

Determinantes de la efectividad de la implementación de las políticas públicas: una aproximación analítica

Determinants of the effectiveness of the implementation of the public policies: An analytical approach

Jhovany Amastal Molina¹

Resumen

Durante los últimos años, el estudio de las políticas públicas se ha incrementado, específicamente respecto a las fases constitutivas de la implementación, sin embargo, más allá de llegar a un consenso, en realidad, se han generado múltiples definiciones y enfoques de investigación, lo que ha hecho de la implementación de las políticas un área imprecisa, por lo tanto, este artículo tiene como objetivo identificar analizar la evolución del estudio de las políticas públicas, por un lado e identificar las variables que se relacionan con la efectividad de su implementación. Concluye con una propuesta de análisis multinivel que demarca acuerdos, interacciones e instrumentos como las principales variables explicativas.

Palabras clave: políticas públicas, Neoinstitucionalismo, instrumentos, implementación, teorías.

Abstract

During the last few years, the study of public policies has increased, specifically with respect to the constituent phases of implementation, however, beyond reaching a consensus, in reality, multiple definitions and research approaches have been generated, which has made the implementation of policies an imprecise area, therefore, this article aims to analyze the evolution of the study of public policies, on the one hand and to identify the variables that are related to the effectiveness of their implementation, on the other. It concludes with an analysis proposal that demarcates agreements, interactions and instruments as the main explanatory variables.

Keywords: public policies, neoinstitutionalism, instruments, implementation, theories.

Recibido: 9 de marzo de 2023 ~ Aceptado: 20 de julio de 2023 ~ Publicado: 31 de julio de 2023

¹Maestrando en Ciencias Política. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (BUAP), Puebla, México.

Correo electrónico: jhovanyam@outlook.com  <https://orcid.org/0000-0003-3386-5513>

1. Introducción

En la Ciencia Política, y en las Ciencias Sociales en general, se ha buscado la racionalidad detrás de los procesos de toma de decisiones en sus distintos niveles y su influencia en la resolución o impacto dentro de un entramado socio-institucional específico, a partir de las Políticas Públicas en el centro del debate. Paradójicamente, esta lógica, más que seguir un patrón, se encuentra sometida a una serie de circunstancias ampliamente cambiantes, por lo que tanto el sector académico como administrativo ha generado una diversidad de conceptos, teorías y marcos analíticos para capturar las “mejores prácticas” en el quehacer gubernamental. Por lo que, para navegar, así como esclarecer algunos supuestos, el presente artículo tiene como objetivo analizar la evolución del estudio de las políticas públicas, por un lado, e identificar las variables que se relacionan con la efectividad de su implementación, por la otra.

Para ello, el texto se divide en cuatro secciones principales. En la primera se analiza la evolución de las políticas como objeto de estudio. La segunda sección se enfoca en describir cómo se ha estudiado a la implementación de las políticas, es decir las fases, así como las categorías explicativas desarrolladas. En la tercera sección, por su parte, se presenta los principales supuestos teóricos de corte neoinstitucional con el propósito de indagar cómo ciertos elementos estructurales inciden en la efectividad de la implementación. Finalmente, en una cuarta sección de reflexiones finales se presenta una descripción general de las principales observaciones, así como una propuesta de estudio.

2. El estudio de las Políticas Públicas: distinción entre objeto y variables de investigación

El estudio de lo social, en principio, partió de la Filosofía Política en donde resaltaban temas como los determinantes de la cooperación social; la formación del Estado; así como la legitimidad de la institucionalidad imperante. No obstante, desde los años cincuenta del siglo pasado, comenzó a identificarse a los mecanismos pertinentes para incrementar la eficiencia del proceso de toma de decisiones, es decir, se dio paso de una convicción “utópica” a una técnica. Tendencia que, de acuerdo con Aguilar (2012), puede rastrearse en la gestión del mandatario estadounidense Woodrow Wilson (1917-1921) quien dio un impulso a la profesionalización de la Administración Pública, con el objetivo de hacer frente a los problemas sociales internos, eficientar el despliegue de instrumentos financieros en el exterior e, incluso, evitar el uso de la administración como una herramienta de disputa por el poder.

Iniciativa que, de forma complementaria, tuvo un impulso por el debilitamiento de las economías desarrolladas como en vías de desarrollo, aunado al creciente

descontento social derivado de problemas que iban desde la inseguridad hasta la pobreza extrema pues, si bien desde los años sesenta comenzó a implementarse el denominado “Estado de Bienestar” —en donde prevalecieron programas de asistencia, transferencias a diversos estados subnacionales y un fuerte impulso a las tareas de infraestructura— este no logró traducirse necesariamente en un progreso sostenido, por el contrario, según retrata Wildavsky (1987, p. 4):

Todos los que vivieron las promesas exaltadas y las esperanzas frustradas de los programas sociales de los años sesenta han quedado marcados hasta hoy en día por esa experiencia. El trabajo intelectual de los años setenta, el mío incluido, ha sido un esfuerzo por entender en dónde estuvo el error del gobierno, por aprender qué habría que hacer para que el gobierno pudiera funcionar mejor o por saber si no sería mejor que el gobierno simplemente no emprendiera acción alguna.

Tendencia que, más adelante, se vería profundizada por los procesos de liberalización política y económica, en donde, nuevos agentes enmarcados en la iniciativa privada y las Organizaciones de la Sociedad Civil, adquirieron un nuevo rol que iba más allá de fungir como un votante en los comicios. Hecho que se estipuló como un proceso re-configurativo que se vislumbró en el surgimiento de nuevos actores políticos, una readaptación de las instituciones gubernamentales encargadas de configurar al “Estado de Bienestar”, por un lado.

Por el otro, se observó el “adelgazamiento del Estado”, cuyas funciones no sólo se reacomodaron bajo esquemas federales, sino que también hubo un reconocimiento explícito de las deficiencias financieras de las cuentas gubernamentales y, por tanto, del imperativo de un accionar estratégico frente a la multiplicidad de retos y problemáticas de la época (Aguilar, 1992; Méndez, 1996). Consecuentemente, el objeto del análisis del Estado ya no estaba centrada necesariamente en su origen o funcionamiento interno sino externo pues:

Si antes el Estado era percibido como la encarnación de la razón en la historia, como el brazo armado de la burguesía [o como] el detentor del monopolio de la violencia legítima, en el período contemporáneo es percibido a través de su actividad. (Hernández, 1999, p. 1)

Bajo esta coyuntura, surgen las Políticas Públicas como el producto, tanto teórico como empírico, del accionar del Estado (Méndez, 2000), es decir, como el resultado de un consenso socio-político, delimitado por un proceso lógico-racional

e, implementado bajo un marco normativo-institucional específico caracterizado, tal y como destaca Aguilar (2012), por un constante desplazamiento de la distribución del poder político, así como de un reacomodo de las cadenas “medios-fines, insumos-productos” que “se sobreponen impidiendo la claridad de los cálculos sobre las consecuencias probables de la acción colectiva” (Aguilar, 1992, p. 22) tanto de la ciudadanía como de las esferas gubernamentales.

Así, en los años cincuenta del siglo pasado, surge, a propuesta de Laswell (1992), la piedra angular para captar estos procesos: la Ciencia de las Políticas. La cual fue definida “como el conjunto de disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas de un período determinado”(1992, p. 102), es decir, bajo un marco holístico y transdisciplinario, se buscaba realizar una conexión de los entonces fundamentos filosóficos de la función del Estado y los instrumentos, medidas o acciones concretas emprendidas por el mismo, buscando generar propuestas para el mejoramiento de los problemas sociales. Así, según Harold Lasswell:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte, se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología. (Citado en: Aguilar, 1992, p. 46)

A partir de esta concepción, surge el estudio de las políticas desde una visión sinóptica y antisinóptica. La primera, como parte del impulso conductista de la época, basó su concepción en la abstracción de los procesos políticos cuyo objetivo rector — asociado a lo que posteriormente se denominaría como *Policy Analysis*— se centra en “ofrecer métodos analíticos, información pertinente y conocimiento para incrementar la racionalidad” (Navarro, 2016, p. 236). Para ello, se hace uso “del análisis de sistema como metateoría, el empirismo estadístico como metodología y la optimización de valores como criterio de decisión” (Garson, 1992, p. 159).

La visión antisinóptica, por su parte, realiza una contrapropuesta a los supuestos de objetividad de la corriente anterior para explicar no sólo el “contenido”, sino también el proceso externo que da origen o estipula el accionar del estado —

Policy Studies—, por lo tanto, su meta, siguiendo a Navarro (2016, p. 235), es “identificar las variables o factores que determinan los sucesos que se van produciendo en el proceso de políticas públicas y en poder así identificar la lógica que lo dirige en un ámbito de acción o en una política concreta, el estilo de tomar decisiones, su patrón de planteamiento y de solución”. Existe, consecuentemente, un intento de rastrear las relaciones causales de los acontecimientos socio-políticos vertidos en el contexto general de los estados, tal y como se ha establecido en el pluralismo planteado en la negociación racional, el incrementalismo y la racionalidad limitada (Córdova, 2018).

El desplazamiento de estas lógicas, sin embargo, han dejado de lado a los “procesos constitutivos de las acciones de los estados en sí mismas pues, si bien, bajo la corriente sinóptica, la Administración y la Economía centraron su atención en los aspectos de contenido de los programas gubernamentales para identificar los determinantes de la eficiencia y la eficacia, y la Ciencia Política, bajo el esquema antisinóptico, produjo una serie de postulados referidos a la formación de poder, su legitimidad y, hasta cierto punto, su estructura; ninguno de estos enfoques ha esclarecido “los distintos tipos de decisión existentes en relación a diferentes políticas” (Subirats, 1990, p. 40). Lo cual, dio origen a la creación de una “subdisciplina que fuera capaz de investigar la vida de las decisiones públicas en toda su extensión, única estrategia válida para poder comprender los vínculos complejos entre las demandas públicas y la implementación de las alternativas elegidas” (Navarro, 2016, p. 233).

De esta manera, se establece al Análisis de las Políticas Públicas —como un área dentro de la Ciencia Política específicamente— que busca centrar a las políticas como el resultado de una serie de procesos decisionales e institucionales. Es decir, por un lado, “trata de reconstruir procesos de actuación de los poderes públicos” a partir de sus “relaciones, alianzas y conflictos entre actores” (Subirats, 1990, p. 48), y por el otro, delimitar las condicionalidades que impone “la maquinaria del Estado (entendido a este como el conjunto de instituciones políticas) en su interacción con el resto de los autores” (Navarro, 2016, p. 232). Lo cual, al menos de forma indirecta, nos muestra a las Políticas Públicas como una “categoría analítica” (Hecklo, 1972, p. 85), que engloba aspectos externos referidos a los procesos formativos de la toma de decisiones; e internos ligados a las acciones concretas que emprenden los Estados.

