La implementación de las Políticas

Luis F. Aguilar Villanueva
(estudio introductorio y edición)

DOC 56

MIGUEL ÁNGEL PORRÚA
GRUPO EDITORIAL

La implementación de las Políticas ofrece textos fundamentales que describen, explican y anticipan las principales dificultades que encuentra en su camino la puesta en práctica de la política. Las lecturas nos pueden enseñar a identificar y atacar oportunamente los factores que suelen derrotar a las políticas, a pesar de sus buenos propósitos y sus más serios intentos. Los diagnósticos y modelos que presentan los textos, además de ayudarnos a cultivar una visión realista de los alcances de las políticas, introducen propuestas alternativas de organización, gestión y operación. Los desarrollos verticales, burocráticos, que han sido dominantes en la realización de las políticas, pueden ser corregidos y complementados con desarrollos "de abajo hacia arriba", en los que los operadores y los beneficiarios puedan tener una mayor intervención y responsabilidad.

Antologías de Política Pública / 4

MIGUEL ANGEL PORRUA
GRUPO EDITORIAL

Amargura 4, San Ángel, Delegación Villa Álvaro Obregón, 01000, México,

gandhi
$70000

RED NACIONAL DE BIBLIOTECAS
PUBLICAS

Fecha de devolución	Nombre del lector
	Rocío Palacios
	Edgar Nolasco

DEVUELTO
DEVUELTO

3873

LA IMPLEMENTACIÓN
de las Políticas

Colección Antologías de Política Pública

Cuarta Antología

LA IMPLEMENTACIÓN
de las Políticas

DONALD S. VAN METER, CARL E. VAN HORN
MARTIN REIN, FRANCINE F. RABINOVITZ,
RICHARD F. ELMORE, PAUL BERMAN,
PAUL A. SABATIER, DANIEL A. MAZMANIAN,
ROBERT P. STOKER, LAURENCE J. O'TOOLE, JR.

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
estudio introductorio y edición

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

MIGUEL ANGEL PORRÚA
GRUPO EDITORIAL

MÉXICO MCMXCIII

Primera edición, enero de 1993
© LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA
Estudio introductorio y edición

© 1993, Por características tipográficas
de edición y derechos adquiridos
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA
LIBRERO-EDITOR
Derechos reservados conforme a la ley
ISBN: 968-842-321-1
IMPRESO EN MÉXICO. *PRINTED IN MEXICO*

CLASIF. (
ADQUIS. 00873
FECHA 17-Feb. 93
PROCED. COMPRA
PRECIO N$ 70.00

Amargura 4, San **Ángel,** 01000, México, D. F. Tels. 548·48·62 y 548-45-23

AL INICIAR cada uno de los capítulos, que en traducción a la lengua castellana contiene la *Colección Antologías de Política Pública,* se hace mención de la ficha bibliográfica de la publicación que sirvió de fuente al texto que presentamos.

En todos los casos, se obtuvo la anuencia conducente por parte de los propietarios de los derechos de edición. Son las editoriales quienes a su vez, por acuerdo con los autores desde el origen de la publicación, en el caso de los que aquí se contie nen, las que conservan los mencionados derechos. A ellas, a quienes ellas representan, y a quienes hicieron la traducción, por hacer posible este esfuerzo, nuestro sincero reconocimiento.

LOS EDITORES

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

Presentación

MUCHOS SON *los motivos, vitales e intelectuales, que me han impulsado a ocuparme cada vez más intensamente de la racionalidad de la gestión pública. Tal vez se deba a mi primera formación filosófica, a mi propensión weberiana* o *a mis insatisfactorias andanzas administrativas. Pero mucho tiene que ver el ser ciudadano de un estado que, por numerosísimas razones, está todavía en proceso de configurarse como un estado plenamente legal, fiscal, administrativamente eficiente y responsable. Al afecto y preocupación por la legalidad, el cuidado fiscal, la eficiencia administrativa, el servicio público, la consensualidad política, obedece el esfuerzo por desarrollar en nuestro medio el estudio sistemático de las políticas públicas: su análisis, diseño, puesta en práctica, evaluación. Sobre todo ahora, en el tiempo de la reforma del estado.*

La cultura política y administrativa dominante me ha siempre preocupado por su inmoderado historicismo-masismo, atributos que en mucho reflejan la naturaleza y ética de la sociedad tradicional que todavía somos aun si en transición hacia la modernidad. En mi opinión esta cultura terminó, acaso contra sus buenos propósitos, en postrar una idea de la política centrada en las libertades privadas y públicas de los ciudadanos, en la legalidad e imparcialidad, en la representatividad y responsabilidad de los poderes del estado, y en la racionalidad de la administración. Creo que el rescate y búsqueda de Lo Público *puede ayudar a enfrentar viejas limitaciones de la decisión y gestión gubernamental: la conducción centralizada del estado, la tentación patrimonialista-clientelar, el descuido de recursos y bienes públicos, la fundamentación factual, narrativa y proyectual*

programática del estado (en vez de una jurídica, argumentativa y funcional...).

Obviamente el análisis teórico-técnico de las políticas no pretende ser una panacea ni una buena nueva social, aunque sí propuesta, exigencia y método de elaboración de políticas racionales: inteligentes, eficientes y públicas. El estudio de las políticas puede también, tal vez, reactivar la ciencia política y la teoría-práctica de la administración pública. Nuestra ciencia política ha estudiado sistemáticamente casi todo menos la manera como el gobierno construye y toma sus decisiones, globales y singulares. Los politólogos han prestado gran atención a la historia de la formación y funcionamiento del sistema político, a los canales y procesos de producción del consenso, a las varias patologías del sistema, pero pocas han sido comparativamente las investigaciones especializadas acerca de la forma, patrón y estilo del policymaking, *que mucho habrían ayudado a allegar evidencia favorable a las atrevidas hipótesis sobre el funcionamiento y destino (casi siempre imaginado como catastrófico) del sistema político. Por otra parte, nuestra "teoría" de la administración pública ha quedado atrapada entre las consideraciones jurídicas institucionales (repertorio de leyes y reglamentos, ámbitos de competencia y jurisdicción, procedimientos reglamentarios...) y las menores consideraciones operativas para cumplir órdenes dadas y llevar a cabo decisiones previas. Al acercar la administración pública al proceso decisorio de las políticas se rescataría su olvidado sentido clásico de gobierno, de "buen gobierno", y se reconstruiría la visión integral de su objeto de estudio y profesión. Abandonaría su triste imagen burocrática de empleo subordinado, simplemente operativo, de ventanilla y papeleo. Entender, definir y explicar el proceso decisorio de las políticas, así como prescribir mejores acercamientos a su diseño y desarrollo, es innegablemente una tarea teórica (pura y aplicada) tan básica y crucial como complicada. Dicho con ironía más que por polémica, puede contribuir a bajarle los humos a una ciencia política frecuentemente imaginativa y valorativa y levantarle*

la autoestima a una disciplina publiadministraiiva demasiado famular y hasta servil en su programa de investigación.

La "Colección de Política Pública", que se pretende abierta y se obliga a publicaciones anuales, abre con cinco antologías. Todas contienen y traducen autores estadounidenses, porque ellos son los pioneros, promotores e investigadores de los estudios de políticas públicas. Son los cimientos sobre los que hay que construir y, puesto que se trata de ciencia y política, las referencias fundamentales a reafirmar, discutir, impugnar, desarrollar, reajustar. Las policy sciences *pertenecen a la "sociedad abierta", no son piezas intelectuales, de sociedades cerradas en una visión integrista del mundo y de sí mismas. Espero que ya no existan en nuestro medio los predispuestos a calificar el análisis de política pública como propaganda del imperialismo. Sería viejo y triste; también lo sería su apología candorosa y su presentación como la fórmula dorada para solucionar los males del mundo. El tono profético y redentor de las ciencias sociales, tan característico y dominante de los años sesenta y setenta, ya no impresiona a nadie. A nadie, en sus cinco sentidos, se le ocurre pensar que la política o las políticas puedan ser redentoras y resolutorias. Es una disciplina que se pretende científica y racionalizadora de las decisiones públicas de gobierno; espera ser medida con la vara científica y racional. De todos modos, en los cinco volúmenes ahora publicados se ofrecen textos que dan una visión realista y compleja de la disciplina, sus logros y fracasos, sus afinidades, dijerencias y polémicas. No se ofrece al lector un panorama uniforme, integrado y confortable de la disciplina, que pudiera despertar falsas expectativas intelectuales y prácticas.*

Como toda antología, la selección es lamentablemente una exclusión. Muchos textos interesantes fueron pensados pero no escogidos. El propósito ha sido mostrar el mundo de la disciplina, picar la curiosidad por explorarlo, no ser exhaustivo. Las bibliografías que acompañan los diferentes ensayos compensarán las omisiones y abrirán nuevas interrogantes y pistas. En general, traté de seleccionar

textos que además de ser una referencia permanente en los desarrollos de la disciplina, rebasaran la circunstancia norteamericana y tuvieran la fecundidad de los conceptos y enunciados generales, útiles para la investigación y formulación de las políticas en otros contextos.

En el primer volumen, El estudio de las políticas públicas, *se traducen textos fontales de su nacimiento y ensayos que reconstruyen su desarrollo, orientaciones, alcances y debilidades. En el segundo volumen,* La hechura de las políticas, *se traducen textos básicos y multicitados sobre la noción de política pública, los modelos de análisis y decisión de políticas, así como las polémicas ineludibles entre razón y transacción, cálculo y consenso, que son inherentes a la elaboración de las políticas en sociedades plurales y competitivas. En el tercer volumen,* Problemas públicos y Agenda de gobierno, *desde la premisa de que la política pública no es la gran decisión instantánea en la cúspide del estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales, se abordan las primeras etapas y tramos de la hechura de la política: cómo los gobiemos forman su agenda y deciden que una cierta cuestión o demanda es de-interés público; cÓmo definen y explican los problemas públicos a atender; cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos. En el cuarto volumen,* La implementación de las políticas, *se traducen textos fundamentales sobre la puesta en práctica de las oliticas: las mejores decisiones públicas pueden d s igurarse en su proceso de realización y, en consecuencia, cuáles estrategias seguir para evitar desvíos e incumplimientos.*

En cada volumen los textos seleccionados son precedidos por una introducción que es un ensayo temático más que un comentario pormenorizado de los textos. En la introducción se contextualizan y plantean las preguntas clave, se señalan las líneas de discusión y respuesta, no sin apuntar aquí y allá deficiencias. Por último, conviene advertir, para evitar sesgos que perjudiquen la recepción de la

disciplina, que el significado teórico y práctico de las ciencias o análisis de las políticas se fundamenta en la exigencia de racionalidad de la elaboración de las políticas y no en la manera como concibamos, ustedes o yo, las relaciones entre estado y sociedad, la naturaleza de las funciones del estado y el ámbito de su intervencion.Para la validez de su ejercicio intelectual, el programa de investigación de las ciencias o análisis de políticas no necesita comprometerse unilateralmente con alguna específica preferencia conceptual y valorativa sobre el estado o la acción gubernamental. Basta el reclamo enteramente ciudadano de legalidad y eficiencia de los gobiernos en el cumplimiento de sus funciones constitucionales . La coloración valorativa más especifica está toda ella a cargo del investigador, bajo el impulso de las polémicas y posiciones políticas de gobernantes y ciudadanos.

Los productos de la vida académica, como los de la vida política, resultan siempre de una acción colectiva, aunque la responsabilidad de los autores y los actores, siempre individuales, sea ineludible. Por ello, los reconocimientos y agradecimientos a colegas y colaboradores son merecidamente obligados. El ITAM (Instituto Tecnológico Autónomo de México) y particularmente su rector, Lic. Javier Beristáin, han brindado su simpatía y apoyo a esta empresa intelectual. A esta institución académica se debe la creación en 1987 *de la primera Maestría en Políticas Públicas en México. Ha sido para mí una distinción participar en su diseño, revisión y docencia. Varios de los textos que aquí se presentan fueron expuestos y discutidos con las cuatro generaciones de estudiantes de la maestría. Mención especial merecen los profesores Federico Estévez, Arturo Fernández, Leopoldo Gómez, Ricardo Samaniego, a quienes debo buenas palabras e ideas en el trayecto. Tampoco puedo dejar de mencionar al círculo de profesores de la UAM (Universidad Autónoma Metropolitanai-Xochimilco, F. Bazúa, M. Canto, P. Moreno, F. Suárez,* G. *Valenti, R. Vergara con quienes a lo largo de dos años, los martes por la tarde, comenté y discutí más teórica que tecnológicamente los*

supuestos, teoremas, conjeturas y recomendaciones del análisis de políticas públicas. A este grupo pertenece el profesor Jonathán Molinet, a quien quiero agradecer su extraordinaria colaboración al hacerse cargo de la última revisión de los textos que aquí se presentan y por sus numerosas observaciones para mejorar esta primera edición en español de textos básicos de políticas públicas.

Estas primeras antologías son productos de una inolvidable estadía intelectual en 1987 *en el Institute of Governmental Studies de la Universidad de California en Berkeley. Durante ese año me dediqué a reconstruir la historia intelectual del movimiento de ciencias y análisis de políticas públicas, gracias al Advanced Research Award del programa Fulbright de intercambio académico. Fue mi primera experiencia en la activa comunidad científica norteamericana. Quiero recordar y agradecer a los profesores Víctor Iones, Martín Landau, Gene Lee y, muy en especial a Todd LaPorte, todos del Instituto, sus comentarios y sugerencias a lo largo de mi investigación. A ellos prometí y todavía debo, si bien próximo, un ensayo sobre el nacimiento, evolución y balance de los estudios norteamericanos de políticas públicas.*

Obviamente agradecemos a las revistas especializadas: Policy Sciences, Policy Studies Journal, Policy Studies Review, Journal of Policy Analysis and Management, Public Policy, Policy Analysis, Journal of Public Policy, Public Administration Review, *entre otras, por habernos permitido la traducción de los artículos seleccionados.*

Por último, quiero agradecer a las profesoras Blanca Torres y Soledad Loaeza, sucesivamente directoras del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, el interés con que respaldaron mis estudios de política pública que ofrecen ya sus primeros productos. Los estudiantes de la carrera de administración pública, generación 1986-1990 de El Colegio de México, leyeron con simpatía y circunspección muchos de los textos que ahora se publican, discutiendo su consistencia y aplicabilidad. Asimismo quedo agradecido

a la señora Patricia Bourdón quien con profesionalismo asumió la tarea de transcribir y corregir mis introducciones. Ojalá este esfuerzo redunde en un mejor diseño y desarrollo de las políticas: una empresa pública conjunta de ciudadanía y gobierno.

[El Colegio de México mayo, 1991*J*

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

Estudio introductorio

LA VISIÓN MÁS familiar del proceso de la política nos ha acostumbrado a ver en la legislatura y el gobierno el punto central de la hechura de la política pública: la decisión de lo que hay que hacer y de cómo hacerlo. Nos ha acostumbrado también a creer que, después, a manera de una orden obligatoria, la política es simplemente ejecutada por el aparato burocrático, una pirámide escalonada de funcionarios expertos, dedicados, sometidos e imparciales.

A esta visión contribuyó la "científica" dicotomía entre política y administración pública, según la cual los políticos decidían y los administradores y empleados públicos ejecutaban o, en el mejor de los casos, decidían cómo ejecutar las decisiones. En esta perspectiva, la decisión de la política era por definición institucionalmente perfecta, por cuanto había sido adoptada por titulares legalmente competentes y conforme a procesos legalmente establecidos. y si perfecta, no procedía legal y administrativamente más que ejecutarla tal cual, cumplirla en el sentido de obedecerla al pie de la letra, no en el sentido de llevarla a cabo, a su cumplimiento y plenitud, "implementarla". Por consiguiente, los incumplimientos de la política, tales como que no ocurrieran las cosas que se buscaba realizar o que se.realizaran mal, defectuosamente, a destiempo, ocasionando nuevos y mayores problemas, fueron sin más imputados a los defectos morales e intelectuales de funcionarios y empleados públicos, a los burócratas. Habría sido su incompetencia y/o su irresponsabilidad la fuente del mayor o menor fracaso de la política.

Obviamente fue cada vez más difícil creer que la decisión misma no tenía nada que ver con el hecho de que no salieran las cosas como se había pensado, a pesar de que la puesta en práctica de la decisión había devorado recursos, agotado el esfuerzo de servidores públicos de buena voluntad y restringido a través de pesadas regulaciones la libre acción de los ciudadanos. Los fracasos (relativos o absolutos) de las políticas se fueron apilando tristemente y arrojaron evidencia que muchos de ellos se debían a los errores de las grandes decisiones más que a los comportamientos de los operadores. El crecimiento del estado obligaba a atender un mayor número de situaciones y problemas que se consideraban de interés general. El sinfín de problemas, su heterogeneidad, complejidad, escala, conflictualidad, variabilidad..., planteaba cada vez más cuestiones no sólo de definición de los problemas sino de su tratabilidad. En muchas áreas, los gobiernos terminaron por ahogarse intelectual y administrativamente -por no decir políticamente. Ante la magnitud y urgencia de los problemas decidieron improvisada y reactivamente. Y cuando decidieron inteligentemente, basándose en información confiable y conocimiento probado, en experiencias exitosas previas, la puesta en práctica de las políticas corrió a cargo de organizaciones saturadas, incontrolables, a veces incompetentes y no raramente en el filo de la legalidad.

Hay una triste historia de políticas fracasadas. En parte por errores de diseño, en parte por defectos de implementación de las políticas. Por un lado, si se acepta que de suyo toda política es una hipótesis que espera realizar ciertos objetivos mediante ciertas acciones y que en consecuencia es susceptible de error, se impone un extremo cuidado en la definición y explicación del problema público: hay que contar con teoría causal (o proceder con rigurosa lógica de inducción a la manera del "método de comparación sucesivas limitadas" de Lindblom). Por otro lado, si se acepta que los problemas públicos son escabrosos, de dificilísimo

manejo, pluridimensionales y cambiantes, y que en su atención concurren numerosísimos actores, con diversos intereses, puntos de vista y motivaciones, se impone encontrar fórmulas inteligentes de coordinación que integren la actividad de los diversos participantes sin perder de vista el objetivo a alcanzar. Sin embargo, es lógico pensar que frente a muchas situaciones apremiantes los gobiernos han decidido sin teorías de apoyo o se han sustentado en teoremas, tecnologías, modelos inadecuados; en estos casos, la más puntillosa y entusiasta puesta en práctica de la política no podrá corregir el error de su concepción y diseño, condenando la implementación a ser un esfuerzo sin sentido. Asimismo, la política, en el momento en que se echa a andar, desata muchas oportunidades y expectativas, poderes e intereses en juego, cargas de trabajo y responsabilidades, operaciones y decisiones; la implementación se vuelve entonces un proceso muy complejo y elusivo, también conflictivo, y es casi imposible encontrar una fórmula de coordinación que integre las diferencias y configure una acción colectiva armónica y efectiva. Los errores de diseño y los defectos de implementación son más comunes, obviamente, en las políticas sociales que enfrentan problemas cuyos componentes y factores explicativos arraigan en realidades vitales de difícil acceso e incidencia gubernamental.

Aquí estudiaremos específicamente el proceso de implementación de las políticas, sus dificultades y oportunidades, sus explicaciones y recomendaciones. En primer lugar, expondremos el contexto sociopolítico norteamericano que ocasionó los estudios de implementación y que llevó a descubrir su centralidad para el éxito o fracaso de una política: las políticas de reforma social de los años sesenta. Siempre recordaré la sorpresa que me causó el hecho de que los investigadores norteamericanos de mediados de la década de los setenta, hayan tenido un estado de ánimo similar al que tuve a mediados de la década de los ochenta, cuando me asomé por primera vez a los estudios de políticas públicas. Nos

sentíamos frustrados y quizá irritados por tantas políticas y programas gubernamentales sin éxito, por tanto desperdicio de dinero público, por tanta ineficiencia administrativa, por tantos problemas irresueltos y siempre profusamente tratados, por tanto discurso fantasiosamente prometedor de respuestas y bienes abundantes. En mucho el reclamo por el redimensionarniento del estado se debió a la percepción de los fracasos, relativos o absolutos, de las políticas emprendidas por un gobierno que invocando la necesidad y justicia de las reformas sociales se extendía por todos lados y controlaba improductivamente demasiados espacios de acción individual y social. Hoy se ha aprendido que las funciones estatales de reforma y bienestar social pueden realizarse sin el agobio gubernamental, con su regulación e iniciativa, pero sin dispendio, burocratización y paternalismo.

