

UN ACERCAMIENTO A LOS FALLOS DE IMPLEMENTACIÓN, SUS MARCOS DE ESTUDIO, DEFINICIONES Y CAUSAS*

JUAN DIEGO LONDOÑO ZAPATA**
XIMENA BOLAÑOS MESA***

RESUMEN

El presente artículo realiza un acercamiento a las fallas de implementación desde la perspectiva de múltiples estudios teóricos y empíricos. A partir de ellos se logró identificar los diferentes marcos analíticos, teorías y enfoques que se han empleado para el estudio de los fallos de implementación; seguidamente se realiza un acercamiento a sus definiciones, asociaciones y diferencias de otros conceptos como fracaso, brecha de implementación y su relación con el éxito de políticas públicas; finalmente se da cuenta de una serie de causas que podrían derivar en fallos específicos en el momento de implementación. El estudio empleó como estrategia la cartografía conceptual, se emplearon más de cincuenta estudios (artículos de investigación, tesis, libros, etc.) que analizan los fallos de implementación. Se concluye que el campo de estudio aún se encuentra en construcción y que no existen consensos sobre la forma de abordar los fallos y cómo definirlos.

PALABRAS CLAVE

Fallos de implementación, implementación, políticas públicas, brecha de implementación.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Londoño, J. D. y Bolaños, X. (2018). Un acercamiento a los fallos de implementación, sus marcos de estudio, definiciones y causas. *Revista de Estudiantes de Ciencia Política*, 13-14, 25-45.

-
- * Este artículo es producto de la práctica académica desarrollada en el Centro de Análisis de Políticas Públicas (CEAPP) de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, específicamente en el proyecto de investigación sobre fallos de implementación, en el cual participó además, Leonardo Serrano, estudiante del pregrado de Ciencias Políticas y los profesores Cristian Daniel Aguirre Henao y Jhony Alexander Tamayo como asesores, quienes también contribuyeron en la construcción del presente artículo.
- ** Estudiante de Ciencia Política y practicante del CEAPP, Universidad de Antioquia. Trabajador Social, Corporación Universitaria Minuto de Dios. Correo electrónico: juan.londono42@udea.edu.co
- *** Estudiante de Ciencia Política y practicante del CEAPP, Universidad de Antioquia. Correo electrónico: ximena.bolanos@udea.edu.co

INTRODUCCIÓN

Han sido varios los autores que han puesto en sus agendas de investigación el asunto de los fallos de implementación de políticas pública y los fallos de políticas en general. Este objeto de estudio (los fallos) ha representado retos metodológicos que parten desde su definición, hasta su identificación y evaluación; lo cual ha dado lugar a propuestas analíticas cuyos fines son similares, pero varían en la forma de ser nombrados, como también a perspectivas completamente divergentes. La falta de consenso sobre el concepto ha dificultado la posibilidad de teorización e identificación de sus posibles causas, sumado a esto los distintos enfoques teóricos bajo los cuales se ha trabajado y los productos resultados de procesos de investigación, han arrojado más preguntas que claridades, cuando se relacionan entre sí. Todas estas cuestiones, haciendo énfasis en que la producción académica sobre los fallos de implementación se encuentra en un estado muy incipiente aún y por lo tanto es escasa, no solo incrementan la complejidad para entrar en materia, sino que también es un reto para el diseño y la gestión de la implementación de políticas públicas.

Por otro lado, centrar la atención en la implementación de políticas públicas no atribuye a que los fallos dependan más de dicha fase, sino que, por la complejidad de plasmar las ideas en hechos reales y que a su vez dependan de factores políticos, sociales, económicos, organizativos y de actitud, esta fase es propicia para su identificación y estudio, en general para enriquecer su desarrollo teórico.

Por ello, es importante avanzar en la sistematización de información sobre los fallos que se presentan en la implementación, e identificar los factores causantes de estos. En este sentido, el desarrollo del presente artículo, inicialmente hace una aproximación teórica a los fallos en la literatura de implementación de políticas públicas y luego se da claridad sobre algunos elementos metodológicos que dieron lugar al proceso investigativo, posteriormente, se profundiza en los enfoques de fallos de implementación, se presenta la definición de los fallos, su diferenciación y su caracterización, luego se aborda las categorías o tipologías asociados de los fallos, y sus subcategorías, y finalmente se presentan algunas conclusiones.

1. UN ACERCAMIENTO TEÓRICO A LOS FALLOS EN LA LITERATURA DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La implementación de políticas públicas es el paso de los discursos, intenciones y decisiones a los hechos concretos o reales que materializan la acción de gobierno. Esta fase o etapa del proceso, requiere “el establecimiento de programas, planes y proyectos” (Roth, 2018, p. 39), que permitan “convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo, (...) siendo así, (...) el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva” (Aguilar Villanueva, 2008, p. 13).

La implementación, es por tanto, uno de los momentos más álgidos del proceso de toda política pública, pues es allí, donde se enfrentarán los problemas públicos identificados, buscando darles un tratamiento a fin de mitigar sus efectos negativos sobre los grupos objetivos. Pese a su importancia, los estudios sobre implementación de políticas públicas, solo tomaron una notoria relevancia a partir de los años setenta “a raíz del análisis de ciertos fracasos producidos en la aplicación de determinadas propuestas programáticas de los demócratas americanos en los años sesenta durante las administraciones de Kennedy y Johnson” (Subirats, 1992, p. 101), con estudios icónicos, como el de Pressman y Wildavsky (1984) sobre cómo grandes expectativas concebidas en Washington fracasaron en Oakland.

