

Material Imprimible

Curso Introducción a las Políticas Políticas

Módulo 4

Contenidos:

- Los diferentes ciclos de políticas públicas
- La adopción de las políticas públicas
- La implementación de las políticas públicas
- El monitoreo de las políticas públicas

Los diferentes ciclos de políticas públicas

Tal como lo venimos estudiando, una **política pública** es una intención explícita de un gobierno para que cambie un estado de cosas.

El político Vicente Fox sostiene que las políticas públicas son el resultado de una relación recíproca, causa y efecto entre los cambios en la balanza de poder dentro del Estado y dentro de la sociedad civil.

En la Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales se propone un conjunto de atributos deseables que, en mayor o menor medida, contribuyen al éxito del proceso de elaborar políticas. Entre ellos destacamos los siguientes tópicos:

- La necesidad y pertinencia de la política, dado que una buena política es necesaria, y una clara justificación para una nueva política, o para la revisión de una existente, es un primer paso esencial. La necesidad de una política se establece generalmente a partir de la constatación de una problemática determinada, cuyo diagnóstico debiera tener un alto grado de consenso, alcanzado a través de la participación de los actores involucrados.
- El segundo tópico es la claridad del propósito, ya que una buena política tiene un propósito claro. La dirección que se desea establecer, o el problema que se desea resolver mediante la política, debe quedar claro desde el principio. Asimismo, una buena política debe considerar los impactos de corto y largo plazo
- También el alineamiento con objetivos de nivel superior, debido a que una buena política se alinea con los objetivos públicos de nivel superior del gobierno y de los organismos sectoriales. Además, la política es un instrumento de cambio que debe estar en sintonía con los objetivos públicos de nivel superior.
- Las bases sólidas cuantitativas y evidencia hace referencia a que una buena política utiliza evidencia e información sólida como base para el análisis. Allí, la información cuantitativa y cualitativa se debe aplicar.
- Otro tópico es la rigurosidad del análisis, ya que una buena política está bien documentada, es concisa y rigurosa, sustentada en un análisis racional, integral, completo y equilibrado.
- También es importante la transparencia, debido a que una buena política es transparente. Los procesos utilizados para desarrollar la política necesitan ser claramente comunicados y entendidos por todos los actores involucrados. En

dichos procesos deberían participar las personas y organizaciones que se verán afectados por la política desde el inicio de su elaboración.

- A su vez, una buena política es inteligible. La claridad y precisión son características esenciales de una buena política. Una buena política debe ser concisa y en lenguaje común y comprensible. Asimismo, debe ser descrita en tan pocas palabras como sea posible, con mensajes claros que sean fácilmente comprensibles y no puedan ser objeto de dobles lecturas.
- De igual manera, una buena política está abierta a cambios y mejoras, por eso tiene flexibilidad. Todos los documentos de política se construyen, se escriben y publican en un determinado momento y lugar. Por ello deben ser revisados, actualizados, abandonados y/o reemplazados a medida que transcurre el tiempo o aparecen nuevas condicionantes.
- Otro tópico es la oportunidad, ya que una buena política es oportuna. El desarrollo e implementación de políticas efectivas se debe alinear con los hitos y metas institucionales, y responde rápidamente a los nuevos desafíos y cambios de dirección.
- Por último, una buena política debe ser promulgada y aplicada, es decir, debe tener viabilidad de aplicación. Asimismo, prevé los desafíos de la aplicación y se adapta a las realidades cambiantes de nuestro entorno operativo.

En la literatura existen diversos modelos para desarrollar el proceso de una política, cuya secuencia tiene que ver muy estrechamente con el origen de la necesidad y propósito de esta.

Dentro de la etapa de formulación de la política pública, se incluyen todos los pasos del proceso de desarrollo de la política, los que se vislumbran en las siguientes tres etapas:

- La primera etapa es la identificación general de los problemas de política que se traducen en requerimientos de acción. Tal como estudiamos anteriormente, la agenda pública es el proceso mediante el cual distintas temáticas o problemáticas se visibilizan en el espacio público, llamando o perdiendo el interés y preocupación tanto de las autoridades de gobierno como de la ciudadanía. Esta etapa hace referencia a la lista de temas o problemáticas a las cuales las autoridades de gobierno prestan atención en un momento dado.

En este sentido, se reconoce que los temas de política que definen la agenda pueden provenir, por lo menos, de tres fuentes de origen:

- Las originadas en políticas de orden superior
 - Las originadas en el ámbito político nacional o impulsadas por actores sociales
 - Y las originadas en situaciones problemáticas o problemas específicos, percibidos por actores institucionales de diverso nivel
-
- La segunda etapa es la de focalización de la problemática a partir de su incorporación en la agenda. Una vez reconocida y priorizada una situación problemática e incorporada formalmente en la agenda pública, el siguiente paso en la formulación de una política pública es la identificación y delimitación, al interior de una problemática seleccionada, del o de los problemas que serán objeto de la política. En esta etapa hay que estudiar la nómina de todos los actores vinculados con la problemática, categorizar sus intereses e identificar las reacciones positivas o negativas frente a una potencial formulación de la política.
 - La tercera etapa es la de formulación, inicio y desarrollo de las propuestas de políticas mediante las instancias gubernamentales. La formulación del problema constituye una parte crucial del proceso de elaboración de una política pública, y de su adecuada identificación y delimitación, enunciado, definición conceptual, operacional y línea de base, dependen las etapas posteriores del ciclo.