En segundo lugar, expondremos la primera generación de los estudios de implementación, que desencadenó toda una serie de investigaciones y recomendaciones. Se trata de los trabajos pioneros y fundamentales de los berkeleyanos, Pressmann, Wildavsky, Bardach, que han circunscrito el ámbito de la problemática y dado el tono a los estudios. La principal razón de exponer brevemente sus posiciones obedece a que sus importantes trabajos no pudieron formar parte de la antología. Los textos seleccionados pertenecen a la segunda y tercera generación de estudios, la que reacciona a los enfoques jerárquicos de implementación y propone proceder a la inversa: desde los operadores a los decisores (Berman, Elmore, Lipsky). Y la generación que con mayor distancia del tiempo de las frustraciones y los entusiasmos, elabora modelos del proceso de implementación, con la finalidad de orientar los diferentes estudios y de corregir en la práctica defectos Yobstáculos (Van Horn y Van Meter, Rein y Rabinowitz, Mazmanian y Sabatier, ü'Toole).

l. Las decepciones de los años sesenta: Great Society *y* War on Poverty

Al revisar los primeros estudios norteamericanos que a comienzos de los años setenta se ocupan de la implementación de las políticas públicas, llama la atención el hecho de que todos ellos fueron escritos con un ánimo de desencanto en la capacidad del gobierno para resolver los viejos y patentes problemas sociales de la pobreza, la desigualdad, la discriminación en los Estados Unidos. Son estudios que nacen de "promesas incumplidas" y "esperanzas frustradas" ante el malogro de los programas de reforma social de los años sesenta. Son libros críticos, quizá pesimistas, pero no capitulan ni teórica ni políticamente. Quieren saber por qué buenas leyes, inteligentes programas gubernamentales, abundantes y oportunos financiamientos, esfuerzos cotidianos de organizaciones y personas, simplemente no funcionaron, no resolvieron los problemas sociales que afrontaron y quedaron muy lejos de los objetivos que prometieron alcanzar. Quieren saber por qué el gobierno fracasó, con el fin de llegar a saber cómo el gobierno podría ser eficaz en sus tareas y promesas. Y, mucho más radicalmente, tratan de saber si en definitiva el gobierno posee la capacidad (y en qué medida) de ofrecer soluciones a las cuestiones sociales y, por consiguiente, si tiene sentido y plausibilidad su intervención, sus cargas fiscales y regulaciones jurídicas y el crecimiento de sus agencias administrativas o si, por lo contrario, es altamente improbable que leyes, presupuestos y programas de acción gubernamental posean eficacia alguna en muchas de las reformas sociales que anuncian emprender y prometen realizar. El problema de fondo es entonces el de saber ¿cuál es el ámbito de factibilidad de la acción gubernamental? ¿Qué puede hacer y qué no puede hacer el gobierno? y ¿por qué no es eficaz en el terreno de lo que razonablemente parece serle accesible?

Aaron Wildavsky, pionero de los estudios sobre la implementación de políticas públicas, atestigua con claridad la actitud predominante del tiempo:

> Todos los que vivieron las promesas exaltadas y las esperanzas frustradas de los programas sociales de los años sesenta han quedado marcados hasta hoy en día por esa experiencia. El trabajo intelectual de los años setenta, el mío incluido, ha sido un esfuerzo por entender en dónde estuvo el error del gobierno, por aprender qué habría que hacer para que el gobierno pudiera funcionar mejor o por saber si no sería mejor que el gobierno simplemente no emprendiera acción alguna. En efecto, las dificultades del gobierno crecen en proporción a la magnitud de sus intentos. Más grandiosos son los intentos gubernamentales, mas el gobierno está obligado a intervenir en las conductas de las personas y más debe extraer de los ingresos personales. Sin agravio de Diógenes, fue más fácil encontrar un hombre honesto que un programa eficaz. ¿Por qué? (1979:4).

La década de los años sesenta se abre en un momento de altísima confianza norteamericana en la capacidad directiva y operativa del gobierno. La tradicional sospecha conservadora acerca del poder estatal, su resistencia a intervenciones innecesarias del gobierno en la esfera de las libertades privadas, había cedido en favor del "consenso liberal".' Los liberales reclamaban reformas sociales en conformidad con el principio de la igualdad, valor básico de la cultura política norteamericana y consideraban al go-

1 Después de 1932 (New Deal), por "liberal" o "liberalismo" suele entenderse en los Estados Unidos las corrientes políticas que reconocen la igualdad intrínseca de los individuos en dignidad, libertades y derechos (civiles y políticos), pero que, ante el hecho de la desigualdad social de oportunidades y condiciones -la existencia de privilegios, monopolios, distinciones-, que impide el ejercicio efectivo de las libertades a grandes números de población, sostienen también la necesidad de reformas económicas, sociales y políticas a través de una mayor actividad distributiva y asistencial del gobierno mediante reglamentación, fiscalización y gasto público. Sinónimo de reformismo social e intervencionismo

bierno estatal como el protagonista de la magna tarea reformista. El tiempo de la Depresión y los años de la Segunda Guerra habían difundido y acendrado una actitud de confianza en la rectitud y en la capacidad del gobierno. La conclusión de la guerra de Corea dio paso a una nación más vuelta hacia sí misma y fue la ocasión para pensar que existían ya las condiciones para lanzar el ataque final a la pobreza y a la discriminación. Había llegado la hora de llevar a término las ideas del *New Deal* de Roosevelt. El proyecto liberal tuvo sus primeros asomos en la política de *New Frontier* de la presidencia Kennedy y encontró su gran oportunidad en 1964, con el ascenso arrollador de Lyndon B. Johnson a la presidencia y la mayoría demócrata en las dos cámaras. La Social Security Act de 1935, con su doble programa de "seguridad social" y de "asistencia pública", resucitó en la más amplia y audaz reforma social emprendida por la política Johnson de *Great Society* y *War on Poverty.* Una Nueva legislación dio inicio y dirección al combate contra la desigualdad, la discriminación y la pobreza (Economic Opportunity Act, 1964; Elementary and Secondary Education Act, 1965; Public Works and Economic Development Act, 1965; Housing and Urban Development Act, 1965; Medicare and Medicaid, 1965; Civil Rights Act, 1964; Voting Rights Act, 1965).

> Desde los tiempos de la primera presidencia de Franklin Roosevelt ninguna administración había tenido tan pocas restricciones políticas como la del presidente Johnson. El nuevo presidente... decidió declarar la guerra a la pobreza, extender los programas de salud, vivienda, educación y capacitación para el trabajo, así como aumentar los aportes gubernamentales

estatal, el liberalismo norteamericano fue criticado por el (neojconservadurísmo -en el lenguaje latinoamericano, en sentido inverso, por el neoliberalismo-, que le imputó el estancamiento económico, el déficit público, el dispendio y desvío de fondos públicos, la ineficiencia de los programas sociales..., y reivindicó conforme a su tradición los valores del individualismo racional, el gobierno limitado y el libre mercado. Por extensión, y no sin exageración, suele decirse que el partido demócrata es liberal y el partido republicano conservador.

en efectivo y en especie. Para alcanzar estas metas, el gobierno federal buscó que los gobiernos estatales y locales se convirtieran en instrumentos a través de transferencias que por su monto difícilmente podrían rehusar los gobernadores, alcaldes y legisladores locales. Según la apreciación común, la alegre legislación liberal había hecho crecer enormemente al sector federal. Se pusieron en práctica nuevas armas administrativas para atacar problemas que finalmente, después de décadas de confuso entendimiento, se enfocaban con claridad. Los liberales esperaron que los resultados de sus políticas serían el pleno empleo, el rápido crecimiento económico, la distribución equitativa de los frutos del desarrollo entre las minorías antes despreciadas y entre los sectores sociales marginados de las mayorías, un mayor número de viviendas y menos barrios bajos, una mejor atención a la salud, especialmente a la de los ancianos y los pobres, alimentos para los que no podían comprarlos, capacitación laboral para los que podía series de provecho, asistencia en dinero y en especie para los que no se podía apoyar de ninguna otra manera. Los conservadores temieron en cambio que el resultado fuera un crecimiento explosivo del sector público y un aumento de las intromisiones en las libertades económicas y personales. Proliferaron las agencias. Creció el gasto público. Contada era la pobreza y parecía estar en descenso. Grandes fueron las esperanzas" (Aaran, 1978: 2-3).

Más allá de esta visión del *New Welfare* de la presidencia de Johnson, el hecho es que el gasto público en "recursos humanos", concepto que incluía los gastos directos y los *grants-in-aid* en educación, salud, vivienda y capacitación, laboral, así como los varios pagos de seguridad social y asistencia pública, en efectivo y en especie, creció de 33 957 millones de dólares en 1961 a 42 817 en 1965, a 60 177 en 1967 y a 105 983 en 1971, cifras equivalentes

respectivamente a un 34, 36, 38 Y 42% del gasto total del presupuesto federal y a un 6.28, 6.43, 7.91 Y 10.05% del PNB. Dentro del gasto total la parte canalizada específicamente a los pobres (familias con ingresos inferiores a los tres mil dólares anuales) fue de 4 552 millon es de dólares en 1961, de 6 136 en 1965, de 10 637 en 1967 y de 22 972 en 1971, equivalente respectivamente a un 13.42, 14.33, 17.68 Y 21.68% del gasto público en "recursos humanos" (Lowi, 1969, 1979).

Característica relevante de las políticas gubernamentales de "Gran Sociedad" y "Guerra a la pobreza" fue la participación amplia y determinante de académicos e intelectuales. Las ciencias sociales norteamericanas durante la posguerra, particularmente la economía, la ciencia política y la sociología, habían tenido un desarrollo impresionante e influyente. Habían logrado afinar y fundamentar sus métodos de conocimiento, introduciendo protocolos formales y cuantitativos de conceptualización y habían avanzado en la producción de explicaciones causales (o en su caso modelos) acerca del comportamiento de las más significativas relaciones económicas, políticas y sociales. Al comienzo de los años sesenta ya estaba disponible una gran cantidad de estudios sobre población, desempleo, educación, discriminación, pobreza, salud pública, desarrollo urbano..., además de formidables investigaciones teóricas y empíricas de micro y macroeconomía. Los estudios ofrecían abundante información y proponían explicaciones (correlaciones estadísticamente sustentadas entre diversos hechos sociales de interés político-gubernamental, por ejemplo, entre educación y empleo, discriminación y movilidad socioeconómica, gasto público e inflación...). Por consiguiente, se atrevían también a ofrecer pronósticos sobre las consecuencias que resultarían de ciertos tipos de decisiones, presentando estimaciones de su costo y beneficio. El programa teórico-político de las *Poliey Sciences,* esbozado por H. Lasswell y D. Lerner, en 1951, parecía haberse vuelto realidad una década después.

Sin precedentes fue la incorporación de académicos en el diseño, la planeación y la evaluación de los programas de *Great Society y War on Poverty.* Las políticas gubernamentales se basaban no sólo en las investigaciones sociales sobre empleo, educación, desarrollo de zonas económicas deprimidas, participación política local, discriminación y pobreza... sino que también las promovían. La nueva legislación social exigía un permanente ejercicio de investigación de apoyo y asignaba recursos específicos para las tareas de investigación y evaluación de las políticas en curso. El entrelazamiento de política e inteligencia, tan típico del estado asistencial, alcanzó su máxima expresión en el *Planning, Programming and Budgeting System* (PPBS) de 1965, técnica de análisis y asignación de recursos, proveniente del Departamento de Defensa. La Oficina de Oportunidades Económicas (OEO) y la Dirección de Salud, Educación y Asistencia (HEW), las dos agencias federales alrededor de cuales giró toda la política social, tuvieron a su cargo el diseño y la evaluación de las opciones políticas.

El masivo y misceláneo ingreso de *policy analysts* (economistas, sociólogos, politólogos, ingenieros, médicos, matemáticos aplicados, investigadores de operaciones...) en el aparato gubernamental tuvo consecuencias decisivas en la idea que de las políticas sociales se formó gran parte del público norteamericano. El consenso en torno del *New Welfare* se fundamentaba indudablemente en los valores culturales de la libertad del individuo y de la igualdad de oportunidades que inspiraban las políticas gubernamentales, pero también en la supuesta corrección del conocimiento científico acerca de los problemas sociales y de la manera de abordarlos. Las medidas legales y administrativas no eran efecto de políticas voluntaristas, discrecionales, sino procedían de ponderaciones y decisiones racionales del gobierno, respaldadas por los teoremas, modelos y tecnologías de los académicos y compartidas por los grandes e influyentes publicistas de los medios de opinión. Las

reformas del sistema social y político, que se había propuesto el gobierno alcanzar, procedían de proposiciones científicas probadas y frecuentemente de cuidadosos diseños de innovación basados en "Investigación y Experimento", "Investigación y Desarrollo". Este aire intelectual, técnico, de las políticas reformistas contribuyó a aumentar la confianza en la capacidad del gobierno. Gran Sociedad y Guerra a la Pobreza eran políticas no sólo legítimas, justas, sino correctas.

Esta actitud explicará la magnitud del escepticismo posterior en el gobierno. Las numerosas investigaciones que las oficinas gubernamentales, las universidades y las fundaciones emprendieron para evaluar la operación y los resultados de las diferentes políticas comenzaron a mostrar retrasos, incumplimientos, inefectividad, desproporción entre los recursos invertidos y los logros obtenidos, desórdenes y resistencias en la ejecución, consecuencias imprevistas y contraproducentes, derroches. Los efectos sucedidos quedaban lejos de los efectos esperados. De todas las políticas sociales brotaban sorpresas, frustraciones, cuestionamientos, decepciones. Se pasó entonces a criticar primero la idoneidad de los métodos de evaluación, para después cuestionar los mismos diseños de las políticas. Se modificaron las evaluaciones y se rediseñaron los programas, procurando que en simultaneidad con su operación se investigaran sus componentes, instrumentos, circunstancias, restricciones. Investigación, experimentación, desarrollo, evaluación, aprendizaje, fue la consigna. Proceder investigando favorecía correcciones oportunas y, sobre todo, favorecería un proceso de aprendizaje extrapolable a otros programas y otras situaciones.

Sin embargo, los resultados decepcionantes que arrojaban las evaluaciones de las políticas federales de educación, empleo, salud, capacitación laboral, desarrollo urbano, mostraron cada vez con mayor claridad que el problema central se localizaba en la implementación de las políticas públicas más que en su diseño.

Sin duda, la prisa de la voluntad presidencial y la fuerte mayoría demócrata en las cámaras habían provocado legislaciones y programas con buenas intenciones pero sin objetivos específicos y sin conexiones precisas entre las diversas operaciones. Pero esta baja planeación de la acción federal no era la característica de otros programas, que habían sido cuidadosos y hasta detallados en su diseño. De todos modos, el defecto de la vaguedad o el exceso de pormenorización conducían igualmente a la conclusión de que las más nobles intenciones y las más generosas promesas de reforma social eran derrotadas en el tránsito de la decisión a las operaciones, en la puesta en práctica de leyes y programas. Parecía que un destino fatal acompañaba a las políticas sociales, sin importar el diseño operativo o la secuencia de esfuerzos y actores. "Aprendimos que la implementación no era el breve interludio entre una brillante idea y el abrir las puertas para brindar el servicio" (Williams, 1975: 531). Las investigaciones fueron descubriendo los diversos factores que afectaban la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. Estos factores (distorsiones burocráticas, resistencias locales, conflictos intergubernamentales, heterogeneidad de intereses, diversidad de situaciones, indiferencia de los beneficiarios...) demostraban que la promulgación de leyes buenas o el buen diseño (científico-tecnológico) de un programa gubernamental no eran condiciones suficientes para el éxito efectivo de una política. Esta conclusión, sólo a la apariencia obvia y trivial, llamó la atención sobre el hecho de que en el *policymaking,* después de la "gran" decisión, entraban en juego factores, tal vez menores, que no habían sido previstos por leyes y programas y que, sin embargo, distorsionaban las leyes y los programas o simplemente los hacían a un lado. Más aún, el proceso de implementación fue también la ocasión para descubrir la inconsistencia de muchas relaciones causales espurias que la legislación y el programa de gobierno habían incorporado, confiando en los teoremas de la economía, la sociología, la pedagogía, la ciencia política, el

urbanismo. Las conexiones causales entre fenómenos, contempladas por teorías, modelos y tecnologías, o simplemente no sucedieron o tuvieron lugar en formas imprevistas, con un cortejo de consecuencias secundarias indeseadas. "El artículo de fé que une a los analistas de la implementación es la creencia que el llevar a cabo una política, la instalación de una tecnología, la realización de un plan, la ejecución de una ley no es algo ni automático ni asegurado. Al contrario, la investigación sistemática y la observación espontánea indican que los resultados de las políticas sociales y de los planes más innovadores han sido generalmente impredecibles y desafortunados, cuando menos a los ojos de sus diseñadores" (Berman 1978: 160)

Gross, Giacquinta y Bernstein (1971), Murphy (1971), Berman y McLaughlin (1974, 1976), Elmore (1975), McLaughlin (1975, 1976) son autores de multicitados estudios sobre las reformas educativas: la implementación del título 1 de La Ley de Educación Elemental y Secundarias (ESEA) de 1965 (subsidios federales por billones de dólares para las escuelas locales con gran población de niños de familias pobres y dispuestas a emprender "programas educativos especiales para los desfavorecidos"), el programa *Head Start* (servicios de educación preescolar y de atención a la salud para niños de familias en desventaja) y el programa *Follow Through* (servicios de reforzamiento educativo en los primeros años de la escuela pública, con particular atención a los niños en desventaja). A pesar de las interminables discusiones sobre las escalas de medición y los procedimientos de análisis utilizados por los evaluadores de los programas, estaba a la vista la baja efectividad de los programas educativos emprendidos bajo el principio de la igualdad de oportunidades. Las habilidades cognoscitivas y lingüísticas eran casi tan pobres como antes y no mantenían una relación significativa con las técnicas educativas empleadas ni con los gastos y los esfuerzos invertidos. "Después de dos años de esfuerzo concertado, los evaluadores no pudieron

documentar la efectividad del título implementación y tampoco determinar si hubo algún programa en operación en el nivel local. Los fondos del título implementación habían simplemente desaparecido en el pantano de los sistemas escolares locales, con algunas trazas aquí y allá de algo que pudo haber sido un programa educativo de carácter compensatorio" (Williams y Elmore, 1976: 102).

El libro de Martha Derthick *New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed* (1972) es un ensayo clásico sobre la más importante política urbana de la presidencia de Johnson, fruto de su idea y compromiso personal. Las metas del programa fueron mejorar las decadentes condiciones de vida y habitación de los pobres de la ciudad, foco de creciente violencia y criminalidad, así como reconstruir la imagen de un gobierno pasivo ante el deterioro urbano de las principales ciudades norteamericanas. Un desarrollo urbano y habitacional integral a través de la venta de terrenos de propiedad federal en las áreas metropolitanas a precios baratos fue considerado el nuevo y decisivo instrumento, que venía a sumarse a los tradicionales subsidios gubernamentales de renta, compra, subsidios para construcción, mantenimiento y renovación. El programa estuvo a cargo del *Department of Housing and Urban Development* (HUD), que intentó lanzarlo en siete ciudades americanas. "El intento de la administración Johnson por crear nuevas comunidades modelo en terrenos de propiedad federal en las áreas metropolitanas comenzó en el verano de 1967. Sin embargo, cuatro años más tarde, no se habían aún terminado de construir ninguna de las comunidades... El programa fue inequívocamente un fracaso. No sólo no alcanzó sus objetivos, sino que tampoco dejó resultados visibles. Tres proyectos (en San Antonio, New Bedford y San Francisco) murieron de inmediato. Los otros cuatro (en Washington, Atlanta, Louisville, Clinton Township) encontraron enormes dificultades y retrasos. En la primavera de 1971 estaban apenas en construc-

00873

ción trescientas unidades. Si se iba a terminar algún proyecto y si, una vez terminado, se realizaría la concepción federal de la comunidad modelo, era algo totalmente incierto" (Derthick, 1972: XIII-XIV).

El ensayo de J. Pressman y A. \Vildavsky, *Implementation* (1973), centró su atención en los programas de la *Economic Deve/opment Agency* (EDA), orientados a la creación de empleos permanentes para las minorías a través del desarrollo económico de las localidades. Para ello revisaron el experimento de Oakland (1966-1970) que buscaba mostrar ejemplarmente cómo la construcción de obras públicas junto con financiamientos atractivos para las empresas privadas era un óptimo incentivo para que los empleadores dinarnizaran sus negocios y desencadenaran procesos de contratación de las minorías. En 1966, EDA anunció la voluntad del gobierno federal de invertir 23 millones de dólares en Oakland, con el fin de crear tres mil empleos entre los residentes desempleados. Tres años después se habían canalizado sólo cuatro millones y creado apenas 63 empleos. "A este paso, pasarían otros veinte años antes de que esta operación de emergencia gastara el dinero destinado a crear los empleos y pudiera evitar que la gente provocara revueltas en las ciudades o tomara parte en ellas. Parte de los tres millones se fueron para la construcción de un paso a desnivel... y el resto se gastó en los honorarios de los arquitectos. El Congreso aprobó los fondos necesarios, las autoridades de la ciudad y las empresas dieron su aprobación, se anunció el programa al público con bombos y platillos. Pero, años más tarde, las construcciones no habían sido terminadas, los financiamientos se habían agotado y los resultados en términos de empleo para las minorías eran magros y decepcionantes" (Pressman y Wildavsky, 1973: XIX-XX).

