

Capítulo 6

El diseño de la implementación de las políticas públicas

Santiago Leyva y Laura Toro

DOI: <https://doi.org/10.17230/9789587207743ch6>

El diseño de una política pública implica definir claramente los objetivos y los instrumentos para intervenir un problema público específico. No obstante, no basta con estos pasos previos, pues muchos diseños de políticas suelen incurrir en el error de no indicar, desde el mismo diseño inicial de la política, los actores que van a ejecutar dichos instrumentos, los pasos que estos deben seguir, sus espacios de coordinación, así como el rol del Estado, el mercado y la sociedad civil en este proceso (Hill & Hupe, 2002; Hupe & Saetren, 2014; Peters, 2014; Weimer & Vining, 2017). Todas estas deficiencias pueden llevar las políticas al fracaso, aun si el problema público está bien definido, los objetivos y las metas de la política son claros, sus instrumentos son los indicados y los recursos son suficientes (Pressman & Wildavsky, 1984). Es por esto por lo que los diseñadores de una política pública deben contemplar la dimensión organizacional e institucional a la hora de realizar un buen diseño.¹

No delinear correctamente la implementación de una política pública puede llevar a fijar un sinnúmero de objetivos irrealizables, que no cuentan con el respaldo de equipos y organizaciones con una capacidad real para llevarlos a cabo. En términos muy prácticos, no podemos olvidar que “las promesas pueden crear esperanzas, pero las promesas incumplidas pueden causar desilusión y frustración” (Pressman & Wildavsky, 1984, p. 6),² y ese es el riesgo de ignorar esta etapa. Es decir, la implementación de la política pública debe ser diseñada con anterioridad a su ejecución, previendo las dificultades que pueden emerger a la hora de materializar

¹ Se podría decir que en el diseño de la implementación confluye el diseño de las políticas con el diseño de las estructuras e instituciones en la disciplina de la Administración Pública; se trata pues de un área que refleja la interacción entre estos dos campos de conocimiento: Políticas Públicas y Administración Pública.

² Las traducciones de las citas de los textos en inglés son responsabilidad nuestra.

las alternativas de solución. Del mismo modo, se debe diseñar un modelo organizacional e institucional que pueda mantener los objetivos de las políticas sin muchas variaciones y que tenga las capacidades para aplicar los instrumentos de la manera en que fueron especificados en el diseño original de la política.

Precisamente sobre la formulación del modelo de implementación, Weimer y Vining (2017) señalan que es necesario hacer un diseño detallado en el que se consideren los objetivos, los actores, las capacidades necesarias y los retos de interacción con diferentes áreas de política. Todo esto entendiendo que el diseño de la implementación es un paso fundamental para asegurar que una política pública efectivamente se materialice. Si los mecanismos, las instituciones y organizaciones mediante los cuales la política va a operar no están claros desde antes de su ejecución, es muy probable que esta no sea funcional, que se convierta en una descripción trivial de cómo debe operar el Estado, o que su sentido se desgaste pronto entre los diferentes tipos de actores, con lo cual sus objetivos se irán disipando en el proceso de implementación.³

Antes de empezar con los criterios para el análisis y el diseño de la implementación de una política, debemos recordar que el debate sobre cómo delinear la implementación de políticas públicas estuvo centrado por muchos años alrededor de la pregunta más clave del diseño de la estructura organizacional: ¿conviene más una implementación con un control centralizado y por la vía de una organización jerárquica, con el fin de que existan objetivos unificados, pasos claros, información suficiente y un control preciso?, más conocido como enfoque *top-down* (Bardach, 1974; Pressman & Wildavsky, 1984); o si, por el contrario, ¿es preferible un diseño de implementación donde los burócratas de calle⁴ cuenten

³ Por ejemplo, un modelo de implementación clientelista, en el que los líderes de proyectos específicos no están allí por méritos sino por compromisos políticos, puede derivar fácilmente en un problema de ingobernabilidad de la política. El clientelismo lleva a que los equipos de trabajo persigan objetivos distintos a aquellos claramente especificados en el diseño. Algo similar podría ocurrir con un modelo de subcontratación vía mercado, en el que la fragmentación de las tareas no logre transferir el sentido estratégico de las acciones. Mantener la coherencia de la política y la homogeneidad de los resultados es un gran reto, que solo se logra con un buen diseño de implementación.

⁴ El término *burócratas de calle* es una traducción del concepto clásico *Street-Level bureaucracies* de Lipsky (1980), que hace referencia a los servidores públicos que realizan la prestación directa del bien o servicio. Es decir, el último eslabón de la cadena de implementación, que en realidad es el que tiene el primer nivel de cercanía con los ciudadanos, por lo cual

con un alto nivel de autonomía y tengan la discrecionalidad necesaria para adaptar los objetivos de la política a la variabilidad del contexto?, lo cual se conoce como un enfoque *bottom-up* (Elmore, 1979; Lipsky, 1980).

Estas dos posiciones originaron duros debates, que en cierto modo le dieron forma a la disciplina de la Administración Pública en las últimas tres décadas. Por fortuna, estas controversias de centralistas contra descentralistas y de controladores frente a delegadores le dieron paso a un enfoque que integra ambas visiones (Matland, 1995). Al respecto, Linder y Peters (1987) señalan que ambas perspectivas se deben integrar para lograr un modelo combinado de implementación en el que importa tanto el papel de la alta gerencia pública como el rol de los implementadores de calle y contratistas.⁵ Este enfoque integracionista, plenamente reconocido hoy en los manuales de política pública (Weimer & Vining, 2017), permite plantear los dos primeros criterios para evaluar el diseño de la implementación, los cuales consisten en la definición clara de un mapeo hacia adelante (*forward mapping*) para definir cómo se estructura la autoridad; y un mapeo hacia atrás (*backward mapping*) para definir el rol, las competencias y capacidades de los implementadores de calle y decidir el grado de delegación y discrecionalidad que estos actores obtendrán (Weimer & Vining, 2017).

Además de estos dos criterios, para diseñar la implementación de una política (o evaluar la calidad de su diseño) es necesario que una política pública incorpore una dimensión de *transversalización*, en la cual se definen los roles y los mecanismos de coordinación de los múltiples actores públicos que deben trabajar en la política. Este criterio es crucial, en especial en las políticas poblacionales (afrodescendientes, indígenas, etcétera), en las relacionadas con el ciclo de vida (primera infancia, niñez, juventud, adulto mayor, etcétera), y en aquellas dirigidas a resolver problemas en territorios concretos (el Plan del Pacífico, los territorios PDET, etcétera), dado que estos tipos de políticas incorporan a múltiples subsectores del Estado que precisan una coordinación muy fina. Cualquiera de estas políticas tiene

ha de adaptar la política a las necesidades del terreno. Dos ejemplos de burócratas de calle serían un guarda de tránsito o un maestro de escuela.

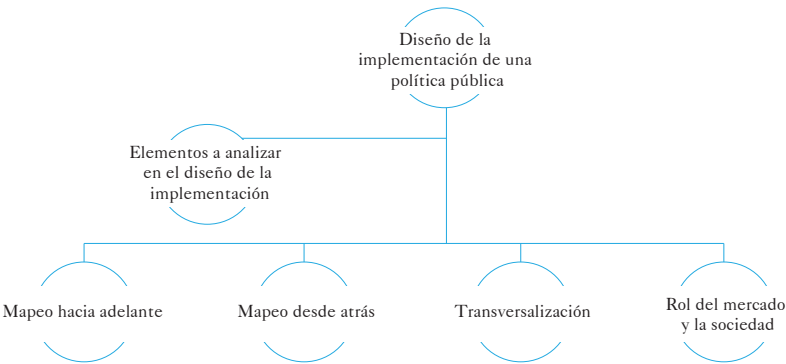
⁵ En el mismo sentido integracionista se pronunció Sabatier (1986), quien reconoció que el proceso de implementación debe estar claramente estructurado, pero, al mismo tiempo, los funcionarios e implementadores deben estar comprometidos con los objetivos políticos y deben tener las habilidades necesarias para implementar la política pública.

objetivos económicos, de salud, de educación, de infraestructura, etcétera, por lo cual su implementación requiere del concurso de múltiples actores y de varios niveles de gobierno (central, departamental y municipal), lo que hace necesario un nivel importante de transversalización sectorial y coordinación intergubernamental.

