políticas públicas se ha referido como la *última ratio* de la ciencia administrativa ya que, mediante éste, la materia se convierte en aplicativa a partir de un bagaje teórico, con lo que se logran los objetivos de una ciencia (Baena, 2000: 262).

Aquí cabe agregar que la administración pública es la que se encarga de la gestión de los asuntos comunes al ciudadano como miembro del Estado (Bonnin, 2004), para lo cual moviliza una gran cantidad de recursos humanos, materiales y financieros. A la administración le corresponde el estudio de las medidas administrativas necesarias para realizar la implementación.

Las políticas públicas son un buen medio de análisis teórico para la ciencia administrativa, incluso el único medio de conocer realmente cuáles han sido las medidas seguidas y cómo se adoptaron “cómo se produce la transformación de los medios y relaciones en el interior del sistema” (Baena, 2000: 263). Además de que el análisis de implementación es una opción adecuada para la valoración de los problemas de desempeño de la administración pública” (Guerrero, 1994: 22).

Como es patente, gobierno, administración pública y políticas públicas, constituyen y se constituyen como los pilares sobre los que se instauran las construcciones institucionales que pueden posibilitar las condiciones políticas y administrativas para el desarrollo y la armonía social.

### **II. Causas del incremento de la complejidad de la acción gubernamental**

Ubicar hoy día los aspectos más relevantes de la actuación del gobierno nos lleva a observar en retrospectiva algunos de los principales hechos que se presenciaron a mediados del siglo pasado, cuando las condiciones históricas vigentes cambiaron la forma de ver al Estado, al resaltarse su finalidad del bienestar pues las condiciones sociales demandaron retomar ese propósito, dejando detrás el estado liberal se dio paso al Estado social de derecho, lo que significó la asunción y desempeño de una gran cantidad de deberes y funciones sociales, las cuales se incrementaron progresivamente imprimiendo nueva complejidad al desarrollo de la acción gubernamental, sobre todo al requerir, en grandes proporciones, medios materiales y económicos para efectuarlos; pero sobre todo del personal calificado y

el diseño/creación de nuevos organismos y departamentos (Gladden, 1989; Escoubé, 1955).

Desde luego, estos desafíos fueron asumidos y enfrentados de manera muy diversa en Estados con instituciones consolidadas que denotaban un alto desarrollo político y administrativo, lo cual desde entonces ya constituía un déficit en los Estados con instituciones en proceso de desarrollo como México.

Este fue un aspecto bien entendido por los estudiosos de la política y la administración pública comparada, que los países en desarrollo no pueden ser analizados desde una perspectiva similar a la de países con una historia y un desarrollo administrativo tal como el que ostentan los países desarrollados. Para entender a las instituciones establecidas en este otro grupo de países, se realizaron estudios con modelos explicativos que se dedicaron a ilustrar las características de la administración de los países en desarrollo. Particularmente resalta el estudio de Fred Riggs, *La ecología de la administración pública, (The Ecology of Public Administration)* 1967, donde se señala que en la administración pública de estos países existe una mezcla de elementos de administración tradicional y de administración formal, entendiendo por esta última a la administración analizada y tipificada como burocrática de acuerdo con Weber. Esta administración fue la que resultó de la madurez institucional que se produjo luego de casi cuatro siglos de evolución e historia en las naciones que hoy conocemos como desarrolladas.