2.1 Desintegración de los Elementos Constitutivos de las Políticas Públicas

La evolución de estudios sobre las políticas, como se observa anteriormente, ha recalado no sólo una multiplicidad de aspectos sino también de procesos a tal grado que, hablar de políticas públicas significa, “incorporar la opinión, la participación, la

corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y a causa de ello ni pasivos ni unánimes” (Béjar, 2004, p. 11). Lo cual, pone de relieve definir, en un primer momento, qué significa una Política y, en segundo lugar, cómo se usa el término. La primera tarea, parecería una actividad básica para la investigación pues, sin el concepto no se tiene resultado alguno (Nohlen, 2008), sin embargo, al hacer una revisión general de la literatura, se halló un total de 58 definiciones —mostradas en la siguiente tabla— lo que, dificulta una aproximación directa.

Tabla 3. Revisión general de los conceptos de Política Pública

Autor	Definición
Aguilar (2012, p. 20)	Producto de la interacción gobierno-sociedad, una obra coproducida por el poder público y el público ciudadano según diversas formas y grados de interlocución e influencia.
Aguilar (2012, p. 5)	Las acciones de gobierno que tienen como propósito realizar objetivos de interés público y que los realizan con eficacia y aun eficiencia.
Albert Somit & Joseph Tanenhaus (1967)	La totalidad de la acción gubernamental.
Anderson (1984: 3)	Curso intencional de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de política pública presta atención a lo que se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere.
Anderson (2003, p.3)	Una orientación deliberadamente seguida por un actor o por un grupo de actores al tratar un problema o una cuestión que les concierne
B. Guy Peters (1986: 6)	La política pública es la suma de las actividades de los gobiernos, ya sea actuando directamente o a través de agentes, ya que tiene una influencia en la vida de los ciudadanos.
Canto (1996: 107-108)	Cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos. Los cursos de acción incorporan la interacción de diversos sujetos sociales inmersos en una situación compleja en la que existen relaciones de poder, se pretende utilizar los recursos públicos de manera eficiente y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad.
Dunleavy, citado en Ruiz, 2002	Las normas y programas gubernamentales, esto es, las decisiones que surgen como resultado del sistema político.

Dunn (1981)	Toda acción llevada para resolver un problema público, lo que excluye un sinnúmero de actividades del Estado e incluye a actores no-estatales.
Dye (2011, p.1)	Todo lo que un gobierno decide hacer o no hacer.
Easton Rothwell, citado en Ruiz, 2002	Un diseño para modelar el futuro bajo el influjo de las fuerzas externas, bajo tendencias que fluyen del pasado hacia el presente.
Elau y Prewitt citado en Ordoñez, 2013.	Se define como una 'decisión permanente' caracterizada por una conducta consistente y la repetitividad por parte, tanto de aquellos que la elaboran, como por aquellos que se atienen a ella.
Flores y Barrera (s/f p. 3-4)	Conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o varios actores públicos. Estas prácticas de la autoridad, en un determinado contexto pueden ser formas de intervención, reglamentación, previsión, provisión de prestaciones y represión.
Fontaine, 2015, p. 28	Es el producto de un sistema institucional existente, de un equilibrio de fuerzas entre los actores sociales, económicos y políticos, de las políticas anteriores y de la capacidad financiera del Estado. En otros términos, es el producto de una historia.
Frohock, citado en Ruiz, 2002	Una práctica social y no un evento singular o aislado, ocasionado por la necesidad de reconciliar demandas conflictivas, o establecer incentivos de acción colectiva entre aquellos que comparten metas, pero encuentra irracional cooperar con otros.
Garry Brewer and Peter de Leon (1983: 9, 17-21)	La política son las decisiones más importantes de la sociedad, las acciones respaldadas por la aprobación generalizada y/o la amenaza de sanciones.
Guy Peters (1986)	La suma de las actividades de los gobiernos, bien por medio de una actuación directa, bien por medio de agentes, en la medida en que tenga una influencia sobre la vida de los ciudadanos.
Harol D. Lasswell Abraham Kaplan (1950)	Un programa proyectado de valores, fines y prácticas.
Hofferbert, R. y Cingranelli, D. (1998, p.525).	La política pública es el equilibrio alcanzado en la lucha entre intereses grupales en competencia en un momento dado.
Hugh Hecló (1972)	Curso de acción adelantado bajo la autoridad de los Gobiernos.
James Anderson (1990: 5)	Un curso de acción intencional seguido por un actor o conjunto de actores al tratar con un asunto de interés.

- James E. Anderson (1975)
Una secuencia intencionada de acción seguida por un actor o conjunto de actores a la hora de tratar con un asunto que les afecta y son aquellas desarrolladas por cuerpos gubernamentales y sus funcionarios.
- Jean-Claude Thoenig (1997)
El trabajo de las autoridades investidas de legitimidad pública gubernamental y que abarca múltiples aspectos, que van desde la definición y selección de prioridades de intervención hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación.
- Jenkins (1978, p.17)
Un conjunto de decisiones interrelacionadas adoptadas por un actor o un conjunto de actores políticos, concernientes a la selección de objetivos y los medios para alcanzarlos, en el marco de una situación específica.
- Kauffer (2002, p.3)
Se refieren a actividades materiales o simbólicas que gestionan las autoridades públicas.
- Kauffer (S/f: 2)
Conjunto de decisiones cuyo objeto es la distribución de determinados bienes o recursos. En este proceso se encuentra en juego bienes o recursos que pueden afectar o privilegiar a determinados individuos o grupos.
- Lahera (2004: 8)
Cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado.
- Lane, citado en Ruiz, 2002
Es la ciencia social aplicada en varios sentidos; primero, en la identificación de la necesidad hacia la cual la política pública es dirigida(sic); segundo, en la investigación y en los resultados de las ciencias gubernamentales y tercero, en la evaluación de los programas públicos.
- Larrue (2000: 20)
Concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes tomadas por los actores del sistema político-administrativo de un país para resolver un problema colectivo.
- Larrue (2000: 20)
Una concatenación de actividades, decisiones o de medidas coherentes por lo menos en su intención, y tomadas principalmente por los actores del sistema político-administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo. Estas decisiones dan lugar a actos formalizados, de naturaleza más o menos coercitiva, con el objetivo de modificar el comportamiento de grupos que conforman blancos, los cuales se encuentran supuestamente en el origen del problema por resolver.
- Laurence E. Lynn (1980)
Un conjunto específico de acciones de gobierno que producirán, por su diseño o por otras razones, una clase particular de efectos.

Lawrence Mead (1995: 1)	Enfoque del estudio de la política que analiza el gobierno a la luz de los principales problemas públicos.
Mac Rae y Wilde, citado en Ruiz, 2002	Un curso de acción seleccionado que afecta significativamente a un gran número de personas.
May, citado en Ruiz, 2002	Un proceso general, junto con la clarificación de las metas, la definición de la situación del caso y la determinación de los medios óptimos para efectuar la acción decidida.
Mény y Thoenig (1989, p.3)	Los programas de acción de una autoridad pública en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.
Mény y Thoenig (1992: 89)	Una política pública es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental [...] se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos.
Michael K. Kraft Scott R. Furlong (2007)	Curso de acción o inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos.
Müller y Surel (1998: 128)	Un acervo de decisiones y actividades que resultan de interacciones entre actores públicos y privados, cuyos comportamientos están influenciados por los recursos disponibles y por unas reglas institucionales que atañen tanto al sistema político como al ámbito sectorial de intervención.
Nieto y Maldonado (1998: 3-4)	Curso de acciones del gobierno que propone adecuar, continuar o generar nuevas realidades, deseadas en el nivel territorial e institucional, contrastando intereses sociales, políticos y económicos y articulando los esfuerzos de los actores y organizaciones que ejercen presión en defensa de dichos intereses.
Pastor, p.42	El conjunto de decisiones gubernamentales —legitimadas institucionalmente— que implican la selección y el desarrollo (implementación) de una serie de fines, objetivos, instrumentos y medidas de actuación, así como la asignación y la movilización de una serie de recurso —humanos, materiales, presupuestarios, etc.—, cuya finalidad es no sólo solventar o prevenir una situación definida como problemática, sino también orientar o modificar conductas y cambiar o transmitir nuevos valores, por lo que contribuyen, de esta manera, a transformar la sociedad, a garantizar la cohesión social y a dotar de legitimidad al sistema político.
Knoepfel, Larrue Varone, & Hinojosa (2007)	Una concatenación de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y ocasionalmente privados —cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían—, a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo.

Peters (1982; citado por Pallares, 1988: 142)

Conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, las cuales actúan directamente o a través de agentes y van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.

Pierre Müller
Yves Surel (1998)

Proceso por el cual se elaboran y se implementan programas de acción pública, es decir dispositivos político-administrativos coordinados, en principio, alrededor de objetivos explícitos.

Plano, citado en Ruiz, 2002

Las leyes, ordenanzas locales, decisiones de las Cortes, ordenanzas ejecutivas, decisiones de administradores y hasta los acuerdos no escritos.

Salazar (2012, p.47)

Las sucesivas respuestas del Estado (del "régimen político" o del "gobierno de turno") frente a situaciones socialmente problemáticas.

Salazar, 2019, p.28

El conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.

Salazar-Vargas (2019, p.5)

Son el resultado de decisiones (sin limitarse a ser decisiones), de actores actuando al título gubernamental (no obstante, la participación de actores sociales), pero que las decisiones de no hacer pueden igualmente constituir una política, y que generalmente las políticas contienen objetivos, recursos y producen resultados.

Sánchez (1993, p.18)

Son la parte ejecutora de la administración pública de un estado.

Sojo (2006, p.47-56)

Toda acción de gobierno encaminada a atender o resolver un problema relativo al interés público. Es una actividad que se desarrolla de manera cotidiana y capaz de ordenar prioridades en torno a diferentes finalidades y propósitos.

Thoening (1985: 7-8)

Decisiones de los gobiernos para realizar algo o no. No actuar no es una política pública. Decidir no actuar ante un determinado problema sí es una política pública.

Thomas R. Dye (1987)

Las políticas públicas son todo aquello que los gobiernos eligen hacer o no hacer.

Vallès (2002: 377)

Conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco de gestión un área determinada de conflicto o tensión social. Dicho conjunto de decisiones incorpora cierta dosis de coerción y obligatoriedad.

Vargas (1999: 30)

Iniciativas, decisiones y acciones del régimen político que buscan la resolución o llevar a niveles manejables situaciones socialmente problemáticas, implican un acto de poder y la materialización de las decisiones, así como tomas de posición que involucra una o varias dependencias de gobierno.

Velásquez (2009, p.156)	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. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener.
William Dunn (1981)	Políticas públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluyendo decisiones de no actuar) hechas por cuerpos y oficiales gubernamentales.
Wilson, 2018, p.31	Cursos de acción que pretenden solucionar un problema específico en vez de solucionar u todo que de por sí es inadmisibile.
Yves Mény Jean-Claude Thoenig (1992)	Programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico.

Fuente: Elaboración del autor a partir de los documentos citados en la misma tabla.

