

# Abordaje al análisis de fallas y aprendizaje de políticas públicas

*An approach to the analysis of policy failure and policy learning analysis*

## Jesús Rubio Campos

Doctor en Políticas Públicas.  
Investigador titular de El Colegio de la Frontera Norte A.C. y profesor por asignatura de la Universidad de Monterrey, Monterrey, Nuevo León, México.

[rubio@colef.mx](mailto:rubio@colef.mx)

## Resumen

El objetivo de este artículo es analizar los principales referentes teóricos sobre las fallas y el aprendizaje de políticas públicas, a fin de contar con un marco analítico estructurado para el estudio de los casos empíricos sobre estos temas. Se proponen modelos para analizar las dimensiones de las fallas de política pública, las fallas en el ciclo de análisis de la política pública, el aprendizaje en las políticas públicas tanto social como instrumental, el aprendizaje político en las diferentes etapas de la política pública, las formas de difusión de políticas públicas y un modelo de análisis de los recursos para el aprendizaje en las políticas públicas. Se abordan algunos casos latinoamericanos sobre fallas y aprendizaje de programas públicos sobre temas relacionados con la pobreza, políticas sociales, gobierno abierto, política habitacional, turismo, medio ambiente y transporte.

**Palabras clave:** fallas de política pública - aprendizaje de políticas públicas - aprendizaje social - aprendizaje instrumental - difusión de políticas.

## *Abstract*

*The goal of this article is to discuss the main theoretical frameworks on policy failures and policy learning, in order*

**Fecha de recepción:**

31.5.25

**Fecha de aceptación:**

14.7.25

*to provide a structured analytical framework for the study of empirical cases on these topics. Models are structured in order to analyze the main dimensions of public policy failures, failures in the public policy analysis cycle, learning in public policies, both social and instrumental, political learning at the different stages of public policy, forms of public policy dissemination, and a model for analyzing resources for learning in public policies. Several Latin American cases of public program failures and learning on topics related to poverty, social policies, open government, housing policy, tourism, the environment, and transportation are addressed.*

**Keywords:** *policy failures - policy learning- social learning - instrumental learning - policy diffusion.*

## **Introducción**

Un largo, sinuoso, pero firme camino ha recorrido la disciplina de las políticas públicas desde sus inicios en la segunda mitad del siglo pasado. Muchos programas y políticas han funcionado en la región latinoamericana y han servido como ejemplos de mejores prácticas para otros países. Sin embargo, otras han fallado y son experiencias que pocas veces se han documentado, pues los logros se tienden a difundir, mientras las fallas a ocultar u olvidar, desaprovechando su potencial como insumos para el aprendizaje. Entre los trabajos pioneros sobre fallas de política pública pueden revisarse los de May (1992), McConnell (2010) y Howlett (2012).

Una falla de política pública es:

*Aquella situación en las que los impactos esperados de la política se alejan parcial o totalmente de los objetivos que se plantearon inicialmente, por errores atribuibles ya sea al inadecuado entendimiento de las causas que originan las problemáticas que esperan solucionar, a los instrumentos utilizados en el diseño de las soluciones, o la implementación de los mismos (Rubio 2019:192).*

Las fallas de política pública pueden originar un aprendizaje y a partir de ello generar cambios para el perfeccionamiento de la misma, o bien pueden derivar en la terminación del programa o política (Rubio 2016, McConnell 2010). El aprendizaje de políticas públicas es definido como

*Un proceso consciente e incremental que permite mejorar el entendimiento y causas de los problemas públicos, así como comprender el alcance, efectividad y eficiencia de los instrumentos disponibles y potenciales para su resolución” (Rubio 2019:193).*

En años recientes los estudios sobre aprendizaje se han incrementado (Trein 2015). Modelos sobre el aprendizaje de políticas pueden encontrarse en los trabajos de Hall (1993), May (1992), Skogstad (2007), Leicester (2007) y Trein (2015). Según May (1992:341), en aras de mantener la estabilidad organizacional o el poder, las organizaciones gubernamentales y funcionarios públicos pueden limitar los esfuerzos de evaluación, lo que dificulta saber por qué las políticas fallan. Lo anterior, porque las políticas que fallan amenazan la posición de los gobernantes y partidos que las impulsaron (McConnell, 2010:357), por lo que es difícil reconocer errores. Leicester (2007) señala que solo los desastres pueden abrir los ojos de las organizaciones a las debilidades que otros ven claramente y que generalmente dentro del gobierno se niegan en aras de mantenerse en una zona de confort o por una falta de espacios para la reflexión. Esta reticencia a la evaluación, el poco presupuesto para las mismas y en general la falta de cultura de evaluación dificultan el aprendizaje de políticas.

El objetivo de este artículo es analizar los principales referentes teóricos sobre las fallas y el aprendizaje de políticas públicas, con el fin de contar con un marco analítico estructurado para el estudio de los casos empíricos sobre estos temas, ya que existen muchos recursos para guiar el estudio de políticas que han sido exitosas, pero pocos o nulos abordajes para dar luz sobre las fallas y el posible aprendizaje a partir de las mismas. La metodología utilizada fue la investigación documental, a partir de la revisión sistemática de artículos académicos en revistas arbitradas e indizadas a nivel internacional, tanto en español, como en inglés.