Todas estas evaluaciones oficiales y académicas de las políticas y sus resultados fueron socavando la esperanza en la capacidad del gobierno como el agente de la gran reforma social. La decep-

ción, que tuvo comienzos intelectuales, se volvió total y penosa cuando la Guerra de Vietnam devoró los recursos económicos y morales de la política de Johnson. El "consenso liberal" entró irremediablemente en crisis. Más tarde, los escándalos de la presidencia de Nixon terminaron por sepultar la confianza de la posguerra en la capacidad y honestidad del gobierno federal. El *New Federalism* nixoniano corrigió, reorientó, atenuó los programas sociales, no los canceló, pero las innovaciones desaparecieron en el mar de ilegitimidad en que desembocó su gobierno. Concedamos que esta historia estadounidense tiene de sobra analogías en la historia político-administrativa mexicana, latinoamericana y de tantos otros países.

Exhibir el incumplimiento de objetivos, los retrasos impensables y los costos excesivos de las políticas sociales fue la tónica de los primeros estudios de la implementación de políticas. En opinión de Bardach (1977) propiciaron una conciencia "escéptica, sofisticada, anti-ideológica, tal vez post-liberal", y originaron las "herejías post-liberales".

> La primera herejía es el escepticismo respecto de los fundamentos intelectuales de la reforma liberal. La segunda herejía afirma que, aun si sabemos lo que se puede hacer y podemos encontrar los líderes políticos dispuestos a hacerlo, el gobierno está probablemente mal cortado para llevar a cabo el trabajo. En el fondo, es probable que las estrategias regulatorias y burocráticas que han empleado con toda confianza los gobiernos sean ineficaces si no es que dañinas... La tercera herejía, con base en las dos primeras, afirma que, aun si se sabe lo que se debe hacer, se encuentran los líderes políticos dispuestos a hacerlo y se puede diseñar una estrategia apropiada de intervención gubernamental (esto es, mínimamente burocrática), no se puede asegurar que la estrategia será bien llevada acabo... La más simple estrategia gubernamental puede implicar activida-

des complejas e interrelacionadas de muchos niveles de oficinas y agencias de gobierno, organizaciones privadas, asociaciones profesionales, grupos de interés y poblaciones de beneficiarios (1977: 4-5).

Para ningún autor las razones del "fracaso" de las políticas sociales fueron de orden moral, corrupción, mentira, pereza, irresponsabilidad... de funcionarios altos o menores. "Si ellos decepcionaron las expectativas que el público puso en el gobierno es porque ellos también se engañaron a sí mismos" (Derthick, 1972: XIII). Las razones invocadas fueron de orden político-administrativo. A la izquierda, los "radicales" indicaron que el cambio social impulsado por los liberales tenia necesariamente que ser mucho menor del esperado y estaba condenado al fracaso, por cuanto las políticas del *New Welfare* dejaban inalterada la estructura desigual y contradictoria del sistema capitalista norteamericano. A la derecha, los "neoconservadores" denunciaron la incapacidad del gobierno libera] (demócrata) y reivindicaron los mecanismos correctivos del libre mercado. Se afirmó que cualquier gobierno corporativo-pluralista-incrementalista es un "gobierno que no puede planear ni alcanzar la justicia", un "gobierno impotente, que no por ser más grande es más poderoso" (Lowi, 19: XVI). Todas las reformas sociales que emprende son capturadas y explotadas por poderosos grupos particularistas de interés, al margen de la ley y al abrigo de transacciones ocultas.

1l. *Los primeros estudios sobre la implemeruacion*

A la distancia de diez o quince años es fácil afirmar irónicamente que los primeros estudios sobre la implementación se llevaron a cabo desde la óptica del "nada funciona" (Rein, 1983) o desde "los horrores de la guerra" (Linder y Peters, 1987). Sin duda, la

"primera generación" de investigadores no fue optimista. Vitalmente no tenían razón para serlo, aunque su presunción inicial de las políticas federales como "zona de desastre" los condujo a generalizaciones teóricamente discutibles. No sólo descubrieron y explicaron los defectos, conflictos, retrasos, distorsiones... que acarreaban las políticas. Afirmaron también que esas situaciones eran inherentes a la puesta en práctica de toda política. "Hasta la política más robusta -la que está tan bien diseñada que parecería poder sobrevivir al proceso de implementación- tenderá a malograrse. Los síntomas clásicos de bajo desempeño, retraso y escalada de costos aparecerán forzosamente" (Bardach, 1977: 5). Con ello, deliberada o inadvertidamente, la primera literatura llevó agua a los molinos del neoconservadurismo (entre nosotros, neoliberalismo) norteamericano de los años ochenta. Pero, posiciones ideológicas y políticas aparte, fue su mérito innegable mirar con ojos nuevos un hecho tan viejo como limitadamente entendido, a saber, que la acción gubernamental arrastra siempre un déficit en sus resultados. Es evidente que los fracasos pueden deberse a muchos factores, pero uno fundamental es que es inexistente o defectuosa la implementación de las políticas. Los gobiernos suelen ser mejores cuando discurren y legislan acerca de las reformas sociales que cuando las efectúan. Por ende, rescataron y destacaron la importancia que para el éxito de la política tiene la implementación y no sólo su diseño. Con ello cuestionaron la tendencia del *policy analysis* a encerrarse en el momento de la decisión y a considerarlo el paso sustantivo de la política y el determinante de su éxito. Cuestionaron particularmente la perspectiva economicista, ingenieril y contable en la que se había confinado la toma de decisión de la política. En segundo lugar, localizaron los factores que inciden en la implementación y ocasionan su fracaso. Antes de estos estudios, pocos habían percibido el problema o lo habían entendido restringidamente como un simple problema administrativo u organizacional

a manejar. A ellos se debe el énfasis en el carácter político de la implementación.

El fracaso de las políticas tiene obviamente muchas causas. El error en la decisión gubernamental es la causa más invocada. El precio que paga el liderazgo gubernamental por su sobreactuación es el que se le constituya en el origen de los males. El error puede ser teórico o técnico, en el sentido de que la estrategia de acción diseñada no produce el efecto esperado y aspirado como fin. En los casos más impugnados se imputa el error a determinadas predisposiciones, proclividades, del gobierno por ciertas pautas de análisis de los problemas y de selección de alternativas, o bien, a las características rígidas del sistema político que obligan a considerar y desahogar los asuntos públicos dentro de un mismo arreglo de intereses... En esta perspectiva "política" la cuestión básica es la equivocación de la decisión gubernamental y, por tanto, se trata de prevenirla o repararla. Es la cuestión del diseño de la "buena" política. Si se puede proyectar un objetivo con consenso y si se puede diseñar un objetivo factible, todo está resuelto enteramente para presidentes, asesores, legisladores y clientela. Pero, más frecuentemente, se han imputado los defectos y fracasos a la ejecución de las decisiones. En esta perspectiva "administrativa" o "burocrática" los determinantes son la desorganización de las agencias, la impropiedad y rutina de los procedimientos, la incompetencia técnica o la apatía de los agentes, los vicios morales que rodean el desempeño... La cuestión básica es entonces la dirección y el control para lograr una ejecución disciplinada y productiva (intercomunicación, incentivos, supervisiones...).

Ambas perspectivas, fa del diseño y la de la ejecución, heredan la tradicional separación entre la política y la administración, entre los decisores y los operadores (simples ejecutores). No hay entonces un objeto de conocimiento independiente denominable "implementación". Antes hay una decisión política, después sólo

simple administración. A la ciencia política interesa sólo el momento de la decisión pública, el estudio del proceso conflictivo y/o concertado-de las opciones políticas y el de la elección vinculante. Lo que sucede después de ella no es materia de politología sino asunto de las "ciencias administrativas", de técnicas gerenciales y desarrollos organizacionales. Sin embargo, no es así. "En principio algunos actos administrativos simplemente ejecutan una decisión política previa. Si es así, nos podemos olvidar de ellos por cuanto no forman parte del *policymaking.* Sin embargo, la mayor parte de los actos administrativos o quizá todos ellos hacen política y cambian la política al intentar implementarla. En este caso debemos analizar la implementación como parte del *policymaking"* (Lindblom, 1980: 64).

La tendencia a reducir el estudio de la política al gran momento decisorio de gobierno, al diseño y selección de la mejor opción de conducta respecto de los fines, llegó a su apogeo en 1965 con la instauración del "presupuesto por programas", en el gobierno federal norteamericano. Economistas, investigadores de operaciones, analistas políticos, administradores científicos, procedieron a desagregar los grandes fines de la legislación y administración federal en objetivos precisos (con resultados mensurables para fines de comprobación y evaluación) y a dibujar cursos de acción eficientes y controlables (recursos, técnicas, agentes, situaciones, tiempos y movimientos...) para realizar los objetivos. PPBS hizo que la atención de decisores y analistas políticos se concentrara en la ponderación y elección entre varias opciones competitivas de realización eficiente de objetivos. Un clima de normatividad y prescripción era respirable, con exigencias tanto más amplias cuanto más se consideraba que eran políticas de interés nacional general. Más aún, este enfoque no sólo privilegió el momento del diseño de las políticas. También privilegió el nivel supremo de la decisión de las políticas, el de la presidencia federal. Presuponía entonces que la decisión "racio-

nal", una vez tomada, se desarrollaría al pie de la letra del programa y que las decisiones de la Casa Blanca descenderían inalteradas dentro del cauce y en el tiempo estimado por las diversas escalones de las direcciones federales, de los gobiernos estatales y locales, de las agencias operadoras de los servicios, hasta los *street-level bureaucrats.* Esta suerte de jacobinismo tecnocrático, tan intelectual como veleitario, fue el derrotado en los años sesenta. La literatura de la implementación, pese a su crítica y decepción gubernamental, reivindicó la naturaleza política de las políticas.

Más allá del diseño está la implementación de la decisión. Y más allá del presidente y de la legislatura está la compleja red de organizaciones públicas, con sus intereses y sus hábitos, que se encargan de transformar las decisiones en hechos efectivos. Estos dos recordatorios son pertinentes y decisivos para el destino de las políticas públicas si han de llegar a ser efectivamente políticas, componentes de la historia social real, y no simplemente discursos de gobierno y escritos de leyes, una simple "colección de palabras", para usar la expresión de Bardach. Los primeros estudios pudieron haber exagerado sus pretensiones teóricas y sus pronósticos. No deja de sorprender su juicio tan drástico como infundado que toda política, por el hecho de tener que ser implementada, está condenada al fracaso, al incumplimiento. Pudieron también haber dado inicio a una moda intelectual que usó el término implementación como una nueva manera de decir las mismas cosas que desde siempre los estudios tradicionales de administración y organización pública habían dichocan diverso lenguaje. Ambas cosas de hecho sucedieron. Sin embargo, ello no menoscaba su mérito de haber llamado la atención sobre el problema de la implementación de políticas, haber reivindicado su especificidad cognoscitiva, haber generado nuevos conceptos y explicaciones de un fenómeno restringidamente entendido y, en particular, haber enriquecido el *policy analysis*

sacándolo de su confinamiento en el análisis de costo-beneficio y en su pretensión de identificar indiferenciadamente racionalidad económica y racionalidad política.

> *i.Implementation analysis* es un vino nuevo o sólo un vino viejo en botellas nuevas? ¿Es sólo una nueva etiqueta? En realidad es un poco ambas cosas cuando se revisa el campo de estudio. En su forma más superficial es sólo una nueva etiqueta para la vieja observación de que los mejores planes de los ratones y los hombres se frustran. Después del desastre de Vietnam y las decepciones de *Great Society* no sorprende que haya tenido gran aceptación el estribillo que adereza la sabiduría práctica con términos racionalistas y que sirve de descripción, explicación, racionalización y excusa de los fracasos del diseño de las políticas... En su forma cabal, el análisis de la implementación puede ser una botella nueva para un vino viejo. Y sería grave error pasar por alto el valor de la nueva botella. 'Al insistir en que, para cumplir con las responsabilidades del diseñador de políticas, se requiere contar con juicios acerca de lo que realmente pueda acontecer si se elige una opción política en lugar de otra, los analistas de la implementación obligan a los economistas a ir más allá de sus supuestos complacientes y simplificadores acerca de cómo el gobierno puede actuar si se adopta una determinada política. Del mismo modo obligan a los especialistas en organizaciones y a los politólogos a ir más allá de su manida advertencia: "el asunto es mucho más complicado"... Ir más allá del trabajo ordinario de la ciencia política, de la teoría de la organización, de la economía, con el fin de llegar a inferencias útiles para el diseño de las políticas no es un logro insignificante., (Esto) sugiere que hay fermentos en el *implementation analysis* que pueden eventualmente producir un vino nuevo (Moore y Allison, 1978: 154-155).

11. 1. *Los defectos y excesos de las políticas federales: M. Derthick*

Uno de los trabajos más citados en los años setenta, además de ser cronológicamente uno de los primeros, es el de Martha Derthick (1972), *New Towns In-Town.* Su mérito es haber lanzado por primera vez la pregunta teórica *Why a federal program failed?,* por qué fallan los programas federales, y haber inaugurado un nuevo interés de conocimiento y una nueva dirección de respuesta. Su planteamiento lleva al concepto un estado de conciencia generacional y abre una línea de estudio dentro de la ciencia política norteamericana. Su investigación puso de relieve "los límites de la centralización", cuestionando el supuesto de la fácil y subordinada articulación de los gobiernos estatales y locales al gobierno federal. En consecuencia, criticó que los planificadores y analistas federales hayan dejado fuera de toda consideración en el diseño de la política comunitaria-habitacionallas resistencias e indiferencias de autoridades y grupos de nivel local, que el programa enfrentaría en el momento de ser puesto en operación. La tesis específica es que: "el fracaso se debió principalmente a la limitada capacidad del gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y a su tendencia a proyectar metas ideales. Estas dos incapacidades son inherentes a la posición que el gobierno central ocupa en el sistema federal americano" (1972 :83).

Para realizar sus políticas nacionales la presidencia no puede más que pasar a través de la red de los gobiernos subnacionales y, por ende, necesita actuar exitosamente en el nivel de la política local. En un sistema federal esto significa frecuentemente ofrecer incentivos en forma de subsidios y determinar las condiciones de su entrega. Todo ello implica: "tener un conocimiento suficiente de la política local con el fin de determinar cuáles pueden ser los incentivos idóneos y necesarios, poseer los incentivos en cantidad suficiente y canalizarlos oportunamente hacia los centros del po-

der local cuyo apoyo se necesita para poder alcanzar el propósito federal" (1972: 84). Estas tres condiciones no fueron cumplidas en el programa federal conocido como *New Towns In-Town.* Hubo "conocimiento limitado" del sistema político local (las autoridades locales no estaban interesadas en desarrollar el programa, ni dispuestas a provocar o enfrentar una previsible oposición local que acarrearía mayores daños que los beneficios del programa...). Hubo también "limitada provisión de ayuda", en el sentido de que el incentivo de la compra de tierras federales a bajo precio pero a cambio de acept ar desarrollos habitacionales para los pobres y las minorías fue considerada una transacción político-económica desventajosa o muy poco atractiva. Por ende, hubo también "limitado uso de la ayuda", la cual no pudo despertar grupos de apoyo ni disuadir a los movimientos de oposición local. Si a estas condiciones incumplidas se suma "la inflación de los objetivos" se tiene el cuadro completo de por qué tal política estaba condenada al fracaso.

Objetivos inflados, desmesurados, parecen ser una inclinación del gobierno federal en la ideación de sus políticas. No se contenta con alcanzar determinadas metas concretas, sino que aspira a que sus logros sean innovadores, ejemplares y edificantes, portadores de un poderoso "valor simbólico para toda la sociedad". Idealismo y federalismo parecen ir de la mano. Esto quedó de manifiesto en el programa habitacional de la presidencia de Johnson. No se trataba sólo de construir casas para los pobres de las ciudades principales de los Estados Unidos, sino de "crear una comunidad modelo para la sociedad urbana de la segunda mitad del siglo XX". Ahora bien, el objetivo de una zona habitacional con integración social y racial, con nuevos estilos de vida y de interacción, con participación comunitaria en su gestión, con instalaciones de desarrollo educativo y expresión artística... forzó a un plan de tal complejidad económica, política, cultural y técnica que, necesariamente tenía que sobrepasar la capacidad gubernamental de

su realización. La dificultad de llevar a cabo muchos planes federales reside precisamente en que sus objetivos tienden a ser grandiosos, excesivos, por la magnitud de su cobertura y de su idealidad (de su "efecto demostración"). Esta propensión se debe a la "posición central" que el gobierno federal ocupa en el sistema político. "Su escala de jurisdicción y su lejanía de la ejecución material de los programas nacionales" lo lleva a proyectar objetivos que trascienden los asuntos singulares de las localidades (los cuales además desconoce), y objetivos supuestamente capaces de sacudir la rigidez y hasta mezquindad del arreglo de los intereses, usos y poderes locales. La idea cultural del "gobierno central como activista social" es paradójicamente una de las fuentes de su ineficiencia.

> El programa de venta de los terrenos federales no es más que un ejemplo de un fenómeno general que requiere explicación: la tendencia del gobierno federal a ser el innovador de las políticas públicas y la fuente de las definiciones ideales del bien público. La división de autoridad en el sistema federal ha tendido a asignar al gobierno central el papel del reformador de los asuntos locales... Su separación de la política y de la administración locales ha permitido que los políticos federales tiendan a formular objetivos ideales e innovadores... Ellos son libres, mucho más libres que las autoridades locales para ponerse públicamente del lado del progreso y de los grandes principios. No teniendo que decidir ordinariamente sobre casos concretos, no tienen tampoco porqué hacer los compromisos que los casos singulares implican. Más lejos están de la casuística, más capaces son de principios (1972: 94).

Su análisis arroja algunas observaciones tendientes a evitar que las políticas nacionales fracasen. Se exige "una buena representación de los intereses locales", "generar un apoyo local creando organizaciones aliadas", "promover ajustes entre el programa

federal y los intereses locales", condiciones todas ausentes en el programa urbano en estudio. La reivindicación de la descentralización es una de las lecciones que dejó la administración altamente centralizada de Johnson y que motivó el Nuevo Federalismo de Nixon. Derthick insiste en la adaptación recíproca y enriquecedora de las perspectivas federal y local. Ello va a significar que "ningún programa federal va a alcanzar un éxito total. En el proceso de ajuste a los intereses locales, se comprometen los propósitos puramente federales... con el resultado neto de que los programas nacionales no son ni 'federales' ni 'locales' sino-una mezcla 'de ellos' (1972:97). Esta mezcla consiste en el aporte productivo de diversas perspectivas al diseño y desarrollo de las políticas. La perspectiva federal, nacional, trasciende el provincianismo de los intereses locales y expresa objetivos innovadores y universales. La perspectiva local representa las posiciones de los intereses políticos activos y fija el punto de referencia fundamental de las políticas, que no puede ser ignorado ni hostilizado sin que la política sea penalizada con distorsiones e inefectividad. Los "límites de la centralización" saltan a la vista en los incumplimientos, retrasos y aumento de gastos, que son los compañeros de viaje de la política en su recorrido por el mundo local.

Es obvia lo generico de la recomendación o propuesta de solución, que no resuelve más que verbalmente el problema de la implementación. Sin embargo, este estudio primero recupera el carácter político del diseño y del desarrollo de las políticas, rozando una eterna cuestión de la teoría política, a saber: cómo "el proceso de gobierno ha de reconciliar los ideales abstractos y los intereses tangibles, particulares" (1972:102). Contra las esperanzas espera en la capacidad del sistema federal de gobierno. Y deposita el punto crucial del éxito o del fracaso en la estructura de las relaciones intergubernamentales. Apunta también las cuestiones de la adaptación y del ajuste entre programa federal y circunstancia local de gobierno, tópico que años después estarán en el

centro del debate teórico y práctico de los estudios de implementación' (Berman, 1978, 1980; Elmore, 1978, 1979; McLaughlin, 1976, 1978; Majone y Wildavsky, 1979; Browne y Wildavsky 1983).

