

# Estado del arte sobre la implementación de políticas públicas

Una revisión bibliográfica reciente

Giselle González\*

## Abstract

Este trabajo ofrece un panorama de estudios sobre la implementación de políticas públicas que se enfocan en la acción gubernativa como un elemento central para definir el curso de las metas políticas. Durante los últimos 30 años se han desarrollado distintos estudios sobre el proceso social de las políticas, en su etapa de implementación. Los resultados muestran diferencias en la forma de concebir los procesos de implementación. Desde un grupo de trabajos, denominado por algunos autores como “vieja gobernanza”, se define que el Estado es la única instancia con capacidad de dirección social, considerando al resto de los actores sociales incapaces de autogobierno o carentes, en grado importante, de autonomía relativa. Desarrollos posteriores, encarados por otros grupos de trabajo, plantean que si bien el Estado tiene un rol activo y central en la construcción de las políticas, no es el único actor con capacidad para ponerlas en marcha, ya que interactúa con actores sociales y estatales con diferentes grados de poder y negociación, con capacidad de influir y condicionar –restringir y/o posibilitar– la acción gubernativa.

El trabajo propuesto pretende dar cuenta de distintas posturas analíticas sobre las formas de concebir los procesos de implementación de políticas públicas, desde una revisión del estado del arte. Del análisis de los datos se puede derivar un cambio desde un centro a un sistema de gobierno que indicaría el pasaje de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador. En ese contexto, la acción de gobierno resulta un proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia y la formas de coordinarse para realizarlos: su sentido y su capacidad de dirección.

**Palabras clave:** Gobierno, estudios sobre políticas públicas, implementación, de políticas públicas.

\* Universidad de San Andrés/ Universidad Nacional de La Plata, Argentina. Es licenciada en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magister en Educación por la Universidad de San Andrés; y candidata a Doctora en Educación con Beca de Iniciación del CONICET en la Universidad de San Andrés. Además, es docente investigadora del Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales Universidad Nacional de La Plata (UNLP) CONICET.

*This paper provides an overview of studies on the implementation of public policies that focus on government action as a central element in defining the course of policy goals. During the past 30 years there have been various studies on the social policy process in its implementation stage. The results of these studies show differences in the way of conceiving the processes of implementation. From a group of works, called by some as "old governance" is defined to be the only state body (institution) in social leadership, considering the rest of the social actors incapable of self-government or lacking in significant degree of relative autonomy. Later developments faced by other working groups, argue that although the state has an active and central role in the construction of policies is not the only player with ability to implement them. Rather, it interacts with a variant set of social and state actors with different degrees of power and bargaining power to influence and condition, restrict and/or allow the government action. Thus, public policies are in accordance with the values established by this group of actors who, in association, agree and negotiate the course of the same. The proposed work aims to account for different analytical views on ways of conceiving the processes of implementation of public policies from a review of the state of the art. Analysis of the data can be derived from a central change to a system of government that would indicate the passage of a hierarchical government to a more associative and coordinator. In this context, government action is a process by which actors in a society decide their goals of living together and coordinated ways to achieve them: their sense of direction and leadership.*

**Keywords:** *Government, public policy studies, implementation of public policies.*

## Introducción

Desde sus orígenes, y durante muchos años, la literatura sobre las políticas públicas se ha centrado de un modo exclusivo sobre el momento *predecisional* (Hecló, 1974; Lindblom, 1979; Majone, 1978 y 1989; Quade, 1989; Subirats, 1989; Wildavsky, 1979). Como resultado, hasta principios de la década de 1970, los mayores y más importantes aportes de esta literatura se realizaron en el campo de los estudios sobre la formación de la agenda y la definición de los problemas públicos, por un lado, y sobre la elaboración, y la toma de decisiones, por otro lado. El impacto de esta exclusiva preocupación académica por el momento *predecisional* ha sido el profundo desconocimiento sobre la fase de implementación de las políticas públicas, y por tanto, sobre el rol crítico que los actores que intervienen en esta etapa desempeñan sobre los impactos y resultados efectivos de la política (Gvirtz y Dufour, 2008). Sin embargo, al promediar la década de 1970 aparecen los primeros estudios sobre los problemas que enfrentan las políticas en su etapa de implementación y los diferentes actores que allí intervienen (Bardach, 1993 y 1998; Elmore, 1979-1980; Sabatier y Mazmanian, 1979; Pressman y Wildavsky, 1998). Estos estudios muestran que la acción de gobierno ya no está centrada en el Estado como única institución de gobierno y dirección social, antes bien se encuentra dispersa en un conjunto de actores con diferentes recursos de poder y por tanto con capacidad de posibilitar y/o condicionar la acción estatal.