Por último, el tercer criterio para evaluar la calidad del diseño de la implementación de una política concierne a la estructuración institucional de la interacción del Estado con *el mercado y la sociedad civil*. Claramente, las reformas de los últimos treinta años alrededor de la nueva gestión pública impulsaron un rol creciente de los contratistas, las privatizaciones, las concesiones, los privados con funciones públicas y los programas operados por actores de la sociedad civil. Es crucial que el rol de estos actores sea estructurado de manera clara, para que el diseño de la política no se evapore en el momento en el que se cruza la delgada línea que hoy separa al Estado de la sociedad y el mercado.

En breve, el diseño de la implementación responde a las siguientes preguntas: ¿cómo hacer operativa una política pública ya formulada?, ¿cómo poner a andar sus instrumentos y mantener su intencionalidad?, y ¿cómo lograr eficiencia, homogeneidad de resultados y sostenibilidad en el tiempo? Este diseño debe realizarse antes de que la política pública sea puesta en marcha y debe incluir cuatro elementos que se presentan en el gráfico 6.1: (a) el mapeo hacia adelante, (b) el mapeo desde atrás, (c) la transversalización y (d) la especificación del rol del mercado y la sociedad.

Gráfico 6.1 Los elementos para analizar el diseño de la implementación

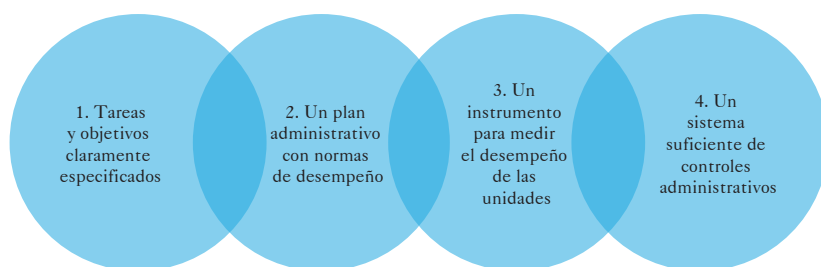


Fuente: Elaboración propia.

Mapeo hacia adelante

Según este primer criterio, que se deriva directamente de los enfoques *top-down*, las directrices de una política han de ser claras y detalladas en la transmisión de la información a lo largo de la cadena de implementación (Hood, 1976; Van Meter & Van Horn, 1975). La política pública debe indicar con claridad cuáles son las metas definidas, cuáles son los actores involucrados, cuál es su autoridad, cuál es la secuencia de órdenes necesaria para ensamblar y controlar los recursos, y cuál es el flujo de información que permitirá controlar e informar a los diferentes actores involucrados en la implementación (Parsons, 2007, p. 484). Como lo mencionan Elmore (1979) y Pressman y Wildavsky (1984), es importante que exista una declaración explícita y específica por parte de los responsables de la política sobre cuál es su intención y alcance, cuáles son los medios necesarios y suficientes para cumplirlos, así como cuáles son los pasos y procesos con los que se espera que cumplan cada uno de los funcionarios involucrados. En síntesis, el gráfico 6.2 ilustra los elementos que debe tener en cuenta un diseño para hacer un buen mapeo hacia adelante (diseño desde arriba).

Gráfico 6.2 Los elementos para analizar el diseño desde arriba



Fuente: Elaboración propia basada en Elmore (1978, p. 199).

El criterio del mapeo hacia adelante examina la precisión de la política en cuanto al diseño del encadenamiento de responsables y las tareas que materializan la entrega de instrumentos que permitirán actuar sobre el problema público. Idealmente, una política bien estructurada debería describir en un escenario detallado cuáles son los actores involucrados, cuáles son sus funciones y cómo se deben desarrollar sus interacciones,

de tal manera que el paso a paso de la cadena de implementación quede claro (Weimer & Vining, 2017). Un buen escenario o descripción del paso a paso de la implementación ayudará a mantener la política en un nivel de complejidad que sea manejable.⁶

Este escenario descriptivo también debe identificar las tensiones y obstáculos que la política puede encontrar durante el proceso de implementación, con el fin de prever cómo reforzar estos puntos (Bardach, 1977).⁷ Dados los riesgos de retrasos y los juegos de implementación que son comunes a toda política pública,⁸ también es recomendable que un buen diseño incluya una persona o equipo que vaya más allá del control o la interventoría, y cuya tarea sea la de ayudar a resolver los problemas de implementación cuando estos surjan. Bardach (1977) denominó *fixer* (reparadores) a este tipo de cargo. Respecto al rol que estos actores deben cumplir, Weimer y Wining (2017) explican que

Los errores del implementador (y, más generalmente, el problema de implementar bienes públicos) a veces puede ser compensado por personas a las que Bardach llama reparadores, aquellos que pueden intervenir en el proceso de ensamblaje para ayudar a obtener los procesos necesarios que se requieren y que no han sido establecidos. Por ejemplo, profesionales [...] que apoyen la política y supervisen el proceso de implementación, quizás ayudando a negociar compromisos con aquellos que no están cumpliendo (p. 291).

Estos actores deben también analizar con anterioridad los posibles juegos de resistencia, ralentización, incumplimiento y desviación en que puedan incurrir los distintos actores implementadores (Bardach, 1977),

⁶ Con la narración y descripción de un escenario se puede encontrar que la complejidad de la política soñada es tan alta que puede ser necesario, o bien desistir desde un principio de algunas de las metas, o bien aumentar los equipos y recursos asignados a la política para poder lograr todo lo que se quiere (Bowen, 1981).

⁷ Por esto, es importante entender “la complejidad de la acción conjunta” a partir de realizar el inventario detallado de cada uno de estos puntos de decisión y acuerdo (Pressman & Wildavsky, 1984). Mientras más actores se introduzcan en la cadena, mayor será el riesgo de que la implementación se retrase o se vea afectada por una alta complejidad, que se debe corregir desde el momento del diseño de la política.

⁸ Por juegos de implementación debemos entender que los burócratas y contratistas que intervienen en la implementación de una política pueden tener sus propios intereses, con lo cual pueden surgir muchas acciones dilatorias, transformativas o incluso políticas, como el clientelismo, que afectan el sentido, la eficiencia o la calidad de los resultados (Aguilar, 1993; Bardach, 1977).

con el fin de poder diseñar un escenario robusto. En pocas palabras, las políticas necesitan equipos de apoyo que vayan más allá de producir información o controlar, pues estos *fixer* pueden apoyar a los eslabones más débiles de la cadena y ayudar a persistir en los puntos más difíciles, lo que aumenta la probabilidad de éxito de la implementación (Bowen, 1981).

Todo lo anterior implica que es clave que, al diseñar una política, se haga un buen mapeo hacia adelante, el cual se puede evaluar con la rúbrica 6.1.

Rúbrica 6.1 Criterio del mapeo hacia adelante en la fase de implementación

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Mapeo hacia adelante	Estructura explícitamente la cadena de implementación de la política estableciendo las reglas y los medios administrativos para poder llevar a cabo los objetivos de la política.	Es posible inferir implícitamente algunas de las reglas y los medios administrativos para poder implementar los objetivos de la política.	Se habla de una implementación de manera vaga y general.	Política pública desconectada que no considera ni las reglas ni los medios de implementación.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Mapeo desde atrás

En segundo lugar, resulta importante que en el diseño de políticas públicas también se defina un escenario en el que se describa el papel que realizarán los implementadores de calle (es decir, los burócratas y agentes más cercanos al ciudadano, que a su vez tienen la responsabilidad de ejecutar los instrumentos públicos de la política como, por ejemplo, las maestras y los agentes de policía, entre muchos otros) (Elmore, 1979; Lipsky, 1980). Este segundo criterio busca trascender el diseño de la estructura y la jerarquía, para incorporar, en los asuntos relacionados con

la motivación, las capacidades y las competencias de las personas que están más cercanas a los ciudadanos, por eso se le denomina diseño “desde atrás” (*backward mapping*). El gran legado de estos enfoques de abajo hacia arriba (*bottom-up*), que aquí llamamos “desde atrás”, fue señalar que el éxito en la implementación de una política no depende de la rígida definición de objetivos por la alta dirección, sumada a un control intenso, sino de la flexibilidad, de la capacidad discrecional y de la motivación de los implementadores de calle.