Por último, en años duramente polémicos contra el estilo personal de gobernar de Johnson y contra la desbordada administración demócrata, insiste en la tesis de que ni la idiosincrasia presidencial ni las posiciones ideológico-políticas de los partidos son los principales determinantes del desvío y del fracaso de las políticas. El factor causal decisivo son "las limitadas capacidades del gobierno federal". Un problema de estructura institucional, no de diferencias de personalidades y de orientaciones, está en la base del problema.

> En tanto esfuerzo por ofrecer habitación a los pobres y, más aún, por construir comunidades modelo, era más probable que el programa surgiera de una administración liberal que de una conservadora. Se puede argumentar que al menos una de las incapacidades -la tendencia a proyectar objetivos ideales e innovadores- no es característica de la administración federal en general sino sólo de las administraciones que son 'progresistas'. Dicho crudamente, el fracaso del programa de los terrenos federales sólo podía sucederles a los Demócratas. Otros tipos de fracaso, los que se derivan del hacer demasiado poco en lugar del intentar hacer demasiado, afectan presumiblemente a los Republicanos... Sin embargo, lo que de aquí se desprende es que las diferencias entre las administraciones federales son sólo diferencias de grado y no de género (172:99).

JI. 2. *"La complejidad de la acción conjunta": Pressman y Wildavsky*

El ensayo que recoge el clima del tiempo, que inaugura la literatura sobre la implementación, que ofrece los primeros conceptos

y explicaciones y cuyos teoremas son hasta la fecha un punto de referencia, es el de Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky (1973) *Implementation.* (Su largo subtítulo irónico lo dice todo: "Cómo las grandes expectativas de Washington se malograron en Oakland, o por qué resulta asombroso que los programas federales funcionen. Saga de la oficina de Administración del Desarrollo Económico, narrada por dos observadores compasivos que desean reconstruir la moral sobre la base de esperanzas frustradas"). Su novedad y mérito consiste en su aporte teórico al entendimiento y a la explicación del problema-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. Se trata de un libro conceptualmente frío en la superficie, pero agitado su fondo por la frustración, por la sensación de que los fracasos gubernamentales no han enseñado nada a nadie:

> Tocamos un nervio muy sensible. Nuestra preocupación por los obstáculos con que toparon los numerosos programas de gobierno, intentados recientemente para aligerar la pobreza, no se debió sólo al hecho de que habían sido un fracaso. En efecto, de entrada era esperable una cierta decepción. El malestar público procede más bien de la percepción que, en términos generales, no hemos aprendido nada del fracaso y, en consecuencia, que estamos hoy tan necesitados y confundidos como lo estábamos antes (1973: 127-128).

El fracaso de las políticas federales es el horizonte del ensayo. Pero no el fracaso que es imputable a la oposición o a la ausencia de apoyo a una determinada política. Tampoco el que sucede debido a criterios legislativos contradictorios o ambiguos o a falta de financiamiento adecuado en calidad, monto y oportunidad. Estas fuentes de fracaso de una política, aunque reales y frecuentes

(el trabajo de Derthick lo había mostrado recientemente), nada tienen que ver propiamente con la implementación. Son fracasos por aborto, dado que las políticas nunca se iniciaron de verdad o no tuvieron la oportunidad de desplegarse. Tampoco es sorprendente su fracaso pues su explicación es obvia. En cambio, hay sorpresa y, por tanto, impulso a la búsqueda de explicación, cuando se malogra una política que desde su comienzo gozó de consenso serio, disponibilidad de recursos, criterios legislativos precisos y compatibles, y la oposición fue inexistente... (1973: 87-93). Cuando se cumplen estas condiciones y, pese a ello, sobreviene el fracaso, porque los resultados nunca llegaron o quedaron muy lejos de los efectos esperados, se está entonces en sentido propio y estricto en el campo del problema de la implementación. No todos los fracasos de las políticas son reconducibIes a la implementación, pero ésta es una de sus fuentes más graves y desconcertantes, por cuanto los factores que nos parecen decisivos para el buen desarrollo y cumplimiento de la política estuvieron presentes. Con este recorte conceptual, el campo de estudio de la implementación queda mejor circunscrito y constituye un objeto de conocimiento original.

Dar su concepto a la implementación y a lo que debe ser considerado problema de implementación es la primera tarea. El significado primero del término "implementar" es derivado del lenguaje ordinario (inglés): llevar a cabo, llevar a efecto, efectuar, realizar, producir, cumplir, culminar, completar... El verbo denota la acción que se ejerce sobre un objeto, considerado falto, defectuoso, desde un cierto punto de vista, con el fin de dotarlo de todos los elementos necesarios para que llegue a su perfección o acabamiento. En este contexto es obvio que lo que se implementa, el objeto de la acción denotada por el verbo implementar, es la política. Procede entonces, lógicamente, una clara distinción entre la política y el acto de implementarla. Esta distinción no suele hacerse con nitidez en las concepciones prevalecientes de políticos

y analistas sobre lo que hay que entender por política, con el resultado de privar de consistencia teórica (e interés práctico) al acto de implementación de la política, descalificándolo como un objeto de estudio propio y distinto. Este defecto conceptual ha tenido, a su vez consecuencias prácticas nocivas en el diseño, desarrollo y evaluación de las políticas, al ignorar el papel crucial que la implementación tiene para la efectividad de la política.

Por "política" se entiende frecuentemente "una declaración de intenciones", "una declaración general de metas y objetivos". Es el caso de la afirmación "nuestra política es generar empleo para las minorías", en el sentido de anunciar lo que se quiere hacer. El discurso político está repleto de declaraciones de nobles propósitos públicos y buenas intenciones. Por otro lado, también se entiende por "política" el "comportamiento actual", "la meta y su actual cumplimiento". Es el caso de la afirmación "nuestra política es generar empleo para las minorías", y se relatan enseguida las acciones de creación de puestos de trabajo, de contrataciones realizadas, de población empleada. Entre el extremo de un concepto de política como "declaración de intenciones" -anterior a toda acción- y el extremo del otro concepto de política como "declaración de resultados" -posterior a toda acción- hay que reivindicar y recuperar el espacio intermedio del actuar, el conjunto de acciones que transformó las intenciones en resultados obser- vables. Este espacio intermedio del actuar es precisamente el acto de implementación.

Pressman y Wildavsky proponen una definición formalizada de la política como teoría o hipótesis causal, como "una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y" (1973 : XV). Para el caso específico de Oakland la.hipótesis es: "Si el gobierno federal... proporciona 23 millones de dólares en préstamos y subsidios a empresas y si éstas aceptan contratar minorías después de emplear el dinero, entonces se construirán instalaciones que crearán nuevos empleos destinados

a las minorías (1973 : XIV). Según esta conceptualización, perspicaz pero imprecisa y no refinada en el texto, la política es la formulación de una hipótesis de relación causal entre acciones humanas (no entre eventos naturales según una "regla de acontecimiento" fija y univeral) y como tal formula una relación causal todavía por efectuarse y todavía por comprobarse si es efectiva o simplemente inexistente.

La política comienza a abandonar el cielo de los proyectos y deseos y a tocar el mundo real sólo cuando ocurren las "condiciones iniciales", y por consiguiente desatan el proceso de causación. Las "condiciones iniciales" parecen ser dos hechos: el consenso en torno del objetivo de la política, por ende, en torno del acontecimiento que se desea ocurra (en su estudio de caso, el empleo de las minorías) y el consenso en torno de los recursos e instrumentos a utilizar para producir el acontecimiento preferido (en su estudio, préstamos y subsidios públicos). En el fondo, son los medios y los fines de un curso de acción o" dicho en lenguaje causal, son los factores productivos y los efectos esperados de un curso de acción. Obviamente, las condiciones iniciales, al determinar la orientación y la capacidad productiva de la acción, restringen las opciones de acción. Sólo la clase de acciones congruentes con esa determinada orientación y compatible con el empleo de esos recursos e instrumentos son las que se podrán poner en juego para realizar el acontecimiento esperado y aspirado por la política. La implementación será precisamente el conjunto de las acciones a encontrar, diseñar, llevar a cabo y concatenar que, siguiendo el sentido y empleando la capacidad productiva de las condiciones iniciales, se considera tendrán como consecuencia o efecto el acontecimiento terminal previsto y preferido.

El esquema conceptual, parece ser: condiciones iniciales -acción de implementación- efecto último esperado. "La implementación consiste en la capacidad de realizar las consecuencias previstas después de que las condiciones iniciales han sido cum-

plidas... No se puede terminar lo que ni siguiera ha comenzado. Defecto de implementación no sería la falla en la puesta en marcha sino en la incapacidad de seguir adelante" (1973 : XIV). Este "seguir adelante" consiste en "la capacidad de forjar los eslabones siguientes de la cadena causal, de modo que se consigan los resultados deseados. Una vez que se depositaron los fondos y se lograron los acuerdos locales, la tarea es construir instalaciones para crear nuevos empleos y controlar a las minorías" (1973 : XV). Si en el mundo de la naturaleza se procede según regularidades inmediatas y universales de conexión entre condiciones y consecuencias, en el mundo social de las políticas, la implementación es el proceso que intencionalmente establece y realiza la conexión causal y que, si cae en defectos o en incumplimientos, rompe el nexo causal y lleva al fracaso la política. En este sentido, opera como el proceso de falsación de esa hipótesis causal que es toda política. "Llamaremos implementación al grado en que las consecuencias previstas (el momento del 'luego entonces') sucedan" (1973: XV).

En el caso de Oakland, según la conceptualización de Pressman y Wildavsky, las condiciones iniciales de la política son el consenso en torno de la generación de empleo para las minorías negras y mexicoamericanas y los financiamientos federales disponibles para empresas interesadas en la construcción de obras públicas de infraestructura o para empresas interesadas en la ampliación de sus negocios. La implementación será entonces esa secuencia programada de acciones ("la cadena subsiguiente de causalidad") que conlleva muchos actores y muchas operaciones, reiterativas y progresivas, individuales y colectivas, y que busca con esos medios específicos (financiamientos y subsidios públicos) producir el evento aspirado como fin (empleo de minorías). A manera de ejemplo, la implementación abarca estudios sobre desempleo y situación social de las minorías en Oakland, decisión sobre la oficina federal que se encargará de desarrollar la política,

selección del personal y nombramiento de los directivos, reuniones con las autoridades locales y grupos'políticos de la ciudad para fines de presentación de ideas y obtención de consenso, diseño del programa y calendario de la acción gubernamental, anuncios y convocatorias, determinación de requisitos que garanticen la articulación del financiamiento con el empleo de las minorías (por tanto, fijación de criterios para la elegibilidad de empresas, para la aprobación de proyectos, para la continuación o suspensión de fondos gubernamentales...), revisión técnica de los proyectos de construcción de obras públicas, actividades de aprobación y seguimiento de los proyectos, actividades de información en casos de malos entendidos y de negociación en casos de conflictos, programas de capacitación de mano de obra... Éstos y otros pasos más, por los que una política atraviesa, son puntos de reunión de muchos actores con diversos intereses y puntos de vista sobre la política en su conjunto o sobre las ventajas o costos que se desprenden de cada uno de los pasos de su implementación. Es evidente que, en el proceso empírico de implementación de una política, las fases que conceptualmente pueden ser tal vez distinguidas con nitidez y progresividad tienden a sobreponerse y a ser reversibles, formando un "tejido sin costuras".

Esta profundización y aclaración de las tesis de Pressman y Wildavsky nos lleva a afirmar que lo que se implementa, en sentido amplio, es la hipótesis causal que constituye la política. Pero, en sentido circunscrito, es el objetivo, el evento aún irrealizado pero esperado y calculado como efecto último de un proceso causal, puesto en marcha por determinadas condiciones iniciales y continuado por la cadena de acciones de implementación. Hay así un doble sentido de implementación: es el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno) en un curso de acción efectivo y es el proceso de convertir algo que es sólo un deseo, un efecto probable, en una realidad efectiva. Son dos así los significados del "llevar a cabo, a efecto,

a culminación", del "implementar": el tránsito del concepto (lo abstracto) a lo real (lo concreto) y el tránsito de lo probable (el objetivo, la expectativa) a lo efectuado. El lío del pasar de un dicho a un hecho.

Con la finalidad de precisar con nitidez el problema de la implementación, los autores supusieron en su análisis la ausencia de todo un conjunto de factores que suelen incidir negativamente en la realización de las políticas. Por un lado, se supuso que no existía ni ambigüedad ni inconsistencia interna entre los objetivos de la política ni tampoco oposición política a los mismos, que había además consenso sobre el empleo de los medios básicos y que el financiamiento era suficiente. Por otro lado, se supuso que las organizaciones e individuos encargados de llevar a cabo la política tenían la competencia técnica para desempeñar sus tareas y la integridad moral para cumplir con sus compromisos. Desde esta perspectiva, no serían entonces problemas de implementación en sentido propio los problemas que surgieran debido a que no se cumplieron estas condiciones. Estos problemas deberían ser llamados con su nombre propio: oposición política, financiamiento errado, incompetencia técnica, indolencia burocrática... Sobre todo en el punto que concierne a las acciones que se desprenden de las condiciones iniciales, éstas pueden ser mal cumplidas o nunca efectuadas por causas de incompetencia, desorden, corrupción, pereza... de las burocracias públicas o de las organizaciones privadas que (por ejemplo, vía favoritismos clientelistas) recibieron el encargo de llevar a la práctica las decisiones gubernamentales. A estos incumplimientos, en cuanto afectan la puesta en práctica de las decisiones, se les puede llamar en sentido amplio defectos o problemas de implementación. Pero, considerados en sentido propio, son defectos o problemas de administración, organización, aptitud y ética profesional... y como tales deben ser nombrados, conceptualizados y explicados. En sentido propio y estricto existe un problema de implementación cuando, a pesar de ser indudable

la aptitud técnica y la responsabilidad de las organizaciones participantes, a pesar de haber consenso en torno de los objetivos y los medios (las "condiciones iniciales"), el desarrollo de la política se desvía, atrasa, frena... con el resultado final del incumplimiento o fracaso de la política.

Ahora bien, si se presupone que se han salvado los escollos más peligrosos y frecuentes para el éxito de una política, por qué entonces aparece el "problema de implementación", en qué consiste éste, cuáles son los factores que transforman un proceso que supuestamente debería ser fluido y simplemente operativo en un curso de acción desviado; lento e inconcluyente. El estudio del caso Oakland ofrece una serie de factores relevantes que van a ser resumidos por la expresión *the complexity of joint action.* La complejidad de la ca-operación es el determinante de que no sucedan o sucedan fuera de tiempo y sin impacto las acciones que era previsible y esperable sucedieran, dado que eran congruentes con las condiciones iniciales, por todos aceptadas sin reparo. El primero de estos factores es' "la multiplicidad de participantes y perspectivas": diferentes individuos y organizaciones, gubernamentales y civiles, intervienen por las más diversas razones e intereses (a manera de ejemplo, porque poseen jurisdicción sobre la materia de la política o de su implementación, perciben que sus intereses pueden ser reforzados o debilitados en el proceso, tienen una opinión sobre cómo hacer las cosas, se encargan técnicamente de la puesta en práctica...). E intervienen con diversas actitudes y grados de compromiso. Son variadísimos empíricamente los modos y resultados de estas intervenciones de muchos actores en muchos tramos del proceso. En líneas generales, el resultado de esta plural participación es pormenorizar objetívos, recursos y procedimientos, adaptarlos a circunstancias y operadores. Aunque sus observaciones y propuestas no caigan fuera del marco global de la orientación y de la instrumentación de la política, sus especificaciones (esta prioridad en este momento, esta urgencia aquí y

ahora, este adelanto de fondos, esta precisa metodología contable o técnica, este perfil profesional, este modo de hacer las cosas...) suelen generar conflictos, malos entendidos, confusiones, retrasos, quizá menores pero aniquiladores. No hay ruptura de los acuerdos fundamentales sobre los fines y los medios, pero los árboles de los pequeños poderes, intereses, opiniones, jurisdicciones, profesiones, costumbres, experiencias.... terminan por perder de vista el bosque. Los grandes fines u objetivos son retraducidos en metas y prioridades particulares. Los grandes medios terminan desparramados en un mar de instrumentos, técnicas, artes, procedimientos, rutinas... para los diversos pasos y sobre cuya eficacia y oportunidad se tienen siempre debates que, si no siempre son bizantinos, resultan inevitablemente prolongados en el mejor de los casos.

La incontable casuística de los desencuentros entre los agentes gubernamentales y entre éstos y los participantes civiles, pese a su incuestionable compromiso y capacidad profesional, es imputable a la siguiente clase de fenómenos: los participantes en el programa gubernamental perciben: a) "directa incompatibilidad con otros compromisos", b) no hay incompatibilidad pero sí "preferencia por otros programas", e) tienen "compromisos simultáneos con otros proyectos", d) dependen de "otros que no comparten el mismo ánimo de urgencia en la realización del proyecto", e) "diferencias de opinión sobre el liderazgo y las funciones propias de la organización", f) "diferencias legales y procedurales", g) "acuerdos acompañados de falta de poder" para llevarlos a cumplimiento. Para averiguar empíricamente "la complejidad de la acción conjunta" presente o probable de la implementación de una determinada política, se procede: a) a localizar y enumerar las instancias gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en el programa de implementación; b) a determinar su tipo de "conexión con el programa", es decir, qué papel juegan y qué peso tienen en el desarrollo de las acciones; e) a identificar su "perspectiva y mayores objetivos" dentro del

programa; d) Y su "sentido de urgencia" en el desempeño de sus actividades de colaboración: Este mapeo de agentes, actitudes y acciones arroja como resultado la presencia de un buen número de actores divergentes en la ejecución de la decisión política más simple.

Este movimiento de "la simplicidad a la complejidad" es más claro y agudo cuando se toma conciencia que todos esos actores con perspectivas diversas sobre diversos tramos y modos de la implementación tienen que compatibilizar sus diferencias y encontrar arreglos estabilizadores de cooperación para poder continuar el programa. Exigencia tanto más ineludible, cuanto más importante sea la decisión a tomar en un punto y más polarizada la divergencia entre los participantes.

El segundo factor es *the multiplicity of decision and clearance points.* "Cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa pueda seguir adelante se le llamará un -punto de decisíón« Cada punto en el que se requiere que un participante por separado dé su aprobación se le llamará -claro-" (1973: XVI). Dicho de otro modo, todo proceso de implementación tiene varios "puntos de decisión" -conlleva determinadas decisiones de acción colectiva- y cada decisión a tomar tiene varios "claros" -conlleva la aprobación de varios actores que tienen la capacidad de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa. Si no se toman decisiones conjuntas (y si no se obtiene el consenso de cada uno de los actores participantes en torno de la decisión tomada), el proceso de implementación no puede seguir adelante. Se interrumpe o se desvía del rumbo previsto. Para la averiguación de estas aduanas y retenes de la política se procede, en la investigación empírica, a la tarea de localizar y enlistar: a) las decisiones de colaboración que son indispensables para que la implementación de la política avance; b) los actores personales o las organizaciones cuya intervención en los diversos puntos de decisión sea indispensable para la marcha de la política; e) identificar y sumar

los puntos de decisión; d) identificar y sumar los "claros", las aprobaciones que es indispensable concedan los participantes singulares. Podríamos añadir e) la identificación de cuáles actores pueden ser calificados de "independientes" en sentido estricto y cuáles son dependientes (por razones económicas, políticas, ideológicas...) de otros en el momento de las decisiones de cooperación.

El estudio empírico del programa de empleo de Oakland arrojó 30 puntos de decisión que comportaban un total de 70 "claros". Según un cálculo aritmético (presentado como ejercicio, más que como procedimiento canónico), Pressman y Wildavsky demuestran que, aun si se otorga una muy alta probabilidad al caso favorable de que los diversos actores den sin reparos su aprobación en cada punto de decisión, es debilísima la probabilidad final de éxito de una política, cuya estimación resulta del producto de la multiplicación de todas las probabilidades de aprobación de cada participante. La probabilidad de éxito final después de 70 "claros", suponiendo un 80% de consenso por parte de los participantes, es de una en un millón y bastan sólo cuatro eventos necesitados de aprobación para que la política esté ya por debajo de la mitad de la probabilidad de ser completada con éxito. Es de seis en diez mil y de cuatro en mil si la probabilidad de consenso asciende a 90 y 95% respectivamente, así como bastan 7 y 14 "claros" para que el éxito de la política sea inferior al de su fracaso.