En este sentido, la tabla anterior muestra aspectos que van desde qué es y qué no es una política hasta los elementos que la configuran. Hecho que, desde una perspectiva general, nos lleva a entenderlas como el conjunto de acuerdos que resultan de las interacciones entre actores que buscan solucionar una situación considerada como problemática a partir del despliegue de una serie de instrumentos administrativos, técnicos y económicos. Concepción que permite englobar tres elementos importantes: *interacciones*, entendidas como el conjunto de negociaciones entre diversos actores que pertenecen no sólo al área gubernamental; *acciones*, referidas como la implementación de una serie de decisiones derivadas de procesos de consenso; *instrumentos*, enmarcadas en un conjunto de recursos, herramientas y estrategias concernientes a aspectos tanto financieros como organizacionales.

Siguiendo esta lógica, se observa que, uno de los aspectos transversales dentro de las múltiples definiciones se centra en “procesos políticos”. Ambigüedad que, nos remite necesariamente a distinguir tres concepciones interrelacionadas: lo político (*Polity*), la Política (*Politics*) y, las Políticas (*Policies*). La primera es asociada al conjunto de instituciones que conforman al Estado, o en palabras de Fontaine (2015a), a todo aquello que atañe a la vida pública de una comunidad. Por su parte, la Política es asociada a los procesos de toma de decisiones (Pineda, 2011), es decir, la confrontación de ideas, intereses y opiniones sobre las visiones de la realidad imperante en una comunidad específica (Fontaine, 2015a, 2015b), mientras que, las Políticas son la materialización de una serie de acuerdos que se derivan de la interrelación entre la estructura y los procesos políticos.

2.2 El Rol de los “Procesos” en las Políticas Públicas

Desde los años setenta en países desarrollados y, a finales de los años noventa en países en vías de desarrollo, comenzó el imperativo de estudiar “el fallo de las políticas” a partir del “análisis del proceso”, el cual, desde una perspectiva general, hace referencia a “una disciplina de la Ciencia Social aplicada, en la cual se hace uso de múltiples métodos de investigación y argumentos para producir y transformar información política relevante” (Dunn, 1981, p.35) y, en lo particular, al “análisis sistémico” conformados por “variables relacionadas con cuestiones sustantivas, así como las limitaciones políticas y administrativas que enfrentan los gobiernos al buscar diferentes alternativas de acción” (Sayeed, 1973, p. 85).

Tradición que postula al contexto como el principal objeto de estudio, al ser éste el esquema organizacional, tanto en su aspecto formal como informal, que da “sustancia” al comportamiento mismos de los actores como los resultados de las acciones emprendidas pues, tal y como postula Laswell (1971, pp. 17-18), el proceso social es un “tejido sin costuras” que sólo puede ser entendido a partir del “contexto de la cultura”. Esta abstracción, pronto fue estipulada por medio de una serie de elementos constitutivos “extremadamente complejos” en donde se integra:

- A. Una multiplicidad de actores (tanto individuales como corporativos), cada uno de los cuales tiene diferentes intereses, valores, percepciones y preferencias políticas
- B. Un lapso de una década o más
- C. Dentro de un dominio de política normalmente hay docenas de programas diferentes que involucran múltiples capas de gobierno.
- D. Una variedad de debates sobre la política involucrada en parte de carácter ampliamente técnico y llevado a cabo en diferentes foros
- E. Las altas apuestas involucradas dan lugar a la política (politics) y al comportamiento político de poder en y alrededor de un proceso de políticas.

Los elementos descritos, por su parte, dieron origen a la identificación y sistematización de diversas etapas, estipulando una serie de descripciones y suposiciones para el entendimiento de los niveles de efectividad de las diversas políticas. Así, por ejemplo, Simon (1955), constituyó una serie de lógicas que describen la forma que se constituyen las decisiones: inteligencia, diseño y elección. Dror (1985), de manera similar, planteó un doble proceso que comprende la elaboración, por un lado, y la etapa posterior, por el otro. A partir de esta segmentación, identificó un total de 18 subetapas sucesivas. No es, sin embargo, hasta la propuesta de Laswell que el proceso se constituiría de manera general: inteligencia, promoción, prescripción, invocación y aplicación, terminación y evaluación. Idea que se ha constituido como un marco general y cuyas reinterpretaciones se han develado

en un proceso ordenado y racional, así como una fase pluralista y caótica (Jann & Wegrich, 2007, pp. 70-75).

El marco general planteado por Laswell —si bien fue ampliamente criticado iniciando por el propio hecho de que terminación precede a la evaluación— recibió un impulso al ser enmarcado bajo las ideas sistémicas de David Easton, por lo que, lo que, de ser un proceso lineal, comenzó a delinearse como un ciclo. En el cual, parafraseando a Cairney (2012), se enfatizan los procesos de retroalimentación entre los insumos y los productos de la formulación y diseño de las políticas, permitiendo la perpetuación continua del proceso socio-formativo, así como su alargamiento, para tomar en cuenta aspectos referentes a la implementación, así como su posterior evaluación.

De esta manera, el ciclo de políticas comenzó a entenderse como un modelo (Veiga, 2014) o una “herramienta conceptual para amplificar y hacer manejable la complejidad de la formulación de políticas” (Capano & Pritoni, 2020, p. 5). Para ello, desde una perspectiva general, se postula que los tomadores de decisiones abstraen las diversas problemáticas de manera lógico-racional del proceso a partir de toda la información relevante. Por consecuencia, el fallo de las políticas, en el peor de los escenarios, es resultado de la falta de voluntad política, mala gestión o escasez de recursos, no obstante, de igual forma, se contempla el hecho de que dichas problemáticas pueden solventarse a partir de intervenciones técnicas, organizacionales e instrumentales específicos. Para ello, el proceso lógico se ha designado en cinco etapas.

En primer lugar, se encuentra el establecimiento de la agenda, en la cual, se involucran tanto aspectos generales que se asocian a las percepciones problemáticas de una determinada comunidad —también denominada agenda sistémica— como particulares —agenda institucional— vinculadas específicamente al despliegue, generalmente limitado, de un conjunto programático por parte de las diversas agencias gubernamentales (Howlett & Giest, 2015). Bajo esta concepción, tal y como documenta Jann & Wegrich (2007, p. 39), se han distinguido diversos factores que inciden en la composición de la agenda como lo ha sido el conflicto entre dos o más grupos, el auge del debate sobre una problemática en una amplia esfera de la sociedad, así como la simple imposición por parte de las instituciones. Ideas que, Kingdon (2003) ha conjugado en tres *streams*²: problemas, soluciones y política que, bajo un proceso interseccional, determina por qué ciertos “temas” son abordados, mientras que otros, aun frente a su gravedad, son excluidos.

² Este término no tiene una traducción específica, sin embargo, generalmente se traduce como corrientes o fases.

El proceso de toma de decisiones y formulación —generalmente conceptualizados de forma unitaria— indica “los problemas, propuestas y demandas expresadas se transforman en programas de gobierno” (Jann & Wegrich, 2007, p. 48), es decir, la traducción de las negociaciones en opciones concretas y/o propuestas para el cumplimiento tanto de objetivos, de manera general, como metas en lo particular (Howlett & Giest, 2015). Partiendo de esta percepción, se observan dos tendencias de estudio. La primera, siguiendo un enfoque racional, postula a la “planeación” como la principal herramienta para identificar los instrumentos organizacionales y financieros con mayor incidencia en la solución de la problemática abordada. Por lo cual, “se desarrolló como una etapa *ex ante* inspirada en la macroeconomía y la investigación operativa” (Jann & Wegrich, 2007, p. 49).

La segunda corriente de estudio, contrariamente, postula que la efectividad de las políticas se encuentra sujeta a la forma de las interacciones, formales e informales, de diversos actores pues, de acuerdo con DeLeon & Martell (2006), el resultado de las políticas está determinado por la constelación y los recursos de poder de cada uno de los actores involucrados. Así, durante esta etapa, se hace énfasis, por ejemplo, en el conocimiento de los burócratas o encargados de la ejecución, así como la influencia de las interacciones; ya no sólo entre actores externos sino también internos. En este sentido, han surgido diversos enfoques como la construcción de “espacios” (Mukherjee & Bali, 2019), “comunidades” (Capano & Pritoni, 2020) y “redes de gobernanza” (Córdova, 2018) para determinar, por un lado, el rol de los diversos agentes en dichos procesos, así como los efectos que cada una de las estructuras interaccionales tiene en los distintos niveles de conflictividad (DeLeon & Martell, 2006; Jann & Wegrich, 2007).

La tercera etapa corresponde a la implementación asociada, de acuerdo con O’Toole (1995, p. 226), a “lo que sucede entre el establecimiento de una intención aparente de hacer algo por parte del gobierno, o dejar de hacer algo, y el impacto final en el mundo de la acción”, en palabras más simples, refiere “a la ejecución y cumplimiento de una política por parte de instituciones y organizaciones responsables” (Jann & Wegrich, 2007, p. 51). El análisis, tal y como se describirá más adelante, corresponde a los estudios de Wildavsky quien, al observar no sólo las deficiencias de los instrumentos aplicados, sino también los efectos secundarios de estos, puso sobre la mesa de debate, el rol de diversos actores no sólo en la primera fase, sino en las distintas etapas presentadas, para determinar cómo sus capacidades influían en ciertos resultados. Por lo cual, se introdujo, en primer lugar, el mapeo de las transformaciones de los objetivos bajo un modelo Top-Down y Bottom, y en segundo, la identificación de las interconexiones, denominados como mixes, de

instrumentos organizacionales, políticos, financieros y de información (Capano & Pritoni, 2020; Fontaine, 2015b; Howlett & Rayner, 2007; Jann & Wegrich, 2007).

La idea de la evaluación y terminación, como última etapa del ciclo, postula de manera simple, la examinación del grado de cumplimiento de los objetivos postulados en una determinada política (Capano & Pritoni, 2020; Howlett & Giest, 2015). Ello, sin embargo, distingue, en principio a la evaluación desde dos perspectivas: evaluación procesal y experimental. La evaluación procesal, suele entenderse principalmente a partir de las “percepciones” de los logros obtenidos según la modificación del medio ambiente; así, por ejemplo, estas pueden ser presentadas por Think Thanks, medios de comunicación e, incluso, por las propias burocracias. Su objetivo es identificar qué elementos han “fallado”, o en su defecto, han sido menos “efectivos”, para proponer soluciones, en otras palabras, fungen como un sistema de retroalimentación que, paradójicamente, tal y como postula, Howlett & Giest (2015), suelen ignorarse, por lo que, se ha desarrollado un área específica que busca identificar porqué una política cambia.

La evaluación experimental, por su parte, se percibe como “una forma de aplicar sistemáticamente la idea de la prueba experimental de nuevas opciones de política en un entorno controlado” (Jann & Wegrich, 2007, p. 54). Estas suelen asociarse al análisis de actividades gubernamentales en procesos ante y ex post, con la idea de demarcar una linealidad causal entre el instrumento y el problema a abordar. Hecho que sienta las bases para la terminación de una acción estatal, cuya etapa infiere, en efecto, la cesión de actividades. Sin embargo, siguiendo la tendencia de etapas anteriores, ésta no sólo se determina por el costo-beneficio, sino también por diversas coyunturas socio-políticas por lo que existen autores, según documenta Veiga (2014), que buscan explicar la existencia de programas específicos a pesar de haber “sobrevivido a su utilidad” (p.35); generalmente a partir de etapas críticas, así como por la formación de coaliciones (Cairney, 2012).

