

Implementación de las políticas públicas a partir de los enfoques: *top-down* y *bottom-up* en Mauricio I. Dussauge

Samuel Alberto Pinto López
Investigador del IDEN

Introducción

A partir de la siguiente propuesta reflexiva sobre las políticas públicas en su fase de implementación trataremos de abordar desde la perspectiva teórica dos enfoques de la implementación en la gestión pública definidas como: “el enfoque *bottom-up* (racionalidad de implantación de políticas públicas de abajo hacia arriba), y el enfoque *top-down* (racionalidad de implementación de políticas públicas de la administración gerencial hacia los funcionarios de ventanillas). Esta reflexión inicial nos permite observar algunos elementos teórico-metodológicos en la implementación de la política pública desde estos dos enfoques de la gestión pública.

Perspectivas del enfoque *Bottom-up* y *Top Down*

Plantear la visión de la implementación a partir del enfoque: “*Bottom-up*”, es describir la racionalidad inversa al enfoque “*Top-Down*”. Es una construcción racional de las políticas públicas a partir de la implementación de abajo hacia arriba. Es conocer cómo se piensa desde los funcionarios o los operadores finales que ponen en ejecución operativa la acción de la política pública. Mauricio I. Dussauge en las guías de Implementación de las políticas públicas expresa que este enfoque se trata de: “*proponer y estudiar los procesos de implementación desde el lugar en que las organizaciones y servidores públicos entran en contacto con los ciudadanos. Es decir, que tomar como referencia el punto de llegada y no el punto de partida del proceso de implementación. A esto se le ha denominado enfoque “bottom-up” o “de abajo hacia arriba”*”. (Dussauge: 2022). Por lo tanto, conocer como los funcionarios policías, agentes de migración, aduanas, municipales, judiciales y presidenciales ejecutan en el diario accionar la facticidad de las políticas públicas, “los hechos sociales de las políticas públicas”.

A partir de la discusión del enfoque “*bottom-up*”, el autor Michael Lipsky desde la fase de la implementación expresa una construcción teórica- conceptual sobre “la burocracia de ventanilla”. Mauricio I. Dussauge describiendo a Lipsky expresa:

“Este enfoque busca preocuparse por estudiar las cadenas causales, los puntos de decisión o las condiciones estatutarias. Estudiar directamente a aquellos actores que se encuentran en el último eslabón del proceso de implementación: los funcionarios públicos en las ventanillas de servicio; los maestros de escuela; los policías” (Dussauge: 2022). La política pública del cara a cara, día a día, la política pública llevada a cabo por sujetos subalternos de la acción pública institucional es una visión o construcción racional desde abajo hacia arriba. Estas estrategias del día a día expresan mucho la capacidad de tomar decisiones frente a diversas situaciones que surgen en la acción cara a cara de las instituciones públicas.

Este ensayo trata de aproximarnos a algunas de las discusiones y ejemplos de las políticas públicas a partir del proceso de implementación, bajo el enfoque: *“Top-Down”*. Hablar sobre la implementación en políticas públicas es pensar a partir del diseño las acciones y estrategias a desarrollar es implementar metodologías, lógicas, modelos, marcos de planeación previo diseñado por los expertos en políticas públicas de una institución. En este sentido la implementación puede entenderse a partir de varias metodologías o enfoques, uno de ellos es el enfoque visto como implementación vertical, decisiones que vienen de arriba hacia abajo, conocido como: enfoque *“Top-Down”*.

La implementación es percibida por los clásicos de la implantación como una construcción de análisis teórico, pensar a partir de categorías de análisis, Pressman y Wildavsky en 1970 planteaban este proceso como una construcción racional a partir de la abstracción. Luis Aguilar a este respecto plantea: *“proceso de la implementación pues introduce distinciones conceptuales fundamentales, acota con precisión su objeto de estudio y construye las primeras categorías e hipótesis de su desarrollo”* (Aguilar, 2003). Es decir, a partir de estas discusiones se producen la heurística, el núcleo duro de la discusión en la aplicación de políticas públicas.