El presente estudio se interesa por analizar las perspectivas teóricas que analizan los procesos de implementación de políticas públicas desde una lógica de gobernación. En particular, se examina el grupo de estudios que considera a la acción de gobierno como el resultado de la interacción conflictiva entre distintos tipos de actores. En ese marco, para lograr el

efectivo cumplimiento de una política pública se requiere que los actores dispongan de mecanismos e instancias de coordinación para generar una dinámica de ajustes mutuos, de regulación cruzada; de juegos de coordinación, pero a partir de un acuerdo mayor que es maximizar la capacidad de coordinación, cooperación, y adaptación de sus miembros (Repetto, 2009).

### **Aspectos metodológicos**

Se trató de un estudio descriptivo basado en una revisión bibliográfica. La muestra se compuso de un conjunto de treinta revistas internacionales, dos manuales de política pública y quince libros del área de ciencia política y administración pública.

Los criterios de selección de los textos, que constituyeron el corpus bibliográfico de este estudio se sustentaron en:

- a) la fecha de publicación de los trabajos examinados. Se consideraron trabajos teóricos y empíricos publicados a partir de los años setenta hasta la actualidad;
- b) la muestra surgió de considerar el juicio de los expertos en el área de implementación de las políticas públicas, más citados en los manuales, libros y revistas de investigación científica.

La estrategia analítica se definió desde una lógica de gobernación. Se buscó analizar la idea de gobierno y dirección política, indagando los distintos actores y grados de intervención de los mismos en la implementación de las políticas públicas.

### ***Del gobierno como institución, al gobierno como acción***

El planteamiento estándar del término “gobierno” se ha ocupado de analizar las capacidades institucionales que tiene un Estado para conducir a sus sociedades, considerando al resto de los actores del sistema como elementos que por definición han de ser gobernados y administrados por ser incapaces de auto-regulación, auto-desarrollo y auto-gobierno (Aguilar Villanueva, 2006). El sistema se entiende como un objeto a gobernar, como el problema, antes que como “parte” importante de la solución. El supuesto del gobierno como el agente central o único de la gobernación de la sociedad, dotado de un gran espacio de autonomía y soberanía respecto de la sociedad ha sido el enfoque político y administrativo de la mayoría de los Estados del siglo XX, caracterizados por el fuerte estatismo y el escepticismo en torno a las capacidades de sus sociedades.

Esta perspectiva fue dominante hasta fines de los años setenta y se denominó por varios autores como “vieja gobernanza”. La misma situó el problema del gobierno en el Estado como instancia de dirección social. Por consiguiente tanto teórica como prácticamente la cuestión central, para esta perspectiva, consistió en el estudio del modo de crear y consolidar la capacidad de gobernar del gobierno, dando por supuesto que con ciertas capacidades básicas (institucionales, fiscales, administrativas) no se requiere más para ejercer una gobernación exitosa. Esto quiere decir que un gobierno dotado de capacidades institucionales suficientes es la única condición para ejercer la conducción exitosa del sistema. Desde este enfoque, la cuestión de la gobernabilidad se limita al ámbito gubernamental, únicamente.

Desarrollos posteriores sobre capacidades institucionales del Estado para el ejercicio de la gobernación definen que la capacidad directiva de

un gobierno no es equivalente a un Estado superdotado de poderes, con amplia autonomía e intervención directa.

Hacia fines de los años setenta se produce un cambio en el modo de concebir el gobierno de un determinado sistema. Entre esos años comienza a visualizarse la creciente participación de una variedad de actores y niveles de gobierno en la producción e implementación de las políticas públicas que un gobierno pone en marcha para conducir a su sociedad (Peters, 2006). En ese marco, la pregunta por el qué del gobierno (qué capacidades requiere un gobierno para conducir en forma eficaz a sus sociedades) se desplaza hacia un cuestionamiento acerca del cómo (cómo planificar y coordinar acciones con actores que tienen poder relativo para influir en la efectiva puesta en marcha de una política pública). De acuerdo con O'Toole (2000) "el concepto de *governance* es designado para incorporar un entendimiento más completo de los múltiples niveles de acción y tipos de variables que pueden esperarse influyan en la *performance* de la política (O'Toole, 2000 en Peters, 2006: 276). Al focalizar al gobierno como acción más que como institución se deja empíricamente abierta la pregunta a quién es el actor que actúa (puede ser un actor público o privado). De ese modo, la estructura de los procesos políticos puede ser vista como un conjunto de varios elementos: los actores, las actividades y los distintos niveles de gobierno. Cada uno de éstos refiere a una estructura y conjunto de valores orientados hacia determinadas actividades. El gobierno así comienza a definirse como múltiple *governance* (Peters, 2006) [*la traducción es propia*].