2.3 La Efectividad de las Políticas: delimitación como variable dependiente

Entender el “fallo de las políticas”, tal y como se establece anteriormente, no pertenece necesariamente a su desmantelamiento en dos polos opuestos y absolutos: éxito-fracaso pues, de acuerdo con McConnell (2015, p. 231) “el fracaso rara vez es inequívoco y absoluto... incluso las políticas que se conocen como fracasos políticos clásicos también produjeron éxitos pequeños y modestos”. El supuesto de las fallas se encuentra en la captura de los determinantes de la variación (Fontaine, 2015a) o niveles de actividad (Méndez, 2000). Para ello, al hablar de política como variable dependiente específicamente, se han utilizado términos complementarios como

eficiencia, eficacia y efectividad, es decir, segmentan los aspectos en donde existe una diferenciación que puede ser tanto positiva como negativa.

En este sentido, la eficiencia, en primer lugar, se ha utilizado dentro de los estudios economicistas de las políticas para determinar, en términos generales, el “bienestar de la sociedad” a partir de la reducción tanto de los costos como de los procesos de los “entregables” o servicios dentro de la comunidad (Jacob et al., 2019, p. 99), por lo que, ésta suele entenderse principalmente por medio de la relación inversa existente entre “costos y beneficios obtenidos” (Productivity Commission, 2013). Bajo esta lógica, lo que se busca es delimitar la causalidad de un instrumento de política en relación a un objetivo que puede ser tanto de la política en cuestión o en relación a un problema determinado. La crítica a este supuesto se basa, en primer lugar, en el reduccionismo en los procesos de evaluación y, en segundo, a la desestimación de los procesos socio-políticos que se generan alrededor tanto de las problemáticas como de los efectos de las intervenciones evaluadas (Hudson et al., 2019).

La eficacia, por su parte, suele enmarcar dos dimensiones, por un lado, “alude al cumplimiento de las metas (cantidad y tiempo)” (Bertranou, 2019) y, por el otro, a la reconstrucción analítica entre lo estipulado por una “acción del estado” con la realidad, es decir, delimita el impacto que una intervención específica en una situación dada. Sin embargo, esta percepción suele, generalmente, ignorar las bases de la causalidad pues, parafraseando a Córdova (2018), las bases de evaluación suelen cimentarse de manera artificial ya que, aun frente a una desarticulación entre objetivos y contenido, puede que los primeros se cumplan o, en el sentido opuesto, que estos no se realicen, pese a la existencia de impactos, por lo que se “corre el riesgo de convertirse en un ejercicio autoreferenciado” (2018, p. 76).

Bajo esta lógica, el concepto de efectividad centra su atención en la causalidad del cumplimiento específico de los objetivos de una política, al ser definida “como la medida en que las políticas logran los beneficios que se suponen deben lograr más que cualquier otro objetivo secundario” (Nagel, 1986, p. 99) o, en palabras más simples, “la coherente articulación entre la formulación e implementación de las políticas” (Córdova, 2018, p. 56). Así, su uso funge como un puente que busca no sólo determinar hasta qué punto se han producido ciertos resultados estipulados (eficiencia), ni tampoco hasta qué punto se han cumplido, sino más bien, se pretende establecer cómo el diseño de una política funciona como un marco de acción “a través del cual el problema, el proceso y el resultado se definen y aceptan colectivamente (Peters et al., 2018, p. 14).

En este sentido, la efectividad constituye una categoría analítica de carácter cualitativo cuya variación ordinal permite observar el grado o nivel de articulación

existente entre los objetivos formulados en una determinada política y las acciones concretas para implementarlas (Córdova, 2018, pp. 6–7). Van Geet (et al., 2021), siguiendo esta lógica, postulan que su identificación se centra en el estudio de los procesos de política, anteponiendo el diseño del accionar gubernamental como un canalizador entre fuerzas políticas, institucionales y sociales.

De manera similar, Peters et al. (2018), postulan que la efectividad se deriva de un proceso que generalmente puede abstraerse como un “régimen, subsistema o espacio”, configurados a partir de la interrelación entre agentes e instrumentos que se retroalimentan de manera continua, generando una serie de incentivos y obstáculos para la propia comunicación de los actores y, por tanto, de la efectividad. De esta manera, de acuerdo con van Geet et al. (2021), existen dos elementos fundamentales que inciden en el desarrollo de esta: la capacidad de agenda y la de instrumentación.

La primera, involucra las habilidades de las distintas agencias en incentivar la participación e interacción de múltiples actores en la formulación del programa a implementar, mientras que la segunda, refiere a la “facilidad” que las burocracias tienen para calibrar, adaptar o suprimir determinadas herramientas (Peters et al., 2018; Singh et al., 2019; van Geet et al., 2021). Ello, nos lleva a delimitar a la efectividad, como una variable dependiente cuya operatividad se deriva de la coherencia de sus objetivos, por un lado, y, por el otro, antepone a los “procesos” como uno de los elementos explicativos más importantes, por lo cual, este punto se explora a detalle en la siguiente sección, tomando como referencia el debate de los procesos de implementación.

3. Análisis de los Procesos de Implementación: debates, modelos y variables

Las debilidades planteadas por el ciclo de políticas rápidamente llevaron a sentar las bases de un nuevo enfoque en el que no sólo se vislumbrara la multiplicidad de actores participantes en el desarrollo de las políticas, sino también en incorporar la ejecución de las mismas pues, hasta este momento, generalmente, sólo se consideraba al “proceso de toma de decisiones” como la base teórico-analítica; es decir, esta era entendida a partir de la relación instrumento-efecto/impacto, por lo que, existía una “caja negra de las políticas” (Hill & Hupe, 2002) que ignoraba el contexto y su influencia dentro del linealidad de su constitución.

Desde esta perspectiva, surge la idea de la “implementación” vinculada, en lo general, a “lo que sucede entre el establecimiento de una intención aparente por parte del gobierno de hacer algo, o dejar de hacer algo, y el impacto final en el mundo de la acción” (O’Toole, 2000, p.26), y en lo particular, en la identificación de “eslabones

posteriores en la cadena causal para obtener los resultados deseados” (Pressman & Wildavsky, 1973, p.xv), por lo cual, centraron su estudio en el “conjunto específico de actividades diseñadas para poner en práctica un actividad o programa de dimensiones conocidas” (Fixen et al., 2005, p.5), resultado de la ejecución política incorporada en un estatuto, órdenes o, decisiones judiciales (Signé, 2017).

La idea subyacente de la implementación, siguiendo esta lógica, recae en la simple bidireccionalidad existente entre un supuesto y su comprobación. Hecho que, de acuerdo con Hill & Hupe (2002), emergió con el origen mismo de las civilizaciones pues, la expansión territorial, el funcionamiento administrativo e, incluso, la legitimidad de estas se encontraba supeditado a una serie de instrumentos, sometidos a verificación continua. En este sentido, según argumentan, el análisis de la implementación puede ser posible cuando “a) los individuos aseguran una acción sobre otra b) conservan evidencia que nos permite inferir que fueron establecidos ciertos objetivos para dichas acciones” (Hill & Hupe, 2002, p. 20). Más allá de esta perspectiva, en la contemporaneidad se distinguen tres principales enfoques: Top-Down, Bottom-Up y Sintetizadores cuyas aportaciones se esbozan brevemente a continuación.

3.1 El enfoque top-down vs bottom-up

La construcción de las bases “teóricas” y analíticas de la implementación comienzan principalmente, en la década de los años setenta con los trabajos enmarcados en el denominado enfoque de “arriba hacia abajo”, el cual, se asume un vínculo de causa-efecto entre las políticas y los resultados, por ello, su punto de enfoque se centró, en primer lugar, en determinar las bases teórico-empírico de dicha causalidad, y por el otro, los distorsionantes o disonancias en la ejecución en toda la cadena de implementación. Su objetivo, tal y como Signé (2017) señala, es fungir como un marco prescriptivo que estimule el desarrollo de actividades o programas correctivos. De ahí que, tal y como Jann & Wegrich (2007) sintetizan, los fallos en la política se derivan de:

1. Teoría incorrecta
2. Combinación arbitraria y/o incoherente de instrumentos
3. Alta interdependencia organizacional
4. Conocimiento incompleto de los objetivos
5. Desinformación sobre la ejecución
6. Descoordinación organizacional y comunicativa (Hill & Hupe, 2002)

Bajo esta lógica, uno de los principales exponentes, no sólo de este enfoque sino de la implementación en sí misma, han sido Pressman y Wildavsky (1973), quienes al explorar la “falla” de las políticas de empleo en Oakland, Estados Unidos,

concluyeron que ésta se derivaba de la existencia de múltiples centros decisorios, lo cual, los llevó a estipular que: si la acción de un estado se encuentra determinada por un número de eslabones, el grado de cooperación para llevar a cabo dichos eslabones tiene que ser cercano al 100%, de lo contrario, surgirá una serie de pequeños déficits que, a lo largo del tiempo, crearán el fracaso de la intervención de la manera más amplia (Hill & Hupe, 2002; Pülzl & Treib, 2007).

Bowen (1982), parte de esta concepción, sin embargo, considera que, una de las deficiencias de este enfoque es la inexistencia de atributos o descriptores que identifiquen y delimiten qué tipo de interacciones deben llevarse a cabo e, incluso, planteada la necesidad de profundizar cómo y porqué surgen. Ante ello, distingue como ejes analíticos: la persistencia, el empaquetamiento de autorizaciones, ingeniería bandwagons y reducción política. La primera, según postula, refiere a la probabilidad de que los esfuerzos repetidos puedan obtener aprobación. El empaquetado se vincula a una serie de negociaciones de autorizaciones consideradas necesarias para llevar a cabo el programa. El tercer elemento, por su parte, indica la probabilidad de que cada autorización obtenida incremente la posibilidad de conseguir otra. Mientras que, la reducción política implica la diferenciación de un programa de políticas en varios segmentos que, deben tratarse por separado (Hill & Hupe, 2002).

Otras aportaciones se centran en los factores movibles de cambio. Van Meter & van Horn (1993, p. 461), por ejemplo, argumentan que la efectividad de la implementación de las políticas se determina por el grado de modificación, reestructuración o reconfiguración de la intervención: la implementación será más exitosa donde sólo se requieran cambios marginales y el consenso del objetivo es amplio. Bardach, bajo la misma lógica, conceptualiza al Scenario Writing como la forma de enmarcar una serie de juegos derivada tanto de los intereses como de las capacidades de los involucrados, cuya estructuración, coherente o conflictiva, repercute en los niveles de efectividad, sin embargo, esta cualidad dota a los implementadores la capacidad de instaurar una acción correctiva (citado en: van Meter & van Horn, 1993).

