

# mundosplurales

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública • ISSN: 1390-9193  
Volumen 10 • Número 1 • mayo 2023



Vol. 10 / N° 1

## Artículos

---

**Usos, aportes y desafíos de la evaluación como instrumento de políticas públicas**  
José Del Tronco Paganelli

**Violencia obstétrica en Ecuador: una realidad invisibilizada**  
Doménica Bernarda Ledesma Muñoz, Cheryl Martens, Thais Brandão

**Sanar nuestros vínculos para sanar el vínculo: del león al unicornio, pasando por el mono**  
Camille Noël, Emmanuelle Lempereur, Sarah Ameye, Valérie Boucau, Bernadette Lallemand, Vanessa Pirlot, David Van Ypersele y Patrick Kaisin

**Movimientos indígenas y respuestas estatales frente a la pandemia en México, Ecuador y Brasil**  
Cristina Yépez Arroyo, Consuelo Fernández-Salvador, Flávia Bueno, Juliana Kabad, Arlinda B. Moreno, Priscila Cardia Petra

**Enfoques convencionales sobre la implementación de políticas públicas: potencialidades, limitaciones y silencios**  
María Camila Pinzón Segura

**Crianza y sostenibilidad de la vida: economía comunitaria y economía feminista**  
César Carranza Barona, Nicolás Villavicencio Salazar

**Cadenas y eslabones del reciclaje: una aproximación etnográfica al trabajo con la basura**  
Catalina Rivadeneira Suárez, Patricio Trujillo Montalvo

## Informe

---

**¿Sigue vigente el proyecto de sociología global después de la crítica decolonial?**  
Geoffrey Pleyers



**FLACSO**  
ECUADOR



# **mundosplurales**

---

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública  
Volumen 10, Número 1 - mayo 2023



**FLACSO**  
ECUADOR



**mundosplurales**

Revista Latinoamericana de Políticas y Acción Pública

Volumen 10, Número 1, mayo 2023

**Editores**

Betty Espinosa (FLACSO Ecuador)

André-Noël Roth (Universidad Nacional de Colombia)

William F. Waters (Universidad San Francisco de Quito, Ecuador)

**Comité Editorial**

Guillermo Baquero (European School ESMT, Alemania)

Eduardo Bedoya (Pontificia Universidad Católica del Perú)

Robert Cobbaut (Universidad de Lovaina)

Renato Dagnino (Universidad de Campinas)

Jean De Munck (Universidad de Lovaina)

Rolando Franco (FLACSO Chile)

Ana María Goetschel (FLACSO Ecuador)

Gloria Molina (Universidad de Antioquia)

Leopoldo Múnera (Universidad Nacional de Colombia)

María Dolores París (El Colegio de la Frontera Norte)

Myriam Paredes (FLACSO Ecuador)

Thomas Périlleux (Universidad de Lovaina)

Geoffrey Pleyers (Universidad de Lovaina)

David Post (Pennsylvania State University)

Marcela Pronko (Fundación Oswaldo Cruz, Brasil)

Javier Roiz (Universidad Complutense de Madrid)

Michael Uzendoski (FLACSO Ecuador)

Unai Villalba (Universidad del País Vasco)

Martha Zapata (Universidad Libre de Berlín)

Cristina Zurbbriggen (Universidad de la República, Uruguay)

**Gestora de la revista:** Susana Anda

**Diseño y diagramación:** FLACSO Ecuador

© De la presente edición

**FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800

Fax: (593-2) 294 6803

[www.flacso.edu.ec](http://www.flacso.edu.ec)

ISSN: 1390-9193

Quito, Ecuador 2023

1ª. edición: mayo 2023



**Introducción** ..... 5-6

Artículos

---

**1. Usos, aportes y desafíos de la evaluación como instrumento de políticas públicas** ..... 9-37

José Del Tronco Paganelli

**2. Violencia obstétrica en Ecuador: una realidad invisibilizada** ..... 39-57

Doménica Bernarda Ledesma Muñoz, Cheryl Martens, Thais Brandão

**3. Sanar nuestros vínculos para sanar el vínculo: del león al unicornio, pasando por el mono** ..... 59-86

Camille Noël, Emmanuelle Lempereur, Sarah Ameye, Valérie Boucau, Bernadette Lallemand, Vanessa Pirlot, David Van Ypersele y Patrick Kaisin

**4. Movimientos indígenas y respuestas estatales frente a la pandemia en México, Ecuador y Brasil** ..... 87-124

Cristina Yépez Arroyo, Consuelo Fernández-Salvador, Flávia Bueno, Juliana Kabad, Arlinda B. Moreno, Priscila Cardia Petra

**5. Enfoques convencionales sobre la implementación de políticas públicas: potencialidades, limitaciones y silencios** ..... 125-149

María Camila Pinzón Segura

**6. Crianza y sostenibilidad de la vida: economía comunitaria y economía feminista** ..... 151-173

César Carranza Barona, Nicolás Villavicencio Salazar

**7. Cadenas y eslabones del reciclaje: una aproximación  
etnográfica al trabajo con la basura** . . . . . 175-193  
Catalina Rivadeneira Suárez, Patricio Trujillo Montalvo

Informe

---

**8. ¿Sigues vigente el proyecto de sociología global  
después de la crítica decolonial?** . . . . . 197-204  
Geoffrey Pleyers

Reseñas

---

**9. Planificación regional y Ordenación Territorial.  
Visiones Contemporáneas desde España y México** . . . . . 207-210  
Diana Marcela Paz Gómez, Gustavo Durán

**10. Entre el Atlántico y el Pacífico Negro.  
Afrodescendencia y regímenes de desigualdad en Sudamérica** . . . . . 211-216  
Werner Vásquez von Schoettler

**11. Truth and Post-Truth in Public Policy:  
Interpreting the Arguments** . . . . . 217-219  
Lorena Estupiñán-Pedraza

**12. Malnutrición infantil. Progresos y desafíos** . . . . . 220-222  
Christian Quito–Maza

Política editorial . . . . . 223-226

Artículos



# Enfoques convencionales sobre la implementación de políticas públicas: potencialidades, limitaciones y silencios

## *Mainstream approaches to policy implementation: possibilities, constraints, and silences*

María Camila Pinzón Segura<sup>1</sup>

Recibido: 02/02/2023 - Aceptado: 03/04/2023

125

### Resumen

En el presente artículo se exponen las particularidades de los enfoques convencionales de implementación “de arriba hacia abajo” o *top-down* y “de abajo hacia arriba” o *bottom-up*. Se compara dichos enfoques con base en tres subcategorías analíticas propuestas por Jenny Elisa López (2020): diseño institucional y organizacional, identificación de variables de éxito y análisis en función de las características propias de las políticas públicas. Se recogen así las discusiones en el interior y entre las dos perspectivas, al tiempo que se contrastan las potencialidades, las limitaciones y los silencios que sobre cada una se han abordado en los diversos debates académicos.

**Palabras clave:** administración pública; enfoque de abajo hacia arriba; enfoque de arriba hacia abajo; gestión pública; implementación; políticas públicas.

### Abstract

This article examines the traditional approaches to implementing public policies \_Top down and Bottom up\_ and contrasts them using the three analytical subcategories proposed by López (2020): institutional and organizational design, success factor identification, and approaches analyzes based on the characteristics of public policies. Based on the aforementioned, the debates inside and between the two approaches are gathered and contrasted along with each potentials, constraints, and silences.

**Keywords:** Bottom up approach, implementation, public administration, public management, public policies, Top down approach.