## Marco de referencia

Para este análisis se recupera la primera generación de estudios sobre políticas públicas, representados en los análisis de Pressman y Wildavsky (1998) y el marco teórico propuesto por la denominada tercera generación de estudios en implementación de políticas públicas (Mazmanian y Sabatier, 1981; Winter, 1990; O'Toole, 1990; Hill, 2001 en Peters, 2006) que retoman la matriz analítica planteada en aquellos primeros estudios y definen a la implementación desde una “lógica de gobernación” (Winter, 2006 en Peters, 2006: 158). Desde este modelo analítico, se define a la gobernación como “un régimen de leyes, reglas, decisiones judiciales, y prácticas administrativas que constriñen, prescriben, y posibilitan, la provisión de bienes y servicios públicos” (Winter, 2006 en Peters, 2006: 158). La implementación se define como un proceso. Éste parte de una decisión política (el diseño de la política) que incluye la definición de metas y medios para alcanzarlas. Las políticas implican teorías. Se declaren éstas en forma explícita o no, las políticas apuntan a una cadena de causas que aparecen entre las condiciones esenciales y las consecuencias futuras. Las políticas se vuelven programas cuando, por un acto autorizado, se crean las condiciones esenciales. Los programas hacen que las teorías funcionen de manera que forjen el primer eslabón de la cadena causal que conecta las acciones con los objetivos. Así, la implementación es la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean (Pressman y Wildavsky, 1998).

La puesta en marcha de una decisión política conlleva una serie de decisiones subnacionales y acciones de distintos actores dirigidas a cumplir con el mandato de la autoridad federal. Además, durante el proceso de implementación política, las circunstancias cambian y las metas se

alteran. Estos factores generan que el tránsito de una meta política (las condiciones esenciales) a su efectiva puesta en marcha no sea lineal. Antes bien, los actores encargados de la implementación se hacen responsables tanto de las condiciones esenciales como de los objetivos hacia los cuales se supone que aquellas conducen. En cuanto los actores ponen en funcionamiento las metas establecidas en el diseño institucional de una política pública, modelan, a partir de sus intereses y comportamientos racionales, la dirección y objetivo(s) que adoptará la misma. Así como también transforman el juego de relaciones establecido con el entramado de actores encargado de definir su puesta en marcha.

Desde el enfoque de la gobernanza/*governance* se aborda el modo específico en que se implementa la acción de gobierno así como también el entramado de actores públicos y privados que allí participan.

Los primeros enfoques sobre gobernabilidad entendieron al Estado como única institución de gobierno, es decir, como el único agente de coordinación y dirección de la sociedad. Sin embargo, a la luz de los procesos sociales que transformaron las relaciones entre el Estado y el entramado de actores sociales que interviene en el proceso social de la política, las nuevas perspectivas sobre el tema reconocen que las fuentes de coordinación y dirección de una sociedad son diversas, y no sólo gubernamentales. En ese marco, el enfoque de la gobernanza permite estudiar diversos mecanismos de coordinación y arreglos institucionales que se generan a través de complejas relaciones tanto al interior del ámbito público como entre las esferas público-privado. A su vez, estas relaciones se caracterizan por la conformación de redes o subsistemas que determinan esferas de poder con relativo grado de autonomía.



## Resultados

En esta sección se presentan los resultados del estudio propuesto. Se adoptó como unidades de análisis a los propios textos científicos. El examen del corpus bibliográfico se organiza en base al esquema teórico expuesto previamente a partir de dos ejes temáticos: 1) El desarrollo de la perspectiva de la gobernanza y 2) El gobierno como acción: el enfoque de *governance*.

### **1. El desarrollo de la perspectiva de la gobernanza**

El término *gobernanza* surge con el propósito de destacar la insuficiencia de la mera conducción estatal para gobernar sus sistemas contemporáneos, aún en el caso que un gobierno contara con la mayor capacidad institucional y supiera hacer un uso eficiente de éstas. La insuficiencia directiva del gobierno, en tanto institución, tiene como primer derivación la necesidad de integrar al proceso de gobernar a actores diferentes e independientes del gobierno, que son importantes para trazar las metas y llevar a cabo los objetivos planteados, debido a que poseen poderes, competencias y recursos que posibilitan o restringen el curso de la implementación política.

Una segunda relación es que

*el modo de integrarlos a la gobernación de la sociedad ya no podrá ser mediante mando, dado que los actores sociales clave ya no se sujetan incondicionalmente al gobierno ni pueden ser forzados a entregar sus recursos sin estipulaciones, entre otros motivos porque las lógicas que dominan su campo de actividad y que definen el éxito de sus organizaciones,*

*en muchos casos, difieren de las lógicas de la política, la cual en el mejor de los casos puede ser una condición facilitadora con sus leyes, procesos administrativos, servicios públicos, pero no representa la condición decisiva del éxito. Por consiguiente surge naturalmente la pregunta sobre el proceso o modo de gobernar que es idóneo para favorecer y sustentar la integración imprescindible de esos actores a la definición y realización de los objetivos de política pública (Aguilar Villanueva, 2006: 77-78).*

Luis Aguilar Villanueva (2006) sostiene que el concepto de *gobernanza* ha sido en gran medida un producto de los investigadores académicos del área de las ciencias políticas y de las políticas públicas que registraron oportunamente los cambios ocurridos en sus países en la manera como se hacía la política, se decidían las políticas públicas y se administraban los servicios públicos, y que observaron además que la gobernación tomaba una forma más descentralizada, horizontal, asociada con otros agentes y hasta reticular, en lugar de la tradicional forma piramidal o vertical de gobernar.