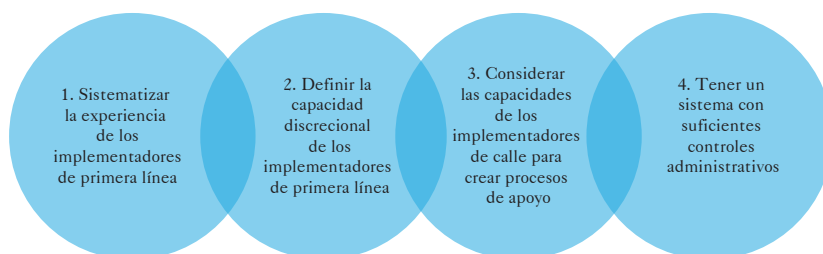
El mapeo desde atrás se puede situar en el marco del cambio de paradigma de la burocracia a la posburocracia (Roth, 2014, p. 189). Según este enfoque, estos implementadores de calle “son en verdad los *policy makers* en sus respectivas áreas de trabajo” (Weatherly & Lipsky, 1977, p. 172), pues con sus decisiones y ajustes van en efecto configurando una suerte de innovación en las políticas –y en las políticas públicas de calle (p. 197)–, en la medida en que se va adaptando la idea básica de aquellas a las condiciones locales (Aguilar, 1993). Son ellos los que implementan la política “donde el problema se manifiesta de manera más inmediata” (Elmore, 1979, p. 257), con lo cual son los que mejor entienden los retos de la implementación.

La paradoja es que raramente en un diseño de implementación se consulta a los actores de primera línea para diseñar con ellos cómo se tendría que implementar la política. En este sentido, un buen diseño de implementación debería escuchar a muchos de estos actores de calle que han sido responsables en el pasado de aplicar las políticas. Dado lo anterior, es clave sistematizar el conocimiento acumulado por los implementadores de primera línea en los diagnósticos previos al diseño de una política (Makinde, 2005). Así mismo, es importante indicar cuál es la capacidad discrecional que tienen dichos actores (O’Toole, 2000). También se deben considerar cuáles son las habilidades, capacidades, recursos y experiencias de los implementadores del nivel de calle para poder diseñar procesos de apoyo, capacitación y colegaje desde un principio (Hill & Hupe, 2002).

En el mismo sentido, una política bien estructurada debe especificar los incentivos para alinear los intereses de los burócratas de calle con los objetivos de la política, de tal manera que no se originen problemas serios de agencia al ampliar la delegación de autoridad (Weimer &

Vining, 2017).⁹ A su vez, se deben diseñar espacios para que estos actores puedan compartir experiencias y consolidar un conocimiento compartido (Weatherly & Lipsky, 1977).

Gráfico 6.3 Los elementos para analizar el diseño desde atrás



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, una observación importante sobre el mapeo desde atrás relacionada con el rol de los contratistas (personas naturales) como implementadores de calle, en especial cuando se les delega la implementación de las políticas a personas externas o temporales (no servidores) que tienen vínculos de corto plazo con las organizaciones públicas: en estos casos se debe tener en cuenta que la discontinuidad, falta de alineación y pérdida de conocimiento que caracterizan a este tipo de subcontratación lleva a que se arriesgue totalmente la operatividad de la política. Por eso es necesario que se estipulen mecanismos e incentivos para alinear el conocimiento, la acumulación de experiencias, la motivación y el monitoreo a estos agentes externos que le prestan servicios a la ejecución de la política.

Como lo indican Weimer y Vining (2017), en ocasiones los implementadores “pueden ser empleados por organizaciones sin fines de lucro o entidades con fines de lucro y distribuidos en varias organizaciones” (p. 288), lo cual implica varios retos. En primer lugar, el diseño de la implementación debe especificar cuáles son los criterios para la externa-

⁹ Estos incentivos que buscan alinear los intereses del *principal* (el diseñador de la política) con los *agentes* (los implementadores), no solamente son económicos, pues pueden estar relacionados con reconocimientos, capacitaciones, premios, ascensos y valoración general del trabajo, que lleven a que exista una visión común a lo largo de todo el equipo de una política.

lización de una parte de la política en estos terceros, con el fin de retener los aspectos más estratégicos de la implementación en burocracias propias del Estado. A su vez, es importante que dichos criterios consideren las competencias, las capacidades y los intereses de los “contratistas de calle”, pues no solamente el menor precio de los contratos es importante.

También es clave diseñar mecanismos para resolver los problemas de manejo de la información y de gestión pública que pueden presentarse cuando se delega el trabajo a contratistas. Por último, es necesario que se incluyan en el diseño herramientas para la alineación de intereses de los terceros contratistas, dado que estos pueden no comprender los problemas públicos, la causalidad y el sentido de los instrumentos que están implícitos en el diseño original de la política, con lo cual fácilmente pueden desconocer, olvidar o transformar los objetivos iniciales en otros no intencionados.

Por lo anterior, es clave que una política bien diseñada incluya un escenario que dé cuenta y razón del mapeo hacia atrás. Los aspectos ya mencionados pueden ser usados para clasificar la calidad de este diseño siguiendo el criterio que se muestra en la rúbrica 6.2.

Rúbrica 6.2 Criterio del mapeo hacia atrás
en la fase de implementación

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
M a p e o d e s d e atrás	Considera específicamente las competencias, capacidades e intereses de las instituciones que implementarán la política y detalla asuntos como la contratación (directa o indirecta).	Es posible inferir implícitamente algunos aspectos y retos de las instituciones que implementarán la política o se detallan algunos asuntos relativos a la implementación de calle de forma específica.	Considera las instituciones que implementarán la política de manera vaga y general o menciona la manera de llegar al territorio, pero sin entrar en detalles.	No considera las capacidades ni otros elementos de las instituciones que implementarán la política.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

La transversalización de las políticas públicas

Después de los dos primeros criterios que analizan el diseño de la estructura interna de la organización, el tercer criterio evalúa el diseño de las interacciones entre la organización que diseñó la política y otras organizaciones que también deben ayudar para su correcto desarrollo. Este criterio reconoce que en la mayoría de los casos una política pública depende para su ejecución de la acción concurrente, subsidiaria y coordinada de múltiples organizaciones. En este sentido, los mapeos hacia adelante y desde atrás resultan útiles para entender los retos de implementación dentro de una organización, pero no son suficientes para entender las interacciones con otras organizaciones.

Desde finales de los años sesenta, Fritz W. Sharpf (1978) reconoció que la implementación en muchas áreas de política depende cada vez más de la necesidad de actuar en red. Esto, debido a que “la implementación de una política es, inevitablemente, el resultado de la interacción entre actores separados con intereses, metas y estrategias divorciadas” (Sharpf, citado en Klijn, 1998, p. 10). De hecho, la implementación de muchas políticas trasciende a la organización que la diseña (ministerio, agencia, secretaría, empresa pública), pues termina asignando responsabilidades a muchas organizaciones (por ejemplo, otros ministerios, secretarías o direcciones). Este es el caso también de las políticas públicas poblacionales (género, étnicas, juventud, niñez, adulto mayor, LGTBIQ) y de otras como los acuerdos de paz o las políticas de desarrollo regional, que involucran múltiples dimensiones (Leyva y Correa, 2018).¹⁰

Hoy en día, son muchas las políticas que dependen de la implementación de múltiples organizaciones. La implementación en estos contextos multiorganizacionales, según Hjern y Porter (1981), depende entonces de la acción conjunta de “racimos” de actores y organizaciones” (citado en

¹⁰ Un ejemplo detallado de las consideraciones para el diseño de la transversalización puede verse en el diseño de la política pública de juventud de Medellín (Leyva, 2015). En el capítulo 11 de ese libro, Leyva y Mejía (2015) analizan todos los espacios de interacción y las necesidades de coordinación con las demás dependencias de la Alcaldía de Medellín. A su vez, incluyen en su análisis el inventario de programas e instrumentos que existen en conjunto entre la Secretaría de Juventud y otras seis dependencias de la Alcaldía, planteando una idea mucho más clara de qué es lo que se debe transversalizar y con cuáles medios se debe llevar a cabo.