Estos estudios, dieron origen a lo que se denominó como *primera generación* de los análisis de implementación, también llamados estudios *top-down*. Estos, hacían énfasis en la importancia de las leyes, directrices y lineamientos que orientan la intervención gubernamental, su claridad para evitar la ambigüedad, la capacidad y necesidad de controlar a decisores e implementadores conforme a los lineamientos previamente establecidos. Aquí, se desarrolló también, el concepto de brecha de implementación (*implementation gap*) que dan cuenta de la “distancia (a veces abismal) que separa la teoría de la práctica” (Roth, 2018, p. 186), permitiendo realizar unos primeros acercamientos analíticos al por qué fallan las políticas.

Posteriormente, a mediados de los años setenta, toma fuerza una *segunda generación* de estudios denominada *bottom-up* y que se desarrolló casi en

paralelo a la primera. Esta, surgía como una crítica a la primera generación, por considerarla excesivamente racionalista y olvidar la capacidad de los agentes implementadores para direccionar las acciones de gobierno en el contacto directo con los ciudadanos. Autores como Michael Lipsky (2010), en “*Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*” argumenta que son los burócratas de nivel de calle quienes definen realmente las políticas públicas, puesto que estos agentes son los encargados de entregar y proveer bienes y servicios, lo cual puede ser realizado siguiendo los lineamientos y procesos preestablecidos, o bien ignorándolos, y haciendo por tanto, uso de la discrecionalidad y autonomía característica de estos actores para aplicar la política pública. Así, los éxitos, fallas o fracasos, se podían asociar más al accionar particular de estos actores que a las grandes decisiones tomadas en altas esferas de poder.

Sin embargo, los dos enfoques expresados en generaciones de estudios recibieron múltiples críticas, pues si bien ambos contaban con un potencial explicativo, adolecían de modelos parsimoniosos, derivado de la concentración en estudios de casos que ponían de relieve un enorme número de variables de interés que no permitía guiar las investigaciones por planteamientos teóricos sino por análisis empíricos (Goggin, 1986). Así, surgieron otros enfoques de análisis (no necesariamente menos debatibles que los anteriores) enmarcados en una tercera generación que buscaron superar las limitaciones de los enfoques *top-down* y *bottom-up* (Dussage, 2008), entre ellos, el marco de las coaliciones promotoras (*advocacy coalitions framework*) de Sabatier y Jenkins-Smith (1986;1993) o el de las redes de implementación de Grantham (2001), por mencionar algunos.

Bajo estas generaciones, se han realizado igualmente los estudios de fallos de implementación, teniendo como punto de partida uno o varios de estos enfoques, y logrando por consiguiente, resultados diferenciados en materia de fallos. Sin embargo, sigue existiendo una vaguedad conceptual respecto a la definición de los fallos y su distinción de otros conceptos como el fracaso o la brecha de implementación. Esto, ha llevado a que los fallos sean definidos a partir de sus observables, es decir, de las situaciones concretas que producen una afectación directa sobre la política pública y que impide o limita su adecuada implementación. En otros casos, se han definido a través de su opuesto, el éxito o los factores que conducen a él.

2. RUTA METODOLÓGICA

El presente artículo, se desarrolla a través de un proceso investigativo cualitativo- exploratorio, el cual tenía como objetivo identificar las tendencias conceptuales de la literatura sobre fallos de implementación de políticas públicas. Para dicho fin, se realizó un rastreo en bases de datos especializadas y en repositorios universitarios, tanto en el idioma castellano como en inglés. A partir de ese rastreo, donde se hizo énfasis en categorías claves como fallos, fracasos, éxitos y brechas de implementación, se sistematizó la información según el tipo de texto, teóricos o estudios de caso. Se identificaron 38 trabajos teóricos y 28 estudios de casos, de los cuales se seleccionaron 55 y se sistematizaron a través de un ejercicio hermenéutico mediante la extracción de unidades textuales relacionadas con el concepto de fallo o sus variables asociadas.

Posteriormente, se realizó la triangulación y un análisis inductivo de la información sistematizada, dando respuesta a preguntas relacionadas con los marcos analíticos de donde se soportan teóricamente los estudios de los fallos de implementación en el contexto de los estudios de política pública; las subcategorías y categorías asociadas (tipologías) y las tendencias metodológicas para su estudio.

Finalmente, se caracterizan los fallos según categorías más amplias con el objetivo de establecer tendencias conceptuales que permitan, a través de diferentes atributos, plantear un primer acercamiento a los fallos en el marco de implementación de políticas públicas.

3. LOS MARCOS ANALÍTICOS PARA EL ESTUDIO DE LOS FALLOS DE IMPLEMENTACIÓN

En la bibliografía trabajada durante el proceso investigativo se identificaron distintas propuestas teóricas o enfoques para el abordaje de los fallos. Dado que no existe un consenso en las perspectivas de estudio, el grado de complejidad a la hora de determinar un enfoque predilecto para el estudio de los fallos de implementación aumenta. Sin embargo, allí radica parte de la riqueza sobre la producción académica en torno a este concepto que, aunque reducida, es diversa y divergente. Adicionalmente, es importante aclarar que el estudio de los fallos de implementación en políticas públicas, en su mayoría, se soportan teóricamente en los estudios de políticas públicas (*policy studies*) como marco

amplio para comprender diferentes atributos y variables que allí se expresan. A continuación, se hace un recorrido por los diferentes enfoques identificados.