Por su parte, el discurso de distintos organismos internacionales contribuyó, también, a fortalecer el concepto de gobernación al vincularlo con la idea de “buen gobierno” o como “buena práctica de gobierno”, y esto comenzó a tomar forma en el contexto del *análisis de las políticas públicas*, cuyo propósito cognoscitivo consistió en mejorar los aspectos analíticos y operativos de las decisiones del gobierno. En ese ámbito, se destacaron los analistas de políticas públicas y administradores públicos alemanes, F. Scharpf, R. Mayntz, F. X. Kauffman, entre los más importantes, quienes desde los años setenta se plantearon por primera vez la cuestión de la dirección de la sociedad. A la vez, en esos años comienza a problematizarse el entorno o ámbito de lo *público no estatal* como objeto de conocimiento y explicación. Tomó entonces forma la teoría de

la dirección de la sociedad, que comenzó su indagación a partir del sujeto o los sujetos de la dirección de la sociedad, sus principios y reglas, sus condiciones, instrumentos, patrones de operación y sobre sus límites y alcances, hasta llegar a la pregunta central sobre posibilidad de la acción estrictamente gubernamental.

Las primeras indagaciones apuntaron hacia la planificación y la regulación estatal en tanto instrumentos fundamentales de los Estados keynesianos de Europa occidental. Desde esta primera indagación, se cuestionó la eficacia de estos mecanismos en un contexto postindustrial, con actores sociales cada vez más diferenciados a nivel funcional, mayor independencia política, especialización y pluralidad de demandas.

Las evidencias de este enfoque surgen del estudio de las “redes de política” desde el cual se ofrecen los primeros indicios sobre la transformación del proceso directivo en un sentido pos-gubernamental. El gobierno ya no puede basarse en la planeación y regulación estatal tradicional. Se reconoce que no es posible ejercer un rol directivo con los mecanismos tradicionales de la planeación, regulación y negociación corporativa. Antes bien se asume la importancia de incluir al análisis de implementación de las políticas públicas a una multiplicidad de actores gubernamentales, privados y sociales, que participan de la dinámica de un determinado campo de políticas. Estos conjuntos de actores son interdependientes y su acción asociada es conceptualizada en tanto *red*. En el encuadre gubernamental se muestra que el poder para llevar a cabo una política o implementar un programa está disperso entre varios actores de carácter público o privado, y que la identificación de problemas comunes como la cooperación entre ellos es clave para su efectiva puesta en marcha.

Otra perspectiva que colaboró en una nueva interpretación del término gobierno es la propuesta por el estudio de la implementación de políticas públicas. Hacia fines de los años setenta y principios de los ochenta, surgieron una cantidad de estudios (Wildavsky, 1979; Bardach, 1977; Elmore, 1979; Lipsky, 1980; Mazmanian y Sabatier, 1983) interesados en observar el contexto institucional en el que se desarrolla una política pública, a partir de la puesta en acción de las metas u objetivos establecidos en la etapa del diseño institucional. Estos estudios se ocuparon de superar la discusión teórica definida por los enfoques *top-down* y *bottom-up* en torno al nivel encargado (si es el gobierno federal o el gobierno subnacional o local) de ejecutar una decisión política. De ese modo, se amplió la observación hacia el efecto que producen los factores contextuales que rodean el curso de la implementación política y a la influencia que pueden ejercer determinados actores no gubernamentales en el proceso de implementación.

Sin embargo, es a partir de los problemas identificados por la tercera generación de estudios sobre implementación de políticas públicas (Kooiman, 1993, 2003; Mayntz, 1999; Peters, 1996; Pressman y Wildavsky, 1998; Gomá y Subirats, 1999; Bogason, 2000) que se destaca la importancia de los actores sociales no gubernamentales como agentes que a través de sus variadas influencias participan del proceso social de implementación política. Desde su diseño institucional hasta su efectiva puesta en marcha. Estos estudios significaron un replanteo de la acción directiva del gobierno. Se hace una distinción entre la capacidad de dirección que posee un gobierno y la disposición de otros actores estatales y no estatales a ser dirigidos. Desde esta perspectiva, se piensa que una mayor capacidad estatal no aporta resultados de valor si los “dirigidos” o los “destinatarios” de las políticas no están dispuestos a someterse a las mismas, no aceptan sus prescripciones, entre otros motivos porque

no les resultan importantes, debido a su independencia, auto suficiencia o interdependencia de recursos clave con actores sociales no estatales, externos al gobierno (Mayntz, 1999). En ese marco, se estima que una concepción centrada en el Estado como único actor con capacidad de conducción, no permite analizar la aparición e influencia de distintos actores que, en mayor o menor grado, intervienen en el proceso de implementación política. Entonces, el análisis de otras formas posibles de gobierno, alternativas al gobierno político mediante mando, constituyen las bases para la afirmación del concepto de *gobernanza* (Aguilar Villanueva, 2006).