La multiplicidad de actores participantes, de puntos de decisión, de aprobaciones requeridas en cada decisión, provocan dos efectos negativos: "la pluralidad de objétívos y trayectorias de decisión" y "la aparición de decisiones inesperadas", Frecuentemente las políticas contienen varios objetivos que en el concepto fino de sus diseñadores forman una unidad interdependiente, pero que en la práctica prosaica de su desarrollo comienzan primero a diferenciarse, después a separarse y terminan enfrentándose como opciones excluyentes con trayectorias propias de realización. (En el estudio de Oakland, la construcción de obras públicas y la ge-

neración de empleos formaban una unidad, en el sentido de que la realización de un objetivo conduciría al otro; sin embargo, lo que a la postre sucedió fue la concentración de la mayor parte de los participantes en el programa de construcción de obras públicas con independencia de la generación de empleo, objetivo principal del gobierno federal y de algunos grupos políticos locales). Del mismo modo, las acciones programadas conllevan puntos y materias de decisión imprevistos. Las diferentes perspectivas de los actores durante el proceso y particularmente sus diferentes "sentidos de urgencia" dan origen a muchas solicitudes de información, estimaciones, consultas,-negociaciones... Esto lleva a que la agenda gubernamental incluya la necesidad de nuevas rondas de conversación y decisión, con todas las discusiones y vetos que acarrean y con las urgencias o las rutinas establecidas de los diversos participantes. El resultado final será, por lo menos, "el retraso en el tiempo que puede ser equivalente a derrota en la sustancia" (1973: 113). La anatomía del retraso es entonces un estudio ineludible de toda implementación de políticas que implique una pluralidad de actores independientes.

Si se parte del supuesto que la posición de los participantes en un programa gubernamental está determinada por "la dirección de su preferencia" (positiva o negativa; posición a favor o en contra), por "la intensidad de su preferencia" (alta o baja: dedicación o indiferencia) y por "los recursos disponibles para afectar los resultados" (fuertes o débiles), se puede afirmar que el retraso del programa es en función del número de puntos de decisión, del número de participantes independientes en las decisiones, de la dirección e intensidad de sus preferencias, y de la magnitud de los recursos que están dispuestos a invertir para influir en las decisiones. Habría entonces participantes que contribuirían al éxito del programa por ser portadores del "mínimo retraso" (positivos, altos y fuertes) junto a otros que contribuirían a su fracaso por ser los causantes del "máximo retraso" (negativo, altos y fuertes).

Con exclusión de estos dos últimos que, por definición no son objeto de consideración ene! problema de la implementación, los demás actores quedarían escalonados en dos rangos, los que contribuyen con "retrasos menores" (positivos pero con intensidad baja e inversión débil de recursos) y los que aportan "retrasos moderados" (negativos, con intensidad baja e inversión débil de recursos). Estas clases relevantes de actores tendrían en ciertos puntos de decisión desencuentros y conflictos que, para poder seguir adelante con el programa de gobierno, tendrán que buscar puntos de concertación, no siempre fáciles de alcanzar (por ejemplo, los participantes "positivos e intensos" negociarán casi nada en las materias esenciales de la política o del programa de implementación) y cuya búsqueda de un arreglo satisfactorio provoca por lo menos la suspensión o el relajamiento de las acciones: el retraso.

Si, en simulación, se atribuye un valor temporal (día-semana-mes) a los retrasos que pueden suceder en los "claros" de los diversos puntos de decisión, se puede proyectar el calendario que requiere objetivamente el programa para poder ser terminado. El resultado de la simulación temporal es desastroso. En el cálculo de Pressman y Wildavsky, que asignan realistamente una semana para el retraso mínimo, tres para el retraso menor y seis semanas para el moderado, la duración para concluir el programa Oakland sería de cuatro años y medio, si se calcula a partir de los setenta "claros". En cambio, sería de cuatro años y tres meses, si se calcula a partir de los treinta puntos de decisión y si se supone que la aprobación de un participante en un punto determinado puede incluir simultáneamente la de otros puntos y que los problemas de interacción pueden ser allanados en tres rondas globales de negociación. En los cálculos empíricos se procedería según las siguientes operaciones: a) identificar los tipos de actores que intervienen en la implementación de la política, caracterizando la dirección e intensidad de su voluntad y la magnitud de los recursos

a su disposición; b) asignar un valor temporal a los diversos tipos de retraso mínimo, menor, moderado...; c) localizar y enumerar "puntos de decisión" y "claros"; d) estimar el tiempo que sumarían los diversos retrasos de los diversos actores.

Identificar retraso y fracaso del programa depende de las características y gravedad del problema a resolver, del tipo de programa gubernamental y de los plazos fijados para la realización del programa. De hecho, frecuentemente, el desborde de los límites de tiempo es síntoma de fracaso, pero sobre todo de grave descuido del "sentido del tiempo" en el diseño de los programas. Hay una interpretación instantaneísta de la política por parte de sus autores, sobre todo si son autoritarios. El olvido de la dimensión temporal de la política, el recurso no renovable y escaso por excelencia, es un hecho que sorprende pero que es explicable (también) por las prisas a las que obligan los problemas sociales que han saltado al escenario público en forma de demandas y amenazas políticas, así como por las prisas de gestión en las que cae todo gobierno a causa de.los inexorables plazos de ejercicio del cargo legislativo y ejecutivo. De todos modos, las raíces del retraso se ubican básicamente en la diversa prioridad que los varios participantes asignan a la implementación de una política. La diferente prioridad conllevará una diversa urgencia de acción y una diversa inversión de tiempo en el programa. En lugar de presuponer en el diseño que entre los participantes existe unidad de intereses y la misma intensidad del compromiso, hay que partir con la idea de su divergencia de interés, énfasis, entrega.

Pero, en la base de todas estas consideraciones, el foco último del fracaso de la implementación de una determinada política -más aún, su fracaso a pesar de una implementación exitosa- se encuentra en la "teoría causal" (la relación entre condiciones iniciales y consecuencias esperadas) que presupone y en la cual se asienta el diseño del programa. En el caso de Oakland, una equivocada teoría del empleo, de la generación de empleo, condujo a establecer

un programa de acción no conducente al fin, el cual se caracterizó además por una innecesaria secuencia de pasos que complicó y terminó por extraviar la realización del fin. La agencia federal EDA afrontó el problema del desempleo de las minorías étnicas en una ciudad en transición de industria manufacturera a industria de servicios, extrapolando el esquema teórico que tradicionalmente había empleado para las "regiones deprimidas" rurales y que consistía en crear las condiciones de un desarrollo regional autosostenido (creación de infraestructura, facilidades para la fundación de empresas...), lo cual provocaría espontáneamente la dinámica de la economía y la generación de empleos. Pero el enfoque de "subsidio al capital" en una ciudad que se mueve dentro de un entorno económico en expansión no lleva necesariamente al objetivo esperado y deseado. Por ejemplo, es más probable que provoque la aparición de industrias intensivas en capital y no en mano de obra, agravando el desempleo de las minorías carentes de calificación productiva de punta. Lo que aquí hubiera procedido era "el subsidio al trabajo o premio al empleo que se paga sobre rendimientos cumplidos... Un subsidio al trabajo, que se paga contra rendimientos, tiene el atractivo adicional que el eventual fracaso del programa no cuesta excesivo dinero" (1973: 159). Cuando menos, hubiera permitido un diseño simple y directo del proceso de implementación, evitando toda esa secuencia de ac-.ciones que se vuelve altamente contingente por la sobrecarga de participantes y acciones. Aquí la teoría causal de referencia era improcedente. Se esperó equivocadamente que a ciertas condiciones seguirían ciertas consecuencias. Y estos defectos teóricos originaron problemas políticos y exacerbaron los problemas burocráticos.

Es muy frecuente descubrir que teorías económicas o sociológicas defectuosas o mal aplicadas a las circunstancias están en el origen de programas de acción no implementables y, por ende, condenados al fracaso. Pero también se puede observar o suponer

que empresas de implementación exitosas, que se ciñeron a la letra y al espíritu del programa, se tiraron a la basura, debido a los errores de las teorías y las tecnologías que dieron su base y orientación a las políticas. La observación inicial de Pressman y Wildavsky acerca de la política como hipótesis o teoría causal aquí se consuma y prueba. Todas las políticas introducen procesos causales en la sociedad, que no siempre pueden desarrollarse en la dirección y con la eficacia esperada, desatando en cambio otros nexos de causa-efecto, que generan nuevos e inesperados problemas o agudizan los viejos. Sabemos que muchas políticas se deciden para poner remedio a los problemas ocasionados por decisiones políticas previas. Políticas que causan otras políticas. De todos modos, conviene recordar aquí la advertencia de Lindblom sobre la imposibilidad práctica de contar con teorías probadas para cada decisión pública.

Si la implementación es "la capacidad de forjar los eslabones subsiguientes de la cadena causal", entonces la lógica recomendación general es la de contar con una teoría causal precisa, que logre establecer una relación (la más) directa entre causa y efecto (medio-fin), sin la mediación de muchos eslabones causales. Si se cree que hay muchos caminos para llegar a la realización del fin, habrá de escogerse el directo, sin rodeos, el sencillo, sin un laberinto de pasos. Más agentes y operaciones causales introducimos en la cadena causal, más aumentamos "la complejidad de la acción conjunta" y más alto es el riesgo de que esos pasos operativos, atiborrados de agentes, retrasen el proceso o, peor aún, lo desvíen, terminando por introducir acciones diferentes a las previstas y provocando efectos incalculados. La prescripción es entonces la invitación a minimizar los eslabones causales del nexo causal.

La experiencia de innumerables pasos en un programa de implementación sugiere que la sencillez en las políticas es la cualidad más deseada. Menos pasos comporta llevar a cabo el

programa, menores son las oportunidades de que sobrevenga el desastre. Más directamente se dirige la política a su meta y menor es el número de las decisiones que implica su realización, mayor es entonces la probabilidad de que su objetivo sea cumplido" (1973: 147).

Pero más allá de esta recomendación operativa, importante, la central del libro, en oposición a la posición convencional de analistas y políticos, es procurar la articulación entre el diseño y la implementación de las políticas públicas. A ello contribuyó la definición de política como "hipótesis que contiene condiciones iniciales y consecuencias previstas". En esta perspectiva, diseñar una política significa prever e incluir esa secuencia de acciones que es justamente el proceso de implementación y cuyo efecto último es la producción del estado de cosas buscado como objetivo. Estrictamente no se puede hablar de diseño de la política si no es a la vez el diseño de su proceso de implementación. Para que la política sea realidad concreta y no una inteligente idea, no basta la definición más inteligente de las "condiciones iniciales" (la conexión fines-medios), si no incluye el proceso de acción que les da cuerpo, efectividad, continuidad y que remata en el efecto terminal buscado. En un tiempo en que la clarificación de los objetivos y la determinación de los medios, bajo el principio de la' elección racional (economía), era casi la tarea única del *policy analysis,* el ensayo de Pressman y Wildavsky fue un saludable cuestionamiento. Demostró que esa supuestamente fina y ejemplar elección racional no tenía productividad real y movimiento propio, como si divinamente descendiera a la historia social e inconteniblemente desplegara su verdad y eficacia. Se podrá decir que esto es algo de sentido común, a pesar de griegos, cristianos y Hegel, obsesionados por la irrealización de la idea. Pero, entonces, este sentido común no parece ser la virtud de 1príncipe y de su corte, implementación es también la reivindicación de la cotidianeidad social

("los males que afligieron al programa EDA en Oakland fueron de carácter prosaico y cotidiano"). Y, más profundamente, la eterna reivindicación de la historia social, plural y contingente, compleja, ante la universalidad y pureza del concepto racional.

> La implementación no debiera estar divorciada de la política. No tiene mucho sentido tener buenas ideas si no pueden ser realizadas. Dichas en forma de homilía, todos están de acuerdo. Pero en el programa Oakland... la formulación de la política estuvo divorciada de su intento de ejecutarla. Desde el comienzo se puso el énfasis en el diseño del programa, en la obtención del consenso inicial a nivel local y en la asignación de fondos... Los pasos posteriores de la implementación fueron percibidos como 'cuestiones técnicas' que se resolverían por sí mismas si se negociaban los acuerdos básicos y se llevaban a cabo oportunamente las asignaciones financieras. Los años mostraron que esas cuestiones aparentemente de rutina fueron los escollos en el que naufragó el program a... Las dificultades de la implementación deben formar parte de la formulación inicial de la política. La implementación no debe ser concebida como un proceso que sucede después independientemente del diseño (1973: 143).

Por un lado, la interdependencia entre el diseño y la implementación de la política y, por el otro, la búsqueda de simplicidad en el diseño, son las dos recomendaciones fundamentales. Sin duda contribuirán a disminuir la magnitud de los fracasos que, empero, son inevitables. No hay implementación perfecta y, por ende, tampoco política perfecta. Este destino no celestial de las políticas, este escepticismo, descansa "en características inherentes de la vida política que no pueden ser enteramente abolidas". La complejidad, el desencuentro, el conflicto, la imprevisibilidad, el errOL.. son características de la política y, mejor dicho, caracterís-

ticas de la vida social misma. Más específica y programáticamente, el régimen federal, si vital y genuino, provocará los incumplimientos de las políticas federales. Con ello, quedan sugeridas-dos proposiciones que rescatan el carácter político de la implementación. La primera es que no hay ciencia, modelo, teorema que llegue al punto último de conectar verdad, bien y felicidad, situación que suele esperarse de la política en las sociedades tradicionales. Tiene límites la acción gubernamental, no puede ser utópicamente transformada en un punto de resolución final de los problemas de la sociedad. Este sueño eterno de la perfecta racionalización de la política, que reaparece bajo diversas formas, es excluido y sustituido por la invocación y la invitación al "aprendizaje" (colectivo), un tema al que no sólo Wildavsky dedicará posteriormente mucha atención. La segunda es que la centralización del poder, argumentada frecuentemente como una estrategia necesaria para corregir la fragmentación y la debilidad de los poderes de un sistema federal, no sólo es más improductiva sino que también es incapaz de resolver los problemas más numerosos y agudos que un federalismo inhibido o menoscabado termina, en revancha, por provocar y dejar crecer. Los defectos de la implementación atestiguan, por último, la vitalidad de los valores de la democracia pluralista. Una "implementación perfecta", por lo contrario, exigiría controles pormenorizados tan autoritarios que el sentido liberal-democrático del gobierno federal quedaría aniquilado.

> Ninguno cree que el sistema federal esté por desaparecer. Si el principio federal mantiene su vitalidad, ello significa precisamente que las organizaciones estatales y locales deben ser capaces de rechazar, enfrentar y retardar las iniciativas federales. Si ya no serán capaces de emprender este tipo de acciones, entonces no habrá ya independencia estatal o local y, en consecuencia, tampoco federalismo operativo. Su forma podría seguir siendo visible pero su sustancia habría desaparecido...

> No importa cómo se organice y reorganice el gobierno federal, todos los programas sociales tendrán virtualmente que atravesar las jurisdicciones de las diferentes oficinas, departamentos e instancias supervisoras. Aunque se pueda abatir el número de 'claros'... no hay empero ningún ordenamiento en el pasado y en el futuro que pueda reducir al mínimo los claros en los programas. (1973: 162).

JI. 3. *El juego de la implementación: E. Bardach*

Aunque cronológicamente posterior a otros ensayos relevantes (Hargrove, 1975; Van Meter y Van Horn, 1975; Williams y Elmore, 1976), el ensayo de Eugene Bardach, *The Implementation Game* (1977), al día de hoy con seis ediciones, es un buen ejemplo del clima de frustración, a comienzo de los setenta, pero también el primer intento de traducir los resultados de las investigaciones primeras en un marco conceptual (tipologías y explicaciones) de validez más general que la de los estudios de caso. La estructura del ensayo de Bardach'es clara: "llegar a una concepción precisa del proceso de implementación, antes de intentar especificar sus problemas y especular sobre lo que se debe hacer para enfrentarlos" (1977: 37). Se establece entonces una clara distinción entre el "problema de la implementación", definido como un "problema de control y dirección de una multitud de actividades", y el "proceso de implementación". La perspectiva del libro es "la pluralidad de intereses", perspectiva incómoda para el que busca ser fielmente obediente a los objetivos ordenados por la ley o el diseño original. En contraste, el proceso de implementación es "algo terriblemente frustrante, tedioso, que además regala un buen número de enemigos políticos a los que quieren dirigir con energía su rumbo y desenvolvimiento" (1977: 9).

El primer acercamiento al concepto del proceso de implementación es dado por la metáfora del "proceso de ensamblaje" de

una "máquina" (la política o el programa), cuyas "partes" o componentes son, entre otros, los recursos financieros y los procesos administrativos, las fuentes de los fondos, las dependencias públicas, las empresas privadas proveedoras de bienes) servicios, los grupos de apoyo, las regulaciones de autoridades gubernamentales, la actitud de los beneficiarios o clientelas... La implementación es entonces "el proceso de ensamblar numerosos y diversos elementos del programa... que se encuentran en manos de diferentes partes que... son independientes entre sí, razón por la cual la persuasión y la negociación son el único modo de lograr que cada parte coopere proporcionando los elementos del programa que están bajo su control" (1977: 37). Visto así, el proceso es intrínsecamente politizado, pero pertenece a una "determinada especie de política", ya que "la existencia de un mandato político bien definido, que ha sido autorizado legalmente en una etapa previa del proceso político, condiciona la estrategia y la táctica de la lucha. Su efecto más relevante es hacer que la política del proceso de implementación sea altamente defensiva. Una gran cantidad de energía se va en maniobras para evitar la responsabilidad, la supervisión, la acusación".(1977: 37). "Ensamblaje" y "política" son las dos características fundamentales del proceso, a las que hay que sumar una tercera y decisiva, la de ser "un sistema de juegos que se relacionan entre sí de manera laxa" (1977: 38).

Con la "metáfora maestra" de "juegos" no se entiende el concepto de la "teoría matemática de juegos", hoy tan productivamente empleada en las ciencias sociales. Es en cambio una representación conceptual descriptiva, que procura enumerar y ordenar las características de los jugadores, lo que está en juego, las apuestas, las estrategias y tácticas, los recursos necesarios para poder entrar al juego, las reglas de juego y las de juego limpio, la naturaleza de las comunicaciones permitidas entre los jugadores, el grado de incertidumbre respecto del resultado del juego, también los que no tienen interés de participar en el juego, los espec-

tadores o lo que exigen cambios en los parámetros del juego como condición para entrar a jugar... Por juego(s), entonces, hay que entender aquí "las estrategias y técnicas" de interacción -la interacción estratégica- por medio de las cuales entran en relación recíproca actores independientes, poseedores de diversos recursos que el programa o la política contempla como componentes necesarios para la producción del evento deseado. Mediante estas interacciones estratégicas se determinan "los términos particulares bajo los que se entregarán o se retirarán los elementos que integran el proceso de ensamblaje del programa" (1977: 58). Se trata, por consiguiente, de las relaciones que determinan de hecho la orientación, la eficacia y el alcance de una política. Dicho de otra manera, son las estrategias y tácticas que los actores, desde sus propios intereses y poderes (que pueden ser o no ser compatibles con los objetivos y medios de una política), emplean en sus interacciones con el fin de ganar control sobre los elementos que componen el programa de implementación de una política y que están bajo el control de otros actores independientes. "Juego" es un "refinamiento útil de la idea original de 'control' que ...es central en el problema de la implementación. El control, por tanto, se transforma en estrategia y táctica, de aquí lo apropiado del 'juego' como la caracterización de los aspectos de control del proceso" (1977: 56). En síntesis:

> El proceso de implementación se caracteriza por el maniobrar de muchos actores semiautónomos, cada uno de los cuales intenta tener acceso a los elementos del programa y tenerlos bajo su control, intentando al mismo tiempo extraer las mejores ventajas de otros actores que también buscan tener acceso a elementos que les den el control. (1977: 51).

Según Bardach, la noción de "juego" permite dar una "forma abstracta y sistemática" a los resultados de los estudios de caso

que ofrecen conceptos cargados indudablemente de rico contenido empírico, pero que suelen no captar lo fundamental,! específico del proceso y, por ende, no ofrecen definiciones, explicaciones y recomendaciones extrapolables a otras circunstancias. El defecto lógico de los conceptos y la estrechez del ámbito de las explicaciones hace muy vulnerables las pretensiones teóricas y prácticas de la primera literatura. Obviamente no se trata de producir "proposiciones legiformes", algo de suyo "inalcanzable y no realista", "dada la naturaleza fragmentaria y disyuntiva del mundo real" (1977: 57), pero sí conceptos consistentes y heurísticamente fecundos. El concepto "juego" es, entonces, en su apreciación y en comparación con los demás conceptos producidos, un concepto lógica y metodológicamente confiable.