1 MD Pediatra, PhD(c) Salud Pública Doctorado Inter-facultades en Salud Pública, Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia; miembro del Grupo de Investigación *Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública*, Facultad de Derecho y Ciencia Política Universidad Nacional de Colombia

## Introducción

La implementación de las políticas públicas como campo práctico y de estudio ha tenido un desarrollo de más de cinco décadas. Si bien la obra de Pressman y Wildavsky (1973) se consideró un hito por reconocer en la implementación una etapa no contenida en la formulación —que contemplaba variables decisivas en el logro de los objetivos y resultados de las políticas (Hogwood y Gunn, 2018; Winter, 2018; Dussauge, 2018)—, la ausencia de una teoría general que identifique, categorice y analice los diferentes elementos y relaciones ha dificultado la unificación de conceptos y significados. No exentos de disputas entre los paradigmas teóricos, algunos de los elementos decisivos para el desarrollo metodológico de este campo han sido concretar los límites de iniciación y terminación de la implementación, reconocer y valorar analíticamente las múltiples variables que influyen sobre ella y fijar los fundamentos de legitimidad de la acción pública, entendida como parte constitutiva de este momento.

En el ámbito colombiano, López (2020) propone tres subcategorías analíticas para comparar el enfoque *top-down* y *bottom-up*. La primera es el diseño institucional y organizacional, con el cual se explora la estructura de implementación promovida, destacando actores, intereses y legitimidad del proceso como variables centrales de reflexión. La segunda, la identificación de variables de éxito, mediante la cual se registran los elementos de mayor relevancia analítica, las lógicas causales que argumentan las decisiones y los factores de éxito considerados, así como la lógica de comprensión que ofrece el enfoque para definir y medir el éxito o fracaso de la implementación. La tercera, el análisis de los procesos en función de las características propias de las políticas públicas; con esta se abordan los elementos que se consideran para reconocer que un enfoque de implementación tiene mayores potencias para un tipo determinado de política.

Siguiendo a esta autora, se realizó una revisión de la literatura que tenía por objetivo recoger las discusiones en el interior y entre los dos enfoques convencionales de implementación, al tiempo que identificar potencialidades, limitaciones y silencios de cada uno.

### Enfoque *top-down* o “de arriba hacia abajo”

Enraizado en el paradigma legal-racional, este enfoque encuentra un marco explicativo para la comprensión de las políticas públicas desde el carácter formal de la política, reproduciendo una perspectiva estadocéntrica. En los Estados democráticos, la autoridad de las personas gobernadas es delegada a sus gobernantes, lo cual les



otorga legitimidad. A diferencia de otro tipo de proyectos dirigidos a resolver problemas socialmente relevantes, las políticas públicas legitiman lo que es socialmente relevante para el Estado, como representante del interés general de su ciudadanía.

En correspondencia al poder delegado a decisores de políticas, y con una composición jerárquica y por etapas, durante la implementación se desarrolla la gestión de la política a través de funciones técnicas, a las que se le reconoce su complejidad y rol determinante en el éxito o fracaso de la política pública en cuestión (Hupe, 2018). La comprensión técnica de la implementación es coherente con el uso de los tipos ideales weberianos (Hogwood y Gunn, 2018), que funcionan como referentes de contraste para calificar la realidad. Guiado por la razón, con el enfoque “de arriba hacia abajo” se construyen modelos generales de análisis que se utilizan para medir la distancia entre la razón y la realidad, así como entre objetivos fijados en la formulación, y resultados obtenidos en la implementación.

El tipo ideal de la burocracia, siguiendo a Roth (2019), tanto en su carácter técnico y neutral como ideológico –modernidad y democracia–, sustenta el cumplimiento de tareas, orientadas por la autoridad política y administrativa, desde arriba hacia abajo, o desde el centro hacia la periferia. Los burócratas materializan los objetivos de política, acatando funciones claras, dentro de un encuadre legal-racional que opera sin modificaciones en todas las instancias de autoridad y jerarquía. De allí que toda distancia entre objetivos planteados y resultados obtenidos sea considerada como una falla técnica.

### *Diseño institucional y organizacional*

El enfoque *top-down* se caracteriza por su perspectiva prescriptiva. Los desajustes de la implementación se corrigen a través de normas que rigen el sistema burocrático y que se integran a la autoridad, observación, control, coordinación e información propios de esta jerarquía. En coherencia, pone su foco de interés en la estructura formal del proceso de implementación de la política, es decir, en las organizaciones constituidas por la normatividad.

La comprensión de las políticas públicas a través de un ciclo, por etapas, implica la distinción entre diseño e implementación: momento político de decisión versus momento administrativo de gestión. Lo anterior explica por qué dentro de este enfoque se busca reducir al máximo el rol activo y discrecional de los intermediarios y burócratas de nivel de calle (Lipsky, 1980), a través de medidas prescriptivas que regulen y controlen la acción pública.

El diseño institucional y organizacional en el enfoque *top-down* se orienta al cumplimiento exitoso de los objetivos de las políticas. Al respecto, Pressman y Wil-

davsky (1973) centraron la atención en dos elementos: la cantidad de actores y puntos de decisión, y la validez de la teoría causal.

El análisis de la cantidad de actores y puntos de decisión aborda los intermediarios y las relaciones de dependencia entre agencias gubernamentales: entre más complejas sean las relaciones y más actores tomen decisiones, menor probabilidad habrá de una implementación coherente con los objetivos de las políticas públicas. Para el análisis de la estructura de implementación (cantidad de actores y puntos de decisión), se desarrolla el concepto de la complejidad de la acción conjunta: “la gama de puntos de decisión que requieren las autorizaciones de una variedad de actores” (Hupe, 2018:80). De allí que este enfoque tenga interés por diseñar una estructura de la implementación simple, ya que a mayor número de actores mayores obstáculos en la implementación y cumplimiento del objetivo: “tan sólo ligeras diferencias en las perspectivas, las prioridades y los horizontes temporales de muchos actores con misiones distintas en decisiones reiteradas y sucesivas podrían causar retrasos, distorsiones e incluso fracasos en la implementación” (Winter, 2018: 52).

Siguiendo con la cadena causal o validez teórica que soporta a la política pública, Hogwood y Gunn (2018) afirman que las políticas deben comprender adecuadamente el problema y, por tanto, generar acciones coherentes con la causalidad del mismo, y con pocos eslabones intermedios. La ausencia de estos elementos predice una mala política y explica una implementación ineficiente.

Igualmente, estos autores realizan una tipificación de los enfoques de política según sus énfasis de intervención. Los enfoques estructurales se adecuan al carácter de la política, haciendo énfasis en la exploración de las diferentes estructuras, entornos y tareas organizacionales; enfoques procedimentales y de gestión, se adecuan al carácter de la política, haciendo énfasis en el abordaje de los procesos, procedimientos y técnicas. Mientras los enfoques de comportamiento estudian la influencia que ejercen las actitudes y el comportamiento humano sobre el éxito o fracaso de la implementación, identificando las fuentes de la resistencia al cambio, y los posibles manejos para reducirla. Por último, con los enfoques políticos se estudian los patrones de poder e influencia entre y dentro de las organizaciones, así como su relación con las probabilidades de éxito de la política.

En ese mismo orden, Moulton y Sandfort (2017) conceptualizan tres eslabones verticales en el diseño institucional y organizacional, a saber: campo de la política, escala macro, caracterizada por redes limitadas entre organizaciones que llevan a cabo la implementación; organización, escala mes, que establece un vínculo institucional entre el campo de políticas y la primera línea del sistema de implementación; y, finalmente, primera línea o eslabón micro, en donde se promulga la intervención del grupo objetivo.

El diseño institucional y organizacional propuesto por el enfoque *top-down* ha recibido dos críticas principales: la concentración de la toma de decisión en los niveles altos y centrales del Estado, y el abordaje prescriptivo, legal-racional, que desconoce factores ambientales, políticos y organizacionales. Al respecto, Hogwood y Gunn (2018) han argumentado que los tipos ideales son herramientas analíticas de casos empíricos, no descriptivas ni prescriptivas por medio de las cuales se sugiere eliminar o ignorar dichos factores. Así mismo, ante las críticas sobre el desconocimiento de la discrecionalidad de los burócratas de nivel de calle declaran que sí se reconoce, sin embargo, la decisión de los cargos de elección, al ser legítima, prima sobre las posibles resistencias de los burócratas, resistencias que además están limitadas jurídica y constitucionalmente.

