



**FICHA N° 27:**  
**LA IMPORTANCIA ESTRATÉGICA DE LA IMPLEMENTACIÓN**  
Aníbal Jorge Sotelo Maciel

---

¿Por qué fracasan las políticas? La historia nos muestra cómo de manera frecuente se registran enormes brechas entre las intenciones o propósitos de las políticas públicas, las expectativas que éstas despiertan en la sociedad y los resultados obtenidos.

Cuando finalizaron los regímenes dictatoriales en América Latina, durante las últimas décadas del siglo XX, los nuevos gobiernos democráticos despertaron ilusiones y esperanzas en la inmensa mayoría de la población, sin embargo estos procesos terminaron en fracasos<sup>1</sup>. Gran parte de los problemas sociales que fueron objeto de políticas persistieron o incluso se agravaron. Las expectativas fueron dando lugar a la desilusión y la desesperanza. Las promesas de modernidad de los experimentos neoliberales de la última década del siglo pasado concluyeron también en nuevas frustraciones y desengaños<sup>2</sup>. Dejando de lado el contenido de sus proyectos políticos, y más allá del carácter endémico que asumió la corrupción en muchos casos, estos gobiernos han tenido serios problemas de eficacia al momento de desplegar las acciones de sus políticas públicas.

En algunos países del conosur se asiste a una nueva onda de expectativas sociales relacionadas con la asunción de nuevos gobiernos críticos de las concepciones neoliberales de sus antecesores: los gobiernos de Ignacio Da Silva en Brasil y de Néstor Kirchner en Argentina disponen de un sorprendente apoyo por parte de la población -que se expresa en un alto y sostenido índice de adhesión-, del mismo modo que despierta expectativa la probable victoria del Frente Amplio en las próximas elecciones presidenciales en la República Oriental del Uruguay.

No obstante, el gobierno de Lula comienza a manifestar serias limitaciones para desarrollar gran parte de las políticas destinadas a enfrentar los problemas sociales más acuciantes de su país: el programa Hambre Cero –iniciativa central de la política social del gobierno- ha tenido un desarrollo muy pobre, los resultados previsto en la política de reforma agraria se ubican muy por debajo de las metas planteadas inicialmente y la coordinación de fuerzas de seguridad diseñada para hacer frente a los graves problemas de inseguridad a más de un año de gobierno

---

<sup>1</sup> En Argentina, el gobierno de Raúl Alfonsín iniciado el 10 de diciembre de 1983 bajo la consigna "*con la democracia se come, se cura y se educa*" ni siquiera pudo terminar su mandato.

<sup>2</sup> También en nuestro país, las promesas iniciales de *salario* o las posteriores de *ingreso al primer mundo* de los gobiernos de Carlos Menem, o las de *ética y transparencia* del gobierno de Fernando De la Rúa concluyeron en una de las crisis político-institucionales más importantes del país en diciembre de 2001

es apenas incipiente. Por otra parte, si bien la política económica de corte ortodoxo aplicada en este primer tramo de la gestión de Lula ha permitido cierto equilibrio en las cuentas fiscales, los primeros síntomas de reactivación económica pronosticados para el año 2004 no aparecen.

Por su parte el gobierno del presidente Kirchner, que puede mostrar indicadores muy positivos en términos de actividad económica, recaudación tributaria, crecimiento del empleo, disminución de la pobreza, ha comenzado a enfrentar cuestionamientos por la dificultad para resolver los problemas relacionados con el crecimiento del delito y la inseguridad ciudadana. También se enfrenta a problemas de impredecibles derivaciones en el campo energético, como consecuencia tardía de los procesos de privatización del gobierno menemista y las deficiencias en las regulaciones estatales.

La situación enfatiza un tema de agenda en el terreno del análisis de políticas públicas: *el problema de las capacidades de gobierno*. Las capacidades de gobierno constituyen la variable clave al momento de analizar la viabilidad de un proyecto de gobierno condicionado constantemente por un campo de gobernabilidad determinado y siempre restringido<sup>3</sup>. Es decir, al momento de responder por qué fracasan las políticas.

En la década del '70 en los Estados Unidos se desarrollaron numerosas investigaciones que trataban de dar cuenta de los resultados decepcionantes que mostraban las evaluaciones de las políticas desarrolladas durante la presidencia de Lyndon B. Johnson en Estados Unidos. Johnson había asumido el gobierno en el año 1964, tuvo mayoría demócrata en ambas cámaras legislativas, decidió declarar la guerra a la pobreza, combatir la discriminación, extender los programas de salud, vivienda, educación y capacitación para el trabajo, aumentar los aportes gubernamentales directos en efectivo y en especie, aumentar sensiblemente el presupuesto de las políticas sociales, fortalecer los gobiernos estatales y locales. Se buscaba el pleno empleo, el rápido crecimiento económico, una mejor distribución del ingreso, mayor cantidad de viviendas, mejor atención de salud entre otras mejoras. Esta apuesta al *New Welfare* comportó un proceso de participación sin precedentes de académicos e intelectuales (economistas, sociólogos, politólogos, ingenieros, médicos, matemáticos aplicados, etc.) en tareas de investigación, diseño, planeamiento y evaluación. No obstante, al cabo de unos años, las evaluaciones mostraron retrasos, incumplimientos, ineffectividad, desproporción entre los recursos invertidos y los resultados alcanzados, impactos negativos no esperados...