En estas etapas de formulación se deben analizar absolutamente todas las aristas del aspecto problemático, ya que, en palabras del profesor e investigador Raúl Velásquez Gavilanes, una política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática.

Justamente por tratarse de un proceso intencional, y no de un mero acto reflejo, en cada una de sus etapas se establecen ciertos objetivos, y se seleccionan e implementan determinados instrumentos para alcanzarlos.

De lo anterior se concluye la importancia de adoptar un modelo apropiado de soporte de la gestión de la política y que defina, como mínimo, los siguientes elementos nucleares de la directriz:

- Los objetivos o resultados esperados

- Las estrategias para lograrlos
- Los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios
- Y los criterios de seguimiento y evaluación

Para el Doctor en Filosofía Luis Aguilar Villanueva, la etapa de decisión política o formulación consiste en conocer los criterios que fueron más influyentes en el momento de construir las diversas opciones de acción para atacar el problema público y de la selección de la opción que se convertirá en la política pública del gobierno. Para ello, el autor considera vital la averiguación de los criterios que dominaron el análisis y la decisión sin perder que todos son eslabones de esa historia política, social e intelectual.

De acuerdo a lo que plantea el especialista en políticas públicas Ángel Álvarez, en esta etapa del proceso intervienen varios criterios y formas de racionalidad que variarán según las diferentes valoraciones que hagan los actores de los problemas.

Así, se destacan las siguientes variables:

- Decisiones con arreglo a criterios técnicos
- Decisiones con arreglo a la racionalidad económica
- Decisiones con arreglo a la racionalidad administrativa
- Decisiones con arreglo a la rutina burocrática
- Decisiones con arreglo a criterios jurídicos
- Decisiones con arreglo a la racionalidad política
- Decisiones con arreglo de una racionalidad electoral
- y decisiones con arreglo al sentido común

En este orden de ideas, el filósofo alemán Jürgen Habermas propone como tipología de modelos de los procesos de decisión política a los siguientes:

- Modelo decisionista, en donde la decisión de los políticos predomina
- Modelo tecnocrático, en donde la decisión del científico experto predomina
- Y modelo pragmático, que concilia el saber técnico y los valores mediante el dialogo público entre expertos científicos, políticos y opinión pública con el fin de facilitar los procesos mutuos de aprendizajes y empatía.

Por otra parte, otros autores proponen los modelos más importantes con que se cuentan en la toma de decisiones. Estos son:

- El modelo de racionalidad absoluta, que es un enfoque propuesto por Frederick Taylor y que proviene de la economía clásica. Dicho modelo nos indica que no existen límites en el proceso de toma de decisiones, y remarca que los pasos a seguir están claramente definidos no existiendo variables externas que modifiquen sus intereses
- El modelo de racionalidad limitada, desarrollado por el economista Herbert Simon, reconoce la existencia de límites a la hora de decidir; señalando que la racionalidad está limitada por tres dimensiones: la información disponible, la limitación cognoscitiva de la mente individual, y el tiempo disponible para tomar la decisión.
- El modelo incremental o de ajustes marginales, ya que, según el politólogo Charles Lindblom, las decisiones nunca son racionales, sino que más bien son ajustes marginales sobre políticas ya en marcha.
- Por último, el modelo del Public Choice, diseñado por Pierre Muller, a través del cual el decisor político hace primar sus intereses por sobre los colectivos. Las premisas o rasgos de este modelo son el homo economicus, en donde el individuo se comporta de forma racional y egoísta, ya que lo que busca es la maximización de sus intereses.

En la actualidad, el proceso de formulación de las políticas públicas obedece a los modelos racionalistas que suelen otorgar a los responsables de la toma de decisiones un alto grado de control de la situación.

Como podemos observar, el proceso de formulación de las políticas públicas es un paso vital, basado en la necesidad de buscar decisiones y procesos de decisión apoyados en el respeto de los valores democráticos, donde cada momento de la secuencia, posee un reconocimiento especial.

La adopción de las políticas públicas

La formulación de las políticas públicas entendidas como alternativas de solución, desemboca en la adopción de una decisión o solución, cuyos objetivos deben ir alineados con los principios o lineamientos estratégicos fundamentales, de carácter nacional o

sectorial, que pueden ser considerados como los grandes objetivos o visiones que rigen la sociedad.

Para adaptar decisiones a problemáticas, debemos entender a estas últimas en términos de objetivos a cumplir. Por ejemplo, si la problemática es el hambre, se debe analizar este tópico bajo el objetivo que se pretende lograr, es decir, erradicar la miseria. En términos generales, se puede definir a los objetivos como reformulaciones hacia condiciones positivas de los problemas formulados como condiciones negativas, y que pudiesen ser alcanzadas en el futuro.