A mediados de la década de 1950, con el liderazgo de la Organización de las Naciones Unidas, dio inicio un proceso de desarrollo de estas administraciones públicas buscando modernizarlas, dotándolas de capacidades para absorber el cambio. Este proceso se verificaba hasta antes de la llegada del neoliberalismo. Tenía lugar un proceso de reforma administrativa que intentaba erigir una administración semejante a la existente en los países desarrollados. Los

encargados de esa reforma eran expertos y teóricos en la materia quienes, aun en esa posición y con esas cualidades y calificaciones, tuvieron que lidiar con muchos problemas para concebir, dilucidar y entender la forma en que se deberían de verificar los cambios en estas administraciones con bajos niveles de institucionalización.<sup>2</sup>

Estos dos aspectos, por una parte, el incremento de funciones y ámbitos de actividad, aunados al inherente subdesarrollo político y administrativo son dos condiciones enraizadas que se deben tener en cuenta cuando se visualizan las potencialidades de la acción de gobierno que se despliega en países con baja institucionalización. Incluso hay que considerar que los efectos que se desprenden de las reformas privatizadoras y neogerenciales de los últimos 40 años tuvieron efectos singulares en las frágiles estructuras de la mayor parte del gobierno en estos países, mismas que todavía no se han dimensionado en su justa medida, al tiempo que han generado nuevas necesidades, como la creación de una gran cantidad de organismos reguladores, lo cual incrementa el grado de dificultad en las tareas a efectuar.

Cabe mencionar que con la Nueva Gerencia Pública (NGP) muchos de los bienes públicos que el Estado suministraba o de cuya generación formaba parte, quedaron en manos exclusivas del mercado, sin embargo, esta nueva forma de prestación de los servicios tiene limitaciones y riesgos inherentes que sólo el núcleo central estatal

---

<sup>2</sup> Es cierto que esa reforma administrativa produjo pocos resultados, pero lo que sí es innegable es que tenía un sustento científico acorde a la naturaleza y postulados de la administración pública y del marco en que se tenía que desempeñar. La principal aportación de la reforma administrativa fue precisamente la comprensión más puntual de lo que es la reforma, y las dificultades que tiene que enfrentar en cada contexto en particular, un conocimiento que estaba fincando bases sólidas para lograr una transición verdadera en la administración de los países hispanoamericanos, esto es, un cambio que implicara el paso de un modelo histórico de estructura administrativa a otro mejor.

puede superar y evitar, ya que el Estado es la única institución con capacidad para tener una visión general, así como la legitimidad necesaria para movilizar recursos y conducir el sistema (Kliksberg, 2005: 223).

Además de que se encontró que los esquemas bajo los cuales funciona la NGP facilitan el aumento de la corrupción en el nuevo “estado de contratos y de agencias”, esto en virtud de que da libertad discrecional a las organizaciones del sector público y a sus empleados, a quienes se les considera individualmente, permitiendo más oportunidades para un comportamiento digamos “irregular”. Esto, junto con los cambios en la organización por la privatización y la mercadización, o por la creación de agencias y la descentralización/devolución, la contractualización, a partir de lo cual se disminuyó la autoridad y el poder del gobierno central, al fragmentarse y dispersarse. El gobierno central “adelgazó” tanto en su función como en su autoridad (Suk Kim, 2007: 517).

El impacto en las administraciones con bajo desarrollo institucional ha sido distorsionante tanto en las estructuras como en sus funciones, esto no es extraño sino por el contrario, es comprensible pues Estados con instituciones sólidas como los europeos registraron impactos notables en sus capacidades, por ejemplo en Gran Bretaña como respuesta a la segmentación surgieron ideas que postulaban el gobierno total y el gobierno conjunto ya que se necesitaba volver a unir lo que se separó con las reformas.

Después de dos décadas de reformas de NGP que comprendieron la delegación estructural, el desempeño directivo y las organizaciones especializadas, se generó un cambio; el énfasis en la delegación estructural, la desagregación y las organizaciones especializadas, “*single-purpose organizations*”, ahora se ha centrado en un enfoque que englobe la totalidad del gobierno (TG). Al parecer se produjo demasiada segmentación, autoridades centradas en sí mismas, y falta de

cooperación y coordinación, y por tanto, se entorpeció la efectividad y eficiencia. Por su parte, Nueva Zelanda y Australia adoptaron estrategias de coordinación e integración como respuesta a la creciente fragmentación causada por programas de reformas previos. (Christensen y Lægreid, 2007).