### *Condiciones que aseguran el éxito*

En coherencia con lo anterior, en el enfoque *top-down* la disposición normativa se considera el principal factor de éxito. El éxito o fracaso de una política pública se evalúa según la magnitud de la brecha o déficit de implementación, definida como la diferencia entre lo propuesto – expectativas en la cúpula– y los resultados logrados –percepciones en la base– (Hill y Hupe 2002; Cairney, 2018).

De acuerdo con este enfoque, la gobernanza y la interacción entre eslabones tiende a ser más un factor predictor de fracaso que de éxito. La primera es interpretada como problema asociado al vaciamiento del Estado y a la falta de poder central para lograr los propósitos de las políticas gubernamentales (Rhodes, 1997 citado por Cairney, 2018:215); la segunda se relaciona con tácticas no jerárquicas empleadas para orientar la implementación y el cumplimiento de objetivos (Hupe, 2018).

Sabatier y Mazmanian (1979) construyeron un modelo sobre las condiciones que facilitan una implementación efectiva, el cual incluye una teoría sólida, una ley bien concebida, responsables capacitados y comprometidos, apoyo político y social, entorno favorable y estrategias de optimización de las condiciones. Años después, los mismos autores proponen dos conceptos adicionales como factores de éxito o fracaso de la política: coherencia estatutaria, tratabilidad (2003) (Mazmanian y Sabatier, 1983). Así llaman la atención sobre el grado de coherencia entre el diseño, las estructuras de implementación y las características del grupo objetivo, por un lado; y, por otro, sobre la comprensión del problema y su red causal, para señalar que una mayor sencillez de estas supone una mayor probabilidad de cambios de comportamiento.

En síntesis, estos autores han declarado que la implementación se ve limitada por atributos esenciales de la política. Entre estos citan a la falta de claridad e incon-

sistencia respecto a los objetivos; las cadenas complejas de acciones de implementación; el control indirecto, con involucramiento de multiplicidad de actores, puntos de decisión y niveles de acción; y otros factores no estatutarios como el carácter complejo de los problemas y los entornos políticos poco receptivos (Mazmanian y Sabatier, 1983).

Hogwood y Gunn (2018) han explorado otros factores que inciden en el fracaso de las políticas. A través del tipo ideal de la burocracia, presentan un decálogo de condiciones *a priori* que sirven para evaluar la fase de implementación: circunstancias externas, recursos, teoría válida, claridad de objetivos y tareas, comunicación y coordinación, y autoridad –las más importantes–. Si dichas variables resultan inadecuadas, tendrían como tratamiento la prescripción precisa y homogénea de reglas de comportamiento adecuado y el aumento del control sobre los funcionarios a través de nuevos reglamentos o decretos (Roth 2019, 203).

La operacionalización de la complejidad de la acción conjunta es otro factor propuesto. Parte de caracterizar las organizaciones –jerarquía intersectorial e intergubernamental–, sus funciones y los puntos críticos de decisión o acuerdo que se establecen entre ellas. Sobre este aspecto, Leyva y Correa (2018) concluyen que a una mayor fragmentación organizacional y sectorial corresponde una mayor dificultad para lograr con éxito los objetivos de las políticas.

En el contexto latinoamericano también emerge la preocupación por el cumplimiento exitoso de los objetivos de las políticas. En el afán de reducir el déficit durante la implementación, Lahera (2006) llama la atención sobre la necesidad de enfocarse en el adecuado desarrollo de dimensiones, técnicas y políticas por parte de instancias centrales que dirigen el gobierno.

### *Análisis de los procesos en función de las características propias de las políticas públicas*

El desarrollo teórico y práctico del campo de la implementación ha llevado a afirmar que no existe una teoría general que contenga las múltiples variables que han emergido en los estudios descriptivos, ni que responda adecuadamente a los diferentes sectores de política pública y los contextos institucionales. De ahí que se hayan desarrollado enfoques de implementación que, desde sus limitaciones y posibilidades, se adecuan mejor a ciertos elementos particulares de las políticas.

Hogwood y Gunn (2018) presentan cuatro enfoques *top-down* que corresponden a necesidades diferentes de la implementación: estructurales, procedimentales y de gestión, de comportamiento, y políticos. Los estructurales exploran las diferentes estructuras organizacionales en relación con los entornos y tareas, mientras que los

procedimentales y de gestión abordan los procesos, procedimientos y técnicas. Adecuándose ambos al carácter de la política, los autores hacen una distinción según el propósito de la política: si es la “planificación del cambio” o la “planificación para el cambio”. En el primer caso, la política se orienta a problemas técnicos o de gestión, controlados en dirección, tiempo y recursos por la organización burocrática weberiana; en el segundo caso, la política se enfoca en problemas complejos, con bajo control y certezas, en los cuales la organización es más orgánica, menos jerárquica y con mayor adaptación.

Los enfoques de comportamiento estudian la influencia que ejercen las actitudes y el comportamiento humano sobre el éxito o fracaso de la implementación, identificando principalmente las fuentes de la resistencia al cambio por parte de personas o grupos, y los posibles manejos para reducirla. Por último, los enfoques políticos estudian los patrones de poder e influencia entre y dentro de las organizaciones (Hogwood y Gunn 2018, 46), y su influencia en las probabilidades de éxito de una política a pesar de contar con un buen diseño. Las principales variables dentro de los enfoques políticos son interdependencia, discrecionalidad y carácter multiorganizacional.

Sabatier (1986) recomienda el uso del enfoque *top-down* cuando la implementación está dominada por una ley específica y la situación está moderadamente bien estructurada o cuenta con fondos limitados para ser investigada. Por su parte, Matland (1995) citado por Winter (2018) considera que depende del grado de ambigüedad en los objetivos y los medios de una política pública, así como del grado de conflicto: si la política es clara y tiene un bajo nivel de conflicto es adecuado emplear modelos tradicionales “de arriba hacia abajo”; si la política es clara, pero tiene un alto nivel de conflicto debería preferirse modelos como el de Mazmanian-Sabatier.

Tabla 1. Conceptos centrales de los enfoques *top-down*

Dimensión	Concepto	Definición
Diseño institucional y organizacional	Política pública e implementación	La política pública, entendida por etapas y desde una perspectiva estadocéntrica, separa el diseño o momento político de decisión de la implementación o momento administrativo de gestión. La implementación desarrolla dicha gestión materializando normativas legales en funciones técnicas claras y acciones racionales. Dicho proceso opera sin modificaciones en todas las instancias de autoridad y jerarquía, y tiene por referente para calificar la realidad los tipos ideales weberianos (Hogwood y Gunn, 2018; Hupe, 2018).
	Complejidad de la acción conjunta	Puntos de decisión que requieren la autorización de varios actores (Hupe 2018:80). Aumenta en la medida que existen más puntos de decisión (puntos claros) y mayor necesidad de lograr acuerdos entre más actores (Leyva y Correa, 2018:6).
	Validez teórica causal	Comprensión adecuada del problema con acciones coherentes con la causalidad del mismo, con pocos eslabones intermedios (Hogwood y Gunn, 2018)
	Eslabones verticales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Eslabón del campo de la política: redes limitadas entre organizaciones que llevan a cabo la implementación.</li> <li>- Eslabón de la organización: vínculo institucional entre el campo de políticas y la primera línea del sistema de implementación.</li> <li>- Eslabón de la primera línea: donde se promulga la intervención de y con los miembros del grupo objetivo (Moulton y Sandfort, 2017).</li> </ul>
Condiciones que aseguran el éxito	Éxito	Cumplimiento de los objetivos fijados formalmente, por estatuto normativo.
	Resolución prescriptiva	Orientado al cumplimiento exitoso de los objetivos, este enfoque resuelve los problemas prescribiendo de manera precisa y homogénea el comportamiento deseado, aumentando el control sobre los funcionarios a través de normativas.
	Brecha o déficit de implementación	Diferencia entre lo propuesto –expectativas en la cúpula– y los resultados logrados –percepciones en la base– (Hill y Hupe, 2002; Cairney, 2018).