Los motivos para efectuar la transformación de problemas en objetivos son:

- Presentar la multiplicidad de posibles objetivos de una política pública, que pueden derivarse del análisis de problemas
- E identificar los medios para alcanzar un determinado fin

En este contexto, se definen ciertas características para los objetivos. Estos deben ser: claros, viables, delimitados y verificables empíricamente.

Como podemos deducir, los objetivos están estrechamente vinculados a los intereses de los diversos actores involucrados en la política a formular y exigen tomar decisiones que tienden a favorecer ciertos intereses o sectores en desmedro de otros. Indudablemente, la fase más difícil de la formulación de una política pública es determinar una o más soluciones plausibles para cualquier problema conocido, o para el logro de los objetivos establecidos en relación a ese problema.

El profesor en ciencia política Manuel Tamayo Sáez, nos enseña que una vez que un gobierno conoce la existencia de un problema, lo define y rechaza la opción de no actuar sobre él, y comienza el proceso de elaboración de la política pública para intentar proporcionar soluciones.

Una vez definidos los problemas, el paso siguiente es seleccionar las diferentes soluciones que pueden tener. Lógicamente puede haber una solución para cada problema, varias soluciones para un solo problema, una solución para varios problemas y problemas que no tengan solución o que no requieran ninguna acción inmediata. Dentro de esta gama, lo que interesa aquí es considerar aquellos problemas que tienen varias soluciones, ya que son los tributarios de la elaboración de una política pública.

Asimismo, cabe mencionar que hay que desconfiar de los problemas que aparentemente tienen una sola solución. Un análisis más concienzudo, muchas veces, descubre que hay otras soluciones y que la primera no siempre era la mejor.

Para decidir sobre la mejor solución, el Doctor en Filosofía Carlos Ruiz Sánchez expresa que hay que considerar los siguientes elementos:

- El respaldo ideológico-político
- La valoración de los criterios políticos
- La valoración de los criterios técnicos
- Y la valoración de los criterios administrativos

Ahora bien. Los criterios políticos tienen que ver con el impacto o repercusión social de la política pública. Por eso, habrá que considerar los siguientes aspectos:

- Agregación, es decir, ¿cuánta gente piensa que el problema es importante?
- Organización, o sea, ¿qué tan organizada está esa gente?
- Representación, que se traduce en ¿qué acceso tiene a los niveles decisorios?
- Aceptación, es decir, ¿la solución no choca con creencias, costumbres, tradiciones o valores de otro tipo de la gente?
- También sustentación, o sea, ¿la solución favorece o deteriora la imagen del gobierno?
- Conflicto, en otras palabras, ¿la solución generaría algún conflicto político o social?
- Costo social, que se traduce en ¿la solución implicaría sacrificio social de algún grupo de gente?
- Y legitimación, es decir, ¿quiénes apoyarían la solución y cómo se puede mantener ese apoyo?

Entre los criterios técnicos hay que tornar en consideración los recursos tecnológicos con los que se cuenta para la aplicación de la política pública, y dentro de los aspectos administrativos se deben valorar la eficiencia y eficacia de las diferentes alternativas de solución, es decir, con cuántos recursos y en qué tiempo se aplicaría cada una.

Una vez identificados y preseleccionados los problemas y las soluciones, habrá que determinar, de manera preliminar, los estados o situaciones que se aproximen a lo que se desea alcanzar con la política pública.

Si bien no hay garantía de escoger la mejor política pública entre un rango de soluciones posibles, es un deber de los gobiernos o de las instituciones públicas elegir sus cursos de

acción. La definición de problemas es ardua, pero saber encontrar las soluciones es realmente el reto del análisis y diseño de las políticas públicas.

La Guía Metodológica para la Formulación de Políticas Públicas Regionales nos indica que la elaboración de propuestas de solución de un problema requiere:

- la identificación y formulación de distintas alternativas o estrategias de solución. Ello se sustenta en un adecuado diagnóstico y una adecuada comprensión del problema a abordar y de sus, usualmente múltiples, causas asociadas, es decir, de un conveniente análisis de problemas
- También de la evaluación y jerarquización de las alternativas, que frecuentemente requiere de la elaboración de modelos multicausales con una alta capacidad predictiva/explicativa
- Por último, la selección de la alternativa o estrategia a implementar.

El análisis de alternativas constituye un conjunto de técnicas para:

- identificar soluciones alternativas que puedan llegar a ser estrategias de la política
- seleccionar una o más estrategias potenciales de la política
- y decidir la estrategia a adoptar en la política

Pero... ¿para qué sirve identificar alternativas o estrategias de solución? Para reducir una jerarquía o árbol complejo de objetivos a varios planteamientos de estrategias de solución alternativas y posibles. En la búsqueda de éstas, se requerirá pensar en varias alternativas a fin de poder elegir entre ellas la más apropiada. Asimismo, en este contexto, resulta importante identificar los medios o instrumentos de acción disponibles, pensar cómo implementarlos y evaluar su impacto.

Pero volviendo a los objetivos, cabe distinguirlos de las metas. Mientras que los primeros pueden ser considerados como la expresión de un fin desde un punto de vista técnico, las segundas resultarían ser la expresión cuantificable de los objetivos.