Desde los enfoques que operacionalizan la dimensión y abordajes de los procesos de implementación de las políticas públicas que se ejecutan podemos describir el *“Top-Down”*. Este trata de dar cuenta de cómo se implantan las políticas públicas desde las esferas burocrática de autoridad de las instituciones y como fluyen hacia abajo. El autor Mauricio I. Dussauge en el texto de las Guías de estudios sobre la implementación de políticas públicas expresa: *“se trata de establecer las condiciones necesarias para que los actores que intervienen en el proceso de implementación*

actúen de conformidad con las reglas del juego (...) En este sentido, es una visión jerarquizada de la implementación de las políticas la que atraviesa los estudios, argumentos y aproximaciones”. (Dussauge, 2022). En esta trama burocrática -decisorio atraviesan las medidas de los tomadores de decisiones de las políticas públicas, a partir de programas, estrategias y reformas de ejecución de la política pública.

Preguntas y reflexiones prácticas sobre los enfoques botón-up y top-down: caso del nuevo Instituto de Planificación para el Desarrollo en Panamá

A partir de las categorías de análisis mencionados podríamos reflexionar a partir de las siguientes preguntas sobre la implementación de las políticas públicas en funcionarios subalternos de la gestión pública: ¿Qué actores burocráticos involucrados en la implementación de la reforma podrían definirse como “servidores públicos de ventanilla”?

La categoría de análisis servidores públicos de ventanilla acuñada a Michael Lipsky da cuenta del último eslabón de la cadena en la implantación de la política pública. A partir del análisis de la propuesta y creación del nuevo “Instituto de Planificación para el Desarrollo en Panamá”. Instituto que velara por la gestión de la planificación de la política pública.

A partir de la aparición del nuevo Instituto de Planificación en Panamá pudiéramos observar a los posibles “servidores públicos de ventanilla” en departamentos como los de seguimientos de metas institucionales, departamentos de planificación y diseño de proyectos y programas sociales, económicos, tecnológico y culturales. Aquellos funcionarios que diseñan las licitaciones públicas del Estado que luego se convierten en los proyectos de ejecución de las instituciones públicas (ingenieros, arquitectos, abogados, economistas, funcionarios de gestión de proyectos). Al final todo queda en manos de estos funcionarios que tienen que leer y tener conocimiento del Plan Estratégico de Gobierno (PEG), de los acuerdos de Concertación, Objetivos de Desarrollo Sostenibles y Líneas Generales de las Políticas Públicas.

Estos actores burocráticos involucrados o “servidores públicos de ventanilla están en la escala inferior de mando, son funcionarios operativos en la estructura jerárquica de las instituciones públicas, en su mayoría no son jefes de sus departamentos son los obreros de la política pública: “*bottom-up*”.

Otra pregunta que podría surgir a partir de la fase de implementación de políticas públicas a partir del enfoque *bottom-up* sería: ¿De qué manera estos “servidores públicos de ventanilla” podrían llegar a afectar la implementación de la reforma? La estructura burocrática o “servidores públicos de ventanilla” de las instituciones del Estado podrían llegar a afectar la implementación de la gestión del nuevo Instituto para la Planificación para el Desarrollo en Panamá; ya que, si no se desarrolla una profunda e intensiva capacitación por institución a cada uno de estos actores finales de esta política pública en esta reforma institucional del Estado entrarían en una situación incómoda de tener que improvisar acciones en la gestión pública ante la falta de un proceso planificado de formación. La curva del aprendizaje tomaría mucho tiempo y la discrecionalidad y la interpretación subjetiva (subalterna) sobre plan, modelo y programa centralizado del nuevo Instituto serán la dinámica institucional de los estamentos burocráticos del estado.

Por tanto, la importancia de que esta política pública (reforma) vaya acompañada de un plan de implementación que alfabetice, forme y capacite a partir de módulos de inducción y de implementación de esta dinámica que se está promoviendo a partir de la implantación del “Instituto para la Planificación para el Desarrollo en Panamá”.