En la primera sección, se analizan las fallas de políticas públicas, sus dimensiones y el tipo de fallas que se dan durante las diferentes etapas del ciclo de análisis de las políticas públicas. Después se analiza el aprendizaje de políticas públicas, el cual puede ser de dos tipos, instrumental y social, además del aprendizaje político. Se plantean además un modelo propio de análisis de los recursos para el aprendizaje en las políticas públicas y otro para el aprendizaje político en las diferentes etapas de la política pública. A continuación se enfocan la difusión y las lecciones de políticas públicas. Por último, se hace

una revisión de algunas experiencias de fallas y aprendizaje desde América Latina sobre temas relacionados con la pobreza, políticas sociales, gobierno abierto, política habitacional, turismo, medio ambiente y transporte. A manera de conclusión, se plantean los retos que enfrentan la administración pública y la enseñanza de la disciplina de políticas públicas en nuestra región con respecto a estos temas.

## **Las fallas de política pública**

Existen numerosos casos de políticas públicas que han fallado en alcanzar todos o una buena parte de sus objetivos, lo que se conoce según la denominación de autores como May (1992) como *policy failure*. McConnell (2010; 354) define falla de política como aquella situación donde “la política no cumple con los objetivos que se propuso y los actores que la impulsaron le han retirado su apoyo”. McConnell (2010:349) advierte que las fallas de política pueden empeorar cuando se convierten en emergencias o crisis y éstas pueden derivar en desastres y catástrofes. Cuando una política tiene grandes fallas, éstas podrían significar su fin o terminación (McConnell, 2010:355). Estudios como el de Rubio (2016) para el caso de la extinción del organismo paraestatal Luz y Fuerza del Centro, en México, profundizan sobre los factores que llevan al fin de programas, organizaciones y políticas públicas, así como qué estrategias tienen que seguirse desde el gobierno para una terminación exitosa de las mismas.

Un nivel más grave de fallas lo representan los “desastres de política”, mismos que se entienden como “políticas que han fallado contra cada uno de los posibles criterios de evaluación, causando un trastorno que era previsto y evitable, desencadenando una estela de consecuencias complejas y no intencionadas” (Gray: 1998:8 *apud* McConnell 2015:225). Otro tipo de fallas de política son las “torpezas de política”, las cuales se definen como “un episodio, en el cual el gobierno adopta un curso de acción específico con la intención de alcanzar uno o más objetivos y como resultado de sus propios errores, falla en alcanzar esos objetivos o bien los alcanza a un costo desproporcionado y causando al mismo tiempo daños colaterales no intencionados ni deseados” (King & Crewe 2013:4 *apud* McConnell loc.cit).

**Cuadro 1.** Dimensiones de las fallas de política pública.

| Atributo        | Rango  |
|-----------------|--|
| Extensión       | Pequeña, de un evento aislado a grande o en todo el régimen. |
| Evitabilidad    | De baja a alta.  |
| Visibilidad     | De baja a alta.  |
| Intencionalidad | De baja a alta.  |
| Duración        | De corta a larga   |
| Intensidad      | De baja a alta.  |

**Fuente:** Howlett (2012:544)

Para autores como Howlett (2012:543) las fallas en las políticas pueden ser atribuibles a tres grupos de errores: 1) predecibles y evitables; 2) no predecibles e inevitables, como las fallas originadas en las políticas a raíz de la pandemia por el Covid 19; 3) comportamientos intencionales o auto destructivos, tales como corrupción, actividades criminales y conspiraciones políticas o ideológicas. Algunas de esas fallas son más extendidas, visibles, intensas y duraderas que otras, lo que ocasiona que se les preste más atención.

**Cuadro 2.** Fallas en el ciclo de análisis de la política pública.

| Fase           | Explicación  |
|----------------|--|
| Agenda         | Congestión por multiplicidad de temas.   |
| Diseño         | Comprensión inadecuada del problema y teoría causal errónea.                                       |
| Implementación | Restricciones de recursos, problemas derivados por multiplicidad de actores y/o factores externos. |
| Evaluación     | Falta de aprendizaje activo al ignorar evaluaciones.   |

**Fuente:** Elaboración propia a partir de Howlett (2012:546) y Rubio (2013).

Howlett (2012, p. 546) apunta que las fallas pueden ser vistas como parte de un programa en particular o como parte de procesos más amplios. Estos últimos se agrupan en cuatro tipos: 1) fallas en la formulación de la agenda de la política, donde el gobierno toma demasiados temas para ser atendidos al mismo tiempo; 2) fallas en el diseño o formulación de la política, al no comprender la naturaleza del problema, sus causas y/o soluciones; 3) fallas en la implementación de la política; 4) fallas en la evaluación de la política, al no ser capaces de retroalimentar la política con los resultados de la misma evaluación.

## Aprendizaje de políticas públicas

Autores como May (1992) y Trein (2015) señalan que a partir de las fallas de política puede haber incentivos para que se construya el *policy learning*, es decir, un aprendizaje sobre las mismas políticas que las llevaron a alejarse de sus objetivos, es decir, fallar, lo que

involucra tanto un aprendizaje instrumental, es decir, lecciones acerca de la viabilidad de los instrumentos de política y la implementación de los mismos, así como el aprendizaje social, acerca de cómo se construyen los problemas, alcances y objetivos de las políticas, no habiendo un orden establecido para el tipo de aprendizaje que se da primero o después.