Parsons, 2007, pp. 503-504) y no de una sola organización. Esto implica que es necesario consultar el diseño de la implementación con todas las demás organizaciones involucradas para asegurar que estas puedan destinar los recursos y la atención necesarios hacia la obtención de los objetivos de la política. Lo anterior implica que, para poder alcanzar las metas, la organización formuladora tendrá que “ajustar sus estrategias en cierto modo con otras organizaciones, a lo cual se puede llegar por medio de acuerdos” (Klijn, 1998, p. 19). Sin ese proceso de negociación, la implementación de una política que involucra muchas organizaciones se torna poco factible.

Por eso, es preocupante cuando los diseñadores de las políticas no definen un diseño de implementación que permita asegurar este tipo de implementación descentrada. En particular, es necesario que se señale cuáles son los mecanismos de transversalización que se utilizarán para coordinar la red de implementación (Klijn, 2008). Dentro de estos mecanismos de gestión de redes es fundamental considerar algunas herramientas como la definición de metas conjuntas, la creación de equipos de trabajo conjuntos, la creación de comités y espacios de coordinación, la definición de equipos o momentos de auditoría conjunta, la realización de talleres periódicos y encuentros de capacitación, el establecimiento de ránkines, indicadores y sistemas de evaluación, todas las cuales son herramientas que han sido trabajadas con amplitud en la literatura de gestión de redes (Klijn & Edelenbos, 2007; Klijn, 2008).

Resulta de especial interés el caso de este tercer criterio en la literatura de políticas de género, pues esta ha marcado la pauta en el desarrollo de mecanismos para la gestión de redes de implementación, conocidos como mecanismos de *mainstreaming* (transversalización)¹¹ (véase abajo el gráfico 6.4). Teniendo en cuenta esta gran contribución, le hemos dado el nombre de *transversalización* a este criterio de implementación, para reconocer el avance efectuado por la literatura de género en entender los retos y mecanismos para la gestión multisectorial de una política.

¹¹ El sitio web del European Institute for Network Equality tiene un inventario muy útil de instrumentos de transversalización.
véase: <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools>.

El término *transversalización* fue acuñado en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en 1995 en Beijing por la ONU, en la cual se creó el mandato de integrar en todas las políticas una perspectiva de género.¹² Este llamado a transversalizar la perspectiva de género a múltiples áreas de política, llevó a reconocer que para lograr que los objetivos de equidad llegaran a todos esos sectores, se requería contar con distintos mecanismos de persuasión, información, control, seguimiento y apoyo. A esta necesidad y a los diversos mecanismos utilizados se les conoce desde entonces como la *transversalización de la perspectiva del género*.

Gráfico 6.4 Herramientas para la transversalización (*mainstreaming*) de las políticas públicas

Definición de metas conjuntas	Creación de equipos de trabajo conjuntos	Creación de comités y espacios de coordinación
Definición de equipos de auditoría	Talleres periódicos	Establecimiento de ránkines
Indicadores y sistemas de evaluación	Construcción de informes de evaluación y diagnóstico por dependencia	Revisión de la distribución del presupuesto en cada dependencia para el trabajo en el asunto de interés
Asesorías en adecuación de programas existentes a las directrices de la política pública	Consultas a potenciales beneficiarios en nombre de cada dependencia	Adecuación de contratos de las dependencias a los lineamientos de la política pública

Fuente: Elaboración propia basado en European Institute for Network Equality (2021).

¹² En una política de equidad de género la mayoría de las acciones las ejecutan actores diferentes a una secretaría o ministerio de la mujer, por lo cual se depende de las áreas que manejan el empleo, las pensiones, la seguridad, el deporte, o la salud, entre otras.

Por último, dentro de este criterio es clave que el diseño de la implementación de una política pública defina cuál será la instancia, espacio o comité de coordinación para todo el conjunto de organizaciones involucradas en la implementación. Como lo asevera Roth (2014), es relevante que el diseño de la implementación de la política pública indique específicamente cómo se estructuran los escenarios de coordinación entre las diferentes organizaciones, cuál es su periodicidad de reunión, cuáles son sus objetivos, qué temas han de tratar, cuál es el marco de acción para la toma de decisiones y cómo se operativizan las decisiones allí tomadas. Además, es fundamental que este diseño se haga considerando las capacidades y la disponibilidad de las dependencias gubernamentales involucradas.

Siendo así, la transversalización ocupa un lugar importante en el diseño de la implementación. Para juzgar la pertinencia y calidad de este diseño, proponemos la rúbrica 6.3 que permite evaluar la política pública según sus características concretas de transversalización.

Rúbrica 6.3 Criterio de la transversalización
en la fase de implementación

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Transversalización	Se transversalizan adecuadamente las múltiples metas y acciones para cada área involucrada. Se definen con claridad las múltiples herramientas de transversalización (<i>mainstreaming</i>) para acercar las metas de la política con las de cada área.	Se habla sobre la importancia de definir metas y acciones para cada área involucrada. Se señalan algunas.	Se habla de la necesidad de la transversalización, pero sin especificar los detalles.	No se detallan asuntos de ningún tipo respecto de la transversalización y solo escasamente brinda lineamientos sobre la implementación.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

Definición de la implementación con el mercado y el tercer sector

En cuarto y último lugar, es importante evaluar el diseño del rol del mercado y el tercer sector en la implementación de la política. Una política pública bien diseñada debe definir estrategias claras para la gestión de la externalización con el tercer sector y el mercado. Después de años de reformas al Estado asociadas con la nueva gestión pública, actualmente el mercado y el tercer sector tienen un rol muy importante en la implementación de las políticas (Peters, 2014). Por esto, es necesario que las funciones de estos terceros como proveedores no se den por hecho, sino que el diseño de la implementación de la política pública incluya una definición de cuál es el rol del tercer sector y del mercado dentro de la ejecución de la política pública.¹³

En este sentido, la provisión de los instrumentos de cualquier política es hoy frecuentemente el resultado de “una mixtura híbrida” que involucra a múltiples organizaciones privadas y públicas (Weimer & Vining, 2017, p. 309). Esto implica que no solo se debe pensar en los costos de producción de un bien, sino también en todos aquellos procesos necesarios para lograr que el proceso de externalización con terceros se realice de la mejor manera; es decir, los costos de transacción (Coase, 1960; Williamson, 1979) que están relacionados con “la realización, la ejecución, el monitoreo y la renegociación de contratos entre las entidades involucradas en el proceso de producción” (Weimer & Vining, 2017, p. 311). Los costos de negociación con terceros son muy variados, e incluyen:

- (1) Los costos que surgen directamente en la negociación de los detalles del contrato, incluida la identificación de posibles contratistas, la recopilación de información sobre su probable desempeño y la redacción de disposiciones contractuales mutuamente aceptables;
- (2) los costos de negociar cambios al contrato en la etapa posterior al contrato cuando surgen circunstancias imprevistas; (3) los costos de monitorear si el desempeño está siendo cumplido por otras partes, y (4) los costos de las disputas que surgen, si ninguna de las partes desea utilizar un mecanismo de resolución previamente

¹³ Nótese que en este caso los contratistas no son personas naturales, sino actores comerciales.

acordado, en especial los mecanismos de “ruptura de contrato”. Aunque solo la primera categoría de costos se experimenta en el período precontractual, las otras categorías de costos deben ser anticipadas (Weimer & Vining, 2017, pp. 313-314).