De esta forma, el enfoque top-down, aborda, directa e indirectamente, el despliegue de una implementación perfecta, que se deriva, tanto de una racionalidad interna dominada por el principio de competencia perfecta, como externa que implica tanto del uso adecuado de recursos financieros como organizacionales para adecuarse a una superestructura imperante (Pülzl & Treib, 2007). Paradójicamente, su enfoque, aun reconociendo la amplitud de la implementación, sólo recayó en aspectos de diseño y negociación e, incluso, conservó la dirección del Estado, posicionándola como un “proceso de élites” e, ignorando el contexto de ejecución, por lo que, sólo se

enfoca en “qué pasa después de que una orden se convierte en ley” (Hill & Hupe, 2002, p. 94).

El enfoque de Bottom-Up, por su parte, tiene como base principal el estudio de los procesos que se suscitan en el nivel del receptor. El punto de debate ha sido asociado a Lipsky (1980) quien documenta los desafíos que los “burócratas” tienden a enfrentarse en contextos de volatilidad económica, cambios repentinos en los instrumentos utilizados, conflictos socio-organizacionales tanto de manera interna como externa sin contar que:

[...] a menudo pasan su vida laboral en un mundo corrupto de servicio. Creen que están haciendo lo mejor que pueden en circunstancias adversas y desarrollan técnicas para salvar los valores de servicio y toma de decisiones dentro de los límites que les impone la estructura de trabajo. Desarrollan concepciones de su trabajo y de sus clientes que reducen la brecha entre sus limitaciones personales y laborales y el ideal de servicio. (Lipsky, 1980, p.xiii).

A partir de ello, se da origen al análisis de las “burocracias a nivel de la calle”, en donde se postula la autonomía o discrecionalidad de los implementadores como de las variables explicativas más importantes en la determinación de la efectividad de las políticas (Fowler, 2019; Pülzl & Treib, 2007). Entendiendo a este último, como la habilidad para modificar y/o adaptar las metas (Herjn, citado en DeLeon & Martell 2006), conservando el objetivo principal. Bajo esta lógica, Barret & Colin (1978), postulan la existencia de un “orden negociado”, el cual, emerge de las interacciones cotidianas y, generalmente informales, entre los diversos agentes gubernamentales; Ansell Strauss, partiendo del mismo argumento, considera que, “dondequiera que haya órdenes negociadas” también habrá “órdenes coaccionadas, órdenes manipulados y similares” (1978, p. 262).

En este sentido, las ideas que suelen tener una incidencia dentro de los procesos de políticas suelen estar mediadas por “mundos supuestos diferentes de los que formulan la política e, inevitablemente, sufre de reinterpretación y, en algunos casos, subversión” (Pülzl & Treib, 2007). Así, se comenzó a hablar sobre “estructuras de implementación”, formadas dentro de grupos organizacionales, por medio de procesos de autoselección consensuada. Paradójicamente, al igual que el enfoque anterior, ha sufrido diversas críticas por centrar su atención en la “entrega del servicio” sin tomar en cuenta las posibles interdependencias organizacionales o modificaciones en programas en previos procesos de negociación.

3.2 Los Sintetizadores: La Tercera Generación de la Implementación

En consideración, a las críticas anteriores, a finales de la década de los años noventa diversos autores desarrollaron una serie de teorías, basadas en enfoques clásicos, por un lado, y de marcos analíticos, por el otro. Bajo el primer espectro, los modelos racionalistas prevalecieron, sin embargo, consideran que, la capacidad lógica de los autores se encontraba limitada tanto por instituciones formales como por la asimetría de la información sobre un determinado fenómeno. O'Toole (1995), en este sentido, por ejemplo, utilizó a la teoría de juegos para identificar los posibles “puntos de convergencia” que facilitan la cooperación en distintas fases de la implementación.

Otro enfoque teórico fue planteado a partir de las “*Advocacy Coalitions*”, propuesta por Maznian Sabatier, en el cual, en primer lugar, postula la distinción entre formulación e implementación pues, según sustenta, la primera tiene su raíz en los estudios sobre el cambio de las políticas, mientras que el segundo, tiende a centrarse en la evaluación de la misma. Dicho eso, la teoría propuesta centra su atención en los actores y, específicamente, en las estrategias utilizadas por estos para lograr una incidencia en el desarrollo de las políticas. Para ello, toma como una variable complementaria, el rol de los discursos, así como las capacidades de innovación y aprendizaje gestados dentro de los mismos procesos.

Respecto a la formación de marcos analíticos, comienza de igual forma, una segmentación del proceso de formulación, al considerarlo no como una serie de etapas sino, más bien, como un proceso prolongado derivado de una serie de interacciones enmarcadas en un contexto socio-organizacional específico, es decir, “es un proceso evolutivo en el que los programas se modifican y redefinen constantemente” (Pülzl & Treib, 2007). Desde esta lógica, Elmore quien, había formado dentro del debate de los enfoques de abajo-hacia-arriba, estableció dos fases interactivas complementarias “*backward mapping*” y “*forward mapping*”, entendido a este último como la identificación de los instrumentos de intervención y recursos necesarios para producir un cambio; indiscutiblemente, este hecho se determinaría, según clarifica, a partir de la interrelación entre el contexto y los objetivos políticos, en términos técnicos y culturales, es decir, del primer elemento.

Similarmente, Matlan, según documenta Signé (2017), argumenta la existencia de dos niveles de implementación: el macro y micro. La efectividad, desde esta perspectiva, será determinada por el nivel de ambigüedad y conflicto en procesos constructivos de la política, así, se argumenta, entre mayor conflicto y ambigüedad, existirá más probabilidades de fracaso y, viceversa. En casos de alto conflicto, pero menor ambigüedad, los problemas serán de corte político, mientras que, mayor ambigüedad y menor conflicto, será un problema administrativo que, podrá revolverse por medio de las capacidades de adaptación de las burocracias.

Goggin, Bowman, Lester y O'Toole (1990), considerados los padres de la tercera generación de la implementación, se enfocaron de manera específica en los procesos comunicacionales, no obstante, Scharpf (1997), tendrá mayores repercusiones a partir del desarrollo de las “redes de política”, en la cual, tenderá a destacar las interacciones, no sólo aquellas enfocadas a nivel interno, es decir, relaciones intergubernamentales, sino también a nivel externo, referido a las interferencias o lazos comunicacionales desplegados con agentes privados y de la sociedad civil. Lo cual, incluso ha sido señalado como la base para estipular lo que, en la actualidad, se debate como gobernanza (Córdova, 2018; Pülzl & Treib, 2007; Signé, 2017).

4. Los Procesos de Implementación: una Interpretación desde el Neoinstitucionalismo

El origen de “lo político” se ha cimentado en las condicionantes de la socialización o colectivización de las actividades de los individuos. Así, los autores clásicos como Thomas Hobbes, Jeremy Benham o John Rawls, por ejemplo, han enfatizado la configuración de las acciones del gobierno, a partir de un entrelazamiento entre la comunidad que, generalmente se configura como una unidad direccional que gira en torno a un rey, presidente o del político (González, 2005). Idea que, a partir de los años cuarenta, se analizaría por medio del denominado institucionalismo, el cual, busca analizar desde la perspectiva del “deber ser” la conformación de diversas agrupaciones socio-políticas con el objeto de rescatar aquellos rasgos estructurales que constituyen “la sociedad, [pues] son estables en el tiempo, afectan el comportamiento, afectan el comportamiento individual y usualmente se fundamentan en cierto sentido de valores compartidos” (de la Hoz, 2016, p. 109).

De esta manera, en medio de una serie de transformaciones socio-gubernamentales derivadas de las reformas administrativas y regulatorias vividas en los países desarrollados, aunado a las posteriores independencias de los entonces denominados países del Tercer Mundo, dieron pie al incremento de las investigaciones, principalmente, jurídicas, en donde se destacaba “su papel en la acción gubernamental”, de ahí que se estipulara al institucionalismo como las reglas del juego político. En este sentido, según documenta Mendíaz (2004), se recurrió a estudios históricos comparativos tanto desde una perspectiva “contemporánea” como clásica, es decir, su argumento fundamental recaía en que el entendimiento de los procesos sociales se encontraba supeditado por las coyunturas transformacionales tanto de las instituciones, en lo general, como de las normas, en particular.

Visión que, ante el auge del conductismo en la época, fue ampliamente criticado, al ser considerado como un enfoque prescriptivo, en el cual, al concentrarse en los aspectos macros de las estructuras, se olvidaban elementos normativos individuales, por lo que, “al no ocuparse de todas las variables relevantes”, de acuerdo con de la Hoz (2016), no pudieron explicar el origen o cambio las políticas y el poder pues, aunque metodológicamente visualizan los hechos no podían expresar su significado. Independientemente de ello, una de las principales aportaciones de esta visión clásica se centró en la

[...] comprensión de la dinámica política y de los procesos de formación de las políticas públicas, dado su carácter descriptivo que atiende la relevancia de los detalles de una institución y su impacto duradero en el comportamiento tanto de las personas como de instituciones. (Eslava, 2011, p. 47)

No obstante, desde finales de los años ochenta, época caracterizada por presenciar diversos eventos de inestabilidad socio-política, resurgió el impulso por entender o explicar diversos fenómenos a partir de las organizaciones formales pues, quedaba claro que, por un lado, el fundamento de que el centro de las relaciones estaba en pugna y, por el otro, se observó a partir de los estudios de Thorsten Veblen (1974), que la multiplicidad de normas y comportamientos no podrían explicarse desde lo individual, por lo cual, se puso atención “a las estructuras... como determinantes del comportamiento político” (de la Hoz, 2016, p. 127), dando inicio al Neoinstitucionalismo. Bajo esta versión, se contrapone el argumento de que el “Estado es el producto de las interacciones racionales” y, estipula que, en realidad, “el Estado orienta las conductas individuales como colectivas” (Fontaine, 2015a).

En este sentido, se destacan dos principales modificaciones, la primera recae sobre el reconocimiento de una serie de interrelaciones en los cuales, el estado no ejerce una presión lineal sobre el accionar, sino que debe, en determinados momentos, ceder parte de su autonomía para concretar determinadas acciones políticas y, en segundo lugar, reconoce el efecto del contexto político imperante para demarcar tanto los incentivos como los castigos entre los distintos entes políticos, reconociendo, de igual forma, la existencia de un proceso de retroalimentación continuo, en otras palabras,

[...] la orientación contextual responde a la constatación liberal de que la intervención gubernamental es sólo un elemento de los procesos sociales y, como tal, surge y actúa en campos de fuerza socio-políticas, condiciones estructurales y orientaciones culturales que las trascienden. (Rodriguez, 2019, p. 16)

Siguiendo esta lógica, el Neoinstitucionalismo observa a las políticas públicas como el resultado de un proceso que se encuentra demarcado, delimitado e, incluso sancionado, por una serie de instituciones formales, es decir, por la configuración legal y administrativa del gobierno, e informales, entendidos como la serie de convenciones que resultan de la interacción de dos o más entes, gestadas por una serie de regularidades, así como de divisiones de poder (Reich, 2000). De esta manera, esta corriente teórica, se define como “un conjunto de reglas y valores, normativos y no cognitivos, respecto de la manera en que influyen sobre los miembros institucionales como también el conjunto de rutinas que se desarrollan para poner en ejecución e imponer esos valores” (Peter, 2003, p.51).