Se destaca, que gran parte de los estudios se concentran en los enfoques de implementación *top-down* y *bottom-up* (Cordova, 2015; Harguindéguy, 2016; Subirats, Knoepfel, Larrue y Varone, 2009; Figueroa y Navarrete, 2019; Rein y Rabinovitz, 1993; Subirats, 1992; Fowler, 2018; Aldas, 2014; López, 2016; Urango, 2014; Sierra, 2018; Barón y Muñoz, 2016; Valle, 2013; Laurence, 2004; Rivera, 2018) caracterizados por principios de *autoridad* e *intercambio* respectivamente, aquí los fallos tienen lugar, por un lado, en la transmisión de autoridad de los actores centrales a los locales (continuidad de la cadena de mando burocrática) y, por otro lado, en la relación entre actores, examinando con detenimiento la presencia de problemas de coordinación (Harguindéguy, 2015).

Autores como Fowler (2018) y Zittoun (2015) proponen estudiar las agendas como elementos determinantes de los fallos. El primero lo hace a través del enfoque de corrientes múltiples propuesto por Kingdon (1995), el cual identifica cinco elementos estructurales (*problem streams*, *politics streams*, *policy streams*, *policy entrepreneurs* y *policy windows*) que influyen en los problemas, las políticas y en la posterior configuración y fijación de la agenda y la toma de decisiones. Zittoun (2015) por su parte, se refiere al bloqueo del proceso de establecimiento de la agenda, que en términos de fallos serían identificados como “interrupción de procesos” que plantea una serie de limitaciones e impedimentos para los agentes decisores e implementadores.

Otros enfoques recurrentes en el estudio de los fallos son el enfoque institucional (Cuesta, 2017; Hurtado, 2016; Salas, 2018, Sierra, 2018, Laurence, 2004, Lahera, 2006; Córdoba, 2017) donde las fallas se derivan de las limitadas capacidades de los Gobiernos, los problemas en las estructuras institucionales y los sistemas jurídicos; y el enfoque neoinstitucional, donde las instituciones encarnan valores y relaciones de poder que, en otras palabras, generan impactos sobre los individuos y su relacionamiento, ampliando el espectro del estudio de los fallos de las instituciones formales a otros escenarios compuestos por supuestos, normas, rutinas y costumbres. La investigación de Sierra (2018) es un claro ejemplo del enfoque neoinstitucional en el estudio de los fallos, allí se tuvieron en cuenta los instrumentos de política como instituciones predecesoras en las fallas de implementación.

Los fallos de implementación se han abordado también desde los enfoques cognitivos (Bovens y Hart, 2016; McConnell, 2015; Tello, 2018; Santana,

2018; Zittoun, 2015), particularmente, desde el enfoque narrativo y el enfoque discursivo, en tanto los fallos son construcciones narrativas y discursivas (no neutrales) dotadas de poder y cierto grado de aceptación. Este enfoque prioriza elementos como las percepciones, el grado de aceptación, el nivel de apoyo de la política, la interpretación, la ambigüedad, la temporalidad, los juicios y los actores afectados y beneficiados, como fundamento determinante en la construcción de una narrativa autorizada. Aquí los fallos de implementación están ligados, indiscutiblemente, a cuestiones de política y poder, en ese sentido, parte de la complejidad de este enfoque radica en suponer que, lo que un individuo percibe como un fracaso, puede ser visto por otro como un no fracaso o incluso un éxito (McConnell, 2015).

Otro enfoque identificado es el de gobernanza (Peters, 2015; Paz, 2015; Hudson, Hunter y Peckham, 2019), el cual pretende, en términos generales, especificar el carácter complejo y relacional de los fallos, fundamentado en supuestos teóricos de la gobernanza. Principalmente los fallos se generan a través de la interacción entre actores, grupos sociales e instituciones, también en la toma de decisiones. Peters por su parte los define como “*involving the incapacity to provide systematic direction to the society and economy*” (2015, p. 263) y “*governance failures that represent the incapacity of governments to make other than policies addressing specific issues within specific policy domains, and often tied to specific social and economic interests*” (2015, p. 263), en ambos casos, el papel del Estado como regulador e interlocutor es fundamental para el estudio de las fallas de implementación.

Otros autores hacen una ruptura clara, pero no excluyente, con las perspectivas tradicionales (*top-down* y *bottom-up*). Por ejemplo, amplían el espectro de análisis de los fallos a un nivel macro a través del enfoque de regímenes políticos (May, 2014) (ideas, diseño institucional e intereses), donde también estaría incluida la propuesta de Peters (2015) (Fallas de Estado, de gobernanza y de políticas). Su característica radica en trascender del análisis individual de los fallos de políticas e implementación a un plano más amplio sobre sus posibles causas, esto es, a un análisis de constelación de fuerzas y relaciones que condicionan y determinan elementos de la política individual y de la gobernanza. Otros por su parte, realizan análisis de nivel meso y micro desde la gobernanza y los instrumentos (Mazmanian y Sabatier, 1989; Cordova, 2015; Sørensen y Paulsson, 2019; Vásquez, 2016; Paz, 2015); observando cómo las relaciones entre actores y la posterior creación, selección y combinación de instrumentos de gobierno son los que dan orígenes a los fallos.

Teniendo como base lo expuesto hasta el momento, es importante observar que el concepto de fallo adquiere matices distintivos y su identificación está determinada con relación al enfoque bajo el cual se esté trabajando. En general, los enfoques de implementación de primera y segunda generación han sido muy utilizados para la identificación y análisis de los fallos, sin embargo, sus limitaciones tanto para el estudio de la implementación como para el estudio de los fallos en términos de causas, ha despertado el interés de autores preocupados en dos aspectos: la *casuística* de los fallos y su falta de teorización, que parecen indicar que hay una tendencia reciente a estudiar fallos de implementación agrupados por tipos o características de políticas públicas y su implementación con el objetivo de establecer teorías de rango medio que permitan desviar el lente de los casos de estudio o las políticas individuales.