En el caso de los países latinoamericanos de escasa institucionalización se alertó acerca de centrar la atención en lo que potencialmente prometía convertirse en un problema: las medidas de flexibilización, sobre todo del presupuesto, ya que ocasionan que la responsabilidad administrativa se disipe aún más, ocasionando complicaciones pues se pasó del peligro de la rigidez que se observaba como excesiva hasta los peligros sólo comparables de la rigidez insuficiente. Es cierto que la flexibilidad puede favorecer la consecución de los distintos objetivos atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia, pero, no es menos cierto que la escasa institucionalización de sistemas organizativos de este tipo permite una discrecionalidad que puede favorecer dinámicas poco deseables y hasta perversas. Esto es, puede enfatizar los sistemas preburocráticos de base clientelar (Ramio, 2005: 20).<sup>3</sup>

Una vez que hemos acotado este punto cabe señalar que pese a las diferentes reformas que a nivel mundial se realizaron desde finales de la década de 1970 y hasta nuestro tiempo, en que la esfera de actividad de los gobiernos se acotó, estos continúan teniendo campos de actividad inmensos e incluso se ha dicho que ahora

---

<sup>3</sup> Como lo ha expresado el Banco Interamericano de Desarrollo, el balance de los proyectos ha sido desigual, lográndose algunos avances en la administración económica y fiscal, pero quedando pendientes las reformas institucionales profundas del aparato administrativo en la mayor parte de los países, especialmente en los sectores sociales (BID, 2003: 6). Esta afirmación ha sido corroborada por el propio Banco Mundial que, en su informe del año 2005, ha tenido que reconocer que los empeños modernizadores han tenido un efecto limitado en la prestación de servicios, de manera particular, las reformas destinadas a que las burocracias se orienten hacia los resultados, han probado ser un camino largo, plagado de dificultades técnicas y políticas (Fiszbein, 2005: 18).

más bien el problema es la capacidad para atenderlos cuando se han disminuido sus medios (sobre todo económicos), mecanismos y vías de actuación.

### **III. Fracaso de la acción gubernamental: necesidad de políticas públicas**

Como es perceptible, existía desde el siglo pasado y continúa existiendo una gran complejidad en la acción gubernamental. En las décadas de 1960 y 1970 fue en los Estados Unidos donde se percibió con mayor fuerza el problema del déficit de la acción del gobierno. De hecho, el interés en el estudio de las políticas públicas surgió en reacción a los fracasos que se presentaron en políticas públicas que, incluso cuando habían cumplido con los objetivos de los políticos, no lograron los efectos sociales deseados y lo cual no obtenía su explicación en que los objetivos no estuvieran bien delimitados o a que la administración pública no actuara de forma eficaz. Este fue el caso, por ejemplo, del programa de ayudas sociales en el Sur de California, que fracasó rotundamente y provocó una reacción científica en torno a la implementación (Baena, 2000: 251).

De este modo, los primeros estudios nacen en los Estados Unidos como respuesta al malogro e incumplimiento de las promesas de los programas sociales dirigidos a combatir problemas sociales como la pobreza, la desigualdad y la discriminación. Esto es, los programas se verifican, pero sin lograr los objetivos, por lo cual se traducen en promesas incumplidas. De aquí que los estudiosos se abocaran a investigar porqué, incluso cuando se tomaron decisiones inteligentes, se utilizaron buenos financiamientos y gran esfuerzo de organizaciones e individuos, no se resolvieron los problemas sociales (Aguilar, 1993: 19).

Eso que también se denominó “desencanto” respecto a la capacidad del gobierno para resolver los problemas sociales, fue lo que animó el interés por conocer las

razones de la falta de funcionalidad de los programas gubernamentales y por ende del fracaso del gobierno.

