

# Prólogo

El presente trabajo documenta una experiencia particular de implantación de programas gubernamentales de ámbito local desde el mirador de las políticas públicas. Puede considerarse particular en el sentido de que no es usual encontrar trabajos que utilicen explícitamente una estructura analítica basada en el enfoque de políticas públicas para estudiar programas de Gobierno. Es también particular porque todos los programas revisados, excepto uno, se refieren al área de la salud, y ello, más allá de la intencionalidad percibida, provee el texto de cierta singularidad.

¿Qué podemos, entonces, esperar de una propuesta como esta? En primer lugar, una mirada que reconoce la importancia de las particularidades del entorno local y su influencia sobre las políticas públicas y los programas de Gobierno. Ello es importante en términos académicos porque ahonda en la agenda de investigación que estudia la posibilidad de la existencia de regularidades en los procesos de formulación e implementación de políticas, asociados a elementos característicos de los que han sido llamados *gobiernos de proximi-*

*dad*, por ser los más cercanos a la gente; y que se caracterizan, entre otras cosas, por flujos de información más inmediatos y por mayores posibilidades de ajuste de la acción gubernamental.

En segundo lugar, podemos esperar información interesante sobre la manera en que, desde el Gobierno, se percibe el complejo problema de la salud y sobre algunas de sus estrategias para atenderlo. Cabe mencionar, en este sentido, que este trabajo está alineado con una de las prescripciones más conocidas del análisis de políticas públicas: el tratar de identificar en la estrategia de acción (política pública, programa de Gobierno) el núcleo valorativo que le da sustento y que refleja la preferencia de los decisores que evaluaron las distintas alternativas y que se decidieron por la que les pareció más adecuada.

Una tercera expectativa, más orientada al público especializado, es que estas páginas proporcionan la oportunidad de valorar la pertinencia y la utilidad práctica del enfoque de política para analizar programas gubernamentales. En mi opinión, algo digno de mención es que uno puede diferir con la propuesta del autor en cuanto a la elección del objeto de estudio y el instrumento para analizarlo; sin embargo, es de reconocer que el estudio procura cumplir con las buenas prácticas en investigación social: se establece claramente un marco para el análisis a partir de una discusión teórica; los casos son revisados a través del lente propuesto; las elecciones del autor, sus decisiones analíticas y metodológicas son establecidas claramente; y el trabajo no elabora más allá de las propuestas de inicio, ni de los resultados evidentes obtenidos de los casos. Con esto quiero afirmar que uno de los valores del texto es que es un trabajo serio y confiable, tanto para interesados como para especialistas, lo que no es un asunto menor ante la proliferación de información de dudosa procedencia y calidad.

Ahora bien, me parece que las claves del estudio se encuentran en cuatro temas: dos categorías analíticas y dos

tendencias identificadas en los casos de estudio. Las categorías corresponden a las etapas de implementación, y la evaluación del ciclo de políticas y las tendencias son los hallazgos sobre la participación acotada y la prevalencia de procesos decisorios verticales. Sobre la etapa de implementación, el autor parece reconocerle un peso significativo a este momento en que las decisiones de política se traducen en acción concreta. Desde un punto de vista muy general, el análisis de esta etapa parece moverse en dos referentes extremos: por un lado, estaría una visión micro, cercana a la propuesta de Pressman y Wildavsky, centrada en actores unitarios, con comportamientos estratégicos y capacidad de veto, cuyas acciones y relaciones determinan el curso de la implementación de la política (o estrategia, intervención o programa de Gobierno); en el otro extremo, podríamos situar visiones más bien comprensivas, macro, como la de Sabatier y Mazmanian, que en un intento por capturar la complejidad de la implementación terminan produciendo grandes listados de factores que la influyen. Ante este espectro, el autor se decide pragmáticamente por tres factores: la calidad del diseño (en este caso del programa gubernamental), la disponibilidad de recursos (en este caso los recursos gubernamentales) y las condiciones del marco normativo. En cuanto a la etapa de evaluación, el autor concentra su interés en la naturaleza más o menos abierta del ejercicio, y deja de lado otras dimensiones como su intencionalidad, su(s) procedimiento(s) o su origen y destino. El interés del texto por la naturaleza *pública* de la evaluación cobra sentido ante los principales hallazgos de la investigación.

El primero es que, más allá de la diversidad y de las especificidades de los casos estudiados (casas de salud, hospitales de medicina tradicional, servicios integrales de salud, emprendimiento económico para mujeres), lo que prevalece en los programas gubernamentales es una participación acotada de la sociedad, muy localizada en la implementación, más

aún, en una parte o tramo de la gestión. Los resultados del análisis de casos sugieren, entonces, que los ciudadanos sí participan en los programas gubernamentales de salud a nivel estatal; sin embargo, el alcance de esa participación es muy limitado, en el sentido de que no intervienen en las fases de formulación, diseño y evaluación. Además, la naturaleza de la participación parece ser mayormente operativa, y se puede aventurar que el Gobierno decide dónde habrá participación y que la atañe un valor puramente instrumental. En términos de los criterios establecidos por el autor para una buena implementación, se podría exponer —entonces— que la baja intensidad de la participación está asociada a problemas de diseño, reflejados en el marco normativo que acotaría los espacios para una mayor participación, y de recursos gubernamentales, lo que tiene relación con el valor utilitario identificado de la participación.

El segundo hallazgo es que en todos los programas persisten los procesos de decisión vertical, ajenos a los usuarios y en línea con la normatividad preestablecida para la operación de los mismos. Nuevamente, este resultado nos refiere a elementos del diseño del programa y de su marco normativo. En otras palabras, la prevalencia de procesos decisivos verticales formales nos llevaría a reflexionar sobre el porqué y el cómo de la persistencia de una visión gubernamental que domina la concepción de la realidad social y de la manera de modificarla. Entonces, desde el criterio de evaluación de políticas públicas seleccionado por el autor, los casos señalan *hermetismo*, resistencia a la libre observación del desempeño del Gobierno por parte de sus ciudadanos. Este resultado también parece validar la hipótesis de la existencia de *islotos* de modernidad y de subdesarrollo que coexisten en el mismo territorio; el subdesarrollo más asociado a gobiernos subnacionales donde sobreviven con mayor vigor rasgos del sistema político autoritario, predemocrático, con altos grados de discrecionalidad en el ejercicio del poder público.

Para concluir, podemos sintetizar que el valor del presente texto es una propuesta audaz de análisis, bien construida y que abona a la discusión, no acabada, de si los procesos de apertura política —o al menos el proceso en México— tienen una tendencia a suceder de arriba hacia abajo (*top-down*), por lo que las estructuras más cercanas al ciudadano quedan rezagadas del ímpetu democrático, de apertura, de participación y de rendición de cuentas. Se trata, en suma, de un trabajo que no solo aporta datos, sino que invita a la reflexión pertinente sobre las condiciones actuales y futuras de nuestros gobiernos subnacionales.

Doctor Víctor M. FIGUERAS ZANABRIA  
*Puebla, México, junio de 2013*