En un trabajo anterior hemos definido al instrumento de política pública como:

*Aquel elemento diseñado a partir del conocimiento de las causas del fenómeno que se desea influenciar en la política pública, el cual pretende modificar los comportamientos de las personas a fin de cumplir con los objetivos de la política pública de la mejor forma posible (Rubio 2019:190).*

Las políticas públicas están hechas o estructuradas por instrumentos. Comúnmente los problemas de política tienen múltiples causas, por lo que para atender cada una de ellas se diseñan instrumentos específicos que combinados atienden al problema en su conjunto. Entender cómo funcionan estos instrumentos, sus alcances y limitaciones es parte del aprendizaje instrumental. Trabajos como el de Rubio (2019) permiten tener una idea de los diferentes tipos de instrumentos que estructuran el diseño de una política pública.

De acuerdo a Hall (1993) el aprendizaje social se refiere a un intento deliberado para ajustar las metas o técnicas de las políticas en respuesta a la experiencia pasada o a nueva información. El aprendizaje social, señala este autor (pág. 280), involucra actividades de orden superior, que requieren cambios en los paradigmas o marcos interpretativos bajo los que opera la política pública y en los que, si bien participan expertos en cierta medida, la adopción de nuevos paradigmas de política pública es un proceso más sociológico y político que científico que, como menciona Bardach (1976), está influenciado por la matriz ideológica de los gobernantes en turno a cargo de la política. De forma similar, Skogstad (2007:3) señala que mientras el aprendizaje instrumental se da dentro de un mismo marco de referencia interpretativo, existe otro tipo de aprendizaje de políticas que produce cambios paradigmáticos en los marcos de interpretación, tales como el paso de una política monetarista a una keynesiana, o el paso de la propiedad de empresas públicas a la privatización, o de un enfoque en agricultura a uno industrial, etc., lo cual se acerca al aprendizaje social de May (1992) y de Hall, para quien el diseño de las políticas públicas es un proceso que envuelve tres órdenes: los objetivos de la política en un orden superior; los instrumentos de política para cumplir con los objetivos en un orden intermedio; y los niveles o ajustes de esos instrumentos en un primer orden (Hall 1993:278-279). Los cambios del primer orden se refieren a modificar solo la intensidad de los instrumentos. En los cambios de segundo orden u orden intermedio, se hace un cambio estratégico de instrumentos, pero manteniendo en esencia la política. Los cambios de tercer orden involucran un cambio radical de los términos en que se lleva a cabo la política, es decir, de los paradigmas de política imperantes.

El aprendizaje instrumental sobre las políticas refiere al conocimiento y experiencia de cómo funcionan cada uno de estos instrumentos y qué tan eficaces han sido en contextos particulares. El cuadro 3 resume en qué consisten el aprendizaje instrumental y el social, así como sus principales supuestos.

Autores como Chapman (2004 apud Leicester 2007:178) señalan que el aprendizaje de políticas debe ser sistemático y continuo, es decir, darse a partir de la experiencia y la reflexión en la acción misma y no solo a partir de obtener conocimientos o capacidades sobre un tema. Leicester (p. 180) señala que “el aprendizaje de políticas es cílico e iterativo y debe ser interpretado y usado para ajustar las acciones siguientes en un rápido ciclo de aprendizaje”.

En su clásico estudio sobre el aprendizaje de políticas, May (1992) analiza varios casos de fallas de política a partir de investigaciones publicadas sobre las mismas, para ver qué tipo de aprendizaje se generó. El autor obtuvo muchas evidencias sobre aprendizaje, tanto instrumental como social. Sin embargo, apunta que una de las limitantes metodológicas de su propio estudio es el basarse en fuentes secundarias. Agrega que si se quieren saber a profundidad las razones que llevaron al gobierno a un cambio y aprendizaje de políticas debe hacerse una investigación directa de cada caso, pues el aprendizaje no puede ser directamente observado más que dialogando con las personas que tomaron las decisiones de política, a menos que se hayan documentado dichos procesos de toma de decisiones en estudios y evaluaciones internas, para no limitarnos con interpretar tal aprendizaje sólo a partir del cambio instrumental o social observado. De forma similar, Skogstad (2007:4) señala que el aprendizaje no puede ser directamente observado y deberá ser inferido por el investigador o asumido a partir del testimonio directo de los funcionarios involucrados en el proceso de aprendizaje.

**Cuadro 3.** Aprendizaje en las políticas públicas.

|                                    | Aprendizaje en las políticas públicas  |   |
|------------------------------------|--|---|
|                                    | Instrumental   | Social  |
| <b>Implica</b>                     | Viabilidad de las intervenciones de política pública o diseños de implementación.  | Construcción social de una política pública o problema.   |
| <b>Enfoque</b>                     | En instrumentos de política pública o diseños de implementación.   | En problemas de política pública, enfoques u objetivos de las políticas públicas.   |
| <b>Pueden conducir a</b>           | Entender las fuentes de las fallas de política pública y mejorar el desempeño de las políticas públicas para alcanzar sus metas. | Cambiar o redefinir los objetivos de la política, cambios, consensos, o producir disensos.  |
| <b>Requisitos</b>                  | Entendimiento mejorado de los instrumentos de política pública basados en la experiencia o evaluaciones formales.                | Entendimiento mejorado de la alteración de creencias causales dominantes acerca de un problema de política o solución dentro de un dominio relevante de política. |
| <b>Indicadores a primera vista</b> | El rediseño de la política pública implica cambios en los instrumentos para llevarlas a cabo.                                    | Redefinición de la política que implica cambios en el enfoque u objetivos de la política pública.   |
| <b>No confundirse con</b>          | Aprendizaje por superstición, que involucra una supuesta superioridad de un instrumento o un comportamiento de imitación.        | Redefinición de la política pública no relacionada a cambios en las creencias causales dominantes.  |