Las interrogantes eran enormes y el desconcierto total pues las acciones de gobierno en tanto medidas legales y administrativas o como reformas del sistema social y político, procedían de decisiones racionales respaldadas en teorías, modelos y tecnologías de los académicos; se desprendían de proposiciones científicas, de diseños de innovación basados en la investigación. Sin embargo, la desconfianza sobre las formas en que se había procedido empezó a observarse de diferente manera cuando, después de realizar evaluaciones a la operación y resultados de diferentes políticas, salieron a la luz incumplimientos, retrasos, desórdenes, resistencias en la ejecución, consecuencias imprevistas y derroches.

En conclusión, se encontró que las nobles intenciones de las reformas sociales u otro tipo de política, desaparecían en el tránsito de la decisión a la operación, no importando si tenían un buen diseño (científico y tecnológico). De aquí que la atención se empezara a centrar en otros factores que no habían sido previstos tanto para la formulación de la decisión como para la implementación. Los razonamientos sobre el fracaso permitieron distinguir dos vertientes en la búsqueda de la explicación de las fallas que son precisamente errores de diseño, por una parte, y por la otra de implementación (Aguilar, 1993: 26).

Se tomó conciencia de que las políticas públicas se plantean dentro de un amplio contexto social en el que se generan relaciones múltiples en todos los niveles y en todas las fases. Que estas relaciones sociales presionan sobre el diseño orgánico del conjunto político administrativo, desde los grupos organizados de la sociedad y a su vez, éstos reciben la incidencia de la decisión y de su ejecución (Baena, 2000: 263).

Estos estudios han continuado sus progresos, intentando dar respuesta a las necesidades de gobierno para asumir su actividad de la mejor manera, y es plenamente vigente para formular e implementar políticas públicas para que la intención se traduzca en un resultado sólo mínimamente alejado de su intencionalidad original. Es así que, en nuestro tiempo, las políticas públicas se constituyen como la tecnología de gobierno más desarrollada para atender los problemas de déficit de su acción.

La implementación, en ese contexto, entra en escena para ser objeto de profundas reconsideraciones, sobre todo en sus aspectos políticos.

#### **IV. Implementación**

En su significado inicial implementar significa llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, cumplir, culminar, completar (Aguilar, 43). De acuerdo con la Real Academia Española Poner en funcionamiento o aplicar métodos, medidas, etc., para llevar algo a cabo (RAE, 2014).

En su significado más completo se define como “el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrá como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido” (Aguilar, 1993: 45).

También, la implementación se ha referido como el vínculo entre la decisión y su realización, y donde se comprenden las acciones encaminadas a lograr los objetivos previstos (Baena, 2000; Guerrero, 1994).

De modo un tanto más operativo, es la secuencia programada de acciones que conlleva actores, operaciones, reiterativas, progresivas, individuales y colectivas y

que busca con medios específicos como son el financiamiento y los subsidios públicos, producir un efecto, el fin u objetivo determinado (Aguilar, 1993: 46).

Donald Van Meter y Carl van Horn, elaboraron uno de los trabajos más sobresalientes respecto a la implementación,<sup>4</sup> a la que definen como “las acciones efectuadas por individuos (o grupos), públicos o privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos”. Ellos consideran que el estudio de la implementación examina los factores que contribuyen a que los objetivos de la política se realicen o no (Van Meter y Van Horn, 1993: 99.)

A finales de la década de 1970 se visualiza que hay una segunda generación de estudios sobre implementación, que se conocerá como enfoque desde abajo (*down top*), en los que se destaca el papel de los burócratas a nivel de calle (*level-street bureaucrats*) para efectuar las políticas; estas ideas constituyeron también una forma alternativa de visualizar el proceso de implementación en términos de sus problemas y posibilidades de respuesta. Se distinguió que el gobierno central tenía baja capacidad para controlar ciertos elementos y acciones del proceso, pero en concreto sobre la conducta de las burocracias, la autoridad de los gobiernos locales y los movimientos de oposición política, ante lo cual se destacaba la necesidad del control sobre la implementación o la necesidad de minimizar el número de participantes. (Aguilar, 1993: 78, 80).