Tabla 1 (Continuación)

Dimensión	Concepto	Definición
	Interacción social en eslabones	Tácticas no jerárquicas empleadas efectivamente para orientar la implementación y el cumplimiento de objetivos, reduciendo así la ambigüedad en ellos (Hupe, 2018).
	Coherencia estatutaria	Grado de coherencia entre el diseño, las estructuras de implementación y las características del grupo objetivo. El éxito de la política dependerá de la capacidad del estatuto (la ley) para estructurar la implementación del programa de manera que satisfaga las necesidades de los grupos objetivo y cumpla los propósitos generales de la política (Mazmanian y Sabatier, 1986).
	Tratabilidad de los problemas públicos	Hay problemas más sencillos de atender que otros, definidos con mayor claridad y que, por tanto, se asocian más fácilmente a cambios de comportamiento (Sabatier y Mazmanian, 2003).
	Gobernanza	Vista como problema asociado al vaciamiento del Estado y la falta de poder central para lograr los propósitos de las políticas gubernamentales (Rhodes, 1997 citado por Cairney, 2018:215).
Análisis de los procesos en función de las características propias de las políticas públicas	Situaciones en las que se recomienda el enfoque	<ul style="list-style-type: none"> <li>– La implementación está dominada por una ley específica.</li> <li>– La situación está bien estructurada o se cuenta con fondos limitados para ser investigada (Sabatier, 1986).</li> <li>– La política es clara y tiene un bajo nivel de conflicto (Matland, 1995 citado por Winter, 2018).</li> </ul>

Elaborada por la autora, agrupando los conceptos según las dimensiones analíticas de López (2020).

## Enfoque *bottom up* o “de abajo hacia arriba”

De tan generales que son, los objetivos y reglas de los programas públicos, a veces resultan poco útiles para la operación cotidiana. Por consiguiente, los servidores públicos en el nivel de la calle deben decidir con base en su criterio. Por supuesto, detrás de ello siempre hay regulaciones, instrucciones de los superiores y lineamientos operativos. Pero son los servidores públicos quienes, en última instancia, con base en sus experiencias previas y los estereotipos que han desarrollado toman las decisiones.

—Mauricio I. Dussauge

El enfoque *bottom-up* está orientado a identificar el funcionamiento empírico e informal de las políticas públicas, centrando la atención en la base o periferia de la implementación. Su objetivo es analizar los momentos en los que ocurren los problemas, por ello presta atención a los actores en contacto directo con la población objetivo. A diferencia del *top-down*, no se enfoca en la estructura formal ni en la brecha de implementación entre objetivos y resultados, sino en los problemas en puntos de la implementación, y en las soluciones a través de cambios comportamentales de individuos y grupos.

Al cambiar la mirada desde la estructura formal de la política hacia la resolución de los problemas que afectan a los actores involucrados en la implementación, el paradigma legal-racional se ve cuestionado. La dimensión política de la implementación se hace más notoria a través de variables como conflicto, ambigüedad y discrecionalidad. Emergen aspectos de interés para el análisis de los resultados de la política: la presencia de nuevos actores —privados, asociativos, informales, burocracia de nivel de calle (Winter, 2018); la estructura empírica, con múltiples jerarquías involucradas, las cuales se refuerzan entre sí y, dado su carácter normativo, por lo general, no coinciden con las relaciones empíricas (Hupe, 2018); y nuevos criterios no soportados en la autoridad política de la norma, sino en el mercado, la experiencia, y las creencias.

Los cambios de la gestión pública durante la década de los ochenta permitieron la emergencia de un paradigma económico-racional, en el cual la regulación y la legitimidad no se soportan en la normatividad, sino en el mercado (Roth, 2019). Este cambio conlleva que los implementadores y analistas se centren en el resultado ofrecido a la población objetivo y no únicamente en el cumplimiento de los formalismos jurídicos de la estructura burocrática. De este modo, diferentes autores han relevado otros indicadores de evaluación, por ejemplo, los problemas específicos de la política, definidos por Winter (2018), y los resultados o productos frente a los insumos, señalados por Hupe y Hill (2018).



Otra consecuencia de la transformación de la gestión pública fue aceptar la naturaleza recíproca de las relaciones de autoridad que van de arriba hacia abajo, y también de abajo hacia arriba. El abordaje de los problemas en la implementación debe tener presente tanto la norma (autoridad formal) como los incentivos y sanciones (autoridad informal), que orientan la práctica de los burócratas hacia el cumplimiento de los objetivos (Elmore 1982 citado por Roth, 2019).

Los burócratas a nivel de calle o de ventanilla, y su discrecionalidad, son quizá los conceptos que más distancian a este enfoque del paradigma legal-racional. Entendidos como actores en contacto directo con la población objetivo o “grupo de servidores públicos que toman decisiones discrecionales para responder a las presiones de sus puestos, a las exigencias de los ciudadanos y a las generalidades/vaguedades de las regulaciones y objetivos públicos” (Dussauge, 2018:10) son contrarios al tipo ideal weberiano del burócrata neutral, técnico e imparcial, que ejerce sus funciones sin pasiones. Su discrecionalidad, en cuanto fenómeno multidimensional con acciones moldeadas por creencias personales y normas morales (Hupe y Buffat, 2018) (Hill y Hupe, 2003), tiene lugar ante las características del trabajo en la base y ante la generalidad y ambigüedad que caracteriza a los objetivos y reglas de las políticas (Maynard-Moody y Portillo, 2018; Hupe y Buffat, 2018; Buffat, 2018).

Aunque las acciones de los burócratas de nivel calle son influenciadas por los superiores políticos y administrativos, la maquinaria organizacional de implementación, sus propios conocimientos y actitudes, y las cargas de trabajo, clientes y otras presiones (May y Winter, 2018), su discrecionalidad no se ve limitada por la supervisión y el control (Maynard-Moody y Portillo, 2018). Por el contrario, problematiza la centralidad del Estado y sus instancias de gobierno como únicas fuentes de autoridad, legitimidad y capacidad de agencia en la implementación (Moulton y Sandfort, 2017; Maynard-Moody y Musheno, 2018).

### *Diseño institucional y organizacional*

Reconocer los problemas que se generan en la implementación partiendo de las instancias más bajas o periféricas posibilita generar soluciones a través de recursos o cambios de comportamiento de los burócratas, desde la base hacia las instancias más altas o centrales (Roth, 2019). Iniciar desde abajo, donde se encuentra la población objetivo, responde a la comprensión de la implementación desde la efectiva concreción de las buenas ideas, ubicando el interés en la adecuada, oportuna y eficiente provisión de la política pública a los “clientes o usuarios”. Igualmente, y con base en el marco de la gobernanza múltiple, Hupe y Hill (2018) consideran la implementación un proceso multilocal, es decir, un grupo de actividades

de diferentes escala y lugares, significado como subproceso, según el contexto y la evidencia empírica.

Siguiendo a Roth (2019), la perspectiva “de abajo hacia arriba” corresponde a un cambio de interés dentro la gestión pública: de lo político-administrativo hacia el cliente o usuario, y en la legitimación de la legalidad hacia la eficiencia económica y la calidad del producto o servicio. Así, el diseño institucional y organizacional debe responder a estos cambios en las prioridades de la gestión pública.

El diseño de la política tiene relevancia en el enfoque “de abajo hacia arriba” pues genera la posibilidad de superar problemas derivados de objetivos imprecisos y estructuras de implementación complejas. Al hacer hincapié en los burócratas de ventanilla y los actores intermediarios de la política (actores clave en el diseño, dado que sus capacidades, compromiso y claridad de acción influyen en los resultados de implementación), en el *bottom-up* se aborda la discrecionalidad de los burócratas de nivel de calle desde su inevitabilidad (Dussauge, Cejudo y Pardo, 2018; Lipsky, 2018; Maynard-Moody y Portillo, 2018), ya que el ejercicio de su cargo conlleva dos tensiones —que por lo general no pueden eliminarse con prescripciones basadas en la autoridad política y los mecanismos de rendición de cuentas—: 1) la formulación de la política es pensada para la generalidad y la igualdad, mientras que los servicios a ciudadanos y ciudadanas son casos particulares y desiguales entre sí (Dusaugue, Cejudo y Pardo,); y 2) la brecha entre las demandas de servicios y la disponibilidad limitada de recursos (Hupe y Buffat, 2018). Tensiones que bajo el concepto de brecha del servicio público han tratado de ser explicadas.