**Fuente:** May (1992).

Autores como Kahneman & Tversky (1982), McDermott (2001) y Tversky & Kahneman (1974), citados en Trein (2015), sostienen que el aprendizaje puede verse limitado porque la información sobre las políticas con la que cuentan los actores es limitada, de ahí la necesidad de generar estrategias activas de aprendizaje. Para comprender cómo funciona el aprendizaje en las políticas públicas, a continuación, se propone un modelo para analizar experiencias de aprendizaje.

En este modelo el aprendizaje instrumental puede ser de tres tipos: 1) actividades académicas formales; 2) experiencias externas; 3) conocimientos. Respecto del primer tipo Howlett (2012:540) señala que las revisiones de literatura científica, estudios académicos y evaluaciones independientes son poco usuales entre los funcionarios públicos y cuando lo hacen es más para defender argumentos previos que para encontrar nuevos; sin embargo es común que los funcionarios asistan a foros y congresos en busca de conocimientos sobre nuevas prácticas y los gobiernos pueden buscar tener vínculos con académicos, investigadores y universidades para obtener una mayor comprensión de los problemas que enfrentan y la forma de solucionarlos. El segundo tipo es el obtenido a partir de experiencias externas, tales como la revisión formal de instrumentos en

experiencias de otros entornos geográficos o históricos, a fin de aprender de los mismos. De acuerdo a May (1992) para que sea un verdadero aprendizaje debe existir un conocimiento profundo de cómo han funcionado esos instrumentos y no solo seguirlos ciegamente, lo que sería más una imitación. Además, deben tomarse en cuenta las diferencias institucionales y de contexto entre cada uno de los casos, que pueden condicionar el desempeño de las políticas, es decir, encontrar si existen lecciones de política. Lo anterior es importante porque de acuerdo a Walker (1969) existe una propensión de parte de los gobiernos locales a adoptar políticas innovadoras de forma rápida, ya sean nacionales o extranjeras, en un afán por ser recordados como los pioneros, lo que genera presiones para imitar y no necesariamente para aprender.

El tercer tipo de aprendizaje instrumental es el que se da a partir de experiencias y conocimientos internos. Para que este tipo de aprendizaje pueda darse de una forma más estructurada, es necesario que, en la administración pública, así como en las universidades y organizaciones de la sociedad civil exista una administración del conocimiento general. Por administración del conocimiento se entienden aquellos “procesos de planeación, organización, monitoreo y despliegue sistemático de personas, procesos, tecnologías y ambiente para facilitar la creación, retención, transferencia, identificación, adquisición, utilización y medición del conocimiento de las personas dentro de las estructuras sociales” (Lehaney 2004 *apud* Rivera y Valerio 2013). La profesionalización, especialización, capacitación formal y la baja rotación laboral en la función pública favorecen el aprendizaje instrumental de este tipo. Según Leicester (2007:181-182), esta forma de aprendizaje puede darse mediante “proyectos de aprendizaje activos”, en los cuales se ponen en práctica nuevos conocimientos de proyectos anteriores en nuevos proyectos, mediante “viajes de aprendizaje”, en los cuales se pasa del aprendizaje abstracto o teórico al aprendizaje tangible o práctico, o mediante “reconocimiento de patrones”, lo cual se refiere a buscar mejores prácticas de éxito dentro de las experiencias de la organización que puedan escalarse. También pueden llevarse a cabo evaluaciones experimentales con grupos de control o pruebas piloto, documentación de experiencias internas y espacios formales para la reflexión instrumental.

**Cuadro 4.** Modelo de análisis de los recursos para el aprendizaje en las políticas públicas.

| Aprendizaje en las políticas públicas                                |   |   |   |
|--|---|---|---|
| Instrumental   | Social  |   |   |
| <b>Aprendizaje a partir de actividades académicas formales</b>       | Revisión de literatura científica, estudios académicos y evaluaciones independientes. | <b>Aprendizaje a partir de experiencias y evidencias acumuladas</b> | Meta evaluaciones.  |
|  | Asistencia a foros y congresos académicos y gubernamentales.                          |   | Presión social por un cambio de objetivos.                                      |
|  | Vínculos con académicos, investigadores y universidades expertas en el tema.          |   |   |
|  | Estudios: diplomados, posgrados, etc.   |   |   |
| <b>Aprendizaje a partir de experiencias externas</b>                 | Revisión formal de experiencias en otros entornos geográficos o históricos.           | <b>Aprendizaje a partir de nuevas formas de gestión pública</b>     |   |
| <b>Aprendizaje a partir de experiencias y conocimientos internos</b> | Evaluación interna experimental con grupos de control o pruebas piloto.               |   | Procesos de gobernanza colaborativa y gobierno abierto.                         |
|  | Administración del conocimiento.  |   | <i>Crowd sourcing: crowd wisdom, crowd creation &amp; crowd implementation.</i> |
|  | Documentación de experiencias internas.   |   |   |
|  | Espacios formales para la reflexión.  |   |   |
|  | Reconocimiento de patrones o mejores prácticas.                                       |   |   |
|  | Poner en práctica teorías.  |   |   |