La primera reacción fue la de examinar críticamente el propio proceso de evaluación; los análisis se centraron en la calidad de las estrategias de evaluación,

---

<sup>3</sup> Ver **Ficha de Cátedra N° 7: *El Triángulo de Gobierno***, Cátedra Administración en Trabajo Social, ESTS, UNLP

en la pertinencia de los métodos y en la idoneidad de los instrumentos. El segundo impulso fue cuestionar el propio proceso de diseño de las políticas, reexaminar sus hipótesis explicativas, sus hipótesis de intervención, las condiciones de producción, las restricciones del contexto. Finalmente la atención se vuelca sobre el proceso de implementación: **"aprendimos que la implementación no era el breve interludio entre una brillante idea y el abrir las puertas para brindar el servicio"**<sup>4</sup>.

Deudores del racionalismo, cuya impronta fue categórica en la experiencia de las políticas públicas de la presidencia Johnson, es comprensible que los primeros estudios hicieran hincapié en las distintas etapas en las que Lasswell y Lerner sostienen que se estructura el proceso de producción de políticas públicas: diseño, implementación y evaluación. El hecho de que la implementación haya sido el último de los focos de análisis se debe a la sobrevaloración que desde ese paradigma gozaban el diseño y la evaluación, momentos que suponían una mayor intervención del análisis. La explicación de la realidad y el diseño eran el centro de las preocupaciones teóricas del racionalismo; la implementación no era problematizada, se la descontaba, se la daba por hecho. De modo que los primeros estudios sobre los problemas de la ejecución significaron un verdadero avance en el terreno del análisis de políticas: **el reconocimiento de la importancia estratégica de la implementación.**

Con todo, hoy podemos afirmar que la importancia de estudiar los problemas de la implementación radica en el hecho de que ésta es inescindible del diseño. Sólo de manera teórica o conceptual se pueden separar *diseño e implementación*: no son segmentos secuenciales del proceso de producción de las políticas sino dimensiones indivisibles que atraviesan todo el proceso. Analizar la implementación es, por tanto, analizar el proceso de producción de políticas públicas en su conjunto.

Es importante tener en cuenta el permanente solapamiento del diseño y la implementación para entender que es esta última la que libera los principales insumos que orientan el proceso de formulación. A su vez, son las primeras hipótesis que sustentan el diseño las que permiten definir un conjunto inicial de acciones que posibilitan la puesta en marcha de las políticas. La implementación, por tanto, no es sólo el camino que media entre el diseño y la consecución de resultados: es también el camino de conformación de una política.

La implementación posibilita la aprehensión sistemática y rigurosa de los problemas públicos, desde una perspectiva vedada a la lógica de la investigación académica. Los problemas sociales, objetos de políticas públicas, además de ser complejos, no estructurados (o cuasi estructurados)<sup>5</sup>, pluridimensionales y

---

<sup>4</sup> WILLIAMS, W., *The Implementation Perspective*, University of California Press, Berkeley.

<sup>5</sup> Ver **Ficha de Cátedra N° 6: Problemas bien y cuasi-estructurados**, Cátedra Administración en Trabajo Social, ESTS, UNLP.

cambiantes, son determinados, establecidos y definidos por el posicionamiento dinámico y relativo de actores sociales diversos, frecuentemente en conflicto, ya que sus intereses son distintos cuando no contradictorios. Ahora bien, es la acción, la intervención en la situación la que ocasiona, provoca y estructura dinámicamente estos posicionamientos. Dicho de otro modo, los problemas que las políticas públicas abordan se terminan de configurar a partir de la implementación de acciones.

Por otra parte, la propia administración enfrenta durante el proceso de implementación problemas internos. La administración se encuentra atravesada por fracturas y tensiones diversas que deben ser estudiadas porque constituyen una dimensión importante de las condiciones bajo las cuales se producen las políticas. La habitual ruptura entre el plan inicial, las acciones que efectivamente se realizan y el presupuesto. La desavenencia entre decisores políticos y cuadros técnicos. Conflictos entre diversas áreas de gobierno. Tensiones y discrepancias entre los distintos niveles de implementación: administración pública nacional, administración pública provincial, gobierno local, servicios.

La implementación, por tanto, puede ser entendida como una red tendida entre las decisiones fundamentales de política y la prestación de servicios. Esta red conducida inteligentemente puede permitir un proceso de conformación de la política pública que responda de manera estratégica a los problemas que se van configurando y reconfigurando a medida que avanza la implementación sin perder el espíritu inicial de las decisiones fundamentales. Pero también entraña un desafío: cada nudo de esa red representa una posible pérdida de significado de las decisiones fundamentales de política.

Los problemas de la implementación, muchas veces subestimados, tanto desde el punto de vista teórico como desde la gestión cotidiana, suelen estar en la base de cualquier respuesta a la pregunta inicial: ¿por qué fracasan las políticas?

---