Considerando los objetivos y las metas establecidos, ahora se deberán determinar los recursos humanos, físicos, financieros y tecnológicos que se requerirían para la aplicación de la política pública en su primera etapa.

Por eso conviene considerar las siguientes variables:

- Formulación, es decir, ¿quién desarrollará la solución y cómo?

- Instrumentación, o sea, ¿quién la administrará y cuántos recursos requerirá su aplicación?
- Y presupuestación, que se traduce en ¿cuánto dinero se necesita?

Con posterioridad, se procederá a determinar los recursos definitivos y, cuando la política pública esté lista para su aplicación, se procederá a jerarquizar los problemas y sus soluciones, dado que no es posible solucionar todos al mismo tiempo. Eso es así porque no sólo no se suelen tener todos los recursos necesarios para solucionar todos los problemas públicos, sino que todos tendrán la misma carga social. Además, aquí es fundamental atender a la calendarización, que es la etapa en donde se analiza qué situación tiene el problema en la agenda.

Los tópicos para considerar al establecer prioridades resultan ser la primacía o importancia que se le asigne al objetivo y su orden temporal. Para determinar las prioridades conviene utilizar los siguientes criterios:

- Magnitud, es decir, qué tan grande es el problema en cuanto a población afectada, área geográfica, recursos involucrados, etc.
- Trascendencia, o sea, qué importancia tiene el problema, real o subjetivamente, entre la población afectada, o entre los grupos involucrados, o por la apreciación de los técnicos.
- Vulnerabilidad, que significa qué posibilidades existen, en cuanto a tecnología, métodos o modelos comprobados, para solucionar el problema
- También factibilidad, o sea, qué recursos reales se pueden utilizar para solucionar el problema.
- Viabilidad, es decir, qué congruencia tienen el problema y sus soluciones con el respaldo ideológico-político del gobierno.
- Y permisibilidad, que quiere decir qué condiciones y factores externos favorecen o entorpecen la posibilidad de una política pública.

El producto del proceso anteriormente descrito serán las proposiciones políticas de la política pública que se pretenden aplicar. Identificadas las mismas, corresponderá elegir una o varias de ellas para la inclusión en la política pública.

En este sentido, pueden identificarse estrategias de solución integrales, que son aquellas que atacan todas las causas del problema o en términos de objetivos, que buscan

alcanzar todos los objetivos identificados, y estrategias o alternativas de solución parciales, que centran la política en algunas de las ramas o segmentos identificados.

Jerarquizadas las posibles alternativas de solución, se deberá decidir cuál de ellas será finalmente adoptada como parte de la política pública propiamente tal, y se deberá formalizar dentro del marco jurídico, administrativo y financiero que la sostenga. Por ejemplo, a través de una ley, de un acto administrativo o de un acto material.

Las acciones de la política pública se deben complementar con la participación ciudadana, lo que asegura, en buena medida, el éxito de las políticas, puesto que quienes conocen mejor sus problemas y las formas o maneras de solucionarlos son los individuos o las comunidades: en una palabra, los afectados directamente.

La implementación de las políticas públicas

La fase de ejecución hace referencia a la implantación y puesta en marcha de la política pública a partir de la cartera de proyectos o iniciativas diseñada y ratificada en la fase de implementación.

Dicha fase consiste en ejecutar el conjunto de acciones identificadas que permitan alcanzar los objetivos formulados en la política pública. Para eso, deben considerarse los siguientes pasos:

- La ratificación de la implementación del diseño
- La negociación multi-nivel
- Y la construcción legal de instrumentos

La puesta en marcha de las políticas públicas es el proceso de transformar en resultados concretos los objetivos de una política. Este es un proceso continuo, no lineal, flexible y adaptable, que debe ser administrado, evaluado y ajustado.

En esta fase, las acciones que se ejecutan permiten transformar las intenciones de una política en resultados observables, interviniendo una multiplicidad de individuos y organizaciones, gubernamentales y no, con sus diferentes perspectivas e intereses y con diversas actitudes y grados de compromiso. Esta pluralidad de actores genera que el proceso de implementación sea más complejo y que, para que la política pueda llevarse a cabo, sea necesario generar consensos y coordinación.

Según el profesor en ciencia política Manuel Tamayo Sáez, “la complejidad de un programa se mide por el número de decisiones que es necesario adoptar para que éste

se mantenga en funcionamiento. Cuanto más elevado es el número de actores y el número de decisiones, más difícil es controlar el proceso de implantación”.

Esta manera de concebir la implementación implica tener en cuenta que las decisiones que surgen de las oficinas públicas centrales se implantan en cientos o miles de oficinas públicas repartidas por el territorio a través de millares de empleados públicos del último escalón de la jerarquía administrativa, en contacto con ciudadanos singulares, con demandas particulares y concretas.

Estos son quienes interpretan, adaptan y deben resolver los problemas de formulación de las políticas diseñadas, la vaguedad de sus objetivos, las imprecisiones a partir de sus propias capacidades y valores y a su comprensión de los fines y metas de la política pública.