Dado lo anterior, debe ser claro que, si bien el objetivo de la contratación a terceros como mecanismo de externalización pretende redibujar las líneas de la organización pública con el propósito de disminuir los costos de producción del bien o servicio, es importante también que se tengan en cuenta los costos de transacción que conlleva la realización de contratos con estos agentes externos. Es decir, a la hora de externalizar la producción del instrumento de políticas públicas a un tercero, se debe tener en cuenta todo el papeleo y trabajo jurídico que implica la búsqueda de proveedores y su contratación, lo cual no ocurre cuando estas tareas las desarrollan funcionarios vinculados con un contrato laboral.

Con frecuencia, estos procesos de externalización requieren meses y meses de negociación, con lo cual los servicios del agente externo solo empiezan a estar disponibles de manera tardía y casi siempre con el problema de discontinuidad que conllevan los contratos anuales. Esto ocasiona grandes retrasos en los proyectos y deja desatendidas a las poblaciones objetivo durante largos períodos de tiempo, lo cual puede afectar los resultados del “tratamiento” que se lleva a cabo mediante los instrumentos de la política en la intervención del problema público. En este sentido, la previsión en el diseño de la implementación de los recursos para la buena gestión de los costos y tiempos de contratación debe ser una variable importante del diseño.

Además, se debe tener muy presente el diseño de la interventoría y de la gestión de los contratistas. Esta posibilidad de monitorear los contratos puede variar de acuerdo al tipo de sector. Como lo mencionan Weimer y Vining (2017), “especificar y medir la calidad de la comida que sirve un contratista es relativamente fácil. Especificar y medir la calidad de los servicios médicos complejos para los que los pacientes tienen factores de riesgo muy variados es relativamente difícil” (p. 316). En particular, esta asimetría se agudiza en la producción de bienes o servicios cuya calidad solo se puede llegar a justipreciar meses o años después de la construcción de un bien o servicio, como puede ser el caso de un puente o la educación en matemáticas de un colegio. A su vez, esta opacidad de algunos sectores de la política implica que es crítico que el equipo gubernamental a cargo

de la implementación de una política no quede separado del proceso de ejecución, hasta el punto de que no sepa lo que está ocurriendo en el terreno, qué calidad de servicio se está prestando, qué materiales se están utilizando y qué servicio dan los profesionales, porque en este caso el tercero tendría grandes incentivos para incurrir en un comportamiento oportunista (Weimer & Vining, 2017). Por ello, se debe advertir que, por muy bueno que sea el diseño, si la implementación de la política le es delegada a uno o varios contratistas, sin que exista un equipo interno de burócratas que pueda acompañar los procesos con mucho nivel de detalle, es muy factible que la política se descarrile y termine favoreciendo oportunidades de corrupción y ocasionando grandes frustraciones.

Todo lo anterior implica que es necesario caracterizar las políticas públicas en términos de cómo diseñan su implementación de la mano del mercado y del tercer sector. En ese orden de ideas, la rúbrica 6.4 permite realizar dicha evaluación.

Rúbrica 6.4 Criterio de la definición de la implementación con el mercado y el tercer sector

Criterio	Óptimo (4.0)	Considerable (3.0 / 3.9)	Básico (2.0 / 2.9)	Insuficiente (1.0 / 1.9)
Definición de la implementación con el mercado y el tercer sector	Define estrategias claras para la gestión de la externalización con el tercer sector y el mercado. Diseña equipos adecuados para asumir los costos de transacción, sin ocasionar retrasos y para disminuir el oportunismo de los terceros por las asimetrías de información.	Contempla consideraciones para la externalización con actores del tercer sector y el sector privado, aunque no de manera clara y ordenada.	Menciona la necesidad de externalizar la implementación con actores del tercer sector y el mercado, sin hacer ninguna precisión al respecto.	No contempla herramientas para gestionar la externalización con actores del tercer sector ni del mercado.

Fuente: Modelo aplicado para el análisis y diseño de políticas públicas (MADPP).

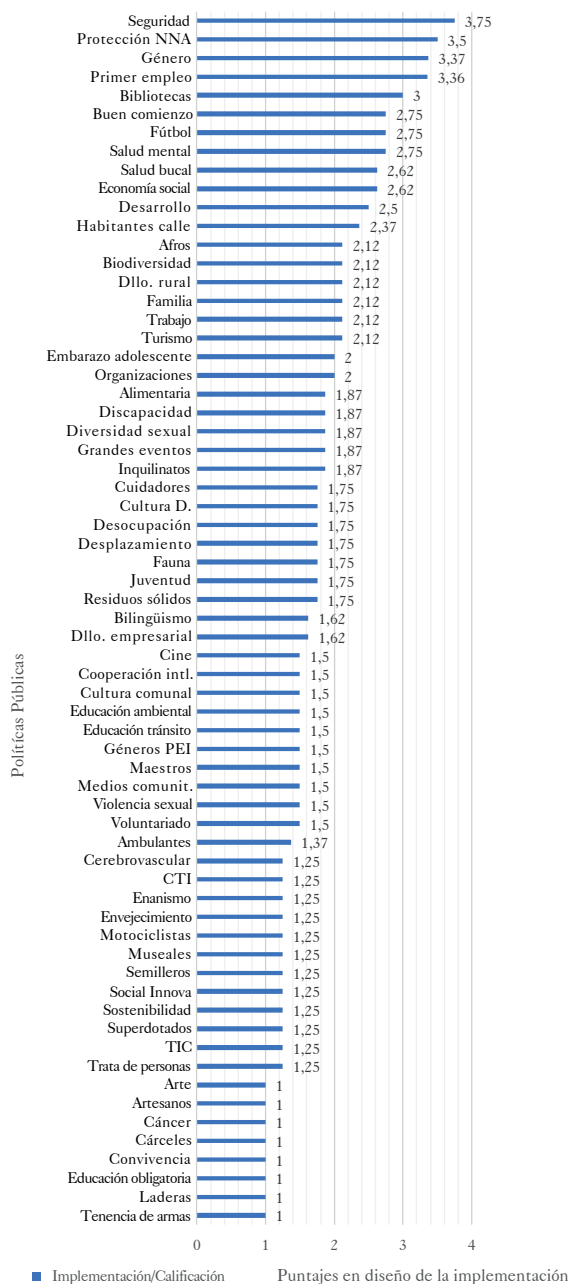
Diagnóstico del diseño de la implementación en las políticas públicas de Medellín

Los resultados de la aplicación del MADPP para la fase de diseño de implementación de las políticas públicas formuladas en la ciudad de Medellín durante los años 2002-2018 muestran un promedio total de 1.79. Es decir, que tienden al nivel insuficiente. En términos generales, 48 de las 65 políticas públicas (73,84%) se ubican en ese nivel, dentro de las cuales 8 obtuvieron la calificación más baja, a saber: arte (Acuerdo 38 de 2015), cáncer (Acuerdo 90 de 2013), artesanos (Acuerdo 38 de 2011), laderas (Acuerdo 39 de 2008), tenencia de armas (Acuerdo 6 de 2007), cárceles (Acuerdo 5 de 2006), convivencia (Acuerdo 45 de 2006) y educación obligatoria (Acuerdo 39 de 2003).

Por otro lado, 16 políticas públicas (24,61%) se encuentran en el nivel básico, de las cuales se destacan Buen Comienzo (Acuerdo 54 de 2015), salud mental (Acuerdo 5 de 2011) y fútbol (Acuerdo 75 de 2017). Finalmente, en total, solo 5 políticas (7,69%) se encuentran en el nivel considerable, cuyos tres mejores puntajes son: 3.75 (seguridad y convivencia, Acuerdo 21 de 2015); 3.5 (protección a niñas, niños y adolescentes, Acuerdo 84 de 2006); y 3.37 (género, Acuerdo 102 de 2018). En el gráfico 6.5 se observa la calificación para las 65 políticas en la fase de diseño de la implementación.