4.1 Neoinstitucionalismo Histórico

Partiendo de los supuestos anteriores, bajo la corriente histórica se postulará como argumento principal que, las decisiones o acciones gubernamentales estarán sujetas a procesos y toma de decisiones pasadas, es decir, serán moldeados por una “dependencia de sendero”. La cual, de acuerdo con David (1997, p. 4), puede entenderse como una “propiedad dinámica de los procesos asignativos”, es decir, demarca la relación entre el proceso y los resultados, por un lado, y “la distribución de la probabilidad límite del proceso estocástico”, por el otro.

Bajo esta percepción, Reich (2000), considera que la finalidad del historicismo institucional parte de la determinación de la identidad y el número de actores legítimos, el ordenamiento de las acciones que pueden ser emprendidas e, incluso, del bagaje de información que cada uno de los entes participantes podrá acceder en los respectivos procesos de negociación. La dependencia de sendero, de esta manera, no debe entenderse como un determinismo donde las decisiones son simplemente el despliegue autoritario de un político, sino más bien es un proceso demarcativo y delimitativo de las opciones de política existentes para todos los actores involucrados (Fontaine, 2015b, 2015a; Peter, 2003; Peters, 2018), por lo cual, esta interacción da pauta a la creación de “subsistemas” (Howlett & Ramesh, 1998) o espacios de política (Winter, 1986) cuyas:

[...] configuraciones organizacionales, junto con los patrones generales de actividad, afectan la cultura política, alientan algún tipo de formación de grupos y acciones políticas colectivas (pero no otras), y hacen posible el planteamiento de ciertas cuestiones políticas (pero no otras)”. (citado en: Reich, 2000, p. 506)

Con relación a este argumento, Busscher et al. (2021) resalta la idea de “capital institucional” entendido como aquellas “estrategias [que] apuntan a facilitar el desarrollo de recursos tales como perspectivas compartidas, confianza y reciprocidad”

(2021, p. 478), para poder delimitar las dimensiones interaccionales dentro de los denominados subsistemas. De esta manera, según la lógica de los autores, se resaltarán dos sub-elementos constitutivos: las estrategias de proceso y las estrategias de diseño. Las primeras están “dirigidas a mejorar la interacción y colaboración entre los actores”, mientras que, las segundas, “están dirigidas a influir en las reglas..., a través del cambio de las características institucionales subyacentes” (2021, pp. 478–479), lo cual, infiere, la existencia de una serie de reglamentos implícitos y explícitos que fomentan la inercia de un proceso político continuo.

Partiendo de dicha coyuntura, Hall (1993), ya desde finales del siglo pasado, considera la existencia de un “proceso social de aprendizaje”, es decir, de un “intento deliberativo de ajustar los objetivos o técnicas de la política en respuesta a la experiencia pasada y la nueva información” (Hall, 1993, p. 278), lo cual, podría simplemente traducirse como la variación de modificaciones socio-normativas de los programas que enmarcan el denominado capital institucional. Así, los cambios observables pueden estipularse en tres órdenes. Los cambios de primer orden se suscriben en la modificación de los instrumentos planteados originalmente dentro de un programa; los de segundo orden, suelen ser aquellos que modifican “radicalmente” las estrategias estipuladas, sin cambiar las metas u objetivos: los cambios de tercer orden, por su parte, suelen ser aquellas reconfiguraciones a nivel macro o ideológico que, desde luego, repercute en el cambio de la racionalidad operante de toda política (Cairney, 2012; Fontaine, 2015a, 2015b; Hall, 1993).

En este orden, la atención se centra en la forma en las que los arreglos institucionales y el accionar de los estados influyen involuntariamente en la formación de grupos y las capacidades (Reich, 2000), o en palabras de Hall & Taylor (1996, p. 937), “en la estructuración del comportamiento colectivo y la generación de distintos resultados”, por ende, la lógica detrás del enfoque histórico parte de un “modo probabilístico”, en donde, las “instituciones crean posibilidades más o menos disponibles que incrementan o decrecen el riesgo de actuación” (Rockman, 1994, p. 149), a partir de un proceso reiterativo en donde “las instituciones articulan y desarticulan estructuras e integran y desintegran, promueven y restringen nuestras conductas, nuestras reglas, códigos y tradiciones” (Rivas, 2003, p. 40).

4.2 Neoinstitucionalismo sociológico

La lógica histórica ha mostrado, de cierta manera, cómo los actores definen sus preferencias, es decir, las bases condicionantes de los procesos de toma de decisiones a nivel meso, o también llamado colectivo, e incluso se deja entrever un proceso de retroalimentación en donde las instituciones, por un lado, son creadas formando una serie de condicionantes futuras, y por el otro, desarrollan una serie de subsistemas coyunturales en las cuales éstas mismas instituciones tienden a generar

una serie de adaptaciones. Si bien este punto es compartido en el Neoinstitucionalismo, será la corriente sociológica —también llamado normativo— la que tenga como objetivo estudiar “cómo las normas y los valores encarnados por las instituciones políticas estructuran las conductas individuales” (Cairney, 2012; Fontaine, 2015a, p. 105; Zabala-Peñafiel, 2022), es decir, cómo se lleva a cabo este proceso de retroalimentación entre los supuestos formales e informales.

Para ello, parten del supuesto principal de que las instituciones son “un conjunto de reglas y prácticas asociadas a la construcción social que crea patrones de significados, tal como sistemas de símbolos, esquemas cognitivos y comparten modelos morales al proporcionar patrones de significado que “rutinariamente” guían el comportamiento humano en varias esferas” (Hall & Taylor, 1996; March & Olsen, 1984). Bajo este supuesto, se contraponen al racionalismo pues, el accionar de los individuos no estará determinado por el imperativo de la obtención de la mayor utilidad posible, sino más bien, por un proceso de socialización tanto de los problemas como de las estrategias a utilizar para afrontarlo (March & Olsen, 1984; Peter, 2003; Peters, 2018), en este sentido:

[...] muchas de las formas y procedimientos institucionales utilizados por las organizaciones modernas no fueron adoptados simplemente porque fueran los más eficientes para las tareas en cuestión, en línea con alguna “racionalidad” trascendente. En cambio, muchas de estas formas y procedimientos deben verse como prácticas culturalmente específicas, similares a los mitos y ceremonias ideados por muchas sociedades y asimilados en organizaciones, no necesariamente para mejorar su eficiencia formal de medios y fines, sino como resultado de procesos asociados con la transmisión de prácticas culturales en general. Por lo tanto, argumentaron, incluso las prácticas aparentemente más burocráticas deben explicarse en términos culturales. (Hall & Taylor, 1996, p. 497)

Bajo esta perspectiva, se observa la existencia de dos dimensiones institucionales: las culturales y la estructural. La primera, como su nombre lo indica, versa sobre la construcción social de los fenómenos socio-políticos y, específicamente, de los elementos “simbólicos” que, a partir de una comunidad, desarrollan para denotar una serie de regularidades conductuales (March & Olsen, 1984; Reich, 2000), entendidas como “órdenes normativos”, en donde, los símbolos, aclara March & Olsen (1984, p. 74), deben ser vistas “no como un instrumento poderoso para la confusión del más débil”, sino como “un artefacto interpretativo”,

constituido principalmente por la “lógica de lo apropiado”, es decir, por la solución provisional y contextual que atiende a lo que resulta de un acuerdo o compromiso asumido como subóptimo (Cairney, 2012; Fontaine, 2015b; March & Olsen, 1984; Ostrom, 1990).

El elemento estructural, por su parte, refiere a las diversas formas de relacionarse entre las sociedades, los individuos y los Estados (Fontaine, 2015b). A este respecto, Tsebelis (1990) menciona que estos “arreglos institucionales”, son el resultado de las actividades socio-políticas, entendidas desde actividades como procesos electorales hasta consultas públicas, que demarcan una serie de reglas tanto del “nuevo juego político” como la de la comunicación/relación en sí misma. En palabras más simples, los órdenes normativos engendran una doble visión organizacional; aquellas que refieren al proceso de participación en el proceso de toma de decisiones y, las que guían o delimitan un “marco compartido de reglas” que va más allá del proceso de negociación pues, serán estas las que determinen tanto los incentivos como sanciones del accionar social (di Maggio & Powell, 1999).

En este sentido, Schlager & Cox (2018) identifican la existencia de reglas de entrada y salida, las cuales, como su nombre lo indica, determinan quiénes son los sujetos que pueden participar, así como los grados o las etapas en donde pueden hacerlo; reglas de posición que delimitan principalmente el grado de incidencia de los entes involucrados; las reglas de autoridad que, en convergencia con las anteriores, suelen establecer qué “deben, pueden o no pueden tomar” (226-227). Irónicamente, esta percepción, tal y como postula Mahmud (2017), denota una “tensión” entre el contexto reaccionario y el desarrollo de las políticas públicas pues, el primero tiende a modificarse de manera lenta, mientras que las segundas suelen reaccionar de manera acelerada, de ahí que, esclarece el autor, la socialización de reglas deba conceptualizarse como “un proceso complejo de adaptación y aprendizaje”.

Así, los cambios pueden apreciarse a partir de lo que DiMaggio & Powell (1983) ha llamado como isomorfismo coercitivo, mimético y normativo. El isomorfismo coercitivo, según argumenta el autor, enmarcará aquellos cambios que surgen de las expectativas externas del entorno legal y cultura de las organizaciones, así como de las convulsiones o tendencias existentes. El mimético, por su parte, surge de la ambigüedad e incertidumbre imperante que resulta de la inexistencia de información sobre “cómo afrontar un problema”, por lo que existe un proceso de búsqueda de soluciones que son adaptadas, generalmente de manera idéntica, a las aplicadas por otras organizaciones; mientras que el isomorfismo normativo, generalmente, se relaciona con las modificaciones impulsadas de manera interna a partir de las iniciativas impulsadas por los propios integrantes quienes, no sólo diseñan mejoras a

partir de su profesionalización, sino que también, suelen vincularse con las redes de conocimiento (Dimaggio & Powell, 1983, p. 152).

4.3 Los instrumentos de política como instituciones

Los instrumentos de política, generalmente, son entendidos como “el conjunto de medios de los que disponen los gobernantes para lograr determinados objetivos” (Woodside, 1998, p.162). Su estudio, por su parte, no ha sido nuevo, e incluso, podemos observar tres principales enfoques o fases. La primera se caracterizó por una visión técnica y empresarial cuyo objetivo, según documenta Córdova (2018), se basó en la identificación de las fallas de mercado que justificaban o, en su defecto, apelaban la intervención del estado. La segunda, por su parte, buscó entretejer una serie de teorías, sin embargo, su estructuración tendió a la sobre simplificación, por un lado, y altos grados de abstracción, por el otro; hecho que, ha dado pauta a la tercera fase en donde se busca combinar la teoría y la práctica.