De acuerdo al investigador Richard Elmore, se parte de las características locales, de las capacidades y debilidades reales de las organizaciones que habrán de poner en marcha los programas a fin de orientar la decisión.

Por su parte, el periodista estadounidense Paul Berman expresa que el éxito final de una política depende, en gran medida, de la adaptación mutua entre el plan de acción generado desde el centro y las condiciones y capacidades de las agencias del Estado.

Según el profesor de Ciencia Política Alejandro Lozano, los rumbos que tome la implementación de la política están muy relacionados con dinámicas macro de gestión de los aparatos estatales, dinámicas que, en general, no son homogéneas. Entre ellas se encuentran, por ejemplo, las formas de descentralización político administrativa, las formas de regionalización y territorialización, relaciones intergubernamentales, diseños institucionales macro y micro, modelos administrativos socializados, entre otros.

Una vez que están disponibles las estructuras, recursos y procedimientos de coordinación entre actores públicos y privados, el siguiente paso de toda política pública debe ser el establecimiento de los mecanismos adecuados para que se produzca el cambio postulado.

El Doctor en Ciencias Políticas Xosé María Mahou Lago expresa que en el marco de este estudio, definimos implementación como el proceso político en el que interactúan una serie de actores que, conjuntamente, intentan tomar decisiones y poner en marcha las medidas y los objetivos contemplados en un programa, el cual evoluciona por modificación y adaptación a las circunstancias y al entorno sobre el que desea incidir.

En resumen, definimos la **implementación** como el conjunto de decisiones y acciones llevadas a cabo por actores públicos, paraestatales y privados, enmarcadas por un programa de actuación político-administrativo que regula las reglas institucionales específicas a la política en cuestión, y realizadas con la intención de crear, influenciar o controlar la constitución de una red de acción pública.

Berman habla de dos niveles en la implementación política: el nivel de la macro implementación, en el que los actores situados en organismos centrales conciben un programa de gobierno, y el nivel de la micro implementación, donde las organizaciones locales reaccionan a los planes del macro nivel, desarrollando e implementando sus propios programas.

Según este autor, muchos de los problemas de implementación aparecen en el momento en que una política diseñada en el nivel macro interactúa con el escenario institucional micro, debido a que los responsables solamente pueden influir de manera indirecta en los factores micro nivel.

La puesta en práctica, por tanto, surge de la interacción de la política y el contexto, el cual puede contribuir a modificar las normas o programas emanados del centro decisor y adaptarlas a sus propias circunstancias. Es en este momento cuando se producen las transformaciones más importantes en la política.

Esta etapa del proceso se caracteriza por las interacciones entre actores públicos y privados, los cuales generan negociaciones, contrariamente a la fase de programación, la cual puede llevarse a cabo sin que se establezca ningún contacto directo con determinados grupos de la sociedad civil.

Es importante expresar que el estudio de los procesos de implementación permite redimensionar nuevamente la significación que tiene el fenómeno de las políticas públicas.

La definición inicial de las políticas públicas las caracterizaba como un proceso social en donde se producen acciones gubernamentales, orientadas a identificar y solucionar problemas de diferente naturaleza mediante la consecución de objetivos y de resultados. Sin embargo, la configuración de las políticas públicas no se puede reducir exclusivamente a acciones gubernamentales, dado que son procesos cuya naturaleza y dinámica se inscribe y es inteligible en el marco de sistemas políticos.

Según el profesor en Ciencia Política Alejandro Lozano, se trata de un fenómeno en el cual se involucran acciones legislativas y judiciales, así como factores de cultura política, de organización y de movilización de sectores sociales, políticos, económicos y culturales que entran en conflicto o promueven proyectos de vida colectiva.

Asimismo, este autor continúa enseñándonos que un eje primario de esta etapa está dado por los sistemas de reglas. A pesar de la existencia de marcos normativos-jurídicos que contribuyen a la unidad de acción, convirtiéndose en referente común para las burocracias y los gobernantes, la producción del ordenamiento jurídico no es homogénea, y su discusión, estabilización y promulgación se juega en tiempos políticos y sociales diversos.

Por otra parte, la normatividad de la implementación no se limita al ordenamiento jurídico, sino también a sistemas de reglas socio técnicas que se imponen a los ejecutores y poblaciones intervenidas. Estas son objeto de control y se incorporan en los dispositivos materiales de los equipamientos estatales.

Un eje estructurante de la implementación es, sin duda, los programas gubernamentales. Estos programas y proyectos son integradores de recursos, objetivos, resultados, impactos, funcionarios y modelos gerenciales, población objeto y territorialización de la acción.

Es claro que el diseño de directrices de política constituye un proceso en el cual se fija un curso para la intervención del Estado, pero es igualmente imprescindible entender que esa orientación adquiere una nueva dimensión cuando la acción se traduce en un conjunto de objetivos y resultados que cuentan con recursos asignados en tiempos explícitamente programados.

En ese marco, la implementación cuenta con una dimensión material que permite aislarla e interpretarla. Un componente organizacional, un componente normativo, y un componente que se soporta sobre programas, proyectos, contratación e instrumentos de focalización.