Después de refutar las conceptualizaciones y explicaciones ofrecidas por otros investigadores, pasa a identificar los "juegos de implementación" y los efectos negativos que generan en el desarrollo de la política:

> Los efectos adversos son de cuatro tipos: 1) el desvío de recursos, especialmente del dinero, que deberían ser usados para obtener o crear ciertos elementos del programa. 2) La distorsión de los objetivos de la política, estipulados en el mandato original. 3) La resistencia a los esfuerzos que de manera explícita y hasta institucionalizada se llevan a cabo con el fin de lograr un control administrativo de las conductas. 4) La disipación de energías personales y políticas en jugar juegos que hubiera sido mejor canalizar hacia acciones constructivas del programa (1977: 66).

Bardach procede a localizar, describir y nombrar estas diversas estrategias y técnicas de interacción, aunque no formula un esquema heurístico para su invención empírica y construcción conceptual. Los juegos serán aquí expuestos a grandes trazos, sugiriendo

más que desarrollando su concepto. Los juegos que producen el "desvío de fondos" son: *Easy Money, Budget Game, Easy Lije, Pork Barre!.* Son juegos que nacen de las oportunidades económicas que las decisiones políticas generan y que conectan los negocios privados con los asuntos públicos. Son juegos eternos y universales. La gran masa de dinero de la hacienda estatal es lo que está en juego. Gastos multimillonarios están siempre listos para ser dirigidos hacia objetivos sociales cuya realización es siempre políticamente "insoslayable e inaplazable", suele decirse. Cómo obtener, aumentar, controlar, manejar el dinero público, desde la óptica de los intereses particulares, es la finalidad del juego. Esa gran masa de dinero pronta a ser gastada permite que diversos proveedores privados hagan cálculos de ganancia fácil a cambio de proporcionar determinados bienes y servicios. Son innumerables las formas en que los privados pueden aprovechar las oportunidades del gran dinero público, negociando términos de intercambio que le son no sólo favorables sino, con frecuencia, desproporcionadamente favorables. Una de las consecuencias más comunes de este juego es la escalada de costos sin relación alguna con las prestaciones efectuadas. Este juego del "dinero fácil" se conecta y acumula con el "juego del presupuesto". Éste es el juego que juegan las dependencias y los funcionarios gubernamentales con miras a definir la orientación, el monto y las condiciones de utilización del dinero público. Más que obedecer a criterios de optimización -en el fondo, los dineros no son suyos y una rigurosa e intachable gestión de los gastos poco o nada les significa en términos de reconocimiento o ventaja personal-, siguen otros criterios, tales como el favor a clientelas fieles y generosas, el fortalecimiento de sus grupos políticos, el quedar bien ante sus superiores, alianzas con colaboradores del mismo o inferior nivel jerárquico, la sobrevivencia en la red de las burocracias... Si a esto se añaden las limitaciones de los cuadros superiores para vigilar la forma en la que los niveles inferiores y otros organismos extra-

gubernamentales gastan el dinero público, se tiene una idea de las altas probabilidades de inflación, derroche, bajos desempeños y grandes retrasos... Las mismas actitudes y razones llevan a que los funcionarios gubernamentales determinen la cantidad y la calidad de sus prestaciones de acuerdo con sus rutinas establecidas de operación y sean reacios a incrementar sus cargas de responsabilidad a menos de recibir contraprestaciones en ingresos y estatus. Es el juego político de la "vida fácil", tan conocido como padecido por derechohabientes y beneficiarios de los servicios públicos. "Barril sin fondo" es otro juego de desvío y dispersión de los recursos estatales. Tiene innumerables causas y manifestaciones y es fundamentalmente el juego que gustan o al que están obligados a jugar los líderes políticos, autoridades elegidas, sobre todo, si son populistas. En razón de compromisos con sus electores y clientelas, gobernadores, diputados, líderes, presidentes, tienden a recoger sus demandas y a reclamar su urgente tratamiento. Todo problema particular que inquieta a su electorado, independientemente de su origen y alcance, suele ser asumido y traducido como problema político, público, y objeto de acción gubernamental. La imaginación de un dinero público inagotable y siempre disponible es la ocasión para despertar expectativas, levantar demandas y presionar con amenazas disuasivas. Es así tarea común de líderes y representantes exigir que los beneficios de algunos sectores se extiendan a los demás y sean conservados en el tiempo. La inagotabilidad de los recursos o la inconciencia de los costos de la decisión pública es la ilusión fiscal.

Pero hay otra familia de juegos que se urden en relación con los fines de una política. Los objetivos de la política cambian a lo largo del proceso de implementación, sobre todo si se trata de objetivos genéricos, imprecisos, y no gozan de un consenso fuerte y amplio. En efecto: "intereses opuestos a las finalidades del mandato original de una política pueden haber estado quietos durante la polémica de su adopción, precisamente porque calculaban que

tendrían oportunidades posteriores para alcanzar, durante la batalla de la implementación, victorias más decisivas aunque menos públicas... La implementación es la continuación de la política por otros medios. El juego político de la renegociación de los fines puede irse por muchas direcciones. Puede recortar o reajustar los fines, distorsionarlos o inhibirlos, sobrecargarlos de tal modo que se vuelvan un peso político insoportable". (1977: 85).

Los juegos que producen el efecto de "desviación de los fines" son: *Piling On, Up for Grabs, Keeping the Peace.* El primero, el del "apilamiento", tan propio de los reformadores sociales, consiste en ir sumando en torno de una política, nuevos objetivos y metas, cada vez más ambiciosas y generales, que le dan a la política una mayor integración conceptual y quizá un mayor consenso (movilización), pero que justamente por esa sobrecarga la debilita y la hace inalcanzable. Es "la inflación de objetivos", indicada por Derthick. Por ejemplo, un programa de alfabetización de adultos termina por englobar tareas de organización productiva y política, de salud pública, de modernización de la vida... Aunque los nuevos objetivos pueden complementar y completar el objetivo inicial más limitado, provocan también tal dispersión y costo, por lo ambicioso del proyecto, que se vuelve imposible llevarlo a cabo. El ejemplo de Bardach son las políticas demócratas reformistas de los años sesenta norteamericanos. Objetivos socioeconómicos precisos se transformaron en fines tan grandiosos y complejos como imposibles. El juego de "Al mejor postor" desea, por lo contrario, que los objetivos de una política sean legal y programáticamente genéricos y ambiguos, para sacar provecho de las omisiones, indefiniciones e incompatibilidades. En este caso, los pocos elementos claros y objetivos del programa (presupuestos, recursos, bienes y servicios, plazas de trabajo...) se vuelven una oportunidad para que diversos actores (clientelas, gobernadores, líderes, grupos opositores, advenedizos...), desde la óptica de sus intereses exclusivos, traten de allegárselos como recursos políticos o económicos

significativos. La inyección de estas perspectivas e intereses particulares en el cuerpo de una política imprecisa y laxa tiene el efecto de distorsionarla y dispersarla, atraparla en pequeños y heterogéneos objetivos y metas, dejándola inconclusa. El fenómeno más frecuente de este juego es la captura de las dependencias por sus clientelas y los conocidos problemas del agente principal. No habiendo nada preciso y perentorio en las órdenes, es fácil que ocurran interjuegos tendientes a intervenir en los nombramientos de los directivos, recibir un trato privilegiado (permisos, créditos blandos, procedimientos excepcionales...) por parte de la dependencia gubernamental, reorientar su patrimonio y actividad hacia otros objetivos... Lamentablemente, mucha legislación y muchos programas de gobierno con el fin de prevenir oposiciones y aplazamientos en las cámaras y en la opinión pública, redactan documentos cuya letra y espíritu quedan suficientemente flojos y plurívocos, sin ordenamiento de preferencias, para que los interesados puedan filtrar después todo tipo de iniciativas y encontrar todo tipo de oportunidades. Es frecuentemente en el terreno del "hacer como si", el de las políticas retóricas y permisivas. Al contrario, cuando las políticas se dirigen a resolver los grandes males sociales, tratando de innovar estructuras y comportamientos, el efecto no previsto es la intervención de activistas, zelotas, idealistas, y también fanáticos. Aquí el juego de "mantener la paz en casa", que deberá jugar el gobierno, no obstante su resuelta voluntad de cambio social, será cuestionado por los militantes que calificaran al gobierno de "contrarreformista". Los promotores de los cambios, que vencieron en el momento parlamentario, querrán controlar el proceso de implementación de las leyes y chocarán contra los que defienden el orden de cosas o contra los que consideran que las reformas son lentas, tibias y menores. La polarización política termina por atrapar toda ley 'y programa de reforma. Para seguir adelante, si se quiere evitar el enfrentamiento, se analizarán, recortarán o reajustarán los objetivos, con el

efecto probable de desfigurar la política, atenuarla, desvirtuarla o aplazarla indefinidamente.

Los juegos que provocan "dilemas de administración" son empíricamente multiformes y también inevitables, por cuanto el proceso de implementación ocurre normalmente bajo la dirección de una oficina gubernamental que sólo muy limitadamente posee o controla las piezas a ensamblar para que suceda el efecto buscado. *Tokenism, Massive Resistance, Social Entropy, Management Game*. Los tres primeros son juegos de cara a los administradores y con frecuencia en su contra. El más común, tan utilizado por los políticos experimentados como rápidamente aprendido por los recién llegados, es la "simulación" de adhesión y contribución al programa a través de pomposas declaraciones y manifestaciones públicas, aunque de hecho sólo hacen concesiones simbólicas, formales, de poco valor y fuera de tiempo. Juego tremendamente destructor si el aparente apoyador no entrega o retira "componentes clave" del programa que, por alguna razón, monopoliza. Este obstruccionismo, combatible y reversible pero a caro precio, puede ser protagonizado por grupos privados influyentes que controlan recursos económicos y políticos pero también por familias políticas rivales y otras instancias gubernamentales competidoras con jurisdicción en el ámbito de una política dada. Otro juego de obstrucción, mediante retiro o no entrega de elementos clave del programa, es la "resistencia masiva". Este juego consiste en evadir responsabilidades y reglamentaciones desfavorables y en derrotar la capacidad de una dependencia para perseguir los incumplimientos e imponer sanciones. Grandes movilizaciones y paros son los aspectos más espectaculares de esta resistencia, pero toma también formas más silenciosas y cotidianas de boicot y resistencia dentro y fuera de las oficinas gubernamentales, que hacen perder todo sentido y eficacia a los eventuales actos de control y coacción.Estos dos juegos son jugados por actores claramente identificables y con papeles públicos, pero el tercero tiene detrás fuerzas impersonales, difusas

y capilares. La "entropía social" se manifiesta en la incompetencia presente en todos los niveles de las organizaciones, en las incontables dificultades de coordinación de actividades, organizaciones, personalidades, en el alto grado de discrecionalidad de los niveles operativos. Sus efectos son los excesos, deficiencias y retrasos en las operaciones: una clara desproporción entre recursos y resultados. El contrajuego, frecuentemente puesto en práctica, es el de una "mejor gestión", que busca establecer impecables sistemas de información y rígidos procedimientos de auditorías y contralorías, detallados manuales de procedimientos, instrucciones escritas precisas y públicas, reclutamientos rigurosos... Esta estrategia de centralización directiva, tarde o temprano, por convicciones valorativas de los jefes o por evaluación de su inefectividad, da paso a iniciativas de descentralización de instancias gubernamentales, a una mayor autonomía de las autoridades locales y de los niveles operativos y a una mayor confianza en la acción de los grupos privados, iniciándose así otro círculo en la espiral de los juegos administrativos.

Hay también todo un conjunto de juegos extremadamente defensivos en prevención o en contra de las movidas presuntas o presentes de otros jugadores, con el fin de evitar desventajas y daños a sus intereses... Sus efectos más importantes son el retraso y el bajo desempeño de una política. Son llamados por Bardach: *Tenacity, Territory, Not OUT Problem, Odd man out, Reputation.* La "tosudez" es la interacción que se caracteriza por la disponibilidad y el deseo de cooperar pero con la condición de que los términos de participación (ciertas prioridades, personas, estilos de gestión, facilidades financieras ...) sean previa y completamente satisfechos. Aunque no siempre provoca la ruina del programa, sí le substrae recursos y apoyos, provocando retrasos. El juego habitual del "territorio" es la defensa del propio ámbito de jurisdicción y competencia en la implementación de una política. Debido a la competitividad que este tipo de interacción genera entre los di-

versos organismos gubernamentales y entre los diversos actores de una política, puede provocar efectos positivos (mejores desempeños, calidad de los productos, ahorros, tiempos oportunos...), pero también puede conducir a improductivas guerrillas intestinas entre los diversos colaboradores. Otra cara del celo por el propio dominio de influencia es la actitud del "no es nuestro problema". Dentro y fuera de las burocracias hay un cultivado esmero por no meterse en tareas que impliquen sobrecarga de trabajo, controversias, hostilidades o que pongan al descubierto las incompetencias y debilidades mantenidas en secreto. Esta habilidad para esquivar o resbalar responsabilidades afecta la prestación de servicios públicos y la reglamentación de conductas que una política intenta alcanzar. Este juego puede derivar en otro tan común como mezquino que consiste en imputar errores y defectos a los comportamientos de los demás.

De todos modos, el nudo problemático de todas las interacciones es la incertidumbre que captura a cada actor acerca de si los demás harán sus contribuciones al programa de acción colectiva mediante el cual se implementa la política. En la medida en que la incertidumbre disminuye tiende a aumentar entrega y viceversa. Buscarán entonces mantener su opción a retirarse del juego, en caso de que los otros ca-autores no den señales de sus actitudes y se mantengan titubeantes. Este juego cerrado de la incertidumbre, por el cual se decide no actuar hasta que los otros actúen, así como no manifestar la propia disposición a menos que los otros enseñen sus intenciones y asuman compromisos, es la invitación a la parálisis o a dejar que los eventos sobrevengan. Jugado con toda intransigencia, el programa nunca arrancaría o se frenaría a cada paso para averiguar, vez por vez, si existe la voluntad de seguir adelante. Por ello "excluir al tipo raro" (el que actúa "a la libre"), reticente, sin compromisos y acuerdos, que no da señales de su comportamiento futuro ni está dispuesto a expresar su actitud o a encontrar arreglos, es un juego de todas las

jugadas. Esos hombres individualistas, "sin equipo", que no despiertan confianza, provenientes frecuentemente de las filas de los intelectuales, más dispuestos a defender su teorema, su tecnología y Su cálculo, por razones de "verdad" que a hacer transacciones, son objeto y víctimas de este juego sin el cual la política no se pone en movimiento. Por último, hay muchas interacciones que nacen del impulso de rescatar, promover o fortalecer la imagen del funcionario o del político o de un determinado organismo gubernamental. El juego de la "reputación" es un compañero de viaje de toda política. Demasiados poderes, intereses, carreras personales, imágenes públicas, están en juego, como para aceptar pasivamente que .otros actores protagonicen el proceso de implementación de una determinada política o que, contribuyendo igual o menos que otros participantes, obtengan el máximo reconocimiento público y los mejores beneficios políticos y económicos.

El análisis de Bardach se acompañó con algunas consideraciones sobre la forma de evitar algunos juegos de efectos dañinos. "Se ofrecieron algunas sugerencias, aunque a desgano y de manera más bien escéptica: seis recursos antimonopólicos, cuatro sistemas para que los pocos pueden controlar a los muchos, tres métodos para acelerar el proceso de ensamblaje del programa y dos técnicas para suavizar y agilizar los rituales de la negociación" (1977: 250). En efecto, para evitar obstrucciones por parte de actores que detentan en monopolio determinados elementos clave del programa, se propuso: a) prescindir de ellos, mediante un diseño de programa que no incluya los elementos monopolizados por actores adversos o apáticos; b) "crear un nuevo monopolio" que sea aliado o quede sujeto a control; e) "promover la competencia"; d) "soborno"; e) "cooptación"; f) "contrapeso" mediante la creación o la promoción de organizaciones capaces de presionar o de vigilar a los monopolizadores del mercado económico-político (1977: 103-108).

Para evitar las obstrucciones procedentes de la "resistencia masiva", pueden ser de alguna manera útiles: a) la "prescripción", órdenes claras y notorias, cuyos efectos usualmente débiles pueden ser incrementados en la medida en que la autoridad goce de apoyo, influencia, coactividad; b) la "habilitación", un instrumento de control que consiste en ofrecer los recursos que desea pero de los que carece un actor importante para llevar a cabo sus aspiraciones y, de esta manera, inducirlo a que entregue sus contribuciones al programa colectivo de acción; su punto débil consiste en que su empleo presupone compartir los objetivos de una política en un ambiente de confianza; c) "incentivos"; d) "disuasión" (1977: 109-124). Los tres métodos para acelerar el proceso de ensamblaje, disminuyendo costos y retrasos, son: a) "la asignación de prioridades", acto casi de sentido común pero que en el diseño de proyectos y la puesta en práctica fácilmente olvidan; b) "ingeniárselas", promover la capacidad, derivada del conocimiento y la experiencia, para encontrar soluciones sobre la marcha de problemas y necesidades: una invitación a la discrecionalidad creativa; e) intentar la técnica de la "gestión de proyectos" (1977: 187-195). Por último, las dos técnicas recomendables para aligerar los rituales barrocos de la negociación son: a) "usar intermediarios para facilitar las negociaciones" y b) "cerrar el rango de las opciones mediante maniobras" (1977: 240-244). Estas sugerencias, conocidas por teóricos y prácticos de las organizaciones, aplicadas por maestros y aprendices de la política, se presentan más como intentos de enfrentar problemas que como recetas de solución. En el fondo, son también juegos para obtener el control de otros juegos. Su éxito, fracaso o empate dependerá de las situaciones en que se juegan y de la bravura del jugador.

La invitación a "escribir un-escenario" recapitula la recomendación de que los juegos de la implementación sean previstos desde el momento mismo del diseño de la política. Si el "problema de la implementación" es cómo lograr el control de las acciones

de muchos individuos y organizaciones, para configurar una acción colectiva, con el fin de alcanzar los objetivos de una política, no disparar sus costos y reducir los retrasos, entonces el diseño deberá prever lo más exactamente posible cuáles son (deberían ser) los probables jugadores, juegos y apuestas. Para ello invita a escribir un "escenario".

> Este método implica una construcción imaginaria de las secuencias futuras de acciones - condiciones consecuentes - acciones - condiciones consecuentes –. Se trata de inventar una historia plausible acerca de "lo que sucederá si.;." o, más precisamente, de inventar muchas historias, El contar estas historias, a uno mismo o a los colegas ayuda a iluminar algunas de las pistas de implementación que el diseñador no desea trazar. Ello permite rediseñar algunas características del sistema de los juegos de implementación que permitan contar historias con happy endings. Prueba y error, a través de reiteraciones, produce cada vez más mejores finales (1977: 254).

Este *Scenario-Writing,* que tanto recuerda el método weberiano de "posibilidad objetiva" y "causación adecuada", requiere obviamente información, imaginación, experiencia, oficio, pero también por la inclusión de secuencias causales una "buena teoría". Teorías económicas, politológicas y sociológicas son necesarias. Tanto más necesarias cuanto más los problemas que tratan de enfrentar las políticas gubernamentales no son de pequeña escala ni de fácil solución. Muy acertadamente recuerda que la característica del "problema político" es su magnitud, su complejidad, su conflictualidad, su variabilidad, sobre todo su estar por encima de las capacidades de individuos y grupos de la sociedad civil. "El gobierno intenta encontrar solución a las escorias de nuestros problemas sociales. Los problemas fáciles son los que tienen que ver con los intereses singulares de las personas, con los intereses de las fami-

lias y de otros grupos y con los intercambios ventajosos de bienes y trabajo que las unidades económicas tratan de alcanzar en el mercado" (1977: 251). La magnitud del problema político exige entonces teorías sociales probadas, aunque es evidente que tales teorías no nos son todavía accesibles. La implementación, más bien, acrecenterá nuestros problemas teóricos. En conexión con la teoría causal se indica la conveniencia de disminuir la extensión de la cadena causal mediante la eliminación de agentes innecesarios. Se exige "diseño simple, programas directos que requieren la menor gestión... pues si el 'juego de la gerencia' es una propuesta perdedora, la mejor estrategia es evitar jugarlo" (1977: 253).