Espacios de discrecionalidad de estos “servidores públicos de ventanilla

En esta propuesta de reforma en la planificación de las políticas públicas del Estado es posible reducir los espacios de la discrecionalidad de los funcionarios públicos o “servidores públicos de ventanilla”, a partir de la creación de oficinas de enlace de este Instituto en cada una de las instituciones que mayor presupuesto ejecutan en el desarrollo e implantación de las políticas públicas.

Para la gestión de esta política pública. Este coordinador establecerá enlace con el nuevo “Instituto para la Planificación para el Desarrollo”. Este le dará seguimiento al coordinador. El coordinador institucional a su vez llevará el monitoreo y seguimiento de las metas establecidas por el Instituto de Planificación para el Desarrollo.

Reforma de política pública: la creación del Instituto de Planificación para el Desarrollo en Panamá

La creación del Instituto de Planificación para el Desarrollo en Panamá responde a una reforma de control y planificación de la programación de proyectos, programas, actividades que desarrollan las diferentes instituciones públicas centralizadas y descentralizadas en la República de Panamá. En la actualidad ejerce de forma limitada y fragmentada esa función el Ministerio de Economía y Finanzas. En 1972 se crea el Ministerio de Planificación y Política Económica encargado de planificar la política pública y estatal, el cual se encargaba diseñar y formular las políticas públicas económicas y sociales. Pero con las reformas del Estado y políticas neoliberales se reformó y transformó en el Ministerio de Economía y Finanzas, encargado de ver el tema presupuestario nacional y dejar al libre mercado la definición de gestión económica

Esta creación del nuevo Instituto de Planificación para el Desarrollo en Panamá trata de recrear esa visión inicial del Ministerio de Planificación como concepto anterior de planificación estatal. El nuevo Instituto busca instaurar mecanismos de revisión y actualización de la Estrategia Nacional para el Desarrollo y promover la articulación distintas dependencias del Estado a esta gestión centralizada de la planificación. Tiene como función dar seguimiento y evaluación al cumplimiento de los compromisos adquiridos por las entidades gubernamentales en el marco de la estrategia nacional de desarrollo.

Áreas críticas de la creación del nuevo Instituto de Planificación para el Desarrollo que se deberían atender para asegurar una adecuada implementación de la misma

Entre las áreas críticas que deberían atenderse a partir de la creación de este Instituto de Planificación para el Desarrollo están las limitaciones de información y tiempo que pueden tardar en ser asimiladas por los funcionarios e instituciones del Estado que por primera vez incorporaran a sus estrategias la centralidad de un ente que les permita planificar las estrategias y programas gubernamentales de sus competencias. Esta implementación que tiene como enfoque “*Top-Down*”. La implantación de una racionalidad de gestión centralizada del Estado desde arriba hacia abajo, hacia las instancias y funcionariado institucional, a partir de este enfoque Mauricio I.

Dussauge sugiere que las soluciones para este enfoque pueden encontrarse (o podían haberse encontrado, si se trata de análisis *ex post*) en reducir el número de participantes en el proceso de implementación; en otros, en construir escenarios en los que se describan de principio a fin las alternativas de implementación; y en unos más, en especificar con mayor claridad los objetivos de las políticas y seleccionar a los actores que sabemos de antemano se interesan en esos mismos objetivos. (Dussauge, 2022).

Pudiéramos concluir que toda política pública integra de manera dinámica los procesos de diseño e implementación. El enfoque y perspectiva “*Top-Down*” nos permite ver una visión racional centralizada de los procesos de implementación sus fortalezas y debilidades. Es importante que cada paso en el proceso de implementación de la política pública pueda ser asimilado y conocido por los actores que son parte de este proceso de implantación de esta política pública.

Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (2003), “Estudio introductorio”, en su edición de *La implementación de políticas*, México: Miguel Ángel Porrúa, 15-92.
- Dussauge, Mauricio (2022), “*Guía de análisis para la implementación de las políticas públicas*, México, FLACSO, pág. 1-30.
- Hogwood, Brian W. y Lewis A. Gunn (1984), “Implementation”, en su libro *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press, 196- 218
- Lipsky, Michael (2010), *Street-Level Bureaucracy*, Nueva York: *Russell Sage Foundation*, 2^a ed.