**Fuente:** Rubio (2019).

El aprendizaje social de políticas no se produce en solitario. Para Hall (1993:276-277) implica un proceso que involucra tanto al gobierno como a grupos de interés, expertos en el tema y partidos políticos que transmiten demandas societales. En ese sentido, los esquemas de gobierno abierto permiten aprovechar el conocimiento o sabiduría colectivas (*crowd wisdom*) en todas las etapas del ciclo de la política pública, lo que minimiza potenciales fallas de política. Los esquemas de co-creación masiva (*crowd creation*) en la etapa de diseño de la política pública donde participan activamente los ciudadanos, permite un mejor diseño de instrumentos de política y definir los objetivos de la misma desde diversas perspectivas, lo que se potencia con la implementación colectiva de los mismos (*crowd implementation*). McConnell (2010:357-358) señala que “el diseño de políticas públicas sin suficientes controles y balances es propenso a producir políticas defectuosas porque sus metas o instrumentos no han sido refinados para producir polí-

ticas que funcionen a través de una negociación incremental, compromiso deliberativo, participación y pluralidad”.

Existe otro tipo de aprendizaje, el político o *political learning*, que implica, según May (1992: 339) el aprendizaje de los impulsores de las políticas acerca de las estrategias para “empujar” ideas de política pública o lograr que se ponga atención a los problemas de política, incluyendo el subir el tema a la agenda pública, utilizando los medios de comunicación y cabildeando ante los congresos y gobiernos sobre la necesidad de atender el problema y utilizar evidencia científica y empírica para argumentar ante los opositores sobre las virtudes de los instrumentos de política empleados, así como conseguir apoyo del público (Cuadro 5).

**Cuadro 5.** Aprendizaje político en las diferentes etapas de la política pública.

| Fase           | Requerimientos   |
|----------------|--|
| Agenda         | Conseguir aliados estratégicos para impulsar el tema, habilidades de cabildeo legislativo, comunicativas y de apoyo político. Hacer legítima la inclusión de temas nuevos en las dependencias.       |
| Diseño         | Capacidad para convocar especialistas para la investigación. Habilidades para incluir nuevas perspectivas.   |
| Implementación | Capacidad para conseguir apoyo de alto nivel en las diferentes esferas del poder, presupuesto, recursos humanos y técnicos. Habilidades para coordinar diversos actores dentro y fuera del gobierno. |
| Evaluación     | Capacidad para conseguir presupuesto para evaluaciones sistemáticas y romper resistencias a esfuerzos de evaluación y procesos de mejora.  |

**Fuente:** Elaboración propia.

Para Wildavsky (1979) y Pierson (1994), citados por Trein (2015:14), el aprendizaje político incluye el tomar la decisión de hacer “retiradas estratégicas” cuando el costo político o electoral de impulsar una política pública es muy alto o su aprobación poco probable, introduciendo en ocasiones políticas públicas menos radicales o mejor negociadas con todos los actores. El aprendizaje político permite hacer realidad las políticas públicas. También implica mantener o incrementar el poder de un funcionario o una organización y la adopción estratégica de políticas que maximicen su legitimidad (Bennett & Howlett 1992, Boswell 2009, ambos citados por Trein 2015). Según Fleckenstein (2011 *apud* Trein 2015), actores políticos con poder de voto pueden limitar o influir en el tipo de nuevo conocimiento que será utilizado en una política.

## Difusión y lecciones de políticas públicas

La forma en que las políticas se difunden y adoptan a través del tiempo y espacio se conoce como *policy diffusion* o difusión de políticas. Autores como Trein (2015, p. 9) señalan que

la difusión está relacionada con la interdependencia entre diversas regiones y distingue cuatro formas de difusión: coerción, competencia, aprendizaje e imitación (Cuadro 6).

**Cuadro 6.** Formas de difusión de políticas públicas.

| Tipo        | Explicación   |
|-------------|---|
| Coerción    | Implementación forzosa de políticas con el fin de obtener algún beneficio u aprobación de un actor externo o entidad superior. Su diseño es del tipo <i>top-down</i> y generalmente se aplican de forma genérica, sin tomar en cuenta contextos específicos, por lo que no hay posibilidades de innovación.   |
| Competencia | Emprendimiento de políticas por algún actor en competencia con otro, llevadas a cabo para lograr una posición predominante frente a un problema o desafío enfrentado, lo que genera incentivos para la innovación.  |
| Aprendizaje | Retomar experiencias del diseño de políticas implementadas para solucionar los mismos tipos de problemas en otros contextos geográficos, históricos o teóricos, haciendo adaptaciones o innovaciones que permitan evitar posibles errores que se hayan presentado en las políticas originales mediante estrategias de aprendizaje activas. Es un proceso consciente e incremental que permite mejorar el entendimiento y causas de los problemas públicos, así como comprender el alcance, efectividad y eficiencia de los instrumentos disponibles y potenciales para su resolución. |
| Imitación   | Adoptar políticas de otros contextos geográficos o históricos sin generar un aprendizaje activo, ya sea por ser soluciones del tipo “caja de herramientas”, por ser una tendencia, moda, o que son adoptadas por pereza cognitiva, sin tomar en cuenta diferencias en el contexto.  |