El "escenario" se escribe con la finalidad práctica de localizar "las tensiones y las restricciones que la política puede encontrar durante el proceso de implementación" (1977: 262). Nos dice qué "funciona bien", en el entendido que contribuye a identificar los problemas que la implementación no podrá esquivar durante su recorrido. Pero de ninguna manera cae en la ingenuidad de pensar que la escritura del escenario garantice una implementación correcta y fluida. La utilidad heurística del escenario no sólo no es garantía de solución práctica sino que deja sin respuesta muchos interrogantes cognoscitivos. En particular -y nada menos- no puede cabalmente responder con certeza a las preguntas fundamentales de "quiénes jugarán, cómo jugarán, por cuánto tiempo jugarán y cuáles efectos desencadenarán sus juegos" (1977: 273). Las preguntas más significativas tendrán sólo respuestas aproximativas y no perfectamente ciertas. Iluminarán, sin duda, la adopción de una cierta política pero problemas por defectos y errores saltarán inevitablemente en el trayecto. Habrá entonces que introducir modificaciones oportunas en el programa para no liquidar su probabilidad de éxito. Ahora bien, "se puede pensar en términos generales que estas modificaciones podrían ser provocadas por las intervenciones en el juego de la

implementación, de los jugadores identificados íntimamente con las metas proyectadas por los patrocinadores 'idealistas' de la política original" (1977: 273).

Los límites cognoscitivos del diseño del escenario invocan entonces la práctica de la voluntad y la habilidad política para encontrar la salida: *"fixing the game"*, en el sentido de "reparar", "ajustar", "arreglar". Para llevar a puerto la implementación se requiere reparar los desgastes, deficiencias, vacíos, daños, averías, distorsiones, retrasos... que los juegos provocan. Ello significa ajustar ciertos elementos del sistema de juegos (intereses, personalidades, poderes, contribuciones, tiempos...). Se requiere, entonces, un *fixer,* un político de altura, comprometido enteramente con el éxito de una determinada política, por convicción más que por interés. El mediador-reparador-ajustador posee un gran capital de recursos políticos (información, autoridad formal y/o real, influencia en el presupuesto y en los medios de comunicación, relaciones y amistades en puestos políticos y burocráticos clave...) y es capaz de convocar a las partes morosas o conflictivas, sentarlas a negociar, disuadir a opositores, derrotar adversarios, sumar consensos, atraer contribuciones, derribar obstáculos... En cuanto forma de "gobierno de hombres que no de leyes", esta personalidad política, la estrella del juego y su árbitro, actuará según las necesidades, tanto en secreto como en público, no se preocupará por usar mano dura, legalmente apoyado, o por echar mano de otros medios impropios aunque no necesariamente ilegales. Puede ser la tarea de una persona políticamente dotada o "tarea de una coalición de socios políticos con recursos complementarios. No es diversa de cualquier otro tarea política. Los juegos de la implementación son juegos políticos" (1977: 278). La invocación de la voluntad y de la habilidad política de un líder reconocido o de una coalición poderosa, para que una política pueda ser exitosa, no debe parecer algo asombroso e inusitado en la teoría política. Es la condición primera, por todos sabida y hasta molesta. Lo que

sorprende es que el esfuerzo teórico por llevar al concepto la implementación remate en la postulación de una práctica (hiper) politizada, que se deja sin conceptualizar, explicar y corregir. Resulta ingenuo pensar que estos empresarios políticos no tengan intereses, sean todopoderosos y no queden capturados por las redes de interés. Suena a una suerte de *deus ex machina* para poner orden y dar sentido a una historia sin respuesta. Si no se abdica de la teoría, se la remueve en la práctica. En efecto, lo que se deja entre líneas es la idea de que la implementación exitosa depende de un gran hombre político más que de un buen análisis y de un servicio público responsable. Unos aplaudirán, otros se rasgarán las vestiduras.

La conclusión del ensayo es doble. Por un lado, se pide un sentido de mayor mesura respecto de lo que los gobiernos pueden llevar a cabo, particularmente en lo que concierne a las reformas sociales. Por el otro, pide la producción de teorías económicas y sociales. La primera conclusión forma parte del consenso posliberal (demócrata) estadounidense reciente que argumenta con razón la creciente y peligrosa desproporción entre las demandas sociales y las ofertas gubernamentales, invocando un repliegue del Estado y un retorno al mercado. La segunda conclusión es la razón de ser de los estudios politológicos en su afán de ilustrar la política.

> El gobierno no debería hacer muchas de las cosas que le ha pedido tradicionalmente la reforma. Aun si el gobierno, en abstracto, persigue fines apropiados, no está muy capacitado para llevarlos a cabo. Los mercados y las costumbres son más firmes y sensibles. El gobierno es probablemente menos sensible y confiable que lo que están dispuestos a aceptar los reformadores liberales. Sin embargo, los problemas más importantes que afectan a las políticas públicas no son empero los de la implementación, sino los de la carencia de teoría básica social, económica y política. En el corto plazo es necesario invertir una gran can-

tidad de energía en diseñar políticas y programas implementables. De todos modos, en el largo plazo es esencial que seamos mucho más modestos en nuestras demandas y expectativas respecto de las instituciones del gobierno representativo (1977: 283).

Il. 4. *La implementación desde abajo: la segunda generación de estudios*

Al final de los años setenta un grupo de autores, que habían estudiado específicamente las políticas sociales, llegó también a la conclusión de que el proceso de implementación influía deterrninantemente en los resultados de la política y comenzaron a cuestionar los supuestos en los que se habían basado los diseños de las políticas y las evaluación de las políticas. Colegas de investigación e institución, Williams y Elmore, Berman y McLaughlin, reelaboraron y desarrollaron, en continuidad con los resultados de sus investigaciones, lastesis de Lipsky (1971 1977, 1978) sobre la importancia que la acción de los *street-levei bureaucrats* tiene en la efectuación de las políticas. Los conceptos resultantes de sus observaciones y análisis dieron origen a un "enfoque conceptual alternativo" que tuvo el mérito de renovar la producción teórica y ofrecer un nuevo modo de ver el proceso de implementación, sus problemas y rumbos de respuesta.

Estos autores coincidieron en afirmar que fuertes supuestos jerárquicos habían influido en el diseño y la investigación de la implementación.lj'olíticos, altos funcionarios y asesores partían de la premisa de que la fase realmente problemática de una política era la toma de decisión)Por consiguiente, el curso de acción a seguir por una política, para ser efectiva, es el que procede de conformidad con la decisión ilustrada y panorámica de los gobernantes, ejecutando fielmente sus indicaciones técnicas, organizativas y operativas) El esquema conceptual jerárquico no cambia

porque algunos ingenuamente piensen que la decisión gubernamental sea autosuficiente y baste hacerla pública para que recorra inalterada e incontenible los escalones de la pirámide de "empleados" públicos, simplemente ejecutores de órdenes, o bien por el hecho de que se aprecie con irritación o resignación que la decisión es obstaculizada y distorsionada por la resistencia, impericia o apatía de los funcionarios "menores" o de otras organizaciones inferiores en autoridad. En este enfoque dominante, llamado después *top-down,* se imputan los problemas de la implementación o la intervención de muchos poderes durante el proceso, a la desorganización de las organizaciones, al comportamiento irresponsable de los operadores, puesto de manifiesto en la evasión de tareas, resistencia a reglamentaciones, bajo desempeño... En consecuencia, la solución recomendable es fundamentalmente la creación de un aparato (espectacular o sutil) de controles mediante reglamentos, hombres de confianza, sanciones, incentivos... establecido y manejado por un cuerpo directivo enérgico y supervisor, con el fin de garantizar la fidelidad y la conformidad de los operadores en los términos de la decisión o del programa de gobierno.

> El modelo jerárquico y sistémico concentra la atención de los analistas en los puntos críticos del mando, el control y la coordinación en los organismos gubernamentales. Las únicas luces que este tipo de análisis arroja son propuestas de una mayor racionalidad y simplicidad en el sistema político, así como los esfuerzos por una mayor coordinación y responsabilidad en las instancias públicas. Las recomendaciones basadas en este enfoque difícilmente serán eficaces, por cuanto desconocen las funciones políticas que cumplen el retraso, la pobre coordinación, la incoherencia de los objetivos y su conflictualidad (Lipsky, 1980: 396).

Pero no sólo esta matriz de pensamiento es propia de los planificadores y analistas. También subyace en las primeras investigaciones de la implementación, que estudiaron el proceso bajo el supuesto explícito o implícito de que la implementación es el tránsito de los programas y objetivos decididos en los altos niveles de gobierno a las operaciones de organizaciones e individuos en una localidad concreta. Por ello, se calificó como fracaso e incumplimiento el hecho de que las acciones efectivas y sus consecuencias se distanciaran de los términos previstos por el programa o se retrasaran respecto del tiempo calculado. Se ubicó entonces el problema en la limitada capacidad de control del gobierno federal sobre elementos y acciones fundamentales del proceso y, específicamente, sobre las conductas de las burocracias, los ámbitos de autoridad de los gobiernos locales, los movimientos de oposición política. La "complejidad de la acción conjunta", los "juegos de la implementación", los "límites de la centralización"... indicaban justamente fenómenos que escapaban al control de una autoridad central superior. Éxito de la política y control de la implementación fueron sinónimos. En consecuencia, para tomar las riendas del control, se recomendaba minimizar el número de participantes (puntos de decisión, oportunidades de veto) o reforzar los controles. Sólo Derthick (1972) había puesto el énfasis en la "descentralización" y en la necesidad de "ajuste entre el programa federal y los intereses locales".

> Poco se puede hacer si analistas y políticos persisten en ver la implementación como un conjunto ordenado de relaciones de autoridad. En efecto, en la medida en que el proceso de implementación esté dominado por la reglamentación, la estructura organizativa formal y el control directivo, es de esperar que los problemas de la complejidad crezcan. Cuanto más rígida sea la estructura de las relaciones jerárquicas y mayor el número de puntos de control y decisión para asegurar la con-

> formidad, más oportunidades hay para la desviación y el retraso, mayor es la propensión de los subordinados a descansar en sus superiores y buscar de ellos la orientación, y menor la confianza en el criterio y la capacidad individual para resolver los problemas. Una de las mayores ironías del gran interés actual por la implementación es que cuanto más intentamos gobernarla con los instrumentos convencionales del control jerárquico, menos capaces somos de lograrlo (Elmore, 1979: 608).

Este grupo de investigadores descubrió y formalizó otra manera de estudiar el problema de la implementación y otra manera de abordarlo en la práctica. Walter Williams (1975, 1976, 1980) acentuó la idea de que implementar una política social significaba a fin de cuentas poner en operación a través de una organización concreta y de unos operadores concretos, en una localidad determinada, un conjunto de acciones cuyas consecuencias previsibles, benéficas para una población, eran consideradas la realización de los objetivos ordenados por la políticas. Su reivindicación de la *field implementation,* del final *point of service delivery,* como el lugar en que toda política se consuma o se frustra, aun la perfectamente diseñada, significó rescatar y resaltar la importancia determinante de la organización local (la "agencia") y de los actores empíricos que prestan los servicios gubernamentales al público y que suelen ocupar los escalones más bajos de la administración, los de piso, ventanilla y calle. Cuando se repasan los objetivos y programas de las reformas sociales más ambiciosas o de las medidas sociales compensatorias, uno encuentra siempre que su realización depende directa e inmediatamente de la acción del personal de una agencia local en interacción con un demandante, derechohabiente, beneficiario, con problemas, exigencias y expectativas singulares. El reconocimiento de las circunstancias e iniciativas locales es ya un notable desplazamiento en el abordaje teórico y práctico de la cuestión de la implementación y más par-

ticularmente de la cuestión acerca de lo que se debe entender por éxito o por fracaso de una política. En este nuevo enfoque se busca *performance not conformance,* rendimientos no subordinación. A la inversa, en la visión canónica de la administración pública, inspirada por el supuesto de la jerarquía, se juzga como éxito el cumplimiento oportuno y cabal de los términos de la legislación y del programa de gobierno.

> ¿Ha de esperarse que la actividad implementadora se asemeje a los términos de la decisión? Cuando se trata de llevar a la práctica en diferentes contextos locales paquetes complejos de medidas, los decisores no esperan ni cosa más importante ni desean una reproducción precisa de los detalles. El objetivo es el rendimiento no la. conformidad. Para aumentar la probabilidad de alcanzar los objetivos básicos de una política, la implementación debería ser el desarrollo realista de la decisión de acuerdo con las condiciones del contexto local. En la situación ideal, los encargados de la implementación deberían tomar la idea básica y modificarla según las condiciones locales específicas. El resultado debería tener una semejanza razona--ble con la idea básica, estimada en los términos de los insumos y productos esperados, y debería incorporar lo mejor de la decisión y lo mejor de las ideas locales (Williams, I. 1975: 843).

El énfasis en el "contexto local" fue retraducido y refinado por Paul Berman (1974, 1978, 1980) con el concepto del *institutional setting* como el determinante del desarrollo y resultado de una política. La estructura del contexto institucional es introducida en dos niveles de análisis y explicación: macro y microimplementación. Por "maciaimplementación" se entiende todo el proceso de generación y cumplimiento de las condiciones necesarias para que una política pueda ser puesta en práctica en el ámbito determinado de una localidad. Por "microimplementación" se entiende

el proceso concreto de prestación de servicios, ordenado por una política y que las organizaciones y agentes locales llevan a cabo con sus patrones particulares de gestión y rendimiento para una población determinada Berman insiste en la función decisiva de la microimplementación, por cuanto el éxito global de una política depende del desempeño y las consecuencias de la prestación local de servicios, y lo conceptualiza como la "adaptación mutua" (Berman y McLaughlin, 1974; McLaughlin, 1976; Berman, 1978, 1980) que existe entre las condiciones de la agencia local y el programa de acción diseñado en las alturas. La adaptación es entonces tanto una prescripción normativa como una variable observable y decisiva en el desarrollo de una política.

> A la inversa de los supuestos que subyacen a muchas estrategias y políticas federales de reforma, hemos descubierto que la implementación no es simplemente la aplicación directa de una tecnología o de un plan. La implementación es, más bien, un proceso organizacional dinámico cuya configuración resulta de las recurrentes interacciones entre las metas y los métodos del proyecto y el contexto institucional. Como tal, la implementación no es un proceso automático ni cierto... En breve, ahí donde la implementación fue exitosa y donde ocurrieron cambios significativos en las aptitudes, actitudes y conducta de los participantes, la implementación se caracterizó por un proceso de adaptación mutua. Los objetivos y métodos del proyecto se modificaron para ajustarse a las necesidades e intereses de los directivos y operadores locales y éstos a su vez cambiaron para poder ajustarse a los requerimientos del proyecto (McLaughlin, 1976: 169).

Berman (1980) dio un paso más adelante y desplegó las potencialidades teórico-prácticas de la "adaptación mutua" en el modelo llamado *adaptative implementation,* que pretende ser

heurísticamente productivo para los estudios empíricos y las acciones prácticas. Contraria en sus características a la llamada *programmed implementation,* en la que el esquema del control jerárquico vertical se expresa y ejecuta, la adaptativa funciona en el caso de políticas ambiciosas de reforma social a realizarse en contextos organizacionales conflictivos, diferenciados y entornos sociales inestables.

Richard Elmore (1978, 1979) también llamó la atención sobre el hecho, de que las organizaciones encargadas de realizar las decisiones políticas son determinantes en la suerte de éstas. Se vuelve entonces imprescindible el estudio del funcionamiento de las organizaciones públicas (y de su interacción con las organizaciones privadas), así como la averiguación de los diversos modelos de estructuración y funcionamiento que están en la base de las organizaciones. El enfoque de organizaciones que introduce Elmore en el estudio de la implementación es otro camino para descubrir los límites del modelo jerárquico, según el cual gobernantes y altos funcionarios pueden desde las alturas determinar y controlar los agentes que intervienen en el proceso y los diversos aspectos técnicos, procedurales y políticos de sus iniciativas. Este tipo de organización y con autoridad y gerencial intenta dirigir el proceso impulsando una estrategia de *[orward mapping,* un programa prospectivo y racionalista de acción que pretende calcular y prever de antemano las diversas operaciones y resultados que una política tiene que alcanzar para poder llegar a su realización, cabal. La frecuente debilidad teórica y práctica de este modelo vertical y predeterminante debe ser la ocasión para introducir la estrategia alternativa del *backward mapping* que parte, a la inversa, retrospectivamente, desde el suelo, desde las interacciones específicas que suceden entre sociedad y gobierno en los niveles operativos directos ("inferiores") de una organización pública local. A partir de esta base realísima, se diseñan los objetivos y operaciones de la política, buscando introducir a las medidas de apoyo, califica-

ción y corrección en las organizaciones locales. De nuevo aquí cuenta "rendimiento no conformidad", el ajuste de los operadores a las circunstancias concretas en las que la acción pública sucede y llega efectivamente a la ciudadanía más que la conformidad a los términos de un programa diseñado desde el escritorio y desde una visión jerárquica o aristocrática de la organización pública, simple universo de empleados neutros y subordinados a las decisiones de la cúspide.

> Lo que los libros de texto no discuten son las debilidades del diseño prospectivo *(forward mapping)* y sus severas limitaciones como técnica de análisis. Su problema más serio se ubica en la suposición implícita y acrítica de que los decisores de las políticas controlan los procesos organizacionales, políticos y tecnológicos que afectan la implementación. La noción que las autoridades ejercen -o deberían ejercer- algún tipo de control directo y decisivo sobre el proceso de implementación de la política es, sin más, la mentira piadosa de la administración pública convencional y del análisis de políticas. Los administradores justifican sus decisiones discrecionales diciendo que su autoridad es delegada y que es controlada por autoridades elegidas o legalmente designadas. Los analistas políticos justifican su existencia arguyendo que se requieren decisiones racionales e informadas para guiar y controlar a los administradores. En cualquier caso, administradores y analistas se sienten incómodos ante la eventualidad de que las intenciones y directrices de las autoridades no sean la clave de explicación del proceso de implementación (Elmore, 1979: 603).

La argumentación en favor del enfoque teórico-práctico, comúnmente llamado *bottom-up,* tiene su origen en los escritos de Lipsky. A él se debe la reivindicación de la posición crucial que los "burócratas al nivel de la calle" (expresión suya, 1976) ocupan

en el proceso de implementación. Su tesis contradice una tradición intelectual predominante que estudia problemas y recomienda soluciones desde la perspectiva de la "estructura jerárquica de las organizaciones". En esta concepción lo realmente determinante es la decisión política que se toma en los altos niveles del gobierno y que desciende a los niveles inferiores para ser simplemente ejecutada. Sin embargo, el análisis de diversos estudios de caso y sus estudios propios sobre las políticas de educación especial para niños con dificultades físicas, emocionales o mentales (Weatherley y Lipsky, 1977) ofrecían evidencia contraria a la versión oficial de los líderes políticos y de los altos dirigentes administrativos, resaltando el papel decisivo que en la puesta en práctica de las políticas sociales jugaban las evaluaciones de los casos (Zera este niño un sujeto de educación especial") y las decisiones correspondientes que tenían que hacer maestros, médicos, trabajadores sociales, policías y abogados... para resolver las interrogantes que los muchos casos singulares levantaban. "Éstos y otros empleados públicos, que comparten semejantes situaciones de trabajo, los hemos llamado 'burócratas al nivel de la calle'. En su trabajo interactúan directamente con los ciudadanos y gozan básicamente de gran discrecionalidad en el desempeño de sus funciones... Muy apropiadamente se puede decir que los burócratas menores, de ventanilla, piso, a nivel de calle, son en verdad los *policymakers* en sus respectivas áreas de trabajo" (1977: 172).

Son comunes las características de trabajo de este conjunto de empleados públicos en contacto directo con los ciudadanos (derechohabientes, beneficiarios, usuarios, clientes...). Las leyes y los programas gubernamentales les asignan continuamente nuevas y mayores tareas que los obligan a cambios constantes en sus condiciones de trabajo y les exigen ajustes importantes en sus habilidades y conductas tanto personales como de grupo. La demanda de servicios tiende a ser no sólo amplia, incesante y apremiante (sobrecarga de trabajo), sino también diversificada casuísticamen-

te. Por otro lado, no reciben indicaciones precisas y operativas sobre metas, prioridades y casos extraordinarios, tanto menos criterios o escalas de rendimiento. Suelen además no gozar de gran reconocimiento en su organización y en la sociedad, sus remuneraciones directas e indirectas no son comparativamente altas y sus expectativas de carrera no son rápidas. Por último, sus recursos materiales, organizativos y personales son comparativamente muy limitados respecto de la magnitud e intensidad de la tarea social que se les asigna. La imprecisión de fines, la limitación de los recursos disponibles ante la presión político-administrativa que encaran los empleados públicos, motiva que tengan que actuar con discrecionalidad en la prestación de los servicios y procedan a inventar esquemas de conducta rutinaria para poder controlar el flujo de la demanda y manejar la presión de las demandas sobre el cumplimiento de su trabajo.