Lipsky (1980), al definir la brecha del servicio público o *public service gap*, aborda la experiencia de los burócratas de nivel de calle ante la distancia entre lo que les exigen los mandatos legislativos, los administradores y la ciudadanía, por un lado, y sus recursos limitados, por otro. Dada esta situación, estos actores buscan emplear mecanismos de adaptación que distorsionan sistemáticamente su trabajo en relación con las intenciones de la ley.

Desde la identificación de múltiples recursos y actores que inciden en la efectiva obtención de los resultados fijados, el enfoque “de abajo hacia arriba” encuentra múltiples autoridades en la implementación (Maynard-Moody y Portillo, 2018): la formal, no siempre la mejor solución ni la más eficiente; y las informales, que amplían las posibles soluciones basadas en el mercado, las capacidades de los intermediarios, las creencias de los burócratas y otras fuentes de control de la discrecionalidad.

Así, reconocer una autoridad diferente a la política y, por tanto, nuevos y múltiples actores permite la emergencia del concepto de gobernanza dentro de la implementación; Rhodes (1997:50) la define como “redes que se organizan a sí mismas” o “conjuntos autoseleccionados de organizaciones dentro de las cuales se

correlacionan una variedad de organizaciones públicas y privadas” (citado por Cairney 2018:216). Vinculada al concepto de gobernanza múltiple, se diferencia de la del enfoque *top-down* por no ser jerárquica, sino policéntrica, y estar conformada por diferentes redes de actores, interdependientes del nivel nacional, subnacional o regional, que se incorporan al proceso político como representantes de intereses e identidades diferentes, pero compartiendo un interés común sobre la política. Siendo conscientes de que la cooperación es la alternativa para alcanzar objetivos que por sí solos no lograrían conseguir, estas redes de actores intercambian recursos para conseguir dicho interés (Rodríguez, 2019). Hupe y Hill (2018) diferencian al menos tres tipos de gobernanza: la constitucional, referente a las instituciones de diseño; la direccional, en relación con instituciones de orientación; y la operacional, enfocada en la realización de las acciones.

Las múltiples jerarquías y regímenes público-administrativos relevados con el enfoque *bottom-up* brindan una mayor libertad para la implementación a nivel organizacional e individual, toda vez que, al contar los funcionarios con mayores capacidades y destrezas, se logra compensar la falta de claridad de los objetivos (Hupe, 2018). Los múltiples actores involucrados en la implementación deben ser reconocidos y analizados en cuanto parte esencial de este enfoque, ya que, como insiste Cairney (2018), en la práctica la implementación no se desarrolla en una única organización ni tampoco en un solo programa, pues fijar un único agente central responsable de la política es ignorar la complejidad y facilitar sentimientos de impotencia y fracaso que también inciden en los resultados.

Igualmente, el reconocimiento del carácter multilocal de la implementación – que se distancia de la comprensión por etapas del proceso de política, así como de la subordinación de la implementación como etapa técnica a la formulación– permite incorporar otros estratos, formales e informales, implicados en diferentes momentos de la política, que son investigados desde la práctica, junto con las relaciones que se generan entre los diferentes niveles y actores.

### *Condiciones que aseguran el éxito*

Cuanto más próximos estemos de la fuente del problema, mayor será nuestra capacidad de influenciarla. La capacidad de sistemas complejos para resolver problemas no depende de su control jerárquico, sino de llevar al máximo la discrecionalidad hasta el punto en que el problema sea más inmediato (Elmore 1982 citado por Roth 2019:203).

Para el enfoque *bottom-up*, el éxito de una política se define tanto por los objetivos fijados formalmente como por otros factores, por ejemplo, los problemas específicos de la política, definidos por quien investiga (Winter, 2018); la relación entre resulta-

dos/productos e insumos designados (Hupe y Hill, 2018); la primacía de la decisión moral sobre la autoridad política, la cual genera un significado de éxito para los burócratas de nivel de calle (Maynard-Moody y Musheno, 2018); la modificación de una política por parte de los formuladores ante la divergencia entre las acciones de los burócratas de nivel de calle y los objetivos de las políticas (Gofen, 2018); o criterios de creatividad, innovación y liderazgo administrativo (Roth, 2019).

Frente a problemas transversales a la implementación, como la ambigüedad de los objetivos de la política, la discrecionalidad de los burócratas de nivel de calle y la multiplicidad de actores, el enfoque “de abajo hacia arriba” ha planteado soluciones para incidir en el éxito de sus resultados. Respecto a la ambigüedad, se sugieren ajustes institucionales para superarla, bien sea basados en el mercado, que generan cuasimercados e incentivos/sanciones económicas, o basados en la autoridad política, que producen normatividad que restrinja la acción, por ejemplo, a través de medidas prescriptivas y mecanismos de rendición de cuentas (Roth, 2019). Las primeras, soportadas en la teoría de la elección racional y el paradigma económico-racional, logran, por lo general, alinear discrecionalidad y objetivos; por el contrario, las segundas redireccionan las instancias de discrecionalidad, más no las disminuyen ni eliminan (Dusage, Cejudo y Pardo, 2018).

La imprecisión y poca claridad de las políticas también encuentra una alternativa de gestión en los recursos de implementación, comprendidos como la ayuda que proveen individuos u organizaciones a los burócratas de nivel de calle para aprender sobre política pública, mejorar las prácticas o reformar el carácter de los servicios prestados a sus clientes (Hill 2018). Los recursos de implementación se benefician con la autoridad por la experiencia y los conocimientos sobre temas poco claros o novedosos, logrando aproximar sus decisiones y acciones cotidianas a los objetivos de las políticas.

Retomando la brecha del servicio público planteada por Lipsky (1980) y su asociación con la discrecionalidad de los burócratas de nivel calle, algunos autores han explorado factores que inciden en sus creencias, comportamientos y acciones. Partiendo de la inevitabilidad de la discrecionalidad y afirmando que las soluciones deben generarse en la base del proceso para lograr mayor eficiencia, han descrito medidas que podrían redireccionar la discrecionalidad. Es el caso de Maynard-Moody y Musheno (2018) quienes señalan como medidas correctivas el autocontrol según creencias, capacitación y profesionalismo; la influencia mutua entre colegas; y la influencia de los ciudadanos.

May (2018), por su parte, presenta tres conjuntos de disposiciones del diseño que orienten la acción a la consecución de resultados: las que desarrollan las capacidades de los intermediarios para realizar las acciones necesarias; las que fomentan un mayor compromiso de estos con los objetivos de la política; y las que los vinculan

para apoyar el enrutamiento de las líneas de acción deseadas. En complemento, Dusauge, Cejudo y Pardo (2018), concordando con Lipsky (2018), afirman que las condiciones estructurales del trabajo, como la relación demandas-recursos o la carga laboral, también deberían tenerse en cuenta dentro de los ajustes institucionales.

Desde un enfoque más comportamental, en varias investigaciones se ha analizado al burócrata de calle y su discrecionalidad a fin de aumentar el éxito de las políticas. Tummers ofrece cuatro conceptos centrales para la comprensión de la dimensión psicológica y el comportamiento de estos actores ante las exigencias externas e internas.

El primer concepto –también descrito por Lipsky (2010) y Nielsen (2006)– es el de *coping* (afrentamiento). Con este se habla de los esfuerzos conductuales empleados al interactuar con usuarios y usuarias, a fin de controlar, tolerar o reducir las exigencias externas e internas, así como los conflictos que enfrentan cotidianamente (Tummers et al., 2018).