Con este enfoque también se contribuyó a establecer que los aspectos de diseño se deben complementar con la previsión de los problemas de tipo político organizacional que se pueden manifestar en cuanto se procede a la implementación y en este sentido, visualizar si en la ejecución se seguirá la línea jerárquica o viceversa, lo cual más bien deberá realizarse en función del sistema político-administrativo (Aguilar, 1993: 90).

---

<sup>4</sup> El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual.

Ahora bien, el incentivo que hace que surja la implementación es el problema, que nace de una estrategia del gobierno en la que no se involucra al complejo e interrelacionado de las oficinas y agencias gubernamentales, así como de organizaciones privadas, asociaciones de profesionales, grupos de interés y clientelas, ante lo cual surge el cuestionamiento de cómo controlar y dirigir esta profusión de actividades, lo que constituye el problema de implementación (Guerrero, 1994: 31).

### **V. Problemas y defectos en la implementación**

Los cuestionamientos sobre las fallas en la implementación, traducidas en déficit en la acción gubernamental, se generaron ante las contundentes pruebas de que había claros incumplimientos en los propósitos de las políticas esto es, retrasos, incremento de un problema mayor o creación de nuevos, realización defectuosa, que se gastaran grandes cantidades de recursos, e incluso se restringiera con muchas regulaciones la actuación de los ciudadanos. Sobre todo, se ha hecho referencia a la falta de consistencia entre los objetivos, la oposición política, falta de consenso sobre el empleo de los medios básicos y financiamiento insuficiente. Son problemas de administración, organización, aptitud y ética profesional (Aguilar, 1993: 15-16, 48).

Aunque originalmente las explicaciones sobre las fallas se ubicaron en la incapacidad de los servidores públicos, atribuyéndolas a su incompetencia e irresponsabilidad. La evidencia fue haciendo patente que sus causas obedecían a “los errores en las grandes decisiones, más que a los comportamientos de los operadores”. La investigación en implementación permitió descubrir que los problemas de implementación se encontraban en los factores que ocasionaban distorsiones, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, indiferencia de los beneficiarios, entre otras cosas (Aguilar, 1993: 16).

De acuerdo con Pressman y Wildawsky (citados por Aguilar, 1993: 50), los participantes en programas gubernamentales han identificado que los problemas de implementación se generan debido a la incompatibilidad por otros compromisos o compromisos simultáneos con otros proyectos, la preferencia por otros programas, la dependencia de otros que no comparten la misma urgencia respecto del proyecto; se contemplan también las diferencias legales y procedurales, lo mismo que los acuerdos acompañados de falta de poder.

Otras de las dificultades encontradas para lograr los objetivos de las políticas es que estos han sido exorbitantes, excesivos en su magnitud y cobertura, de manera que los programas nacionales proyectan objetivos que trascienden los particulares asuntos de las comunidades, además de están muy alejados de la ejecución material.

### **VI. Medidas para disminuir la brecha entre intenciones y resultados**

Como ya se ha señalado, para que la implementación sea efectiva se requiere el establecimiento y creación de condiciones mínimas como el consentimiento de quienes están a cargo de ésta, por un lado y por otra de quienes sufrirán su impacto.

Un aspecto relevante será que, en las diferentes situaciones y políticas, se encuentren parámetros que permitan explicar cómo se ejecutan las políticas públicas y cuáles son los criterios por emplear para que el sistema dé resultados adecuados. Se deben comprender las actividades administrativas con objeto de llevar a cabo la decisión, se propone clasificar a partir de clases y el criterio de clasificación es el carácter y el contenido, referidos a la decisión. En este sentido, sería muy útil realizar una clasificación de las políticas públicas a fin de empatarlas con las medidas para llevarlas a la práctica (Baena, 2000: 264).