En este sentido, los instrumentos se han convertido ya no sólo en objetos neutrales que devienen del proceso de formulación o diseño, sino más bien como un dispositivo que representa las condicionalidades de la estructura y contexto socio-espacial pues, en ellos, de acuerdo con Peters (2018), comprenden las relaciones de poder y legitimidad implícitas, así como las principales variables que identifican los resultados obtenidos a partir de dichas relaciones, por lo cual, pueden interpretarse como “las huellas dactilares de las elecciones realizadas por un gobierno para lograr un objetivo de política que son detectables pero no directamente observables” (Fontaine et al., 2020, p. 40), por tanto, asevera Córdova (2018),

[...] en la medida que los instrumentos estructuran la acción se puede decir que se encuentran institucionalizados, es decir, las relaciones que establecen no son autónomas ni transitorias, sino que regularizan patrones de interacción entre individuos u organizaciones (p. 108)

La lógica de los instrumentos como instituciones, en este sentido, parte del supuesto de que “las decisiones hechas por los actores están limitadas por un ambiente material e ideacional” (Fontaine et al., 2020, pp. 39–40). Es decir, las políticas suelen, en su mayoría, ser el producto de una combinación de opciones con respecto a los objetivos planteados, consecuentemente, enmarcan, de acuerdo con Lascoumes & le Gales (2007):

- i) la creación de efectos de inercia, a través de los cuales los instrumentos generan resistencia a presiones externas, tales como conflictos de intereses entre actores o cambios en la política;

ii) los instrumentos producen, a manera de realidades agregadas, una particular representación de los problemas, a partir de la asimilación de mecanismos de indexación sustentados en información estandarizada;

iii) los autores identifican una específica problematización de los asuntos, mediante la cual se establece una jerarquización de las variables y se construyen sistemas interpretativos presentados como justificaciones (Lascoumes y Le Galès 2007, 10-11).

De esta manera, se asume que, aun frente a la presencia de una serie o multiplicidad de programas públicos, sus conductores, contrariamente, se reducen a una serie de herramientas que comparten características comunes (Cairney, 2012; Hill & Hupe, 2002; Lascoumes & le Gales, 2007; Pülzl & Treib, 2007). Las cuales, de acuerdo con Hood (1983, 2007) pueden abstraerse a partir de cuatro categóricos tipológicos: Nodalidad, Autoridad, Tesoro y Organización (NATO). En ellas, se clasifica las herramientas de política para poder comprender la razones o justificaciones del uso, ayudando a propiciar una mayor comprensión de los factores que el impulsan el proceso. No obstante, esta es sólo una representación de una multiplicidad de tipologías, según la necesidad de la investigación.

5. Reflexiones finales

El término de Política Pública se ha usada, tanto en el campo académico como gubernamental, de manera indistinta, por lo que, más allá de lograr un consenso sobre su estructura y funcionalidad, en realidad, proliferan definiciones, esquemas y modelos. Por lo que, para entretejer un puente entre ellos, el presente artículo planteó, por un lado, la evolución del estudio de las políticas públicas, por un lado, e identificar las variables que afectan la efectividad de su implementación. Partiendo de estos objetivos, el texto, en primera estancia, se centró analizar el campo de estudio de las políticas, en donde se observa que una de las primeras tendencias ha sido su entendimiento como una variable dependiente.

Ello implica, según se documenta, se enciente a las políticas ya no como un componente de legitimidad del estado, sino más bien como un instrumento que advierte los distintos grados de acción que, más adelante, se entendieron bajo preceptos como efectividad o eficacia. Lo cual, permite, por un lado, entenderlas como una actividad activa individual, y el por otro, indagar sobre los factores que repercuten en sus distintos niveles de desarrollo.

En este orden, se propone definir a las políticas públicas como como el conjunto de acuerdos que resultan de las interacciones entre actores que buscan solucionar una situación considerada como problemática a partir del despliegue de una serie de instrumentos organizacionales y financieros. Concepción que permite englobar tres

elementos importantes: *interacciones*, entendidas como el conjunto de negociaciones entre diversos actores que pertenecen no sólo al área gubernamental; *acciones*, referidas como la ejecución de una serie de decisiones derivadas de procesos de consenso; *instrumentos*, enmarcadas en un conjunto de recursos, herramientas y estrategias concernientes a aspectos tanto económicos como organizacionales.

Los procesos, bajo esta lógica, funcionan como un elemento fundamental ya que estos identifican cómo la interacción de estos tres elementos codifica la efectividad. Así, el Ciclo de Políticas sirvió, en primera instancia, como un marco analítico segmentado pues se abordaron una serie de fases, pero más allá de fungir como un todo, captaron ciertas partes para explicar su desarrollo; en cambio, la implementación buscó la interrelación de estas fases, así como la forma en la que éstas condiciona la aplicabilidad tanto de los objetivos como de los recursos en un contexto determinado. Por lo que, al abstraer estos modelos se observa, por un lado, la existencia de niveles de análisis y, por el otro, las fases de estudio.

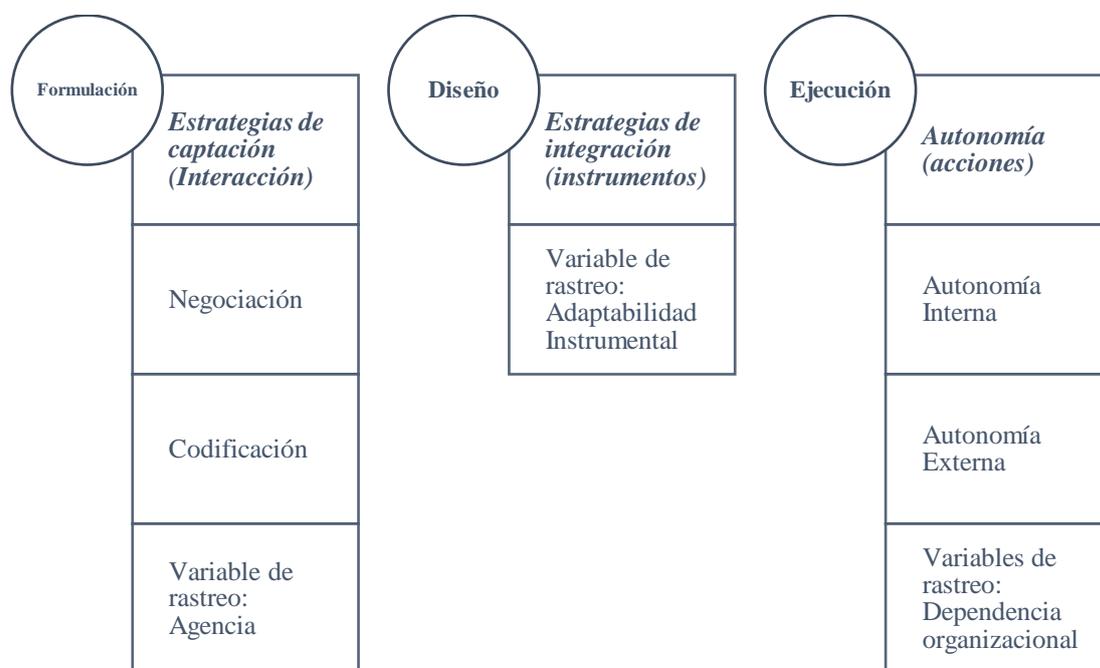
Bajo la primera premisa, se identifican tres niveles: macro, meso y microestructural. En el primero, se encuentra el conjunto institucional, generalmente de orden jurídico, que denota las estructuras gubernamentales de los procesos de toma de decisión de un determinado estado. El segundo refiere al nivel en el que resalta el rol que tienen los grupos de presión, partidos políticos, actores no gubernamentales e, incluso, transnacionales e internacionales; mientras que el micro, se identifica la condensación de los dos procesos anteriores, en una serie de instrumentos cuyas características van desde cuestiones presupuestales hasta organizacionales.

Las fases de estudio, por su parte, refieren a los episodios de negociación y ejecución, los cuales, tal y como se mostró, fueron segmentándose para poder establecer un conjunto de variables en cada una de ellas. Contrario a ello, se postula entender a la implementación como un proceso constitutivo individualizado, es decir, no como un procedimiento compuesto de fases procedimentales en la que una prosigue a la otra, sino como un proceso iterativo que se estratifica a partir de tres fases: formulación, diseño y ejecución (véase esquema 1), las cuales, se retroalimentan constantemente.

La primera se integra de las estrategias de captación que se compone de los mecanismos institucionales, formales e informales, con los que se configura una agenda política y, por ende, donde se determina quiénes participan (estrategia de procesos) y bajo qué mecanismo (estrategia de codificación). La fase de diseño, por su parte, integra tanto como objetivos como planes de acción, cuyo análisis se centra en determinar la coherencia existente entre los mismos. La fase de Ejecución, por su parte, se basa en observar la autonomía entendida a partir de la serie de

interrelaciones internas y externas que se han desarrollado a lo largo del tiempo. En este sentido, se conceptualiza como la capacidad de autorregulación que los directores o implementadores tienen para ajustar los instrumentos.

Esquema 1 . Fases analíticas del proceso de implementación



Fuente: elaboración del autor

A partir de dicha estructuración, el Neoinstitucionalismo, como elemento teórico, se inserta para realizar ciertas predicciones sobre el funcionamiento de los niveles anteriormente descritos, así por ejemplo, el enfoque histórico, permite definir cómo la evolución de las instituciones condicionan el accionar tanto de los agentes burocráticos hasta la capacidad de incidencia que tienen los actores no gubernamentales, de ahí que sobresalga el concepto de capital institucional (aproximación a lo que se ha denominado como estrategia de captación), donde se integra tanto por estrategias de negociación como de codificación.

El sociológico, siguiendo este argumento, funge como esta teoría que abstrae cómo se socializa un interés, es decir, como los discursos, los intereses, así como las propias capacidades se sintetizan de tal forma que logran que se formen ciertos espacios configurativos de objetivos políticos. Es decir, predice bajo qué circunstancias, se puede observar el desarrollo de un espacio político amplio o, en su defecto, que el esfuerzo no logre concretizarse de manera específica. Lo cual, lleva a plantear que, en donde no existan marcos institucionales consolidados no existirá el desarrollo de espacios de socialización, por lo que se plantearan instrumentos de política vagos, cuyo accionar no fomentará el desarrollo de una política eficaz. La

consolidación, en este sentido, debe entenderse como, la facilitación del proceso de retroalimentación entre las tres fases descritas anteriormente.

En este orden, la efectividad de las políticas se encuentra estipulada por la coherente articulación entre las interacciones, los acuerdos y los instrumentos, operacionalizadas a partir de las estrategias de captación, compuestas por las variables de agencia o dirección; estrategias de integración, basado en el supuesto de adaptabilidad instrumental y, finalmente, de la ejecución, marcada por la variable de autonomía interna y niveles de dependencia. Siguiendo esta lógica, se identifican los siguientes supuestos: los niveles de independencia, tanto interna como externa, serán los determinantes en vincular los niveles de cooperación tanto en la fase de formulación como ejecución por lo que, entre mayor autonomía, mayores probabilidades de instaurar mecanismos de coordinación. La capacidad de agencia se derivará de los niveles de socialización de los objetivos, por un lado, y su vinculación con las normativas institucionales, por el otro. La adaptabilidad instrumental, por su parte, dependerá de la capacidad de coordinar las metas y estrategias.