Los académicos Giandomenico Majone y Aaron Wildavsky concluyen algo importante para el estudio de la implementación:

- Las políticas son disposiciones, esto es, tendencias o potencialidades de posibles actuaciones y no marcos de acción cerrados
- La implementación da forma a la política transformando sus objetivos y recursos y ajustando los medios a los fines

Bajo esta perspectiva, la implementación forma parte y es, en sí misma, un proceso político que una vez que se ha integrado a una matriz de alternativas de soluciones, permite realizar una recomendación clara, concisa e inteligente de política pública.

Uno de los instrumentos más utilizados para plasmar esta matriz es el memorándum de política pública, o policy memo, que contiene el análisis y las recomendaciones que pretende influir en la toma de decisiones de política pública. Este es un informe de hechos con una valoración y una interpretación del analista de política pública, cuyo fin es proveer información de política pública relevante para la toma de decisiones.

Un policy memo efectivo debe:

- Explicar por qué el problema es importante y por qué se necesita tomar una decisión
- Suministrar los hechos esenciales y la información de apoyo con sólida evidencia técnica y empírica, no anecdótica
- Y describir y recomendar un curso de acción claro

Siguiendo con los anglicismos, debemos decir que en esta etapa surgen los que se llaman déficits de implementación o implementation gap.

El entendimiento de los problemas de la población y las alternativas de la política para atenderlos no siempre se traducen en acciones efectivas, debido a que la estructura de incentivos y las restricciones institucionales que enfrenta el servidor público dificultan aprovechar al máximo el conocimiento disponible. Estos errores, que son muy comunes, contribuye al desprestigio de los gobiernos y al incremento de la desconfianza en la burocracia.

Pero... ¿en qué consisten estos fallos? Consisten en la divergencia, es decir, la diferencia, entre aquellos objetivos que se plantean en la decisión que tomamos, y los resultados que finalmente acabamos observando, o incluso los impactos que acabamos obteniendo a largo plazo.

Para evitar la connotación negativa que tiene la palabra “fallos”, en el campo de las políticas públicas se los denomina “**brecha de implementación**”.

Así, la académica estadounidense Merilee Grindle define que la brecha es, nada más ni nada menos, que la distancia que, con frecuencia, se abre entre lo que enuncia una política en una norma, en un plan o simplemente en un documento, y lo que en realidad finalmente se termina ejecutando.

Los estudios de política pública que se enfocan en las dificultades emergentes en el proceso de implementación sostienen que, a fin de reducir la brecha, es necesario incorporar al análisis el tema de la factibilidad de la implementación desde la etapa de diseño de la política.

Asimismo, Grindle expresa que es fundamental incorporar en esta fase diversos implementadores de gestión que nos ayuden a entender cómo podría afectar la ejecución de la política para poder hacer los ajustes del caso.

En este punto, la reformulación implica la idea de una constante corrección de los cursos de acción y de los recursos necesarios para el logro de los objetivos centrales. Para ello se crean programas de mejora continua, tendientes a considerar a los fallos en las políticas. Estos solo son imputables a defectos en su fase de formulación, que serían responsabilidad de los políticos, o a que los burócratas se comportan de manera ineficaz, sin que se consideren otras variables explicativas.

El monitoreo de las políticas públicas

Tras decidir qué política pública se debe implementar, por considerarla la mejor opción de todas las alternativas posibles, e identificar los prerrequisitos básicos, tanto legales como financieros, administrativos, técnicos, políticos, etc., para alcanzar los objetivos buscados, se debe iniciar el proceso de implementación y monitoreo. Esta etapa es un proceso esencial en el ciclo de la política pública, que en ocasiones puede tornarse difícil por el desconocimiento que suscita.

Según los académicos Yves Meny y Jean Claude Thoenig, la implementación es “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 discursos”.

Un **monitoreo** es un proceso de observación y recopilación, donde se deben desarrollar indicadores que muestren un grado de avance en el cumplimiento de objetivos y metas.

Mediante un proceso de monitoreo bien diseñando, se puede:

- medir el desempeño alcanzado en la gestión y el logro de resultados de los servicios públicos nacionales, departamentales y locales
- identificar fortalezas y debilidades en la gestión y analizar factores explicativos del desempeño
- evaluar el diseño, los procesos y los resultados de las acciones públicas a nivel nacional y departamental

- tomar decisiones mejor informadas y con mayor uso de evidencias

Ahora nos preguntamos... ¿cómo se obtiene un proceso de monitoreo eficiente? La respuesta es mediante un correcto procesamiento de la información, diseñado a partir de enfoques detallados, dentro de los cuales encontramos dos modelos muy utilizados: los modelos “top-down” y “bottom-up”.

El modelo top-down observa cómo las decisiones tomadas en las altas esferas del Estado son llevadas a cabo en el nivel micro. Asimismo, constituye la forma de implementación más básica y utilizada en los países en vía de desarrollo, con una puesta en marcha de las decisiones desde el centro hacia la periferia y poca interacción entre la administración y la sociedad, en donde, para esta última, el Estado es un tercero.

A su vez, este modelo analiza la implementación de las políticas sociales desde una perspectiva verticalista, que es más ideal que real, ya que no tiene en cuenta las condiciones que permiten la perfecta implementación.