Esta cuestión no solo aqueja al enfoque, sino también a su definición; si el enfoque dota de particularidades a los fallos, su concepción o definición no está exenta de variación. En definitiva, un fallo posee una connotación negativa y recurrente, son elementos intrínsecos y que podría establecerse como un acuerdo entre la mayoría de los autores (a excepción de aquellos que se dedican a estudiar los éxitos de implementación o de políticas), sin embargo, la forma en que se hace específico el concepto en relación con el tipo de análisis en concreto y el enfoque son elementos que se deben tener presentes en estos estudios.

4. DEFINICIÓN DE LOS FALLOS DE IMPLEMENTACIÓN Y DIFERENCIAS DE OTROS CONCEPTOS Y CATEGORÍAS

Las definiciones de los fallos de implementación varían en los diferentes textos que hicieron parte de la investigación, encontrando disparidades importantes al interior de los estudios más teóricos, y de estos, con los estudios de un corte más empírico. En algunos de los artículos de investigación, tesis y libros en general, se pasó por alto la definición de los fallos, es decir, no se encontró en ellos una acepción clara de cómo entender un fallo de implementación. Esto, genera una ambivalencia a nivel conceptual donde los fallos, brechas o fracaso no tienen distinción alguna, o en el mejor de los casos unas mínimas diferencias.

Uno de los abordajes más recurrentes para la definición de los fallos, es su asociación a la brecha de implementación (*implementation gap*); considerando con ello que una falla de implementación se encuentra en la diferencia entre los objetivos planteados y los resultados obtenidos (McConnell, 2015, Peters, 2015, Khan, 2016), en el incumplimiento de objetivos estipulados (Peters, 2015), o

en la relación de los *outcomes* y las intenciones, donde las acciones derivadas de los deseos de los diferentes actores intervinientes no son las esperadas o no tienen los efectos deseados (Younis, 1990). Esta asociación directa, desvía la atención de los fallos propios del momento de implementación y pone un foco en los fallos que ocurren en la formulación de la política, es decir, se genera una relación directa entre la intención-acción, donde los fallos producidos en la ejecución de los programas pueden ser también atribuibles a una mala definición del problema, a objetivos ambiguos, alternativas de solución incoherentes, entre otros.

Bajo esta misma línea, otros autores definen las fallas como errores o defectos que se producen en el diseño, o como una falta de correspondencia o coherencia entre las expectativas y las condiciones reales provistas por gobierno (Howlett, 2009; Meny y Thoenig, 1992; Newamn, 2015; Graglia, 2002). En este sentido, no existe una clara diferenciación entre brecha y fallo; si bien las brechas pueden ser producto de fallos de diseño o formulación, no se ubican de manera singular en el momento de implementación y lo que reflejan es, una distancia, diferencia o disparidad entre los resultados obtenidos y los objetivos previamente estipulados.

Diferentes autores, asemejan el concepto de fallo al de fracaso y relacionan este último a las brechas igualmente, definiendo así el fracaso en torno a la incapacidad de alcanzar objetivos propuestos en la fase de diseño y a la diferencia de los resultados esperados y los obtenidos (Zittoun, 2015, McConnell, 2015). Otros por su parte, definen un fracaso en relación a un evento en el cual “la política no se pone en práctica como se pretende, o dicha implementación fracasa cuando la política es promulgada, pero las circunstancias son tales que la política no logra los resultados deseados” (Hogwood y Gunn, 1984, en McConnell, 2015, p. 4).

Dentro de la ambigüedad conceptual mencionada, es posible ubicar además otros conceptos como el de *fiascos políticos* (Bovens y T Hart 1996; Vining y Weimer, 1990; Wolf, 1979, 1987), *Accidentes de política* (Cobb y Primo, 2003; Kingdon, 1984); *Desastres políticos* (Dunleavy, 1995), *Catástrofes políticas* (Moran, 2001), *desafío de la práctica de la teoría a la política de implementación* (O’toole, 2004) y *obstáculos*. Este último, por mencionar solo uno, refiere a “los eventos internos y externos que actúan para modificar u obstaculizar la ejecución de la intención estratégica inicial. Por un lado, los obstáculos pueden modificar la intención estratégica original, evitando que se implemente completamente según lo planeado” (Cândido y Santos, 2018, p. 6).

No obstante, en algunos de los estudios revisados, se logra realizar diferenciaciones más claras, que permiten desvincular algunos conceptos como el de fallo y fracaso. Respecto a este último, McConnell (2015) lo expresa como el “extremo de un espectro de éxito-fracaso en el que se caracteriza por un incumplimiento absoluto” (p. 231). Por ende, el fracaso es un concepto mucho más abarcante, en el cual se pueden ubicar las brechas y fallos, expresando ya no solo una distancia entre objetivos y resultados, o fallas concretas derivadas del proceso puntual de ejecución, sino una falla total de la política pública en cuestión.