El segundo es el de alienación política (Tummers, 2012:3), o estado cognitivo general de desconexión psicológica del programa de política que se está implementando. Este se materializa principalmente en dos medidas operativas: la impotencia y la falta de sentido. La impotencia se refiere al grado de influencia que tienen los profesionales públicos sobre la configuración de un programa de políticas; dicha influencia puede ser a nivel estratégico, es decir, en el contenido de la política, táctico, en la forma en que la política se concreta dentro de una organización, y operacional, con relación a la implementación real de la política (Tummers, 2012). La falta de sentido denota el nivel de comprensión del individuo acerca de la política en la que está involucrado, comprensión que puede estar en un horizonte societal –valor añadido de la política a objetivos socialmente relevantes– o a nivel del cliente –valor añadido de su propia implementación de la política para sus propios usuarios– (Tummers, 2012).

Las otras dos nociones clave son las de *creaming* (desviación) y *gatekeeping* (control de acceso). La primera, descrita por Lipsky (2010), Nielsen (2006) y Tummers et al. (2015), es un tipo de raciocinio que conlleva la selección de casos fáciles, bien definidos o con mayor propensión al éxito y la postergación de aquellos difíciles, demorados, complicados o indeseables. El segundo término se refiere a las modificaciones en las concepciones que trabajadores y trabajadoras tienen sobre sus clientes, lo cual implica la reinterpretación de criterios de elegibilidad, el desarrollo de criterios informales y la imposición de costos adicionales para el acceso de bienes y servicios públicos (Lipsky, 2010; Brodtkin y Majmundar, 2010; Ellis, 2011).

Pasando a la divergencia, otro concepto planteado por Gofen (2018), se analizan las acciones de los burócratas de nivel de calle que van en contra de las directivas formales de la política y los deseos de los mandos superiores. El autor identifica tres

aspectos de dicho comportamiento: la motivación, relacionada con un beneficio propio o para otras personas; la transparencia, asociada con lo oculto o público que llegan a ser sus acciones frente a colegas o supervisores; y la colectividad, que hace referencia a si las acciones son de tipo individual o colectivas.

En tanto, Hogwood y Gunn (2018) reconocen que existe una gama de alternativas complejas, más allá de aceptar o resistir el cambio. Enlistan algunas generalizaciones sobre posibles fuentes de resistencia relacionadas con la implementación de políticas públicas: miedo al cambio por sí mismo, asociado a incertidumbre, ambigüedad, repercusiones económicas, recursos a invertir para adquirir nuevos aprendizajes, implicación de nuevas responsabilidades, modificaciones en los estándares o estatus ya adquiridos; resentimiento, al interpretar el cambio como sinónimo de fallas o deficiencias graves por parte suya o de su equipo; confusión ante la naturaleza de los cambios y los objetivos planteados; y el fenómeno de “empujar el cambio”, es decir, aquellas transiciones demasiado breves o con consultas apresuradas.

Como acertadamente sentencia Brodtkin (1997:4) sobre los burócratas de nivel de calle “no hacen exactamente lo que quieren ni exactamente lo que les dicen que deben querer. Hacen lo que pueden”. De allí que el enfoque *bottom-up* conciba la discrecionalidad como un factor potencialmente beneficioso para los resultados esperados, toda vez que es reconocida como autoridad informal que incide desde abajo y al mismo tiempo se relaciona con la autoridad formal o normativa que viene desde arriba.

Dar lugar analítico a la discrecionalidad le permite al campo de la implementación abordar nuevos horizontes de investigación para explorar la relación discrecionalidad-implementación. Se pueden citar varios ejemplos: medir tipos y niveles de influencia de políticos y gerentes sobre las acciones de los burócratas de nivel de calle (May y Winter, 2018); construir conceptualizaciones de variables objetivas (entorno contextual) y subjetivas (percepción de burócratas) sobre la discrecionalidad (Hupe y Buffat, 2018); o identificar leyes de comportamiento predecibles sobre acciones y decisiones de los burócratas y su relación con la normatividad prescriptiva (Maynard-Moody y Portillo, 2018).

### *Análisis de los procesos en función de las características propias de las políticas públicas*

Sabatier (1986) encuentra pertinente el enfoque “de abajo hacia arriba” en situaciones en las que varias y diferentes políticas se dirigen hacia un problema en particular, y en las que el interés principal es la dinámica de distintas situaciones locales. En casos donde la estructura formal de la política no es unificada y la distancia entre

formuladores e implementadores otorga mayor complejidad a la implementación en los niveles bajos, el *bottom-up* parece ser la herramienta con mayor validez y pertinencia.

Por su parte, Matland (1995) citado por Winter (2018) subraya que el valor relativo de los enfoques depende de la ambigüedad de los objetivos y medios, así como del grado de conflicto de la política pública. Si la política es ambigua y con un nivel de conflicto bajo, el enfoque “de abajo hacia arriba” debe ser la elección. Este esquema encuentra resonancia con las tipologías propuestas por Roth (2019), quien retomando a Ingram (1990) afirma que para las políticas con objetivos abiertos (con costos de negociación altos) y procedimientos flexibles (con costos de información bajos) resulta “necesario tomar como referente para su análisis, elementos cercanos a los implementadores” (Roth 2019, 219-220), en los cuales la creatividad, el liderazgo administrativo y la capacidad de innovación pueden funcionar como criterios de evaluación.

Tabla 2. Conceptos centrales de los enfoques *bottom-up*

Dimensión	Concepto	Definición
Diseño institucional y organizacional	Política pública e implementación	Las políticas públicas suelen tener “objetivos múltiples, lenguaje impreciso y estructuras de implementación complejas” (May, 2018:143).  La implementación se entiende desde la efectiva concreción de buenas ideas; su interés principal es la provisión de la política a los clientes o usuarios desde criterios de calidad, oportunidad y eficiencia. Desde el marco de gobernanza múltiple, la implementación es un proceso multilocal (Hupe y Hill, 2018).
	Brecha del servicio público (public service gap)	Los burócratas del nivel de calle experimentan la diferencia entre lo que les exigen los mandatos legislativos, los administradores y los ciudadanos, por un lado, y sus recursos limitados, por el otro. En esta situación emplean mecanismos de adaptación que distorsionan sistemáticamente su trabajo en relación con las intenciones de la ley (Lipsky, 1980).
	Burocracia a nivel de calle	Servidores públicos que toman decisiones para responder a las presiones de sus puestos, a las exigencias de la ciudadanía y a las generalidades/vaguedades de las regulaciones y objetivos públicos; por lo cual no son solo implementadores, sino también activos reformuladores de políticas (Dussauge, 2018:10).

Tabla 2. (Continuación)

	Discrecionalidad	Toma de decisiones del burócrata de calle con base en su criterio, experiencias previas, habilidades y estereotipos desarrollados en su práctica (Dussauge, 2018:9).
	Autoridades múltiples	De dos tipos: la formal, relacionada con la normatividad y prescripciones legislativas; y las informales, es decir, los incentivos y las sanciones basadas en el mercado, la experiencia, las capacidades de los intermediarios y las creencias de los burócratas de nivel calle, etc.  Aun cuando la autoridad formal va de arriba hacia abajo y las informales en sentido contrario, entre ellas se establecen relaciones de reciprocidad, las cuales deben favorecer la delegación de responsabilidades hacia los niveles inferiores, dada su mayor proximidad a las tareas esenciales de la organización (Elmore, 1982 citado por Roth, 2019; Maynard-Moody y Portillo, 2018).
	Gobernanza [múltiple]	Conjuntos autoseleccionados de organizaciones dentro de las cuales se correlacionan una variedad de organizaciones públicas y privadas (Rhodes, 1997 citado por Cairney, 2018:216).  [Múltiple] Organización policéntrica conformada por diferentes redes de actores, interdependientes y cooperativas entre sí, del nivel nacional, subnacional o regional, que se incorporan al proceso político como representantes de intereses e identidades diferentes, pero compartiendo un interés común sobre la política (Rodríguez 2019). Se distinguen tres tipos: la constitucional, la direccional y la operacional (Hill y Hupe, 2018: 88).
Condiciones que aseguran el éxito	Éxito	Definido no solo por los objetivos fijados formalmente, sino también por otros factores como los problemas específicos de la política (Winter, 2018); la relación entre resultados/ productos e insumos designados (Hupe y Hill, 2018); la primacía de la decisión moral sobre la autoridad política (Maynard-Moody y Musheno, 2018); la modificación de la formulación de una política, tras haber iniciado la implementación (Gofen, 2018); o los criterios de creatividad, innovación y liderazgo administrativo (Roth, 2019).
	Recursos de implementación	Ante la imprecisión y poca claridad de las políticas, involucramiento de individuos u organizaciones con autoridad, por experiencia y conocimientos, sobre temas poco claros o novedosos, pueden enseñar sobre la política e indicar mejores prácticas de implementación. También pueden ser las reformas destinadas a cambiar el carácter de los servicios prestados a los clientes (Hill, 2018).