Se debe saber cómo se administra, cuáles son los parámetros de una buena administración y como esto se refiere a la ejecución eficaz de la política pública y las medidas que la acompañan. En este sentido el estudio de la dialéctica políticos-profesionales es necesario para efectuar un enfoque correcto de las relaciones y tensiones que se plantean al adoptar la decisión política y, sobre todo, ejecutarla. (Baena, 2000: 271)

De acuerdo con Van Meter y van Horn (1975: 127), también es de central importancia definir y configurar las características que las organizaciones deberían tener para estar en la posibilidad de implementar una política: competencia y cantidad de personal, grado de control jerárquico, recursos políticos, vitalidad de la organización, grado de comunicación, contar con un grado aceptable de nexos formales e informales.

Un aspecto sumamente relevante es considerar los problemas que genera la acción conjunta por ello Pressman y Wildawisky consideran que para su identificación será útil realizar el mapeo de agentes y actitudes, localizando y enumerar las instancias que intervienen en el programa de implementación; determinar su tipo de conexión con el programa; identificar su perspectiva y mayores objetivos; y su sentido de congruencia en el desempeño de sus actividades de colaboración (citados por Aguilar, 1993: 50-51).

Asimismo, explican que hay que enfocarse en los puntos de decisión para evitar obstáculos, al tiempo que se deben identificar y enlistar las decisiones de colaboración indispensables para que la implementación avance; los actores y organizaciones cuya intervención sea indispensable para la marcha de la política; ubicar y sumar puntos de decisión y actores dependientes e independientes (Pressman y Wildawsky, citados por Aguilar, 1993: 50-51).

También los aspectos técnico instrumentales cobran nueva importancia ya que se cae en la cuenta de que comprenden el conocimiento técnico en términos de conocer los medios necesarios, lo mismo que las previsiones oportunas. Por ello, cuando se proyecta al lado de la formulación de las políticas se debe contemplar paso a paso los medios en términos de recursos financieros, humanos y materiales las necesidades por una parte y por otra, de lo que efectivamente se dispone, todo ello programado en tiempos.

En este sentido, el administrador público deberá ser neutral, dejando de lado sus preferencias personales y sus inclinaciones políticas o bien su identificación con políticas anteriores, diferentes a las que iniciarán su curso pues frecuentemente los políticos consideran que los profesionales se identifican con las políticas del equipo anterior lo cual sólo sucede al inicio de la gestión del nuevo equipo. (Baena, 2000: 322). Esto es de particular relevancia para países con cambios de equipos frecuentes y radicales ya que hacer conciencia de ello evitaría relevar de sus puestos a elementos valiosos y conocedores que no estando en los equipos nuevos, pueden dar continuidad y fortaleza al trabajo administrativo.

Los administradores que apoyan la decisión política deben recurrir frecuentemente a los encargados de la función de mantenimiento de la misma unidad para hacer consultas y obtener información completa sobre la disponibilidad de los medios.

Los factores administrativos se deben visualizar como un modelo y manejarse con previsión, están interrelacionados, cada uno de ellos influye sobre los demás, esto es, la organización sobre el presupuesto y el personal, el procedimiento de gestión sobre éstos y ellos sobre él, y la información desempeñará un papel clave en el sistema.

Dentro de los parámetros de buena administración es necesario procurar la colaboración entre políticos y profesionales en torno a los medios o factores administrativos para la ejecución y, por ende, para la lograr la eficacia de la decisión. De aquí que los políticos no pueden dejar su poder a profesionales que carecen de juicio político, pero tampoco pueden tomarse buenas decisiones políticas si no se tienen en cuenta los medios necesarios para su ejecución (Baena, 2000: 323).