Referencias

- Aguilar, L. (1992). Estudio Introductorio. En *El Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 15–72). Miguel Ángel Porrua.
- Aguilar, L. (2012). *Política Pública. Una visión panorámica*. www.gobernabilidad.org.bo.
- Béjar, R. (2004). Presentación. En *Las políticas públicas en la alternancia mexicana* (pp. 1–45). UNAM.
- Bertranou, J. (2019). El seguimiento y la evaluación de políticas públicas. Modelos disponibles para producir conocimiento y mejorar el desempeño de las intervenciones públicas. *MILLCAYAC - Revista Digital de Ciencias Sociales*, 6(10), 151–187.
- Busscher, T., Verwij, S., & van den Brink, M. (2021). Private management of public networks Unpacking the relationship between network management. *Governance*, 35, 477–495. <https://doi.org/10.1111/gove.12602>
- Cairney, P. (2012). *Understanding Public Policy: Theories and Issues*. Palgrave MacMillan .
- Capano, G., & Pritoni, A. (2020). Policy Cycle. En *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs* (pp. 1–7). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-030-13895-0_69-1
- Córdova, M. (2018). Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en Bogotá y Quito. En *Gobernanza y políticas públicas. La seguridad ciudadana en*

- Bogotá y Quito. Universidad del Rosario/Flacso.
<https://doi.org/10.12804/th9789587841336>
- David, P. (1997). Path dependence, its critics and the quest for “historical economics”. *European Association for Evolutionary Political Economy*, 1–25.
- de la Hoz, R. (2016). Institucionalismo y el estudio de las Políticas públicas. *Justicia*, 21(30), 107–121. <https://doi.org/10.17081/just.21.30.1353>
- DeLeon, P., & Martell, C. (2006). The Policy Sciences: Past, Present, and Future. En *Handbook of Public Policy* (pp. 31–48). Sage Publications.
- di Maggio, P., & Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica .
- Dimaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. En *Source: American Sociological Review* (Vol. 48, Número 2).
- Dror, Y. (1985). *Public Policymaking*. Routledge.
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas Reglas y decisiones sociales*. Fondo Editorial Universidad EAFIT.
- Fontaine, G. (2015a). *El Análisis de las Políticas Públicas*. Anthropos Editorial.
<https://www.researchgate.net/publication/286601876>
- Fontaine, G. (2015b). *El análisis de políticas públicas*. Anthropos Editorial.
<https://www.researchgate.net/publication/286601876>
- Fontaine, G., Medrano, C., & Narváez, I. (2020). *The Politics of Public Accountability Policy Design in Latin American Oil Exporting Countries*. Palgrave MacMillan.
<http://www.palgrave.com/gp/series/15096>
- Fowler, L. (2019). Problems, politics, and policy streams in policy implementation. *Governance*, 32(3), 403–420. <https://doi.org/10.1111/gove.12382>
- Garson, D. (1992). De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso. En *Estudio de las Políticas Públicas* (pp. 149–180). Miguel Ángel Porrua .
- González, M. (2005). El estudio de las políticas públicas: un acercamiento a la disciplina. *Quid Juris* , 2, 99–118.
<http://www.fca.uach.mx/posgrado/planeadmonpub.jpg>
- Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics* , 25(3), 275–296.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies* , 44, 936–957.
- Hecho, H. H. (1972). Review Article: Policy Analysis. En *British Journal of Political Science* (Vol. 2, Número 1, pp. 83–108).
<https://doi.org/10.1017/S0007123400008449>

- Hernández, G. (1999). El análisis de las Políticas Públicas: Una disciplina incipiente en Colombia. *Revista de Estudios Sociales*, 4, 1–13. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81511266007>
- Hill, M., & Hupe, P. L. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. Sage Publications Ltd.
- Hood, C. (1983). *The Tools of Government*. The MacMillan Press LTD.
- Hood, C. (2007). Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 127–144.
- Howlett, M., & Giest, S. (2015). Policy Cycle. En *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences: Second Edition* (pp. 288–292). Elsevier Inc. <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-097086-8.75031-8>
- Howlett, M., & Ramesh, M. (1998). Policy Subsystem Configurations and Policy Change: Operationalizing the Postpositivist Analysis of the Politics of the Policy process. *Policy Studies Journal*, 26(3), 466–481.
- Howlett, M., & Rayner, J. (2007). Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in ‘New Governance Arrangements’. *Policy and Society*, 26(4), 1–18. [https://doi.org/10.1016/s1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/s1449-4035(07)70118-2)
- Hudson, B., Hunter, D., & Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help? *Policy Design and Practice*, 2(1), 1–14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1540378>
- Jacob, K., Mangalagiu, D., & Rodríguez-Labajos, B. (2019). Approach to Assessment of Policy Effectiveness. En *Global Environment Outlook* (pp. 274–281). Cambridge University Press. <https://www.researchgate.net/publication/331773232>
- Jann, W., & Wegrich, K. (2007). Theories of the Policy Cycle. En *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 41–62). Taylor & Francis Group.
- Kingdon, J. W. (2003). *Agendas, alternatives, and public policies*. Pearson Education Limited.
- Lascoumes, P., & le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments-From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20(1), 1–21.
- Laswell, H. (1992). La orientación hacia las Políticas Públicas. En *Estudio Introductorio al Análisis de las Políticas Públicas* (pp. 79–118). Miguel Ángel Porrua .

- Mahmud, R. (2017). Understanding Institutional Theory in Public Policy. *Dynamics of Public Administration*, 34(2), 135. <https://doi.org/10.5958/0976-0733.2017.00011.6>
- March, J. G., & Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. En *Source: The American Political Science Review* (Vol. 78, Número 3).
- McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 221-242. <https://doi.org/10.1177/0952076714565416>
- Méndez, J. (1996). Reforma del Estado, democracia participativa y modelos de decisión. *Política y Cultura*, Otoño(7), 7-35.
- Méndez, J. (2000). La Política Pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las Políticas Públicas. En *Lecturas básicas de administración y políticas públicas* (pp. 112-144). El Colegio de México.
- Mendíaz, M. (2004). El Estado y las Políticas Públicas. Las visiones desde el Neoinstitucionalismo. *Lecturas para una Sociología del Estado: desde el pensamiento clásico al contemporáneo*, 1-43.
- Mukherjee, I., & Bali, A. S. (2019). Policy effectiveness and capacity: two sides of the design coin. *Policy Design and Practice*, 2(2), 103-114. <https://doi.org/10.1080/25741292.2019.1632616>
- Nagel, S. (1986). Efficiency, Effectiveness, and Equity in Public Policy Evaluation. *Policy Studies Review*, 6(1), 99-120.
- Navarro, C. (2016). El estudio de las Políticas Públicas. *Revista Jurídica Universidad Autónoma De Madrid*, 17, 231-255.
- Nohlen, D. (2008). *Conceptos y contexto. En torno al desarrollo de la comparación en Ciencia Política*. <http://www.icps.cat>
- Ostrom, E. (1990). Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. En *Political Economy of Institutions and Decisions*. Cambridge University Press. <https://doi.org/DOI: 10.1017/CBO9780511807763>
- O'Toole, L. (1995). Rational Choice and Policy Implementation: Implications for Interorganizational Network Management. *American Review of Public Administration*, 25(1), 43-57.
- Peter, G. (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Gedisa.
- Peters, B. G. (2018). Policy problems and policy design. En *Policy Problema and Policy Design* (pp. 1-34). Edward Elgar Publishing, Inc.
- Peters, B. G., Capano, G., Howlett, M., Mukherjee, I., Chou, M.-H., & Ravinet, P. (2018). Designing for Policy Effectiveness: Defining and Understanding a

- Concept. En *Designing for Policy Effectiveness*. Cambridge University Press.
<https://doi.org/10.1017/9781108555081>
- Pineda, N. (2011). *El concepto de Política Pública. Alcances y limitaciones*. El Colegio de Sonora .
- Productivity Commission. (2013). *On efficiency and effectiveness: some definitions* Productivity Commission Staff Research Note. www.pc.gov.au.
- Pülzl, H., & Treib, O. (2007). Implementing Public Policy. En F. Fischer, G. Miller, & M. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods* (pp. 89–108). CRC Press.
- Reich, S. (2000). The four faces of institutionalism: Public policy and a pluralistic perspective. *Governance: An International Journal of olicy and Administration*, 13(4), 501–522. <https://doi.org/10.1111/0952-1895.00143>
- Rivas, J. (2003). EL neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, 5(9), 37–48.
- Rockman, B. (1994). The New Institutionalism and the Old Institutions. En *New Perspectives on American Politics*. Congressional Quarterly Press.
- Rodrigues, C. (2019). El diseño de políticas públicas en perspectiva histórica. *Cuadernos del CENDES*, 36(102), 13–47.
- Sayeed, K. (1973). Public Policy Analysis in Washington and Ottawa. *Policy Sciences*, 4, 85–101.
- Scharpf, F. W. (1997). Introduction: the problem-solving capacity of multi-level governance. *Journal of European Public Policy*, 4(4), 520–538. <https://doi.org/10.1080/135017697344046>
- Signé, L. (2017). *Implementation-A synthesis of the Study of Policy Implementation and the Causes of Policy Failure Policy Paper*.
- Simon, H. A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69(1), 99–119. <http://qje.oxfordjournals.org/>
- Singh, A., Capano, G., & Ramesh, M. (2019). Anticipating and designing for policy effectiveness. *Policy and Society*, 38(1), 1–13. <https://doi.org/10.1080/14494035.2019.1579502>
- Subirats, J. (1990). La Administración pública como problema. El análisis de políticas públicas como propuesta. *Documentación Administrativa* , 224–225, 15–59.
- Tsebelis, G. (1990). *Nested games. Rational choice in comparative politics*. University of California Press.
- van Geet, M. T., Verweij, S., Busscher, T., & Arts, J. (2021). The importance of policy design fit for effectiveness: a qualitative comparative analysis of policy integration in regional transport planning. *Policy Sciences*, 54(3), 629–662. <https://doi.org/10.1007/s11077-021-09429-z>

- van Meter, D., & van Horn, C. (1993). El proceso de Implementación de las Políticas. Un marco conceptual. En *La Implementación de las Políticas* (pp. 97–145). Miguel Ángel Porrúa .
- Veiga, A. (2014). Researching the Bologna process through the lens of the policy cycle. En *European and Latin American Higher Education Between Mirrors* (pp. 91–108). Sense Publisher.
- Wildavsky, A. (1987). *Speaking Truth to Power. Art and Craft of Policy Analysis*. Routledge.
- Winter, S. (1986). How Policy-Making Affects Implementation: The Decentralization of the Danish Disablement Pension Administration. *Scandinavian Political Studies*, 9(4).
- Zabala-Peñafiel, T. L. (2022). La institucionalización de una política pública. El caso de la gratuidad en el acceso a la educación superior ecuatoriana (2008-2018). *Perfiles Latinoamericanos*, 30(59). <https://doi.org/10.18504/pl3059-012-2022>