El autor Eugene Bardach, en su ensayo titulado “El juego de la implementación”, nos propone partir de la idea de que la implementación es un juego en el que participan diferentes actores, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y mantenerlos bajo su control.

Los diferentes “juegos” tienen como efecto posible:

- El desvío de recursos
- La distorsión de objetivos
- La resistencia al control administrativo
- Y la disipación de energías personales y políticas

La conclusión de Bardach es que para mejorar la implementación, el ejecutor deberá prever las resistencias y contar con los apoyos y capacidad de mediación suficiente entre los actores.

Según Yves Meny y Jean Claude Thoenig, la crítica a los análisis basados en una visión de arriba hacia abajo, incide en que tienen como consecuencia la prescripción de modelos que se basan en el establecimiento de mecanismos de control y coordinación a lo largo del proceso implementador, sin tener en cuenta las inevitables limitaciones de los mismos programas y la compleja trama de relaciones, contradicciones y conflictos a que debe hacer frente la instancia implementadora.

Como enfoque alternativo al del top-down nace el bottom-up, que parte desde abajo, desde los impactos de la política sobre la realidad, para ascender en el análisis desde abajo hacia arriba, situando el énfasis en los actores, sus relaciones, objetivos, negociaciones y fuerza.

Sus partidarios, como el politólogo estadounidense Michael Lipsky, destacan el papel de los intereses locales y de la adaptación mutua en el éxito de los programas, así como la capacidad de determinados colectivos de empleados públicos que trabajan cara a cara frente a los ciudadanos para desviar, adaptar o hacer fracasar los programas, pese al esfuerzo de la jerarquía política y administrativa.

Según Manuel Tamayo Sáez, este modelo pone el énfasis en las relaciones entre los ciudadanos y las organizaciones públicas responsables. Además, para este modelo interpretativo, el punto de la distribución es clave para el éxito o fracaso de la implementación, pues en esta etapa se adaptan las decisiones iniciales a las características locales y al contexto en el cual se ejecutan.

Este modelo predomina en los países desarrollados, en los que se tiene mayor conciencia de la importancia de hacer un plan de implementación paso a paso, flexible a los posibles cambios que pueda enfrentar y en donde la ciudadanía juega un rol fundamental.

No obstante, el problema de este modelo radica en las ventajas que privilegia los acuerdos negociados, por encima de la legitimidad jerárquica. Frente a esta postura, Hogwood y Gunn señalan que las negociaciones debieran formar parte del proceso anterior a la implementación, sin que sea deseable la existencia de una guerrilla post legislativa, ya que, al cabo, quienes deciden han sido elegidos democráticamente para ello, mientras que quienes se encargan de la puesta en práctica de las políticas, no están investidos de tal legitimidad.

La aplicación de uno de los dos modelos, es decir, top-down y bottom-up no garantiza una implementación exitosa de una política.

Es importante entonces, planear la implementación desde el momento del diseño de la política, lo que contribuirá a menguar los riesgos de resultados fallidos y, finalmente, una política inefectiva.

El diseño de planes de monitoreo y de evaluación de políticas públicas son procesos pensados para cuando se implemente la política pública recomendada y haya transcurrido un tiempo prudencial para producir efectos identificables y atribuibles a la misma.

De este modo, el diseño de la evaluación de políticas públicas debe permitir rectificar el cumplimiento de la ley, estudiar, de manera minuciosa, los procesos, productos, resultados e impactos, y esclarecer si los objetivos de la acción podrían ser cumplidos, lo que dará legitimidad al Estado con respecto a su gestión.

Para ello, tal como lo afirma el docente e investigador Gonzalo Ordóñez-Matamoros, se requiere contar con indicadores de insumo, producto, resultado e impacto, que deben ser concebidos como parte de la cadena de valor entre la acción y los resultados e impactos.

Los indicadores son, sustancialmente, información utilizada para dar seguimiento y ajustar las acciones que un sistema, subsistema o proceso emprende para alcanzar el cumplimiento de su misión, objetivos y metas.

Un indicador es una información construida con base en datos existentes sobre alguna realidad que puede ser medida cuantitativamente, y su papel es hacer evidente algún rasgo de esa realidad, como resultado de la relación entre dos o más datos, que permiten cuantificar una situación determinada.

Así, todo indicador muestra o indica el estado particular de una variable, dando una visión sintética y aportando conocimiento sustantivo.

Estos indicadores son de gran utilidad para los tomadores de decisiones de los organismos gubernamentales de nivel federal y provincial que tienen que desarrollar políticas que, de una u otra forma, afectan a las realidades locales. Por eso es importante capacitar a estos sujetos respecto a qué se debe cambiar si es necesario, facilitándose así la participación ciudadana y la toma de decisiones legítimas, es decir, el progreso de largo plazo y la gobernabilidad.

Los indicadores de gestión miden el esfuerzo, compromiso, eficiencia, desempeño o dedicación de una organización para alcanzar metas o resolver problemas vinculados al desarrollo de sus funciones sustantivas.