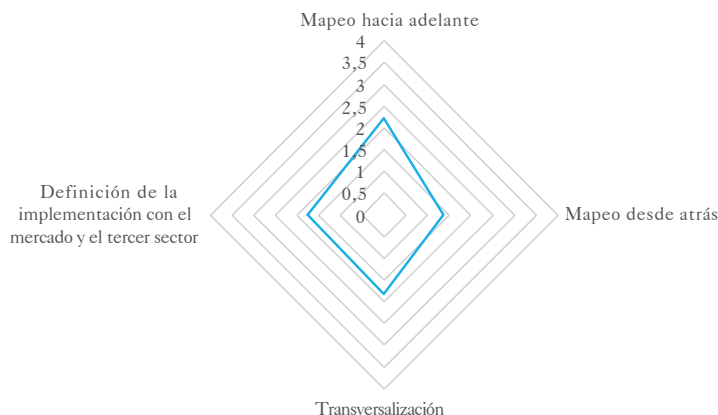
Cuando se revisa el desempeño de las 65 políticas públicas en relación con cada uno de los cuatro criterios para evaluar el diseño de la implementación en la aplicación del MADPP, puede notarse que el puntaje más bajo fue obtenido por el criterio del mapeo desde atrás y el más alto por el mapeo hacia adelante (gráfico 6.6). Esta asimetría entre el desempeño de las políticas públicas en el criterio del mapeo hacia adelante y los demás criterios sugiere que se trabaja con una mirada muy tradicional de la implementación, que aún deja muchos criterios por fuera.

Gráfico 6.5 Calificación fase diseño de la implementación por política pública (promedio simple de cuatro criterios)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 6.6 Promedio del diseño de la implementación por criterios



Fuente: Elaboración propia.

Dado lo anterior, en Medellín se evidencia que la mayoría de las políticas públicas no realiza un correcto diseño de su implementación, sino que se asume que definir estos asuntos es una tarea posterior al diseño. No es posible señalar en esta investigación por qué ocurre esto, aunque se podrían dejar algunas preguntas abiertas: ¿se trabaja en Medellín con el supuesto de que diseñar políticas se limita a escoger instrumentos o a caracterizar el problema público? ¿Asumen los formuladores que existe cierta automaticidad en la implementación de las políticas una vez estas son adoptadas?

Ahora bien, con una idea general de cómo se ubican las políticas en cuanto a su diseño de implementación, ahora pasaremos a analizar cada uno de los criterios. En cuanto al mapeo hacia adelante, este criterio obtuvo un promedio de 2.23, es decir, en general, las políticas públicas suelen estar en el nivel básico respecto a la definición de la cadena de implementación, de las reglas y los medios administrativos. De este grupo, 10 políticas (15,4%) lograron obtener la calificación óptima. Una de ellas, el Acuerdo 24 de 2015 (habitantes de calle) ejemplifica este caso. En la siguiente cita se aprecia cómo esta política pública hace una descripción adecuada de quiénes son los actores involucrados, la cual se profundiza en el resto del documento señalando responsabilidades concretas:

Para la ejecución de esta Política Pública Social, se conformará un Comité Interinstitucional [...] harán parte de este Comité las dependencias responsables de las acciones de esta política, a saber: Secretaría de Salud, Secretaría de Inclusión Social y Familia, Secretaría de Gobierno y Derechos Humanos, Secretaría de Seguridad, Secretaría de Educación, Secretaría de Cultura Ciudadana, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Medio Ambiente, el INDER y las demás dependencias que se incluyan en la reglamentación del presente Acuerdo Municipal (Acuerdo 24 de 2015, pp. 6-7).

No obstante, un 49,2% de las políticas fue calificado en el nivel básico, seguido por un 21,5% perteneciente al nivel insuficiente. Esto resulta problemático pues significa que 70,7% de las políticas públicas analizadas hacen una mención superficial o incluso ninguna mención respecto a la cadena de implementación, de las reglas y los medios administrativos. En este sentido, y como lo indica Parsons (2007), es fundamental que las políticas públicas establezcan una secuencia de órdenes para ensamblar y controlar con claridad los recursos; si esto no se plantea con suficiencia, las políticas públicas no tienen un esquema definido de autoridad y, en consecuencia, su operatividad se ve limitada o solo se satisface de una manera superficial.

En el caso de Medellín, llama la atención que las políticas públicas, en el mejor de los casos, mencionan quiénes son los actores responsables y definen algunas instancias de dirección para la implementación. No obstante, en la mayoría de los casos solo se hace una mención superficial de cuáles son las dependencias involucradas en la implementación, sin definir roles concretos ni responsabilidades específicas. Esto trae consecuencias importantes sobre la calidad de las políticas públicas, puesto que ellas son aprobadas y ejecutadas sin que sea claro el alcance de la autoridad de las dependencias responsables de su implementación ni la responsabilidad individual que ellas realmente adquieren para su funcionamiento. Adicional, la ausencia de un actor designado para agilizar la gestión en momentos de crisis y resolver problemas concretos que se escapen a las responsabilidades de cada dependencia es un gran riesgo para la sostenibilidad y eficiencia de las políticas públicas en la ciudad, en especial de aquellas que implican múltiples dependencias.

Por otro lado, el promedio del criterio del mapeo desde atrás fue de 1.37. Lo cual quiere decir que las políticas tienden a ubicarse en el nivel insuficiente dado que en su formulación no consideran las capacidades ni las características de aquellos que finalmente han de implementar de una forma más directa las acciones y los lineamientos de la política. En este caso, solo 3 (4,6%) de las 65 políticas analizadas fueron calificadas en un nivel óptimo, siendo una de ellas la política pública de protección de niñas, niños y adolescentes (Acuerdo 84 de 2006), en la cual se incorpora de manera clara la experiencia de los implementadores de la política pública para fortalecer elementos específicos de su diseño. Se contemplan, además, espacios de negociación para realimentar la implementación de la política pública con base en información proveniente de distintos implementadores. Sin embargo, un 76,9% de las políticas se ubicó en el nivel insuficiente, lo cual quiere decir que en el diseño de la implementación de la gran mayoría de políticas públicas no se consideraron las capacidades, los intereses ni las habilidades de las personas que implementarán la política, ni para recibir realimentación dentro del proceso de ejecución, ni como fuente de información para definir el tipo de implementación a llevar a cabo.

Dada la falta de claridad sobre los implementadores de primera línea en las políticas de Medellín, no es posible saber casi nada sobre estos importantes actores de la implementación, pues no existe casi ningún detalle sobre las capacidades, experiencia, motivaciones o libertad para la toma de decisiones del implementador de calle. Es decir, no existe información sobre si las políticas están siendo implementadas por actores que pueden encontrarse desmotivados para realizar de una manera correcta sus funciones, o si no están lo suficientemente capacitados para ello. Es por esto por lo que es fundamental que en el diseño de la implementación de las políticas se creen estrategias concretas para brindar mayor flexibilidad a los implementadores de calle en la toma de decisiones, motivarlos y utilizar correctamente sus habilidades. Así mismo, es necesario utilizar el conocimiento acumulado de los implementadores de calle para diseñar estas estrategias.

En relación con el criterio de la transversalización, el promedio fue de 1.8, lo que quiere decir que las políticas también se encuentran en un nivel insuficiente en este criterio. De hecho, ello implica que no suele

haber una preocupación en el diseño de la implementación por fomentar articulaciones eficientes entre dependencias, ni construir escenarios de coordinación sostenibles para operativizar las políticas públicas. Por un lado, solo dos políticas (3%) fueron calificadas con óptimo, a saber: seguridad y convivencia (Acuerdo 21 de 2015) y salud mental (Acuerdo 5 de 2011), pues se trata de políticas públicas que definen herramientas concretas para llevar las metas de la política pública a otras dependencias por medio de acciones definidas. En esa misma línea, siete políticas públicas (10,7%) obtuvieron la calificación considerable, por cuanto mencionaron algunas metas y acciones concretas de la política pública asignadas a cada dependencia, pero no las desarrollaron con suficiencia. Por otro lado, 50,7% de las políticas públicas fueron calificadas con insuficiente, lo cual muestra que, al menos en la mitad de las políticas públicas, no se indica cómo se hará para que las metas de la política pública lleguen a otras dependencias.