### **VII. Estudios de implementación como medio para disminuir el déficit en la acción gubernamental**

En políticas públicas también, para referir el déficit, se ha hablado de éxito o fracaso. El concepto del fracaso es el que da cuenta de la capacidad o incapacidad para alcanzar los objetivos, lo que es reflejo del desarrollo de suficiencia de personal y recursos para lograr los objetivos. Así que la implementación ayuda a explicar el fracaso de un programa de gobierno, pero como una insuficiencia de realización. Analiza el desempeño de la administración pública como un grupo de organizaciones en las que se procesan las políticas y explica por qué no se alcanzaron los objetivos, al tiempo que ofrece elementos de investigación y experiencia para lograr los objetivos en el futuro (Guerrero, 1995: 35).

Los estudios de implementación han permitido detectar que la operacionalización de las políticas públicas sucede dentro de un proceso de jaloneo y transacción caracterizado por dilemas y paradojas, entre una gran variedad de imperativos que presionan para darle forma. Al tiempo que en la implementación se pueden resolver los conflictos de esos imperativos a partir de la clarificación, prominencia y consistencia de los objetivos de las políticas, y revelar el grado de complejidad organizativo a fin de visualizar el grado de factibilidad en términos de oportunidad, tipo y ámbito de los recursos aplicados a la política en cuestión. (Guerrero, 1994: 34).

Se han identificado sus etapas: elaboración de lineamientos, distribución de recursos y supervisión, al tiempo que se ha hecho énfasis en la importancia de tener en cuenta las condiciones del entorno que se desdoblan en la importancia de los objetivos, la complejidad del proceso y la naturaleza y volumen de los recursos. Sin dejar de lado que la complejidad que puede representar un elevado el número de instancias y participantes (Rein y Rabinovitz, 1993).

Han generado esquemas de análisis y modelos del proceso de investigación donde se ha explicado el proceso de comunicación entre organizaciones, las características de una organización para implementar una política se han identificado cómo variables del entorno, lo mismo que cómo las condiciones económicas sociales y políticas, impactan la implementación.

Entre los modelos de implementación que proporcionan un nutrido abanico de posibilidades que se pueden presentar dados los actores, propósitos, responsabilidades, arenas de poder, diseño de organizaciones, entre otros, se pueden referir los elaborados por Richard Elmore (1993) (en específico para programas sociales): la implementación como administración de sistemas; la implementación como proceso burocrático; la implementación como desarrollo organizacional y la implementación como conflicto y negociación.

La riqueza de los estudios se ha magnificado en la medida de que sus investigadores han buscado dar solución o al menos respuesta a las principales interrogantes que plantea la implementación para que las decisiones (el dicho), se conviertan en hechos.

### **Conclusiones**

En las líneas anteriores se abordaron algunos de los principales postulados relativos al principal medio que en los últimos tiempos se ha concebido y desarrollado para hacer frente a los retos que los nuevos problemas y demandas

plantean a la actividad gubernamental, las políticas públicas. Dimos cuenta de la vinculación entre éstas, el gobierno y la administración pública para ubicar su relevante posición como medio para lograr mejores resultados en la acción gubernamental, en particular desde la fase de implementación que dejó de lado su faceta económica y ha visto enriquecer la política.

Así se refirieron los principales problemas y defectos en la implementación que se traducen en incumplimientos en los propósitos de las políticas, aunque en algunas ocasiones ello puede obedecer a que los objetivos de las políticas han sido exorbitantes, creando grandes expectativas que al no lograrse ocasionan desilusión y contribuyen a la pérdida de confianza en el gobierno. En este sentido se identificaron algunas medidas para disminuir la brecha entre intenciones y resultados, condiciones mínimas como puede ser el consentimiento de quienes están a cargo de ésta, por un lado y por otra de quienes sufrirán su impacto; además de que resaltó que los aspectos técnico instrumentales cobran nueva importancia ya que se cae en la cuenta de que comprenden el conocimiento técnico en términos de conocer los medios necesarios, las previsiones oportunas, aunque ello no obsta para que la operacionalización de las políticas públicas tenga lugar dentro de un proceso de jaloneo y transacción caracterizado por dilemas y paradojas.