**Fuente:** Definiciones propias a partir de la clasificación propuesta por Trein (2015).

Algunas políticas, por ejemplo, las políticas económicas emanadas del Consenso de Washington, pueden considerarse que son adoptadas de forma forzosa. Por otro lado, las políticas armamentistas o los programas espaciales se implementan y adoptan en una forma de competencia. Las políticas de salud pueden darse gracias a auténticos procesos de aprendizaje, por ejemplo, las estrategias de vacunación infantil, mientras que algunas políticas sociales, por ejemplo los apoyos monetarios para adultos mayores, se dan más por imitación. Para Trein (2015), en los procesos de difusión el aprendizaje de los científicos tiene un carácter menos relevante y predominan factores políticos.

Rose (1991) señala que, para obtener lecciones de otras políticas públicas (*lesson drawing*), quienes plantean aprender tienen que encontrar bajo qué circunstancias y en qué medida puede un programa que es efectivo en un lugar o tiempo, transferirse o no a una situación local o actual. Las políticas se transfieren de una entidad política o administrativa a otra gracias al apoyo de actores clave, que pueden ser redes de expertos, temáticas o epistémicas, organismos internacionales, o grupos de gobiernos. Cuando por medio del aprendizaje de políticas alguien se da cuenta que la política analizada en otro entorno funciona y la lección es positiva, entonces la política es transferida con algunas modificaciones adecuadas, pero si falló, los observadores aprenden qué no hacer a partir de los errores de otros, pues no se puede tomar una política o condenarla a ciegas, ya que la experiencia es el único estatus para una justificación de efectividad.

Este autor define una lección de política como una conclusión orientada a la acción, obtenida de un programa en cualquier otra parte, ya sea otra ciudad, estado, nación o una época pasada, es decir, es una moraleja política extraída del análisis de las acciones de otros gobiernos o contextos que nos dice qué se aprendió, utilizando como atajo otras experiencias (Rose 1991:7).

Aprendizaje instrumental, imitación o transferencia de políticas y lecciones de políticas son conceptos parecidos, más no iguales. May (1992) señala que el aprendizaje instrumental no debe confundirse con la imitación o transferencia de políticas, *policy transfer*, la cual es definida por Dolowitz and Marsh (2000 *apud* Skogstad 2007:2) como un proceso en el cual el conocimiento de ciertas políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un sistema político son utilizados para el desarrollo de políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en otro sistema político. De acuerdo con Trein (2015) y Rose (1991) existen varios elementos que impactan la dinámica de transferencia, entre los que se encuentran restricciones institucionales, diferencias ideológicas, así como cuestiones tecnológicas, burocráticas y políticas.

El afán por aprender proviene de la insatisfacción con las políticas actuales, misma que puede presentarse por darse una brecha entre las aspiraciones y los logros, por cambios en el ambiente político, la competencia electoral o bien por crisis externas que demandan nuevas formas de hacer las cosas y que de no llevarse a cabo pueden terminar en una falta de apoyo a la política e incluso la pérdida del empleo para los funcionarios a cargo del programa o política. Cuando una política no funciona lo primero es hacer pequeños cambios a la misma pero seguir operando básicamente como hasta ahora, en un enfoque incremental, quizás aumentando los recursos destinados al problema, lo que puede no resultar exitoso cuando hay cambios estructurales en el contexto bajo el cual opera la política, cuando es mejor buscar lecciones de política en otras experiencias cercanas o incluso a través de las fronteras, en países con mejores prácticas y contextos económicos o políticos afines (Rose 1991). Los diseñadores de políticas también buscan compartir información en sus comunidades epistémicas o de especialistas (Haas, 1990, citado en Rose, 1991), que son redes basadas en conocimientos relevantes científicos para la política a nivel local, regional, nacional o internacional (Rose, 1991). Las políticas apresuradas, sin justificación teórica o empírica tienen pocas probabilidades de éxito.

## **Experiencias de fallas y aprendizaje en América Latina**

América Latina tiene características muy particulares que condicionan una exitosa implementación de las políticas públicas llevadas a cabo por sus gobiernos, entre ellas los factores políticos, como la poca maduración de sus régimenes democráticos y la vuelta a gobiernos de tintes populistas como en los años setentas y ochentas del siglo pasado, factores económicos como la mala distribución del ingreso y la presencia de monopolios,

así como factores institucionales como la baja capacidad de los gobiernos subnacionales para hacer cumplir los objetivos del Estado, la gran corrupción y la impunidad, que hemos analizado en otro lugar (Rubio, 2013).