Otro aspecto importante a resaltar es el acercamiento a los fallos a partir de su opuesto, los éxitos, o los factores que conducen a él. A diferencia del entendimiento de los fallos a partir de las brechas de implementación, el éxito implica, alcanzar los objetivos planteados (McConnell, 2015). Para alcanzar el éxito, diferentes autores consideran una serie de factores como: (1) la gestión estratégica de personas; (2) la transformación de las burocracias en unidades eficientes (Reis y Meneses, 2012); (3) el control organizacional; (4) flexibilidad al cambio de decisiones judiciales; (5) gestión de relaciones intergubernamentales; (6) claridad en normas y objetivos (Lipsky, 1993, Matland, 1995; Weatherley, 1977; Mazmanian y Sabatier 1979, Van Mater y Van Horn, 1975; Howlett, 2009); (7) recursos adecuados; (8) incentivos suficientes; (9) uso estratégico de fondos; (10) calidad de relaciones interorganizacionales (Sabatier 1986, Elmore, 1978, Howlett, 2012, Van Mater y Van Horn, 1975; Meier y Bohte, 2003, en Howlett, 2012); (11) instrumentos congruentes y convergentes (Howlett, 2009); por mencionar algunos. El abordaje de estos factores desde diferentes autores, implican que la falta o incumplimiento de los mismos, puede producir dificultades y futuros fallos, por lo cual, es común encontrar en la literatura un abordaje de los fallos desde el éxito.

El éxito y el fracaso se proponen además, como una categoría o concepto que puede ser subjetivo, en la medida en que su entendimiento depende del analista de políticas públicas, sus perspectivas de abordaje y sus subjetividades, o bien a las preferencias y percepciones de actores políticos que articulan estos términos a su discurso (McConnell, 2015; Zittoun, 2015); también, se entienden como un juicio sobre acontecimientos (Bovens y ‘t Hart, 1996) o como interpretaciones relativistas (Mueller, 2019; Edelman, 1964; Ingram, 1980) “que pueden estar sujetas a poca neutralidad, ya que se pueden presentar sesgos o incluso, en el caso específico de las fallas, pueden ser construidas” (Bovens y ‘T Hart, 2016, p. 653). En este sentido, el abordaje de los fallos implica tener en cuenta la existencia de *adhesiones* y *conflictos* que se encuentran presentes

en la arena política, los cuales generan visiones que difieren entre un éxito y una falla, por lo cual, “todo depende del sesgo temporal, espacial, ideológico y cultural con que se observen los outputs de la política” (Elazar, 1994, en Manosalvas, 2018 p.159).

Se puede decir entonces, que existe una gran ambigüedad y poca claridad conceptual, lo cual puede suceder por la inexistencia de una teoría que se pueda emplear de forma sistemática para el análisis de las fallas de implementación. No existe un consenso entre los autores sobre cómo distinguir y entender los términos presentados hasta aquí; además, cuando se realiza una diferenciación, se hace de manera vaga y asemejando conceptos como el de fallos, al fracaso o brecha. Se debe considerar también, que gran parte de los estudios sobre fallos de implementación se encuentran en otros idiomas, principalmente el inglés, en donde el término de “*failure*” refiere de manera indistinta a fallo y fracaso, lo cual lleva a que su traducción genere una ambivalencia para el adecuado abordaje del concepto. Igualmente, el dominio del enfoque *top-down* o de arriba-abajo, en el cual surgen los estudios de la brecha de implementación, ha permeado todo el estudio de fallos, imposibilitando una distinción clara entre ambos conceptos. Finalmente, vale destacar que muchos autores coinciden en que el éxito no se logra alcanzar porque no existen directrices universales para una teoría sólida y parsimoniosa.

5. CAUSAS DE LOS FALLOS DE IMPLEMENTACIÓN

Las dificultades por definir los fallos de implementación resuenan a su vez en la construcción de tipos, categorías o taxonomías que permitan realizar un abordaje amplio de los fallos. En general, pese a que algunos autores tratan de identificar tipos de fallos, se realiza un abordaje de las causas o factores de estos. Algunas de estas causas son: la falta de recursos (Pressman y Wildavsky, 1973; Howlett, 2012); la discrecionalidad de burocracia (Lipsky, 1980; Elmore, 1993) una mala selección de instrumentos (López, 2016); los fallos propios de la gobernanza (Bovens y T Hart, 1996); el juego político que afecta el proceso decisional y por consiguiente la implementación (Mazmanian y Sabatier, 1979; Elmore, 1993); presencia de un carácter conflictivo entre actores y organizaciones (Roth, 2006 y Elmore, 1978); falta de compromiso, consenso y ausencia de un “conjunto de controles administrativos y de sanciones sociales” (Elmore, 1993, p.199); entre otros. De igual manera, los factores de éxito enunciados anteriormente pueden inducir a fallos de implementación.

En este sentido, el proceso de codificación, sistematización y análisis de la información, producto de la investigación permitió identificar un conjunto de causas que generan fallos de implementación. En cada una de las causas, podría enmarcarse a su vez un sin número de fallos específicos que dependen de cada caso particular, lo cual implica que los factores contextuales, espaciales y temporales son determinantes y no variables irrelevantes. Desde esta perspectiva, se plantean tres grandes categorías para abordar las diferentes causas identificadas a partir de los autores ya presentados en los apartados anteriores, estas son: causas de tipo administrativo, de tipo político y de tipo institucional.

La categoría de causas administrativas da cuenta de factores procedimentales, operacionales, técnicos y de gestión que pueden generar dificultades en el proceso de implementación y fallas que limitan el cumplimiento de los objetivos, así como el posterior fracaso. Aquí, se identificaron causas de un nivel micro que tiene relación con problemas de carácter individual, como el rol de los participantes y responsables o problemas derivados del actuar de estos, como su discrecionalidad al implementar la política, la velocidad de los procedimientos que llevan a cabo o el excesos de los mismos; así como otros de tipo más técnicos como la ausencia de una teoría causal sólida que soporte la intervención gubernamental a partir de la identificación de causas, efectos y las alternativas de solución e instrumentos adecuados, la asignación presupuestal requerida, o el diagnóstico adecuado del problema público.