Asimismo, sus usuarios potenciales son los ciudadanos y la población local, las organizaciones gubernamentales y los actores económicos de diferentes niveles, así como los académicos e investigadores y todo actor social que precise contar con referencias empíricas relevantes para evaluar las situaciones locales y/o elaborar propuestas con relación a ellas.

Ahora bien. Es importante entender que el monitoreo y la evaluación son dos actividades distintas pero complementarias.

La mayor diferencia es que el monitoreo es un proceso llevado a cabo principalmente para derivar aprendizajes en el proceso de la implementación, conducentes a hacer correctivos puntuales de la política, mientras que la evaluación tiene como propósito juzgar el desempeño de la intervención o ausencia de políticas públicas.

El monitoreo constituye un tipo de evaluación acerca de cómo se está ejecutando la política pública, es decir, es un punto previo a la evaluación. Además, en el monitoreo, el énfasis está dado en los aspectos internos de la ejecución de la política pública, particularmente en la eficacia, eficiencia y su focalización.

El monitoreo debería permitir detectar oportunamente:

- errores de diseño, como por ejemplo, una inadecuada estimación de metas, dificultades en la organización de las actividades, poca congruencia entre las actividades programadas y la estructura organizacional
- fallas de implementación, como incumplimiento de lo programado por quienes están a cargo
- y factores externos no considerados inicialmente, los cuales modifican las condiciones de ejecución o de implementación de la política

Las actividades de monitoreo deben programarse con anterioridad a la ejecución de la política pública con la finalidad de minimizar las dificultades prácticas y maximizar su utilidad.

En Argentina existe el Programa de Monitoreo y Evaluación de Políticas Públicas, publicado en el portal del Estado Nacional. Este resulta ser un instrumento de gestión que permite identificar y valorar el desempeño de las políticas públicas, así como también generar procesos de conocimiento para que éstas políticas logren sus objetivos a través de la medición de sus impactos.

Asimismo, allí reconocen que el monitoreo y la evaluación tienen que consolidarse como una práctica permanente del Estado, siendo un instrumento esencial para contribuir a la mejora de las tomas de decisiones públicas y a la rendición de cuentas ante la ciudadanía, a fin de mejorar el bienestar social.

El foco se pondrá en fortalecer la gestión por resultados, promoviendo que todos los recursos y esfuerzos del sector público privilegien la eficiencia en la gestión y mejoren la vida de la población.

A su vez, puede decirse que las políticas públicas cumplen un rol decisivo en la agenda de transformación productiva con equidad. Por este motivo, se busca una mayor efectividad de las mismas, junto con la generación de valor público.

El monitoreo y evaluación constituyen una de las principales herramientas para lograr los objetivos planteados por el Programa de Fortalecimiento Institucional, Integridad y Transparencia, en tanto orientan los programas, proyectos y acciones diseñados y ejecutados desde el Estado hacia la solución concreta de problemáticas sociales.

Los componentes del programa son cuatro ejes centrales, que conoceremos a continuación:

- El componente uno, llamado Monitoreo y Evaluación de Obras Públicas, está orientado a desarrollar gradualmente un sistema de monitoreo y evaluación de las políticas públicas implementadas por el Ministerio de Obras Públicas y establecer directrices comunes para la introducción de una cultura evaluativa en el organismo. Este componente realiza un seguimiento a través de la integración de datos y calidad de información, mapas, evaluaciones y estudios especiales e informes de análisis y rendición.
- El componente dos, titulado Mejora y evaluación de políticas de Obras Públicas con perspectiva de Géneros e Infancias, apunta a mejorar las políticas del Ministerio de Obras Públicas introduciendo la perspectiva de Géneros e Infancias en los procesos de planificación, implementación y evaluación de las intervenciones. Dicho componente se encarga de: visibilizar la igualdad de géneros y a las infancias en las obras de infraestructura del Ministerio, apoyar el diseño e implementación de proyectos de infraestructura con perspectivas de géneros e infancias, sensibilizar y capacitar a los altos funcionarios y personal en la igualdad de género y generacional en las intervenciones del organismo, monitorear, efectuar estudios y evaluaciones sobre la introducción de la perspectiva de géneros e infancias en las obras públicas, gestionar proyectos e iniciativas que introduzcan la perspectiva de género y de las infancias en las acciones del Ministerio de Obras Públicas, y articular con áreas al interior y exterior del organismo acciones al respecto
- Por su parte, el componente tres, llamado Apoyo federal al diseño, monitoreo y evaluación de programas y/o proyectos de Obras Públicas, promueve procesos de asistencia técnica a los gobiernos provinciales en los procesos de diseño, monitoreo y evaluación de sus programas y/o proyectos de obras públicas.

Asimismo, este componente realiza capacitaciones virtuales y presenciales a equipos provinciales, asiste técnicamente en diseño de proyectos y sistema de seguimiento, y se encarga de la integración de datos subnacionales y nacionales.

- Por último, el componente cuatro, titulado Diálogos de Obras Públicas: Accesos, Igualdad y Obra Pública, trabaja en generar diálogos para la construcción de agenda y legitimación de las políticas implementadas por el Ministerio de Obras Públicas con eje en el desarrollo, el acceso, la igualdad y las brechas.