Sobresale que 35,3% de las políticas obtuvo una calificación en el nivel básico, es decir, se trata de políticas públicas caracterizadas por hacer una mención a la importancia de llevar la agenda de la política pública a otras dependencias, pero sin indicar rutas específicas, acciones o metas concretas. Por ejemplo, esto ocurre en la política pública de desarrollo económico (Acuerdo 74 de 2017), donde la transversalización parece estar relacionada con conceptos como el de “complementariedad institucional”, pero su operatividad no es descrita:

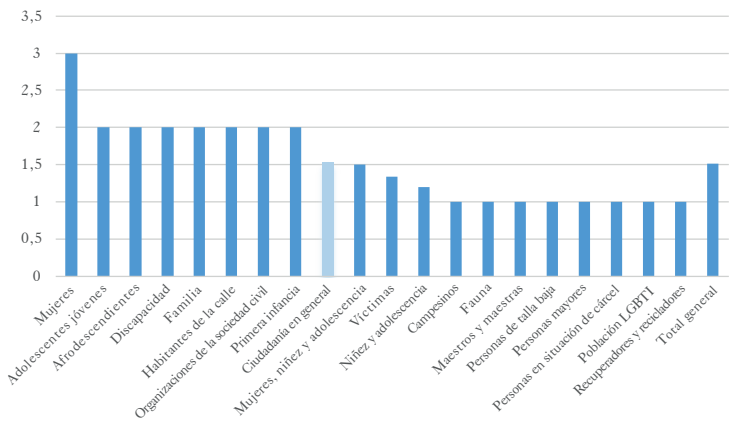
[...] Diseño institucional y operativo a la estructura de gobernanza que incluya además de una agenda, los compromisos adquiridos de las organizaciones y actores participantes, mecanismos de establecimiento de acuerdos, instrumentos de seguimiento, evaluación y ajuste.

[...] Desarrollar estrategias de complementariedad interinstitucional que contribuyan a fortalecer la plataforma de ciencia, tecnología e innovación en Medellín, y fomenten la construcción de una gobernanza que facilite la interacción y evite la duplicidad de roles entre las instituciones (Acuerdo 74 de 2017, p. 25).

Para las políticas públicas que no son poblacionales, tener un bajo puntaje en la transversalización no es un resultado necesariamente negativo puesto que no en todos los casos las políticas públicas deben vincular su agenda a otras dependencias para garantizar una implementación

eficiente, debido a que ellas pueden ser implementadas de manera satisfactoria por una sola dependencia. No obstante, para las políticas poblacionales tener un mal puntaje en transversalización es muy grave ya que compromete sus posibilidades de articularse de forma efectiva con otras dependencias por medio de acciones y metas. Todo esto porque el éxito en la implementación de las políticas poblacionales depende mucho de su capacidad para coordinar su trabajo con otras dependencias y lograr que su enfoque temático sea vinculado en la agenda de estas. El gráfico 6.7 muestra los puntajes de las políticas públicas poblacionales en la categoría de transversalización.

Gráfico 6.7 Calificación de la transversalización en las políticas poblacionales



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico muestra que 55% de las 20 políticas poblacionales obtienen una nota inferior a 1.5. Se destaca que solo una política poblacional, la de equidad de género (Acuerdo 102 de 2018), obtiene una calificación en el nivel considerable. Este panorama es preocupante porque implica que las políticas públicas poblacionales no están concentrando su diseño de la implementación en la construcción de estrategias para la inclusión de sus asuntos de interés, acciones y metas en las agendas de otras dependencias. Esta falta de especificidad sobre cómo debe darse la articulación interinstitucional puede limitar seriamente el potencial de éxito de estas apuestas poblacionales.

Por último, en el criterio de la definición de la implementación con el mercado y el tercer sector el promedio fue de 1.75, lo que sitúa a las políticas en el nivel insuficiente. Esto supone una falta de claridad en los diseños sobre cómo debe darse la implementación de la mano de los actores del mercado y el tercer sector, especialmente en términos de su capacidad instalada y de movilización. De hecho, solo una de las 65 políticas públicas obtuvo una calificación óptima: protección de niñas, niños y adolescentes (Acuerdo 84 de 2006); 15,4% de las políticas alcanzaron el nivel considerable; 40% de ellas el nivel básico; y la mayoría (43,1%) se ubicó en la escala de insuficiente. Una de las políticas que obtuvo la calificación más baja fue la de innovación y emprendimiento social (Acuerdo 35 de 2014), en la que si bien existe una mención a los actores del sector social y del mercado, esta no asigna roles concretos ni supone el favorecimiento de una discusión con ellos acerca de cómo debe darse la implementación. De hecho, su mención no pasa por la definición de roles, sino por el reconocimiento de que ellos deberían participar de algún modo en la implementación de la política:

La Administración Municipal invitará a participar e integrará dentro de esta política los siguientes sectores:

Sector social: Las Entidades Sin Ánimo de Lucro, las ONG, museos, cajas de compensación, cooperativas y demás entidades [...].

Sector empresarial: Empresarios y emprendedores; gremios y todas aquellas empresas que deseen vincularse con los procesos de innovación y emprendimiento [...].

Sector académico e investigativo: Jardines infantiles; establecimientos educativos de preescolar, básica y media, tanto oficiales, como privados y de cobertura; instituciones de educación superior; centros de desarrollo tecnológico y centros de investigación, tanto públicos como privados (Acuerdo 35 de 2014, p. 37).

Los resultados muestran que, en general, en la ciudad de Medellín las políticas públicas involucran a la sociedad civil y al mercado en los procesos de implementación de las políticas, en el sentido de que mencionan que su participación es relevante. No obstante, solo en raras ocasiones las políticas públicas indican la forma concreta que debe tener esa participación. En casi ningún caso las políticas públicas dicen cómo

se materializa esta participación en términos de contratación, escenarios de negociación y mecanismos para tomar decisiones. En adición, cabe anotar que las capacidades concretas de los actores de la sociedad civil y el mercado no se suelen describir en el análisis ni se consideran claramente para la construcción de las propuestas de participación.

A modo de resumen, se puede afirmar que, de acuerdo con la rúbrica del MADPP, las políticas públicas en Medellín suelen identificar la ruta de implementación, en términos de quiénes son los actores que ejecutarán la política, qué tipo de autoridad tienen, cómo han de resolver sus disputas, cada cuánto deben hacerlo, cuáles son los lineamientos para la contratación y qué margen de libertad tendrán los contratistas. Pero, al mismo tiempo, tienen grandes falencias en aspectos como la definición de los roles de los implementadores de calle, las formas en las que se definen las metas en dependencias diferentes a aquella que es más directamente responsable, o en la especificación del rol del mercado y la sociedad dentro de la implementación.

En este sentido, si bien la importancia de la implementación parece reconocerse en el discurso, es claro también que todavía no responde dentro de la formulación a ninguna de las preguntas clave para saber cómo debe materializarse la política. Lo anterior implica que gran parte de las políticas se caracterizan por ser políticas públicas desconectadas de sus mecanismos de implementación, que crean falsas expectativas y desmotivan a los burócratas involucrados al no proporcionar información relevante para definir cómo debe ser la implementación de la política, y que además corren el riesgo de distorsionar el sentido de la política en su ejecución, ya que son muy moldeables a los intereses de las dependencias que las asuman o a los actores políticos que las dominen.