Las causas políticas, por su parte, hacen referencia a las *politics*, es decir, a la acción o actividad política, en la cual se enmarcan los conflictos de poder, el debate y la disputa, y que por tanto son causas de un nivel meso, ya no de carácter individual, sino relacional, producto de la interacción entre actores, sus intercambios, consensos y diferencias. De igual manera, se ubican aquí, otros aspectos que intervienen directamente sobre las disputas políticas como los cambios de periodo gubernamental que generan mayor tensión y conflicto entre las acciones presentes y futuras, dada las preferencias por determinados programas o proyectos de quién gobierna y la subordinación de las organizaciones que implementan la política.

Por último, las causas institucionales dan cuenta de factores más estructurales, del funcionamiento político-institucional donde se encuentran las reglas, normas y valores que inciden en factores subjetivos como la aceptabilidad y legitimidad de las acciones emprendidas por los gobiernos; así como el funcionamiento y accionar particular que se vincula a un sendero institucional y por ende a una lógica particular de actuación que puede contribuir a generar choques entre las diferentes políticas públicas, obstaculizando la consecución de los objetivos.

En la tabla 1, se presentan todas las causas asociadas a cada una de las tres categorías identificadas a partir del proceso de análisis de los textos.

Tabla 1
Categorías y causas de los fallos de implementación

Categoría	Causas asociadas a las categorías que podrían derivar en fallos de implementación
Causas administrativas	Capacidad de adaptación de la burocracia
	Falta de retroalimentación para la mejora continua de los procesos
	Falta de autoridad y control de los decisores
	Discrecionalidad de implementadores
	Falta de una teoría causal válida
	Recursos (técnicos, humanos, económicos, de información, etc.) insuficientes
	Diferencias legales y procedimentales entre participantes
	Problemas mal diagnosticados
	Falta de comunicación externa de los procesos y/o acciones
	Falta de información para la estructuración del problema público
	Selección y creación de instrumentos inadecuados u obsolescencia de los mismos
	Exceso de procedimientos para el desarrollo de la política
	Velocidad de los procedimientos burocráticos
Falta de responsables y compromiso hacia la política	
Causas políticas	Falta consenso entre actores
	Malversación de procesos
	Ambigüedad en los objetivos
	Subordinación de la organización a otras entidades que no ven prioritaria la acción
	Preferencias por otros programas o compromisos con otros proyectos.
	Diferencias entre quienes dirigen y quienes implementan
	Interpretación de la norma
	Conflictos de intereses
	Exceso o falta de participantes
	Cambios de periodo de gobierno
	Coherencia interna y externa de la política (coherencia de la política (objetivos-alternativas de solución) y coherencia de la política con otras políticas)
	Déficit de coordinación entre responsables

Tabla 1
(Continuación)

Categoría	Causas asociadas a las categorías que podrían derivar en fallos de implementación
Causas institucionales	Escenarios no esperados o de incertidumbre
	Inercia institucional
	Marcos de actuación preestablecidos que no permiten el cambio
	Dependencia de la política de otras políticas
	Legitimidad de la acción gubernamental
	Falta de aceptación de la intervención

Fuente: Elaboración propia.

La identificación de cada una de estas causas permite a su vez, prever posibles fallos de implementación que afecten los resultados de la política. La ubicación de estas causas como variables de análisis contribuye a la identificación de factores necesarios de controlar y tener en cuenta, no solo en el momento de implementación, sino también en lo referido a la formulación; esta particularidad, se puede presentar por la tradición académica dominante que divide el proceso de políticas públicas en fases o etapas, pese a la dificultad de desvincular cada una de ellas e incluso, saber dónde comienza y termina cada una. Por ello, una de las principales problemáticas al estudiar los fallos de implementación, es ubicarse de manera concreta en esta etapa, sin considerar la política como un proceso, por lo cual, convendría más el estudio de los fallos, en tanto fallos de política, y no exclusivamente de implementación.

6. CONCLUSIONES

Los diferentes enfoques identificados permiten establecer un panorama amplio y complejo sobre la forma en cómo se han identificado y estudiado los fallos de implementación y de políticas, estableciendo escenarios en debate constante sobre el grado de desarrollo teórico, los alcances y limitaciones del concepto. Además, las fallas de implementación como objeto de estudio adquieren connotaciones particulares con relación al enfoque teórico de interés, por lo que algunas de las principales críticas a los enfoques (principalmente a los enfoques de implementación de primera y segunda generación), se centran en los análisis del nivel individual de la política, limitando la posibilidad de construir esquemas explicativos sobre los fallos a razón de su diversidad y divergencia.

Por su parte, las diferentes definiciones observadas alrededor los fallos de implementación, generan una ambigüedad conceptual, dado que no hay una distinción clara entre brecha, fracaso y falla. Esto, se puede dar por varias razones: primero, que la mayor parte de los estudios sobre fallos de implementación se encuentran en otros idiomas, especialmente el inglés, donde el término *failure* es usado tanto para identificar los fallos como el fracaso; segundo, que en la corriente dominante de estudios de implementación (*top-down*) se ha abordado ampliamente la brecha de implementación, lo cual puede generar una vinculación directa a las fallas de esta fase o etapa; y tercero, que ante la ausencia de definiciones, categorías y tipologías para el abordaje de los fallos, sea la casuística la que guíe las investigaciones y no marcos de análisis particulares para al abordaje de ellos. Igualmente, ante esta ambigüedad, algunos autores recurren a la definición de los fallos a partir de su opuesto, el éxito, lo cual puede aumentar la ambivalencia del concepto.