Finalmente, se hizo una breve alusión a los principales desarrollos que se han desprendido de los estudios de implementación, a partir de los que se nos ofrece todo un bagaje de conocimiento útil para enfrentar el proceso de implementación de las políticas que dicho sé de paso, no se remite únicamente a este momento pues en la formulación será vital contemplar cómo se llevará a cabo.

Si bien es cierto que implementación no es una varita mágica de soluciones, sí constituye un procedimiento científico de aprendizaje que capacita a los políticos y administradores públicos para enfrentar escenarios inciertos, ya que les proporciona una concepción clara de la situación actual y ofrece elementos para el pronóstico de resultados esperable para el futuro, con lo cual se pueden lograr avances sustanciales en la búsqueda de mejorar los resultados de la acción gubernamental.

### Referencias

**Baena del Alcázar, Mariano (2000).** *Curso de Ciencia de la Administración*, Madrid, Tecnos.

**BID-Banco Interamericano de Desarrollo (1994).** *Nicaragua, Programa de Reforma Servicios Públicos, NI0041. 1994-1999.* Disponible en <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=NI0041&Language=Spanish> [1-6-2008]

**Bonnin, Charles-Jean (2004),** *Principios de administración pública, compilación y estudio introductorio Omar Guerrero.* México, Fondo de Cultura Económica.

**Christensen Tom y Læg Reid, Per (2007).** *Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académico.,* Revista Gestión y Política Pública, Volumen XVI, No. 2, II Semestre. Pp. 539-564.

**Dye, Thomas (1984).** *Understanding public policy,* Prentice-Hall, Englewood Cliffs.

**Elmore, Richard (1993).** Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales en Aguilar Luis, *La implementación de las Políticas públicas,* México, Miguel Ángel Porrúa.

**Escoubé, Pierre (1955).** *Introducción a la administración pública.* San José de Costa Rica, ESAPAC.

**Finner, Hermann (1964).** *Teoría y práctica del gobierno moderno.* Madrid: Tecnos.

**Fiszbein, Ariel (Ed.) (2005).** *Ciudadanos, Políticos y Proveedores: la Experiencia de América Latina con la Reforma de la Prestación de Servicios.* Washington: Banco Mundial.

**Gladden, E.N. (1989).** *Una Historia de la Administración Pública.* México, FCE-INAP, 1989, T. II.

**Guerrero, Omar (1994).** *"Los usos del análisis de implementación de políticas"*. Revista de Gestión y Política Pública, México, Vol. III, Núm. 1, 1994, Pp. 19-43.

**Guerrero, Omar (1995).** *"Éxito y fracaso en la evaluación del desempeño gubernamental"*. Revista de Control Gubernamental. Toluca, Núm. 7, julio-diciembre de 1995, Pp. 35-65.

**Guerrero, Omar (2000).** *Teoría Administrativa del Estado*. México, Oxford.

**Kliksberg, Bernardo (2005).** «*Administración pública en América Latina: promesas, frustraciones y nuevas búsquedas*», Econ. Gest. Desarro. Cali, Colombia, No. 3, octubre, Pp. 203-238.

**Lasswell, Harold (1992).** La concepción emergente de las ciencias de políticas, en Aguilar Luis, *El estudio de las Políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

**Poulanzas, Nicos (1980).** *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*. México, Siglo XXI Editores.

**Ramio Matas, Carles (2005).** *Instituciones y Nueva Gestión Pública en América Latina*. Barcelona, Fundación Cidob.

**Rein Martin y Rabinovitz Francis (1993).** La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción en Aguilar Luis, *La implementación de las Políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.

**Riggs, Fred (1967).** *The Ecology of Public Administration*. London, Asia Publishing House.

**Van Meter Donald y Van Horn, Carl (1993).** *La implementación de las Políticas públicas, El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual en Aguilar Luis*. México, Miguel Ángel Porrúa.