Entre los estudios recientes sobre fallas y aprendizaje de políticas públicas en América Latina se encuentra el realizado por Delgado y Culebro (2015), que analiza el aprendizaje, la transferencia y la difusión de políticas comparando los casos de la Cruzada Nacional contra el Hambre en México en relación con el programa Hambre Cero (*Fome Zero*) en Brasil. Recientemente y también sobre el tema de políticas sociales, Lara-Caballero, Martínez y Figueroa (2021) analizan los aprendizajes del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política Social (CONEVAL) en México, enfocándose en el diseño, indicadores e impacto. Por su parte, Conde y Gutiérrez (2014) estudian el aprendizaje de políticas públicas de gobierno abierto en México, Brasil y Chile generado desde la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), mostrando cómo organismos internacionales de esta índole pueden apoyar a la generación de aprendizaje de políticas. Por último, Marichelar (2021) utiliza los modelos de aprendizaje de políticas en la gestión de la política habitacional para el caso del municipio de Pehuajó, Provincia de Buenos Aires, Argentina, haciendo hincapié en la capacitación y profesionalización de los equipos de funcionarios públicos a cargo de la gestión de la política. Sobre el tema de la profesionalización y sus fallas, los trabajos de Martínez Puón (2005 y 2006) sobre México destacan los retos que enfrenta esta política.

A partir de estos trabajos se puede observar que existe en América Latina un creciente interés por analizar las fallas y el aprendizaje de políticas públicas, relevante por cuanto documenta experiencias propias y genera conocimientos acordes a nuestra realidad regional, coincidente con lo señalado por Gómez Lee (2019), respecto a que se debe producir investigación en políticas públicas en y desde América Latina que permita un enriquecimiento analítico para la comprensión y solución de sus problemas locales.

Investigaciones sobre fallas de implementación en contextos latinoamericanos pueden consultarse por ejemplo en Olavarría (2013), quien documenta el caso del Plan de Reforma del Transporte Urbano de la ciudad capital de Chile (Transantiago), donde una serie de factores confluyeron para desembocar en el fracaso de la implementación del programa. Rubio y Peña (2015) analizan las fallas en la micro implementación de la política pública de transparencia a partir de un caso subnacional en México. Por otro lado, el trabajo de Gris (2010) releva cómo la falta de participación social arrojó resultados dispares en la implementación del programa Pueblos Mágicos en dos casos de municipios en México. Ugalde (2020), analiza el efecto de las normas legales y la corrupción en la implementación del programa de verificación vehicular en la ciudad de México. Más recientemente, Murúa (2023) analiza el caso de la política de atracción e incentivos a la inversión en el sector automotriz del estado de Puebla, México, por medio del enfoque

de cambio y terminación de políticas. Todos estos trabajos coinciden en analizar la etapa de la implementación como una de las más complejas del ciclo de análisis de las políticas públicas y presentan experiencias latinoamericanas que constatan el creciente interés en documentar la realidad regional y desarrollar conocimiento desde la misma.

## Conclusiones

Los modelos aquí analizados y propuestos pretenden abonar a un entendimiento más estructurado de las posibles fallas de programas y políticas públicas para una diversidad de temas en las agendas gubernamentales. Al proponerse un nuevo programa o política, no solo se espera de los analistas que indaguen cuáles han sido los casos de políticas exitosas, sino que en acto de rigor académico lleven a cabo lectura objetiva de políticas similares que han fallado, a fin de no repetir los mismos errores.

Los tres tipos de aprendizaje analizados -el instrumental, el social y el político- son igualmente de importantes. Toda política deja una serie de lecciones, pero el aprendizaje no tiene por qué provenir solo de las fallas. De hecho, el aprendizaje que se genera de manera proactiva, a partir de espacios académicos, formales, de reflexión y de análisis de mejores prácticas y poner en práctica teorías pueden hacer del aprendizaje de políticas una actividad menos dolorosa. En un ambiente cambiante y de incertidumbre muchas fallas de política pública son inevitables, pero hay otras que pueden ser anticipadas. Conocer y aplicar formalmente modelos para el aprendizaje de políticas públicas permite reducir los riesgos y mejorar sustancialmente el alcance de las políticas, lo que las hace más eficaces frente a las demandas sociales.

La documentación de casos sobre fallas y aprendizaje de políticas públicas en América Latina es incipiente pero en crecimiento, lo que puede apoyar no solo al diseño e implementación de políticas nacionales sino también a nivel sub nacional, donde muchas veces los esfuerzos de evaluación y documentación son escasos. El investigar desde y para nuestra región permite además alejarnos de las prácticas de imitación y la llamada “tropicalización” de políticas, donde no se generan dinámicas de aprendizaje y la probabilidad de fallas es mayor, ya sea por imitar políticas que no son adecuadas al contexto o bien por atender a causas del problema que son diferentes a las enfrentadas ahora.

La formación de futuros analistas en materia de política pública plantea numerosos retos. Uno de ellos, ya mencionado, es la reticencia de los gobiernos para realizar evaluaciones independientes e insesgadas, ya que con frecuencia son reacios a brindar la información necesaria si no supervisan el desarrollo de la evaluación. Por su parte, los organismos internacionales tienden a difundir las mejores prácticas pero no a documentar las fallas y aprendizajes a partir de las mismas. Es por eso que en nuestra región la enseñanza de la disciplina de políticas públicas debe incentivar los estudios, ya sea mediante proyectos

o tesis, para documentar casos que nos ayuden a comprender qué se ha hecho mal y cómo esto puede evitarse en un futuro, lo que abonará a una mejor efectividad de las políticas futuras. La enseñanza de la política pública debe balancear el optimismo de las mejores prácticas con la objetividad de los errores más comunes.