En los años noventa comienza a definirse con claridad y a estabilizarse la denotación del concepto *gobernanza*. Se profundiza el estudio de las razones de su aparición y en los componentes de su denotación. Un análisis ajustado en torno al debate académico sobre la *gobernanza* es ofrecido por Jon Pierre:

La literatura sobre la gobernanza es algo confusa en lo que concierne a su conceptualización y tiene un doble significado. Por un lado, es un concepto que se refiere a los intentos empíricamente notorios que ha hecho el Estado a fines del siglo pasado para adaptarse a su entorno y, por el otro, denota la representación conceptual o teórica de la coordinación de los sistemas sociales y del rol que el Estado desempeña en ese proceso. En el primer enfoque, que podría calificarse de Estado céntrico, la cuestión central de investigación consiste en determinar en qué medida el Estado tiene la capacidad política e institucional de dirigir a su sociedad y cómo se relaciona el Estado con los intereses de otros actores influyentes. En el segundo enfoque, más socio céntrico, el foco de la investigación es la coordinación y el autogobierno que caracteriza a varios tipos de redes y asociaciones. Sin embargo ninguno de los dos enfoques prejuzga en donde se ubica el sitio

del poder. En el debate público, gobernanza significa en gran medida la coordinación y cohesión sostenida entre múltiples actores con diferentes propósitos y objetivos, tales como actores e instituciones políticas, intereses corporativos, sociedad civil y organizaciones transnacionales. Lo que antes eran roles incuestionables del Estado son considerados ahora problemas comunes y genéricos de la sociedad que pueden ser resueltos por las instituciones políticas o por otros actores. El punto central es que las instituciones políticas ya no monopolizan la orquestación de la gobernanza. En este sentido, se puede decir que gobernanza expresa de manera resumida la visión dominante que se tiene del gobierno en el “Zeitgeist” de fin de siglo. Gobernanza, a lo largo del debate, representa la cuestión de cómo mantener el rol directivo de las instituciones políticas a pesar de los desafíos internos y externos al Estado. Y presumiblemente es algo más agradable que “gobierno”, que se ha vuelto un concepto bastante peyorativo (Pierre, 2000: 3-4 en Aguilar Villanueva, 2006: 108).

También en JanKooiman (2003) se observa un esfuerzo por afinar los componentes centrales de la *gobernanza* y generar, a la vez, una vertiente teórica capaz de precisar “los diferentes niveles, modos y órdenes de la gobernanza” (en Aguilar Villanueva, 2006: 113).

En ese marco, se plantearon tres modos principales de gobernanza vinculados a las interacciones entre los actores estatales y no estatales: a) autogobierno, b) cogobierno y c) gobierno jerárquico. Kooiman (2003) entiende que toda la gobernación puede ser entendida como el resultado de la combinación de estos tres modos de gobierno que tiene lugar en cualquier sistema. A partir de otros estudios académicos (Rhodes, 1997; Messner, 1997; Prats, 2004) y de los discursos de los organismos internacionales (Banco Mundial, 1992; OCDE, 1995 y 2000; PNUD, 1997; ONU, 2001; Comisión Europea, 2001) la perspectiva de la *gover-*

*nanza* evolucionó hasta proveer, en la actualidad, de una guía analítica para registrar los giros teóricos sobre las políticas públicas de las últimas décadas, sus orientaciones, sus formatos y contenidos, sobre el papel del Estado, su grado y modalidades de intervención, y sobre las relaciones entre el Estado, los mercados y la sociedad (Martínez Nogueira, 2010).

## **2. El gobierno como acción: el enfoque de *governance***

La gobernanza o *governance* es un concepto que marca “una distinción entre la acción de gobierno y la acción gubernativa o directiva” (Aguilar Villanueva, 2006: 69) en tanto establece que “disponer de las capacidades o facultades para gobernar no significa sin más ser eficaz en gobernar” (Aguilar Villanueva, 2006: 69). En ese sentido, el foco de atención teórica se desplaza desde la dotación de capacidades gubernativas, según lo plantea Luis Aguilar Villanueva (2006) o desde capacidades institucionales (Acuña y Repetto, 2006; Cabrero Mendoza, 2006; Repetto, 1997, 2005, y 2009) hacia la utilización efectiva de las capacidades gubernativas del gobierno y, en particular, hacia el modo idóneo de utilizarlas, más concretamente, a la averiguación de las acciones e instrumentos que los gobiernos deben poner en práctica para lograr que los diferentes actores se entiendan, complementen, contrapesen y que como resultado de esa interacción identifiquen los problemas y capacidades institucionales que posibiliten recrear las condiciones y acuerdos para dar respuesta a los mismos (Aguilar Villanueva, 2006).