Conclusiones

Este capítulo asevera que el diseño de la implementación de las políticas públicas es un momento fundamental, pues es el que define con mayor claridad cómo hacer realizables las promesas establecidas en el resto del diseño de la política pública. En el caso de Medellín, la fase de diseño

de implementación de las políticas públicas no parece recibir especial atención, aunque existen algunos casos que muestran que es posible crear diseños operativos y coherentes con las capacidades institucionales. No obstante, la revisión realizada con el MADPP de la Universidad EAFIT muestra que estos pocos buenos ejemplos no son la norma. De hecho, el promedio total de las 65 políticas públicas analizadas en la fase de implementación está en un nivel insuficiente. Esto quiere decir que, en general, las políticas públicas no cuentan con los estándares mínimos para el componente del diseño de la implementación de las políticas.

La debilidad en el diseño de la implementación da lugar a políticas públicas muy ambiguas en términos de su cadena de implementación, de los actores que deben ejecutarlas y, en consecuencia, políticas públicas con un alto riesgo de implementación lenta y con muchos tropiezos que pueden derivar en un impacto social reducido, y ocasionar un desgaste innecesario en los funcionarios encargados de su implementación.

En concreto, para el criterio del mapeo hacia adelante, el diseño de la implementación de la política pública debe indicar cuál es el alcance de la autoridad de los actores involucrados en su implementación, así como cuáles son los límites para ello. Todo esto para garantizar claridad sobre qué tareas necesarias para la implementación de la política pública no han sido asignadas a ningún actor. En este sentido, el diseño de la implementación de la política pública debe indicar no solo quién debe realizar ciertas actividades, sino qué instancia es la responsable de asegurar que ello ocurra en un período de tiempo conveniente.

Por otro lado, para el criterio del mapeo hacia atrás, los diseños de la implementación de las políticas públicas deben establecer lineamientos claros sobre qué tipo de actores deben hacer la implementación de calle de la política pública; a su vez, estos lineamientos deben indicar habilidades, disposición y capacidades instaladas. Cabe anotar también que los diseños de la implementación de la política pública deben formularse después de haber sistematizado y estudiado la experiencia en la implementación de políticas públicas por parte de los burócratas e implementadores de calle, lo cual no está ocurriendo en la ciudad.

Con respecto al criterio de la transversalización, se concluye que es perentorio crear una estrategia de inclusión eficiente de las metas de la política pública en los planes de ejecución de otras dependencias para el

caso de las políticas públicas poblacionales, donde se requiere la cooperación de múltiples dependencias con metas diversas, pero también es importante sostener un núcleo común que unifique la política pública.

En relación con el criterio de las relaciones con el mercado y la sociedad, no debe olvidarse que la definición de la implementación con actores del tercer sector y del mercado debe indicar formas específicas, es decir, ha de señalar claramente la estrategia de externalización y el diseño de los procesos de contratación con los recursos para su correcta gestión. La falta de claridad en estos ítems deja una relación muy abierta, y por ende susceptible de ser mal manejada.

Por último, cabe invitar a todos los actores interesados en la implementación a que hagan uso de este capítulo para mejorar el diseño de las políticas. No sobra señalar que solo cuando se definen estos elementos con anterioridad a la adopción de una política, se puede garantizar que la política pública tome la forma deseada y, en especial, que no se convierta en una política amorfa que las dependencias y los políticos adapten a su amañó, reduciéndola a aquello que les resulta más conveniente en términos coyunturales.

Referencias

Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En *El estudio de las políticas públicas* (pp. 15-74). Miguel Ángel Porrúa.

Bardach, E. (1977). *The Implementation Game*. MIT Press.

Bowen, E. (1981). The Pressman-Wildavsky paradox: Four addenda or why models based on probability theory can predict implementation success and suggest useful tactical advice for implementers. *Journal of Public Policy*, 2(1), 1-21. <https://doi.org/10.1017/S0143814X00001768>

Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3(3), 1-44. <https://www.jstor.org/stable/724810>

Concejo de Medellín. (2014, noviembre 23). *Acuerdo 35 de 2014: "Por el cual se adopta la Política Pública de Innovación y Emprendimiento Social en el Municipio de Medellín"*. Gaceta Oficial N.º 4275. <https://bit.ly/3xDOyBA>

Concejo de Medellín. (2015, octubre 17). *Acuerdo 24 de 2015: “Por medio del cual se establece la Política Pública Social para los Habitantes de la Calle del Municipio de Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 4338. <https://bit.ly/3D7JpTd>

Concejo de Medellín. (2017, diciembre 27). *Acuerdo 74 de 2017: “Por medio del cual se adopta e integra la Política Pública de Desarrollo Económico para el Municipio de Medellín”*. Gaceta Oficial N.º 4493. <https://bit.ly/3tFjUpe>

Elmore, R. F. (1978). Organizational models of social program implementation. *Public Policy*, 26(2), 185-228. <https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/10308533/>

Elmore, R. F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political Science Quarterly*, 94(4), 601-616.
<https://doi.org/10.2307/2149628>

European Institute for Gender Equality. (2021). *Methods and Tools*. <https://eige.europa.eu/gender-mainstreaming/methods-tools>

Hill, M., & Hupe, P. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. Sage.

Hood, C. H. (1976). *The Limits of Administration*. Wiley.

Hupe, P., & Saetren, H. (2014). The sustainable future of implementation research: On the development of the field and its paradoxes. *Public Policy and Administration*, 29(2), 77-83. <https://doi.org/10.1177/0952076714525108>

Klijn, E-H. (1998). Policy Networks: An Overview. En W. J. M. Kickert & J. F. Koppenjan (Eds.), *Managing Complex Networks*. Sage. [Versión en español: <https://bit.ly/3o2sok7>].

Klijn, E-H. (2008). Policy and Implementation Networks: Managing Complex Interactions. En S. Cropper, M. Ebers, C. Huxham & P. Smith Ring (Eds.), *Handbook of Inter-Organizational Relations* (pp. 118-146). Oxford University Press.

Klijn, E-H., & Edelenbos, J. (2007). Meta-governance as Network Management. En E. Sørensen & J. Torfing (Eds.), *Theories of Democratic Network Governance* (pp. 199-214). Palgrave Macmillan.

Leyva, S. (Ed.). (2015). *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación*. Alcaldía de Medellín y Fondo Editorial EAFIT. <https://bit.ly/3tAPzYD>

Leyva, S. y Correa, P. (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), 57-79. <https://doi.org/10.22191/gobernar/vol2/iss1/4>

Leyva, S. y Mejía Betancur, C. (2015). Coordinación más allá de las jerarquías: la metagobernanza de la Política Pública de Juventud. En S. Leyva (Ed.), *Análisis de política pública poblacional. La juventud en Medellín: crisis, cambios e innovación* (pp. 302-327). Alcaldía de Medellín y Editorial EAFIT. <https://bit.ly/3tAPzYD>

Linder, S., & Peters, G. (1987). A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription. *Review of Policy Research*, 6(3), 459-475. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1987.tb00761.x>

Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.

Makinde, T. (2005). Problems of Policy Implementation in Developing Nations: The Nigerian Experience. *Journal of Social Sciences*, 11(1), 63-69. <https://doi.org/10.1080/09718923.2005.11892495>

Matland, R. E. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174. <https://www.jstor.org/stable/1181674>

O'Toole, J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>

Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (A. Acevedo Aguilar, Trad.). FLACSO México.

Peters, G. (2014). Implementation structures as institutions. *Public Policy and Administration*, 29(2), 131-144. <https://doi.org/10.1177/0952076713517733>

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation of Ruined Hopes*. University of California Press.

Roth Deubel, A.-N. (2014). *Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación* (12.^a ed.). Aurora.

- 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), 21-48. <https://www.jstor.org/stable/3998354>
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488. <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>
- Weatherly, R., & Lipsky, M. (1977). Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special-Education Reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171-197. <https://doi.org/10.17763/haer.47.2.v870r1v16786270x>
- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2017). *Policy Analysis: Concepts and Practice* (6.^a ed.). Routledge.
- Williamson, O. E. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations. *Journal of Law and Economics*, 22(2), 233-261. <https://www.jstor.org/stable/725118>