Tabla 2. (Continuación)

Dimensión	Concepto	Definición
	Ajustes institucionales	La ambigüedad de los objetivos de una política puede superarse a través de soluciones basadas en el mercado, a través de incentivos/sanciones económicas; o basadas en la autoridad política por medio de medidas prescriptivas y mecanismos de rendición de cuentas (Roth, 2019).
	Factores que inciden en la discrecionalidad	<p>Aunque inevitable, la discrecionalidad podría redirigirse por medio de acciones que incidan en las creencias, comportamientos y acciones del burócrata de nivel calle, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Autocontrol según creencias, capacitación y profesionalismo; influencia mutua entre colegas; e influencia de los ciudadanos (Maynard-Moody y Musheno, 2018).</li> <li>- Disposiciones de diseño (May, 2018)</li> <li>- Condiciones estructurales del trabajo (Dusaugue, Cejudo y Pardo, 2018; Lipsky, 2018)</li> <li>- Coping o afrontamiento (Tummers et al., 2018)</li> <li>- Alienación política, impotencia y falta de sentido (Tummers, 2012; Tummers et al., 2018)</li> <li>- Creaming o desviación (Lipsky, 2010; Nielsen, 2006; Tummers et al., 2015)</li> <li>- Gatekeeping o control de acceso</li> <li>- Divergencia (Gofen, 2018)</li> <li>- Resistencia (Hogwood y Gunn, 2018)</li> </ul>
Análisis de los procesos en función de las características propias de las políticas públicas	Situaciones en las que se recomienda el enfoque	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Varias y diferentes políticas se dirigen hacia un problema en particular y el interés principal es la dinámica de distintas situaciones locales (Sabatier, 1986).</li> <li>- La estructura formal de la política no es unificada y la distancia entre formuladores e implementadores otorga mayor complejidad a la implementación en los niveles bajos (Sabatier, 1986).</li> <li>- Política ambigua y con nivel de conflicto bajo (Matland, 1995 citado por Winter, 2018).</li> <li>- Políticas con objetivos abiertos, con costos de negociación altos y procedimientos flexibles, y con costos de información bajos (Ingram, 1990 citado en Roth, 2019).</li> </ul>

Elaborada por la autora, agrupando los conceptos según las dimensiones analíticas de López (2020).

## Reflexiones finales

Los enfoques *top-down* y *bottom-up*, al ser predominantes dentro del campo de implementación, poseen un mayor desarrollo en el ámbito investigativo, gozando de marcos conceptuales y analíticos delimitados que han sido ajustados a las diferentes materializaciones del Estado y a la pluralidad de políticas públicas. Sin embargo, a partir del reconocimiento de sus limitaciones y posibilidades, así como de la necesidad de nuevas variables y perspectivas útiles frente a la realidad diversa, compleja y contingente, en las últimas décadas han emergido alternativas, etiquetadas bajo el nombre de tercera y cuarta generación, que buscan ahondar en la comprensión de la implementación, superando la dicotomía entre los dos enfoques principales y desarrollando nuevas perspectivas analíticas.

Autores como Sabatier (1979), para el caso de *top-down*, y Elmore (1982) citado en Roth (2019), para el de *bottom-up*, partiendo de reconocer las potencialidades de los enfoques, han propuesto síntesis de ambos según las características de la investigación y de la política, o generando marcos que contengan variables de ambos enfoques.

Tras lo que se considera un fracaso en la consolidación y desarrollo de la tercera generación de los enfoques de implementación,<sup>2</sup> nuevas alternativas teóricas han sido propuestas desde la resignificación de categorías tradicionales del campo. La actualización de conceptos de *top-down* y *bottom-up* y el surgimiento de nuevos intereses, variables y temas de políticas han sido los insumos para lo que se ha denominado la cuarta generación de los estudios de implementación.

Desde el Norte Global, destaca la investigación de Moulton y Sandfort (2017), quienes basándose en el interaccionismo simbólico y la teoría de la complejidad (desde la multideterminación y entendiendo la implementación como sistema abierto) proponen una alternativa a la centralidad de la norma y a la de los burócratas de nivel de calle, a partir de un marco analítico que convoca al impulsor de cambios –actor con habilidad social para inducir cooperación–, al policentrismo –múltiples agentes con autoridades diferentes–, y al campo estratégico de acción

2 Ante investigaciones que carecían de rigurosidad metodológica, estudiaban pocos casos y, consecuentemente, sobrevaloraban la influencia de determinadas variables en el éxito o fracaso de las políticas, Malcolm Goggin (1986), establece un hito al realizar un llamado para fortalecer teórica y metodológicamente el campo a partir de rigurosos diseños de investigación comparada, con métodos estadísticos que precisen mejor las relaciones entre variables y con alcances longitudinales de entre cinco y diez años. Tildada como la tercera generación de los estudios sobre implementación, la propuesta de Goggin (1986) ha tenido un bajo impacto, sobre todo por los requerimientos que exige. Por una parte, Winter (2018) concuerdan en que la evolución teórica del campo puede darse en teorías parciales, con sus correspondientes hipótesis, y no en una teoría parsimoniosa para todos los casos de implementación. Por otra, Winter (2018) llama la atención sobre las dificultades que genera la propuesta, por la alta demanda de recursos, por la larga temporalidad, así como de coordinación, ante el carácter comparativo entre Estados.

multinivel. Las autoras identifican el grado de influencia de las diferentes autoridades, las habilidades sociales y los choques exógenos como los principales determinantes del éxito.

Para el caso del Sur Global, los desarrollos teóricos de Coelho Pires (2019) son únicos e innovadores dentro del campo. A diferencia de los enfoques hegemónicos de implementación tipo *bottom-up*, en su abordaje no considera la desigualdad social consecuencia distributiva de la discrecionalidad, sino un elemento constitutivo de los procesos de implementación, que se presenta en las interacciones entre burócratas de nivel calle y usuarios. Al igual que Moulton y Sandfort (2017), su enfoque se fundamenta en el interaccionismo simbólico, prescribiendo un análisis microsocia para describir cómo dichas interacciones, asimétricas y desiguales, tienen consecuencias simbólicas, producen efectos en la identidad de los usuarios, reproducen estigmatizaciones sociales dominantes y afectan la construcción de un sentido de lugar y posición social.

El burócrata al nivel de calle no es más un agente que busca su autopreservación emplea la discrecionalidad para lidiar con condiciones adversas de su trabajo. Al igual que el usuario, es una subjetividad construida socialmente y renegociada en la interacción con el otro, a través de procesos de coproducción. Los principales mecanismos identificados como factores de (re) producción de desigualdades y exclusiones sociales son los siguientes: clasificaciones y juzgamientos, regulación moral, resistencias y divergencias, instrumentalización selectiva y dispositivos de fijación de sentido, y desequilibrios de poder y de representación institucional.