La noción de gobernanza subraya los aspectos no imperativos de la coordinación social, permitiendo colocar a la planificación como una forma de ordenación de acciones en el contexto del conflicto y de la coo-

peración que es propio de toda sociedad. La gobernanza, como suma de organizaciones, instrumentos de política, mecanismos de financiamiento, instituciones (reglas, procedimientos, normas), y recursos que regulan, guían y orientan el proceso de desarrollo, incluye los arreglos para la articulación, coordinación y regulación de distintos actores (unidades jurisdiccionales, organizaciones públicas y privadas, etcétera).

La gobernanza excede las relaciones jerárquicas, verticales, en las que el estado ejerce su imperio sobre las decisiones de órganos públicos, así como sus medios y decisiones para regular y orientar el comportamiento de los privados; es una capacidad, un proceso que se manifiesta en acuerdos y convergencias en una diversidad de redes (de actores sociales, de problemáticas, de políticas, de organizaciones, etc.) en las que se ponen de manifiesto múltiples objetivos, estrategias, lógicas organizacionales y recursos movilizables (Schick, 2003, en Martínez Nogueira, 2010).

Sin embargo, es importante aclarar que el enfoque de la gobernanza mantiene el principio de que el gobierno sigue siendo una instancia imprescindible para ejercer la dirección del sistema en ciertos ámbitos significativos e indispensables para el quehacer asociado (Aguilar Villanueva, 2006).

El Estado, entonces, tiene un rol activo en ese entramado de redes. De acuerdo con Mendoza y Varnis:

algunos autores han utilizado la metáfora de “estado relacional” para denotar un modelo de actuación en el marco de este entramado de capacidades, aportes y relaciones entre distintos ámbitos y niveles de gobierno y otros actores sociales. Se trata de un estado dialogante, constructor de acuerdos,



promotor de la organización de la comunidad y estimulador de capacidades e iniciativas sociales. Para el ejercicio de esta capacidad relacional, el Estado requiere recursos analíticos, información rigurosa y confiable, capacidades prospectivas y poder de convocatoria asentado en la legitimidad y en la confiabilidad que puedan generar sus decisiones (Mendoza y Varnis, 2008, en Martínez Nogueira, 2010: 25).

Ese estado se expresa a través de dos mecanismos de gobierno: la planificación y la coordinación. Para llevar a cabo la efectiva coordinación se requiere de un ejercicio previo de planificación. La planificación o planeación ha sido objeto de estudio de diversos modelos teóricos (Aguerrondo, 2002; Castillo, 1999; Cosse, 1999; IIFE UNESCO, 2004; Lourié, 1989; Matus, 1987, 1985, 1984). Estos fundaron intentos de dirección prospectiva incorporando la incertidumbre, el conflicto, y las tensiones en la conducción de los procesos.<sup>1</sup> Asimismo, se avanzó en la generación de enfoques más unificados o integrados al incorporar dimensiones tales como justicia, equidad en la distribución, bienestar, participación, libertades y calidad institucional (Arndt, 1987; Ferguson, 1997; Leftwitch, 2000; Sen, 2000; en Martínez Nogueira, 2010). En ese marco, las capacidades que tiene el Estado para gobernar “se muestran en la acción y los resultados del gobernar, en las prácticas de la gobernación, no en la mera dotación de poderes, facultades y atribuciones que un gobierno posee en abstracto, tal como se listan en las disposiciones de ley, en el inventario de los recursos de su hacienda o en su sistema de gasto” (Aguilar Villanueva, 2006: 67). De esta manera, puede visualizarse el modo como el gobierno hace uso de las capacidades directivas que posee, “actualiza” sus potencialidades, las transforma en acciones públicas que responden a objetivos previamente establecidos.

---

<sup>1</sup> Una posición interesante en torno al estudio de las etapas de la planeación puede encontrarse en Carlos Matus, quien realizó aportes de influencia en América Latina.

## Conclusiones

El trabajo se propuso actualizar la discusión acerca de distintas formas de concebir la acción de gobierno en el campo de la implementación de las políticas públicas. Se analizó la acción de gobierno en su contexto para estudiar las posibilidades y restricciones en tanto mecanismos históricamente conformados y el *marco institucional* que constriñe las opciones disponibles de acción.

El análisis del *marco institucional* focaliza en la comprensión de la estructura de oportunidades con las que se enfrentan individuos y grupos para interactuar guiados por identidades propias, a la vez que facilita la comprensión de aquellas potenciales rutas de acceso (Fox, 1994 en Chiara y Di Virgilio, 2009) por donde se canalizan las demandas y necesidades de los distintos sectores que conforman el espacio público. Las restricciones, en cambio, operan como un “conjunto de reglas formales e informales que estructuran las relaciones entre grupos, individuos, gobiernos, enmarcando las posibilidades de vinculación e intercambio de los distintos sectores” (Repetto, 2009; Chiara y Di Virgilio, 2009).