## Referencias bibliográficas

- Bardach, E.** (1976) “Policy termination as a political process”. *Policy Sciences*, 7(2), 123-131.
- Conde, C., y Gutiérrez, M. P.** (2014) “La experiencia de la OCDE en la implementación de políticas de Gobierno Abierto. El desafío de la etapa de implementación”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (58), 237-256.
- Delgado Campos, V. I. y J. E. Culebro Moreno** (2019) “Política social y transferencia de políticas públicas. Coordinación y aprendizaje en la cruzada nacional contra el hambre en México”. *Revista de El Colegio de San Luis*, IX (20): 215-239.
- Gómez Lee, M.I.** (2019) “¿Qué conocimiento debe producir la investigación en políticas públicas en y desde América Latina?” *OPERA* 25:75-96.
- Gris Legorreta, P. C.** (2010) “ La relevancia de la participación social en la implementación del Programa “Pueblos Mágicos” en Guanajuato”. *Buen Gobierno*, 9:157-175.
- Hall, P. A.** (1993) “Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain”. *Comparative Politics*, 3(25): 275-296.
- Howlett, M.** (2012) “The lessons of failure: learning and blame avoidance in public policy making”. *International Political Science Review*, 33(5):539-555.
- Lara-Caballero, M., A. Martínez-Mendoza y R. Figueroa-Romero** (2021) “Panorama de la enseñanza y aprendizajes de la evaluación de la política social en México”. *Revista de Investigaciones Universidad del Quindío*, 33(2):214-235.
- Leicester, G.** (2007) “Policy Learning: Can Government Discover the Treasure Within?” *European Journal of Education*, 42(2):173-184.
- Marichelar, M. G.** (2021) “Formación de capacidades estatales locales y aprendizaje de políticas para la gestión de la política habitacional. Estudio de caso en el municipio de Pehuajó, Provincia de Buenos Aires, Argentina, 2005-201”5. *Revista del Área de Estudios Urbanos del Instituto de Investigaciones Gino Germani*, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA, 16:9-26.
- Martínez Puón, R.** (2005) Servicio Profesional de Carrera ¿Para qué?. *Miguel Ángel Porriúa/Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos*.

**Martínez Puón, R.** (2006) “Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México. Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación”. *Revista Gestión y Política Pública*, XV(2):457-483.

**May, PJ.** (1992) “Policy Learning and Failure”. *Journal of Public Policy*, 12, (4):331-354.

**McConnell, A.** (2010) “Policy success, policy failure and grey areas in-between”. *Journal of Public Policy*, 30(3):345-362.

**McConnell, A.** (2015) “What is policy failure? A primer to help navigate the maze”. *Public Policy and Administration*. 30(3-4):221-242.

**Murúa, Z. E.** (2023) Políticas públicas. ¿Terminación o Cambio? Una mirada hacia su proceso, aprendizaje y entorno organizacional. *Editorial Perches*.

**Olavarría, M.** (2013) “De la formulación a la implementación del Transantiago: Análisis del proceso político de una política pública”. *Revista Gestión y Política Pública*, XXII(2):355-395.

**Rivera, G., Á. Rivera y G. Valerio** (2013) “Administración del conocimiento en las organizaciones: conceptos, modelos y beneficios”. *Revista Análisis Organizacional*, 1(5):170-192.

**Rose, R.** (1991) “What Is Lesson-Drawing?” *Journal of Public Policy*, 11(1):3-30.

**Rubio, J.** (2013) “Retos para la implementación de políticas públicas en América Latina”. *Revista Buen Gobierno. Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.*, (15):146-156.

**Rubio, J.** (2016) “La terminación de políticas y organizaciones públicas. El caso de la extinción de Luz y Fuerza del Centro en México”. *Revista Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, (15):84-95.

**Rubio, J.** (2019) “Modelo para el aprendizaje de políticas públicas: el caso de la política de transparencia en Coahuila”. *Revista Opera de la Universidad Externado de Colombia*, 25:187-212.

**Rubio, J., y Peña, V.** (2015) “Implementación de políticas públicas de transparencia. El caso de las unidades de enlace en Coahuila, México”. *Revista Venezolana de Gerencia*, 20(72):612-629.

**Skogstad, G.** (2007) *Policy Failure, Policy Learning and Policy Development in a Context of Internationalization* [speaker]. Workshop on Policy Failure. Canadian Political Science Association Annual Meeting Saskatoon, Saskatchewan, 30 de mayo. <https://www.cpsa-acsp.ca/papers-2007/Skogstad.pdf>

**Trein, Ph.** (2015) “A review of policy learning in five strands of political science research. Innovative Social Policies for Inclusive and Resilient Labour Markets in Europe”. *Working paper series. (26), Erasmus University Rotterdam.*

**Ugalde, V.** (2020) “La verificación vehicular en la Ciudad de México: una mirada sobre su implementación”. *Estudios demográficos y urbanos*, 35(3):573-597.

**Walker, J.** (1969) “The Diffusion of Innovations Among the American States”. *American Political Science Review*, 63(3):880-899.

#### Cómo citar este artículo:

**Rubio Campos, Julio** (2025) “Abordaje al análisis de fallas y aprendizaje de políticas públicas”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 15 N°29: 16-34