Concluyendo se debe subrayar que los enfoques *top-down* y *bottom-up* permitieron al campo de la implementación transitar de los estudios exploratorios e inductivos a la construcción de marcos de análisis que orientan los nuevos ejercicios investigativos (Winter, 2018). Estos enfoques establecen dos perspectivas para aproximarse al fenómeno, con disposiciones conceptuales y metodológicas que llenan de significado la implementación, la burocracia y el éxito de las políticas.

Es perentorio incursionar en nuevos abordajes, más congruentes con el contexto sociohistórico de nuestros países, así como con los avances teóricos y epistemológicos de la posmodernidad, incluyendo marcos explicativos como el decolonial, la interseccionalidad, la teoría de los afectos, la del cuidado, el postestructuralismo y la complejidad. Todo esto con el fin de fortalecer las bases conceptuales del campo y mejorar el asesoramiento político y la conducción de políticas públicas, y, sobre todo, transformar las realidades de nuestra región, las cuales, a pesar de la acción del Estado a través de políticas públicas, siguen caracterizándose por inequidades, desigualdad y precariedad en las condiciones de vida.

## Referencias

- Brodkin, Evelyn Z. 2018. “La rendición de cuentas en las organizaciones de nivel de calle”. En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 343-368. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Brodkin, Evelyn Z., y Malay Majmundar. 2010. “Administrative Exclusion: Organizations and the Hidden Costs of Welfare Claiming”. *Journal of Public Administration Research and Theory* 20 (4): 827-848. <https://doi.org/10.1093/jopart/mup046>
- Buffat, Aurélien. 2018. “La burocracia de nivel de calle y el gobierno electrónico”. En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 283-304. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Cairney, Paul. 2018. “La implementación y el problema de gobernanza: Una perspectiva de los grupos de presión. En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 213-244. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Coelho Pires, Roberto Rocha. 2019. *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Río de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.
- Dussauge, M.I., Cejudo, G.M. y Pardo, M.C. (eds.) 2018. *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Dussauge, Mauricio I. 2018. “Implementación de políticas públicas: una mirada a 45 años de discusiones académicas”. En *Implementación de políticas públicas y construcción de paz: reflexiones y estudios de casos en Colombia*, compilado por Jenny Elisa López Rodríguez, Olga Lucía Salamanca y André-Noël Roth Deubel, pp 5-51. Bogotá, Colombia: Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina de la Vicedecanatura de Investigación y Extensión de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.
- Ellis, Kathryn. 2011. “‘Street-level bureaucracy’ revisited: the changing face of frontline”. *Social Policy and Administration* 45 (3): 221-244. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2011.00766.x>
- Gofen, Anat. 2018. “Cuidado con la brecha: dimensiones e influencia de la divergencia en la implementación de políticas públicas a nivel de calle”. En *Las buro-*

- cracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 305-342. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hill, Heather C. 2018. “Comprender la implementación. Los recursos de los burocratas de nivel de calle para reformar”. En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 127-162. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hill, M. y P. Hupe (2003), “The Multi-layer Problem in Implementation Research”, *Public Management Review*, 5(4), pp. 471-490
- Hogwood, Bryan, y Lewis A. Gunn. 2018. “Implementación”. En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 29-60. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hupe, Peter. 2018. “La tesis de una implementación incongruente: reexamen de Pressman y Wildavsky”. En *Implementación de políticas públicas: una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 91-116. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hupe, Peter, y Aurélien Buffat. 2018. “Una brecha de servicio público: cómo incorporar los contextos en enfoque comparativo sobre la burocracia de nivel de calle”. En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 203-236. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Hupe, P., & Hill, M. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London: Sage Publications
- Hupe, Peter, y Michael J. Hill. 2018. “‘Y lo demás es implementación’: Una comparación de enfoques sobre lo que sucede en los procesos de políticas públicas más allá de las grandes expectativas”. En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 275-299. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Lahera, Eugenio. 2006. “Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas?”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 35: 1-10. <https://bit.ly/3MpEHX2>
- Leyva, Santiago, y Pablo Correa. 2018. “La implementación del Acuerdo Final de Paz con las FARC: un análisis prospectivo desde las políticas públicas”. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance* 2 (1): 56-79. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol2/iss1/4>

- Lipsky, Michael. 2010. *Street level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- López Rodríguez, J. E. (2020). El proceso de implementación: algunos elementos de orden conceptual, tareas pendientes y retos en Colombia. En López Rodríguez, J. E., Salamanca, O. L., & Roth Deubel, A.-N. (Eds.), *La implementación de Políticas Públicas y La Paz: reflexiones y estudios de casos en Colombia*, pp: 53-91. Bogotá, Colombia: Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico Sociales Gerardo Molina de la Vicedecanatura de Investigación y Extensión de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia.
- May, Peter. 2018. “El diseño y la implementación de las políticas públicas”. En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, pp (141-329). Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas. Recuperado de Kindle (tamaño de texto mínimo)
- May, Peter, y Søren Winter. 2018. “Políticos, gerentes y burócratas de nivel de calle: influencias en la implementación de políticas”. En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 63-202. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Maynard-Moody, Steven, y Michael Musheno. 2018. “Agente del Estado o agente de los ciudadanos: dos narrativas sobre la discrecionalidad”. En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 85-126. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Maynard-Moody, Steven, y Shannon Portillo. 2018. “Teoría de la burocracia de nivel de calle”. En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 41-84. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Mazmanian, D.A. y P.A. Sabatier (1989), *Implementation and Public Policy*, with a New Postscript, Nueva York: Lanham.
- Mazmanian, D.A. y P.A. Sabatier (1983), *Implementation and Public Policy*, Glenview: Scott Foresman.
- Moulton, Stephanie, y Jodi R. Sandfort. 2017. “The Strategic Action Field Framework for Policy Implementation Research”. *The Policy Studies Journal* 45 (1): 144-169. <https://doi.org/10.1111/psj.12147>
- Nielsen, Vibeke Lehmann. 2006. “Are Street-level bureaucrats compelled or enticed to cope?”. *Public Administration* 84 (4): 861-889. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00616.x>

- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1973). *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All*. Berkeley: University of California Press
- Rodríguez, Claudia Marcela. 2019. "Gobernanza de múltiples niveles el caso de la Unión Europea". *Análisis Jurídico Político* 1 (1): 149-165. <https://doi.org/10.22490/26655489.3296>
- Roth Deubel, André-Noël. 2019. *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 14.ª ed. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P. A. (1979). The Politics of Problem Definition: Applying and Testing the Multiple Streams Framework in Comparative Policy Analysis. *Policy Sciences*, 12(2), 155-179.
- Sabatier, P.A. (1986), "Top-down and Bottom-up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis", *Journal of Public Policy*, 6(1), pp. 21-48
- Sabatier, P.A. y D.A. Mazmanian (1979), "The Conditions of Effective Implementation. A Guide to Accomplishing Policy Objectives", *Policy Analysis*, 5(4), pp. 481-504.
- Tummers, Lars. 2012. "Policy alienation of public professionals: the construct and its measurement". *Public Administration Review* 72 (4): 516-525.
- Tummers, Lars L. G., Victor Bekkers, Evelien Vink y Michael Musheno. 2018. "Cómo lidiar con el proceso de implementación de servicios públicos: una conceptualización y una revisión sistemática de la bibliografía". En *Las burocracias a nivel de calle. Una antología*, editado por Mauricio I. Dussauge Laguna, Guillermo M. Cejudo y María del Carmen Pardo, 237-282. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Tummers, Lars, Victor Bekkers, Evelien Vink y Michael Musheno. 2015. "Coping During Public Service Delivery: A Conceptualization and Systematic Review of the Literature". *Journal of Public Administration Research and Theory* 25 (4): 1099-1126. <https://doi.org/10.1093/jopart/muu056>
- Winter, Søren. 2018. "Perspectivas sobre la implementación: Estatus y reconsideración". En *Implementación de políticas públicas. Una antología*, editado por María del Carmen Pardo, Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, 61-90. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económica