De acuerdo con esto, se sigue que, las capacidades estatales no son en sí mismas suficientes para garantizar la eficacia (efectividad y eficiencia) de la política, en términos de *governabilidad*. Antes bien se requiere reconocer y (re) establecer el valor y capacidades institucionales de los actores sociales no estatales y (re) descubrir o reivindicar las prácticas y discursos de estos agentes en el gobierno del sistema. La capacidad relativa de autogobierno y auto-reproducción de los actores sociales no estatales se basa en la posibilidad de contribuir u obstaculizar las acciones de gobierno en función de los recursos de poder disponibles. Desde el enfoque de la gobernanza, estas capacidades subutilizadas son supe-

riores en ciertos campos de interés a las que posee el gobierno razón por la cual la capacidad de establecer metas y realizarlas dependerá de las capacidades estatales (condición necesaria) y de las formas de sinergia analítica, valorativa, normativa, tecnológica, operativa que el gobierno logre suscitar, facilitar y establecer con los sectores sociales no estatales para identificar los problemas públicos, establecer las prioridades de política pública y del gasto público (condición suficiente).

En concreto, dependerá de la habilidad gubernamental para articular y compatibilizar los intereses e iniciativas de los múltiples actores sociales y estatales en proyectos de relevancia social y convocarlos a la puesta en común de recursos (Aguilar Villanueva, 2006).

El concepto de gobernanza colabora en la comprensión del cambio en la idea de acción de gobierno. El cambio se visualiza en “el pasaje de un *centro* aun *sistema* de gobierno, y el paso de un modo jerárquico de gobierno a uno más asociativo y coordinador” (Aguilar Villanueva, 2006: 79).

En ese contexto, se entiende por gobernación/gobernanza el “proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia –fundamentales y coyunturales– y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección” (Aguilar Villanueva, 2006: 90). De ese modo, la gobernanza contribuye a la gobernabilidad, pero la ausencia de ésta puede modificar, reforzar o aun suprimir las reglas de juego y las estructuras de interacción sociopolítica (Cruz, 2001 en Morduchowicz y Arango, 2007). Asimismo, implica la existencia de algunas precondiciones institucionales y estructurales, entre las cuales se distingue la de un mínimo de identidad común entre los diferentes grupos y organizaciones sociales, que evite una lucha permanente que ninguno puede ganar (Mayntz, 1999).

## Fuentes

Acuña, Carlos; Repetto Fabián (2006). “La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina. Informe presentado al Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Aguerrondo, Inés (2002). *Ministerios de Educación: de la estructura jerárquica a la organización sistémica en red*. Buenos Aires. IIPE/UNESCO.

Aguilar Villanueva, Luis (2007). “El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza” *XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Sto. Domingo, Rep. Dominicana, 30 oct-2 noviembre de 2007.

Aguilar Villanueva, Luis (2006). *Gobernanza y Gestión Pública*, México. FCE.

Aguilar Villanueva, Luis (2002). “Los perfiles de la gobernación y la gestión pública al comienzo del siglo XXI”, *Revista Post Data* núm. 8, septiembre de 2002, Buenos Aires.

Aguilar Villanueva, Luis (1996). “Estudio introductorio” en Luis Aguilar Villanueva (comp.). *La implementación de las políticas públicas*, México. Porrúa.

Aguilar Villanueva, Luis (1996). “Estudio introductorio” en Luis Aguilar Villanueva (comp.). *La hechura de las políticas*, México. Porrúa.

Banco Mundial (1992). *Governance and Development*. Washington, World Bank.

Bardach, Eugene (1977). *The implementation game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Massachusetts. MIT Press.

Berman, Paul (1992). “El estudio de la macro y micro implementación”, en Aguilar Villanueva, L. (1996). *La implementación de políticas*, México. Porrúa.

Bobbio, Norberto (1991). *Estado, Gobierno y Sociedad*, México. FCE.

Bogason, Peter (2006). “Networks and Bargaining in Policy Analysis” en Peters & Pierre (2006). pp. 97-115. *Handbook of Public Policy*. Londres SAGE.

Cabrero Mendoza, Enrique (2006). “De la descentralización como aspiración, a la descentralización como problema. El reto de la coordinación intergubernamental en las políticas sociales”. Documento presentado en el *Seminario sobre Coordinación y Políticas Sociales*, Banco Interamericano de Desarrollo, mayo.

Castillo, Luis Carlos (1999). “El PES en síntesis”, Maestría de Políticas Sociales, ICASE, Panamá (curso 1999-2000).

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (eds.) (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*, Buenos Aires. Prometeo.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (eds.) (2005). *Gestión social y municipios: Desde los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires. Prometeo.

Comisión de la Unión Europea (2001). *La gobernanza europea: libro blanco*. Luxemburgo. Comisión de las Comunidades Europeas.

Cosse, Gustavo (1999). "Las lógicas organizacionales en las reformas educativas latinoamericanas: conflictos y tensiones". Mimeo.

Elmore, Richard (1979-1980). "Bacward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", en *Political Science Quarterly* 94, 4 (invierno). pp. 601-616.