En general, la identificación de tipos de fallos concretos resulta difícil, dado que dependen del caso particular a abordar. Sin embargo, la mayoría de los autores logran observar una serie de causas que contribuyen al surgimiento de fallos, las cuales se pueden enmarcar en causas administrativas, políticas e institucionales; estas se ubican igualmente en un nivel micro, meso y macro respectivamente. La posibilidad de determinar posibles causas contribuye a su vez a la generación de información para controlar diferentes variables que puedan afectar el posterior proceso de implementación de la política pública, permitiendo con ello, acercar los objetivos planteados y los resultados obtenidos.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Aguilar Villanueva, L. (2008). *El estudio de las Políticas Públicas*. México: Porrua.
2. Aldas, K. (2014). *Eficiencia energética y problemas de implementación: una aproximación desde el caso ecuatoriano 2006-2012* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
3. Barón, G. y Muñoz, J. (2016). Aciertos y fallas en la implementación de la Política de Mujeres y Edquidad de Género de Bogotá. *Pap. Polít.*, 21(1), 101-120.
4. Bovens, M. y Hart, P. (2016). Revising the study of policy failures. *Journal of European Public Policy*, DOI: 10.1080/13501763.2015.1127273.

5. Cândido, C. y Santos, S. (2018). Implementation obstacles and strategy implementation failure. *Baltic Journal of Management*, <https://doi.org/10.1108/BJM-11-2017-0350>
6. Cobb, R. y Primo, D. (2003). *The plane truth: Airline crashes, the media, and transportation policy*. Washington, DC: Brookings Institute.
7. Córdoba, M. (2017). *La implementación de la política pública de infraestructura y los mecanismos de las alianzas público-privadas: los retos institucionales caso agencia nacional de infraestructura 2012-2016* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
8. Cordova, A. (2015). *Fallos en la implementación de la política pública de administración de tierras* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
9. Cuesta, C. (2017). *Análisis de las fallas de implementación de la política pública de seguridad ciudadana del Ecuador (2007–2015)* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
10. Dunleave, P. (1995). Policy disasters: explaining the UK's record. *Public policy and administration*, 10(2), 52-70
11. Dussage, M. (2018). Implementación de Políticas Públicas: Una mirada a 45 años de discusiones académicas. En A.-N. Roth, Implementación de políticas públicas y construcción de paz . Bogotá : Universidad Nacional de Colombia.
12. Elazar, D. J. (1994), *The American Mosaic: the Impact of Space, Time, and Culture on American Politics*, Boulder, Westview Press.
13. Elmore, R. (1978). Organizational Models of Social Program Implementation. *Public Policy*, 26 (2).
14. Elmore, R. (1979). Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas. En L. Aguilar. (2000). *La implementación de las políticas* (3ra Ed.). México: Editorial Porrúa.
15. Fowler, L. (2018). Problems, politics, and policy streams in policy implementation. *Governance*, 1-18.
16. Giraldo, W. y Arias, N. (2016). Brechas en la implementación de políticas públicas - Caso Centros Vida en el marco de la política pública de envejecimiento y vejez de Medellín 2012-2016 (Tesis de maestría). Universidad EAFIT, Medellín, Colombia.

17. Goggin, M. (1986). The “Too Few Cases/Too Many Variables” Problem in Implementation Research. *The Western Political Quarterly*, 39 (2), 328-347.
18. Graglia, J Emilio (2002), “En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas”. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
19. Grantham, A. (2001). How Network Explain Unitented Policy Implementation Out-comes: The Case of UK Rail Privatization. *Public Administration*, vol. 79 núm. 4, Blackwell Publishers Ltd., 2001
20. Harguindéguy J. (2015). *Análisis de políticas públicas* (2 ed.). Madrid, España: Tecnos.
21. Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi- level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89.
22. Howlett, M. (2012). The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy-making. *International Political Science Review / Revue internationale de science politique*, 33(5), 539-555.
23. Hogwood B. y Gunn L. (1984). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
24. Hudson, B., Hunter, D., y Peckham, S. (2019). Policy failure and the policy-implementation gap: can policy support programs help?. *Policy Design and Practice*, 2(1), 1-14.
25. Hurtado, J. (2016). *Análisis de las fallas de implementación de la política pública: el caso de la política de fomento y apoyo al emprendimiento en Ecuador (2009-2014)* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
26. Kingdon, J. (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins.
27. Lahera, E. (2006). Del dicho al hecho: ¿cómo implementar las políticas? *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (35), 1-10.
28. Laurence, J. y O’toole, J. (2004). The theory-practice issue in policy implementation research. *Public Administration*, 82(2), 309-329.
29. Lipsky, M. y Weatherley, R. (1977). Street level Bureaucrats and Institutional: implementing Spécial Education Reform. *Harvard Educational Review*, 47(2).
30. Lipsky, M. (1980). “Street level bureaucracy: dilemmas of the individual un public services”. En *Political Studies* (XII). Nueva York: Rusell Sage.

31. Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*. Russell Sage Foundation.
32. López, A. (2016). *Estudio de brechas en la implementación de la política de protección especial - acogimiento institucional de niñas, niños y adolescentes en Ecuador* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
33. Manosalvas, M. (2018). Cuando las políticas fallan. Desafíos en la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Ecuador. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (71), 155-188.
34. Matland, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.
35. May, P. (2014). Implementation failures revisited: Policy regime perspectives. *Public Policy and Administration*, 0(0), 1-23.
36. Meny Y. y Thoenig, J. 1992. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
37. Sabatier, Paul y Daniel Mazmanian. 1979. "The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives". En *Policy Analysis*, 5 (4), pp. 481–504.
38. Mazmanian, D. y Sabatier, P. (1989). *Implementation and public policy*. Washington, D.C: University Press of America.
39. McConnell, A. (2015). What is policy failure? A primer to help navigate the maze. *Sage Journals – Public Policy and Administration*, 30(3-4), 221-242.
40. Moran, M. (2001) Not steering but drowning: Policy catastrophes and the regulatory state. *The Political Quarterly*, 72, 414–427.
41. Mueller, B. (2019). Why public policies fail: Policy making under complexity. *Economía*, 1-13
42. Navarrete, B. y Figueroa, P. (2013). Los problemas de la implementación top-down a nivel local. Un estudio de caso sobre seguridad ciudadana. *DAAPGE*, 20, 81-109.
43. Newman, J. (2015). Categories of failure in climate change mitigation policy in Australia. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 342-358.
44. Reis, M., y Meneses, P. (2012). Proposição de Aparato Metodológico para Análise da Implementação de Políticas de Gestão de Pessoas no Setor Público, *ANPAD*, 1-15.

45. Sabatier, P. y Mazmanian, D. (1979). The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives. *Policy Analysis*, 5(4), 481–504.
46. Shapiro, S. (2016). *Analysis and Public Policy: success, failures, and directions for reform*. New Brunswick, USA: Edward Elgar Publishing (EE).
47. Roth, A. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora
48. Paz, D. (2015). *Análisis de las fallas de implementación: una mirada desde la instrumentación de la política pública de seguridad ciudadana en la ciudad de Cali, Colombia. 2002-2013* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador.
49. Peters, G. (2015). State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages. *Public Policy and Administration*, 30(3-4), 261-276.
50. Pressman, J. y 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*. California: University of California Press.
51. Rein, M. y Rabinovitz, F. (1993). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. Aguilar (Ed.), *La implementación de las políticas* (pp. 147-184). México: Miguel Ángel Porrúa.
52. Rivera, B. (2018). *Análisis de las brechas de implementación en la política de desarrollo docente en Perú. El Caso de la Reforma Magisterial (2012-2016)* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador.
53. Roth, A. (2018). *Políticas Públicas. Formulación, Implementación y Evaluación*. Bogotá: Aurora.
54. Sabatier, P. (1985). Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: a Critical Analysis and Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy*, 6(1), 21-48.
55. Sabatier, P. y H. C. Jenkins-Smith (eds.) (1993), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Framework*, Boulder, CO: Westview Press.

56. Salas, G. (2018). *¿Por qué falla la implementación de una política pública dentro de un Estado Constitucional de Derechos?, Caso: La protección a víctimas y testigos enmarcada en la política de Seguridad Ciudadana-Ecuador 2009-2013* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
57. Santana, M. (2018). *Análisis de las fallas de implementación de la política de educación para bachillerato en Ecuador, a partir de la reforma educativa de 2011* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador.
58. Sierra, K. (2018). *Política pública de educación superior, meritocracia y equidad en el ingreso a la universidad, caso: Análisis de las fallas de implementación del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (SNNA)* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
59. Sørensen, C. y Paulsson, A. (2019). Contextualizing Policy: Understanding Implementation under Socio-technical Transitions. *International Journal of Public Administration*, 1–13.
60. Subirats, J. (1989). El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, (25), 67-76.
61. Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C. y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
62. Subirats, J. (1992). La puesta en práctica de las políticas públicas. En J. Subirats. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración* (pp. 101-124). Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
53. Tello, B. (2018). *La falla de políticas públicas de control del comercio informal: El caso de Quito en el período 2010-2015* (Tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Ecuador.
64. Urango, Á. (2016). *Fallas del estado en la implementación de la política pública de primera infancia absentismo en la educación inicial - caso Barranquilla 2014* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana.
65. Valle, J. (2013). La implementación de políticas públicas: caso salas de nivelación. *Estudios Centroamericanos (ECA)*, 68(734), 331-353.
66. Van Meter, D. y Van Horn, C. (1975). The Policy Implementation Process. *Administration & Society*, 6(4), 445–488.

67. Vásquez, K. (2016). *Las fallas de implementación explicadas a través de la selección de instrumentos, Examen Nacional para la Educación Superior en el Ecuador, 2011-2015* (tesis de maestría). Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO, Ecuador.
68. Vining, A. y Weimer, D. (1990) Government supply and government production failure: A framework based on contestability. *Journal of Public Policy*, 10(1), 1–22.
69. Wolf, C (1979) A theory of nonmarket failure: Framework for implementation analysis. *Journal of Law and Economics*, 22(1): 107–139.
70. Wolf, C (1987) Markets and non-market failures: Comparison and assessment. *Journal of Public Policy*, 7(1): 43–70.
71. Younis, T. (1990). *Implementation in Public Policy*. Gran Bretaña: Billing & Sons Ltd. Worcester.
72. Zittoun, F. (2015). Analysing policy failure as an argumentative strategy in the policymaking process: A pragmatist perspective. (*Public Policy and Administration*, 30(3-4), 243-260.