Hall, Peter (1993). *El gobierno de la economía*. Madrid. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Hecló, Hugh (1974). "Review Article: Policy Analysis" en *British Journal of Political Science*, núm. 2, pp. 83-108.

IIPE/UNESCO-Buenos Aires (2004), "Método Altadir de Planificación".

Isuani, Fernando (2005). "Gestión intergubernamental de programas sociales. El caso del componente de formación del Plan Jefas y Jefes de Hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003)". *Estudio de caso núm. 7 realizado para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)*. Washington, Abril, 2005.

Kooiman, Jan (1993). "Social-political governance: introduction". In *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Kooiman (ed.). Londres. SAGE. pp. 1-6.

Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. Londres. SAGE.

- Gomá, Richard y Subirats, Joan (1999). "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis" en Richard Gomá y Joan Subirats (coords. ). *Políticas Públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona. Ariel.
- Gvirtz, Silvina; Dufour, Gustavo (2008). *Equidad y niveles intermedios de gobierno en los sistemas educativos. Un estudio de casos en la Argentina, Chile, Colombia y Perú*, Buenos Aires. Aique.
- Lindblom, Charles (1979). "Still Muddling, Not Yet Through", en *Public Administration Review*, 39, núm. 4, pp. 517-526.
- Lipsky, Michael (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Nueva York. Russell Sage.
- Lourié, Sylvain (1989). "¿Hacia un pilotaje estratégico de la educación?" en Caillods, Françoise: *Les perspectives de planification de l' éducation*, IPE-UNESCO, París.
- Luhmann, Niklas (1993b). *Teoría de la sociedad*, México. Universidad de Guadalajara-Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, Niklas (1991). *Sistemas sociales*, México. Alianza.
- Majone, Giandomenico (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale University Press.
- Majone, Giandomenico (1978). "The Uses of Policy Analysis" en *The future and the Past: Essays on Programs*, Russell Sage Foundation.

Martínez Nogueira, R. (2010). “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias”. En *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación Argentina.

Matus, Carlos (1987). “Planificación y Gobierno”, *Revista de la CEPAL*, núm. 31, Santiago de Chile.

Matus, Carlos (1985). *Planificación, libertad y conflicto*. Venezuela. IVEPLAN.

Matus, Carlos (1984). *Estrategia y plan*. México. Siglo XXI Editores.

Mayntz, Renate (2006). “Governance en el Estado moderno”, *Revista Post Data* núm. 11, abril, ISSN 1515-209X, Buenos Aires.

Messner, Reinhold (2002). “The concept of the ‘World Economic Triangle’: Global governance patterns and options for regions” *IDS Working Paper 173*, Institute of Development Studies, Sussex.

Morlino, Leonardo (1985). *Como cambian los regímenes políticos*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales.

Morduchowicz, A. y Arango, A. (2007). *Gobernabilidad, gobernanza y educación en Argentina*. Online en [www. iipe-buenosaires.org.ar/publicaciones](http://www.iipe-buenosaires.org.ar/publicaciones) (acceso el 10 de enero de 2010).

OECD (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). (1995). *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. París. OECD.



OECD (2000). *The Reform of Metropolitan Governance*. Washington. OECD.

O'Toole, Laurence Jr. (2000). "Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects" in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (2). pp. 263-88.

Peters, Guy (2006). "Concepts and Theories of Horizontal Policy Management" en Peters, G. y Pierre, J. (2006). *Handbook of public administration*, Londres. SAGE.

PNUD (1997). *Reconceptualising Governance*. Nueva York. United Nations Development Programme.

Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron (1998). *Implementación*. México. FCE.

Prats, Joan (2004). "De la burocracia al *managementy del managementa la gobernanza*", en *Instituciones y Desarrollo*, núm. 3.

Quade, Edward (1989). *Análisis de formación de decisiones políticas*. Madrid. Instituto de Estudios Fiscales.

Repetto, Fabián (2009). "Retos para la coordinación de la política social" en Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires. Prometeo.

Repetto, Fabián (2005). "Capacidad estatal. Requisito para el mejoramiento de la Política social en América Latina". Departamento de integración y programas regionales. Instituto interamericano para el Desarrollo social. Banco interamericano de Desarrollo (BID).

Repetto, Fabián (1997). *Capacidad estatal y políticas frente a la pobreza: Los casos de Chile y Argentina (1990-1996)*. Tesis doctoral, México. Flacso.

Rhodes, R. W. A (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Reflexibility and Accountability*. Londres. Open University Press.

Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1992). “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.). *La implementación de políticas*, México. Porrúa.

Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1983). *Implementation and Public Policy*. Glenview, Illinois. Scott & Foresman.

Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1979). “The Conditions of Effective Implementation”, *Policy Analysis*, núm. 5.

Subirats, Joan (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid. Instituto Nacional de Administración Pública.

Wildavsky, Aaron (1979). *Speaking Truth to Power*, Boston. Little Brown.

Winter, Soren (2006). “Implementation”, en Peters, G. y Pierre, J. (2006). *Handbook of public administration*, Londres. SAGE.