> Para poder cumplir con los requerimientos de sus tareas, los burócratas de los niveles operativos deben encontrar sus modos de acomodar las demandas con la realidad de recursos limitados. Para ello rutinizan procedimientos, modifican objetivos, racionalizan servicios, determinan prioridades y limitan o controlan clientelas. En otras palabras, procuran desarrollar prácticas que les permitan de alguna manera procesar el trabajo que se les exige. Su trabajo es intrínsecamente discrecional. Las medidas que podrían dar dirección a su conducta son de muy poca eficacia. Por ejemplo, los objetivos que se marcan a los empleados públicos suelen ser vagos y contradictorios. Es además difícil establecer o imponer medidas de productividad en la prestación de servicios. Los consumidores de sus servicios suelen ser relativamente irrelevantes como grupo organizado. Los empleados de ventanilla son constreñidos más que guiados en su trabajo. Los ajustes y mecanismos de regulación, que libremente desarrollan, originan patrones de con-

dueta que para la percepción del público son sin más el programa de gobierno (Lipsky, 1977: 172).

Las evidencías que Lipsky acumula a sus tesis son accesibles. Una común en nuestro medio y,pese a ello, desatendida, es la tendencia de las políticas sociales a aumentar y mejorar las medidas compensatorias de educación, vivienda, salud, empleo... en un acercamiento al ideal de la justicia social. Aumentan las leyes y se radicalizan los programas de asistencia, seguridad y promoción social, pero sus operadores directos suelen ser el mismo personal de siempre, ubicado mayoritariamente en los niveles inferiores de las dependencias federales y de las organizacionesgubernamentales locales, ignorados en su trabajo o abandonados a sí mismos, portadores de las mismas habilidades, destrezas y rutinas, apenas si actualizados mediante cursos rápidos academizantes y las exhortaciones morales de los altos funcionarios.

La tesis de que hay que "enfocar la atención en los encargados de llevar a cabo la política, más que en los que la formulan y la transmiten" significa polémicamente "poner de cabeza al estudio de la implementación de políticas públicas" (Lipsky, 1978: 391) y proponer una visión alternativa, la del "enfoque de la estructura de trabajo" en la que actúan los prestadores de los servicios públicos. En efecto, son demasiadas las excepciones que padecen las dos premisas del modelo predominante de decisión pública, a saber, la jerarquía y la interdependencia de las organizaciones. En su óptica, todos los problemas son defectos de controlo de coordinación y, en los enfoques más audaces, de negociación entre las organizaciones de interés para llegar a un consenso.

Muy perspicazmente añade que este supuesto jerárquico está en el origen de muchos de los estudios iniciales sobre la implementación, que apresuradamente calificaron de fracaso el incumplimiento al que se condenaba lógicamente esta concepción tan jerárquica como ingenua del desarrollo de la política, sin observar

y apreciar las modificaciones importantes que en las condiciones de vida de demandantes y usuarios introducían los servicios públicos de empleados anónimos. Si el modelo aspira a validez positiva, entonces las observaciones de los estudios de caso le son abrumadoramente adversas. Lo mismo puede decirse del otro supuesto, el de la complementariedad e interdependencia de las organizaciones, que concibe la implementación como "sistema" de acción. Saltan en seguida a la vista la divergencia y el conflicto de intereses, las negociaciones nunca resolutorias, las contribuciones sólo simuladas, las diferentes motivaciones y urgencias en el cumplimiento de las funciones... Si el modelo, en vez de validez descriptiva, pretende ser normativo, entonces encajona todas sus prescripciones en solicitar mayores supervisiones, reglamentaciones, contralorías, sanciones. Este recetario de utilidad dudosa, provoca además fenómenos de resistencia y oposición, abierta o silenciosa, ante los cuales es impotente o contraproducente.

> Un enfoque alternativo al estudio de la implementación de políticas es concentrar la atención del análisis en los encargados de llevar a cabo la política más que en los que la formulan y la transmiten. Antes de analizar las interferencias en la subordinación, tendencia presente en la mayor parte de los estudios, se debería conocer el modo como perciben y efectúan su trabajo los operadores directos de la política... Más que tomarlos en consideración como el eslabón final de la cadena de una política, los prestadores de los servicios deberían ser considerados como sus protagonistas... A diferencia de otros enfoques de implementación de políticas, éste sería el apropiado en contextos donde la capacidad de influencia efectiva de una política es diversa a la jerarquía de autoridad en la organización y en donde la conexión entre los elementos de la política no es tan estrecha como para pensar que sean partes de un mismo sistema de acción política (Lipsky, 1978: 398).

En conclusión, lo que los estudios de la implementación dejan en claro es la importancia que la dimensión política y organizativa tienen para que la política logre tener un impacto claro y constructivo en las condiciones reales de vida y no sea sólo una buena intención o un hermoso proyecto de expertos. El momento del diseño, que tanto significado atribuye a los aspectos teóricos, tecnológicos y económicos, debe complementarse con la previsión de los problemas político-organizacionales que aparecerán con mayor o menor dureza en el momento en que la política abandone los papeles llenos de análisis, cálculos y reglamentos, las reuniones de elaborados especialistas, y se le eche a andar en el mundo real. Si la puesta en práctica seguirá la línea jerárquica del *top-down* o si procederá según el criterio del *bottom-up,* eso depende normalmente de las características y tradiciones del sistema político-administrativo en cuyo marco se deciden y efectúan las políticas. Pero de todos los estudios se desprende aleccionadoramente que sería más inteligente organizarse y actuar según las características específicas de las situaciones problemáticas y las expectativas de los ciudadanos. Hay experiencias vetustas y novísimas que muestran cómo desarrollos no burocráticos de programas gubernamentales resultan ser comparativamente más eficientes y más consensuales. El involucramiento de los ciudadanos en la atención de sus problemas, la revaloración de los servidores públicos en contacto directo con la ciudadanía, la delegación de la prestación de determinados servicios públicos a las comunidades... suelen ser enfoques organizacionales alternativos de la implementación de políticas. Y son particularmente valiosos en el dominio de las políticas sociales que atacan problemas ancestrales de naturaleza compleja, con raíces y componentes que se sustraen a los instrumentos convencionales del gobierno. Cada vez más se pone de manifiesto que la homologación de instrumentos y comportamientos pierde sentido frente a circunstancias, reclamos y expectativas tan específicas como variables. De nuevo, desde la

perspectiva de los problemas de implementación, las señales político-administrativas se remiten a la pluralidad y diferenciación, a las políticas. La homologación y compactación de la gestión pública, con un mismo formato para todas las situaciones no parece ser ya la respuesta a los problemas públicos de una sociedad con iniciativa.

Bibliografía

AARON, H. (1978): *Politics and the Professors: Great Society in Perspective,* Brookings Institution, Washington, D.C.

BARDACH, E. (1977): *The Implementation Game,* MIT Press, Cambridge.

BERMAN, P. YM. McLaughlin, (1974): *Implementing Innovations: Revisions for an Agenda for a Study of Change Agent in Education,* Rand Corporation, Santa Monica.

_____' (1976): "Implementation of Educational Innovation", en *Educational Forum,* n. 40, pp. 345-70.

BERMAN, P. (1978): "The Study of Macro and Micro-Implernentation", en *Public Poliey,* n. 26, pp. 157-184.

_____' (1980): "Thinking about Programmed and Adaptative Implementation: Matching Strategies to Situations", en Helen M. Ingram y Dean E. Mann, eds. *Why Policies Succeed or Fail,* Sage, Beverly Hills.

BROWNE, A. y A. Wildavsky, (1984): "Implementation as Mutual Adaptation", en Pressman y Wildavsky, *Implemeruation* (3a. ed.), University of California Press, Berkeley.

ELMORE, Richard F. (1976): "Follow Through Planned Variation", en Walter Williams y Richard F. Elmore, eds., *Social Program Implementation,* John Wiley, New York, pp. 101-123.

ELMORE, Richard F. (1977): "Lesson from Follow Through", *Policy Analysis* 1,3 (Verano): pp. 549-84.

_____" (1978): "Organizational Models of Social Program Implementation". en *Publk Poliey* 26, 2 (Primavera): pp. 185-228.

_____' (1979-80): "Bacward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", en *Political Science Quarterly* 94, 4 (Invierno) pp. 601-616.

GROSS, Giacquinta y Bernstein (1971): *Implementing Organizational Innovations,* Basic Books, New York.

LINDER, Sto H. y G. Peters, (1987): "A Design Perspeetive on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescriptions", en *Policy Studies Review,* n. 3, vol. 6.

LIPSKY, M. (1971): "Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform", *UrbanAffairs Quarterly,* VI (4), pp. 391-409.

LOWI, Th. (1969, 1979): *The End of Liberalism,* Norton, New York.

MOORE y G. Allison, (1978): "Introduction", en el número dedicado a la Implementación de *Public Policy,* 26, 2 (Primavera).

MAJONE, G. y A Wildavsky, (1978): "Implementation as Evolution", en H.E. Freeman (ed.), *Policy Studies Review Annual,* vol. 2, Sage, Beverly Hills,

MURPHY, J. (1971): "Title 1 of ESEA: The Politics of Implementing Federal Educational Reform", en *Harvard Educational Review,* n. 41, pp. 35-64.

PRESSMAN, J.L. y A Wildavsky, (1973): *Implementation,* Berkeley University Press, Berkeley.

REIN, M. (1983): "Implementation: A theoretical Perspective", en Rein, M. (ed.), *From Policy to Practice,* Macmillan, London.

WEATHERLEY, R, y M. Lipsky, (1977): "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform". *Harvard Educational Review,* 47,2 (Mayo): pp. 171-97.

WILDAVSKY, A (1979): *Speaking Trutb to Power.*

WILLIAMS, W. y R. Elmore, eds. (1976): *Social Program Implementation,* Academic Press, New York.

WILLIAMS, W. (1980): *The Implementation Perspective,* University of California Press, Berkeley.

_____' (1982): *Studying Implementation: Methodology and Administrative Issues,* Chatham House, Chatham, N.J.

La implementación de las políticas

Cuarta antología

1. EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS. UN MARCO CONCEPTUAL
DONALD S. VAN METER y CARL E. VAN HORN

2. LA IMPLEMENTACIÓN: UNA PERSPECTIVA TEÓRICA ENTRE LA INTENCIÓN Y LA ACCIÓN
MARTIN REIN y FRANCINE F. RABINOVITZ

3. MODELOS ORGANIZACIONES PARA EL ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES
RICHARD F. ELMORE

4. DISEÑO RETROSPECTIVO: LA INVESTIGACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN Y LAS DECISIONES POLÍTICAS
RICHARD F. ELMORE

5. EL ESTUDIO DE LA MACRO Y MICRO-IMPLEMENTACIÓN
PAUL BERMAN

6. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA: UN MARCO DE ANÁLISIS
PAUL A. SABATIER y DANIEL A. MAZMANIAN

7. UN MARCO DE ANÁLISIS PARA EL RÉGIMEN DE IMPLEMENTACIÓN: COOPERACIÓN Y RECONCILIACfÓN ENTRE LOS IMPERATIVOS FEDERALISTAS
ROBERT P. STOKER

7. RECOMENDACIONES PRÁCTICAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLfTICAS *QUE* INVOLUCRAN A MULTIPLES ACTORES: UNA EVALUACIÓN DEL CAMPO
LAURENCE J. O'TOOLE, JR.

Advertencia

Los TExtOS SELECCIONADOS ofrecen una visión de las características, alcances y límites de la numerosa y multiforme investigación sobre la implementación de las políticas, que ha tenido lugar desde mitad de los años setenta. Los artículos nos presentan diversos modelos teóricos y político-administrativos del proceso de implementación. El artículo de Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn *(1975), El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual,* fue el primer intento de modelación con base en la investigación empírica hasta entonces realizada. Otro modelo muy citado es el de Martín Rein y Francine F. Rabinovitz (1978), *La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción.* Richard Elmore (1978, 1979-80) escribió dos artículos que ordenaron y enriquecieron el debate, *Modelos Organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales* y *Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas.* Otro artículo central en la literatura especializada es el de Paul Berman (1978), *El estudio de la macro y micro-implementación.* Un modelo reciente multicitado es el de Paul A. Sabatier y Daniel A. Mazmanian (1981), *La implementación de la política pública: un marco de análisis.*

Robert P. Stoker (1989), utilizando nuevos enfoques de la ciencia política, escribió un artículo abrepista sobre las políticas federales: *Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas.*

Cierra la antología un artículo panorámico que 'revisa toda la investigación realizada acerca del proceso de implementación,

indicando sus logros y defectos; es el artículo de Laurence J.ü'Toole Jr. (1989), *Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo*.

Es muy posible que muchos no estén conformes con el uso del neologismo "implementación", que carga con la denotación angloamericana de llevar a efecto, a cabo, a cumplimiento. Sin embargo, si algo dejan en claro las investigaciones es que el proceso no puede ser definido como "implantación", "ejecución", instrumentación" o simple "puesta en práctica". Es mucho más complejo.

DONALD S. VAN METER y CARL E. VAN HORN

1. El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual*

LOS POLITÓLOGOS han comenzado a prestar cada vez más atención al estudio de las políticas públicas. Los temas que tratan y las metodologías que emplean reflejan la diversidad de sus intereses. Las grandes diferencias en la literatura de las políticas públicas dificultan la definición de su campo de estudio y hacen difícil lograr una visión coherente. Sin embargo, se puede poner un poco de orden en esta variada producción si se introduce un modelo sistémico de la ejecución de las políticas (véase la Figura 1).[1] Este modelo identifica las relaciones que existen entre las distintas áreas de interés de los analistas, presta atención a los factores determinantes y a las consecuencias de las políticas públicas, y pone énfasis en la imperfecta correspondencia entre las políticas adoptadas y los servicios realmente ofrecidos.

Los componentes de este modelo son: 1) un ambiente que estimula el trabajo de los funcionarios de gobierno y que recibe, a su vez, los resultados de su trabajo; 2) las demandas y recursos que los estímulos del ambiente trasladan a quienes elaboran las políticas; 3) un proceso de transformación de las demandas y los recursos en políticas públicas, que incluye también las estructuras formales

* Publicado originalmente con el título "The Palicy Implernentation Process. A conceptual Framework", en *Administration & Society*, vol. 6, no. 4, 1975, pp. 445-488. Traduc-Clón al español de Gloria Elena Bernal.

1 El modelo del sistema de ejecución de políticas fue creado inicialmente por Sharkansky (1972) y se utliza como un marco de análisis en Sharkansky y Van Meter (1975).

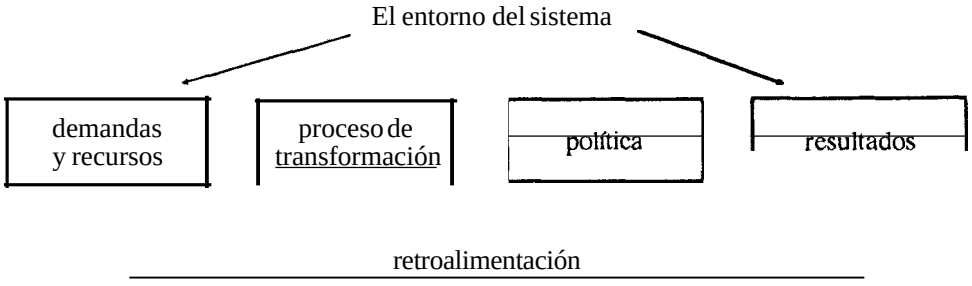


FIG. 1. *El sistema de ejecución de las políticas*

y los procedimientos gubernamentales; 4) las políticas que representan las metas formales, las intenciones o las declaraciones de los funcionarios gubernamentales; 5) los resultados de la política tal y como en realidad se ofrecen al público; y 6) la retroalimentación que la ejecución y los resultados de las políticas inducen en el ambiente y que se transmite de vuelta al proceso de conversión en forma de nuevas demandas y recursos. En muchos sentidos, este marco conceptual difiere poco de otras adaptaciones del modelo original de sistema político, elaborado inicialmente por D. Easton.[2] Su rasgo distintivo consiste en proponer que "política" *(policy)* y "desempeño" *(performance)* sean consideradas como categorías diferentes.

Algunos rasgos del sistema de ejecución de las políticas han sido estudiados con mayor profundidad que otros. Durante el último cuarto de siglo se ha hecho un esfuerzo desproporcionado para analizar la naturaleza de los problemas económicos y sociales, la manera como se formaban las demandas de intervención gubernamental y los procesos de elaboración de las políticas. Más recientemente los analistas políticos han dirigido su atención a los impactos o efectos que tienen las políticas en la gente y en los problemas que pretendían resolver.

2 El trabajo teórico que se cita con mayor frecuencia en relación con el enfoque sistemático aplicado a la ciencia política, es el de Easton (1965).

La atención a los factores determinantes y a las consecuencias de las políticas públicas nos ha hecho comprender mucho mejor el proceso de la política. Sin embargo, ninguno de los enfoques nos explica cómo es que las decisiones políticas se transforman en servicios públicos. Nos dicen muy poco sobre la aplicación o implementación de las políticas públicas. En pocas palabras, no han prestado atención suficiente al vínculo entre la política y su realización. Una cosa es examinar los factores que determinan las decisiones políticas e identificar los impactos o consecuencias de éstas, y otra muy diferente es elaborar explicaciones sobre las consecuencias observadas.

El propósito de este ensayo es explorar el proceso de implementación de las políticas. Con este fin, definimos el concepto de implementación y revisamos' la bibliografía existente, tratando de averiguar si el conocimiento alcanzado podría ayudarnos a una mejor conceptualización del proceso. Presentamos un modelo que puede ser útil para analizar la implementación de las políticas, sea que se trate de una sola organización o de muchas.

Para una definición de la implementación de las políticas.

En la bibliografía existente se encuentran diversos significados del concepto de implementación a menudo incompatibles.' Nuestra definición es explícita: la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como

[3] Examínese, por ejemplo, las distintas interpretaciones del concepto de implementación Implícitas en Pressman y Wildavsky (1973), Smith (1973), Lazin (1973), Bunker (1972), Derthick (1972), Gross *el al.* (1971) y Dolbeare y Hammond (1971). Véase también los siguientes estudios, en los que se utilizan diversos conceptos para examinar el concepto de la Implementación: Jones (1970), Gergen (1968), Gross (1966) y Dror (1968).

los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas. Williams (1971: 144) lo expresa de manera sucinta:

> En su forma más general, una investigación sobre la implementación... pretende establecer si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de manera tal, que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explícitos de la organización.

Debemos insistir en que la fase de implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido (o identificado) los objetivos y las metas. De igual forma, la implementación tiene lugar sólo despúes de que la legislación ha sido promulgada y de qúe los fondos han sido asignados (o, en su caso, después de la emisión de un fallo judicial y de su correspondiente decreto). Como dicen Pressman y Wildavsky (1973: XIV): "Después de todo, el mundo está lleno de propuestas políticas fallidas. No puede terminarse lo que no se ha iniciado. La ausencia de implementación no debería atribuirse a un fracaso en el momento del arranque, sino a la incapacidad de seguir adelante". Por lo tanto, el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política.

Establecemos una clara distinción entre la implementación de la política, la ejecución o desempeño, y lo que generalmente se denomina impacto de la política. Éstos son conceptos diferentes aunque estén interrelacionados. El estudio del impacto se ocupa de las consecuencias de las decisiones políticas. ¿Cambian las prácticas de oración en las escuelas como resultado de una decisión de la Suprema Corte? ¿Mejoran sus habilidades para la lectura o para las matemáticas los niños en desventaja a causa de la aplicación de un programa educativo innovador? Al concentrarse en las actividades

que inciden en la prestación de servicios públicos (es decir, en el desempeño), el estudio de la implementación destaca una de las fuerzas que van a determinar el impacto de las políticas. De ahí que, como observa Dolbeare (1974), los estudios sobre el impacto por lo regular preguntan "équé ocurrió?", en tanto que los estudios sobre la implementación preguntan "épor qué ocurrió de esta manera?".

No estamos sosteniendo que el estudio de la implementación de las políticas sea capaz de resolver los problemas relacionados con el impacto "real" (por ejemplo, si la educación compensatoria tiene efectos benéficos o no). Nuestro modelo y la investigación que de él se deriva, no están diseñados para medir ni para explicar los resultados finales de las políticas gubernamentales, sino para medir y explicar lo que preferimos llamar desempeño del programa (es decir, el grado de cumplimiento real de la prestación dé Iós servicios propuestos). Reconocemos que algunos servicios pueden llegar efectivamente a su destino sin tener ningún impacto sustancial en el problema que se supone atiende la política. Puede darse el caso de que una política sea puesta en práctica con gran eficiencia y que, a pesar de ello, no logre un impacto sustancial, sea porque fue erróneamente concebida o porque sucedieron circunstancias imprevistas. En consecuencia, el buen desempeño del programa es una condición necesaria pero no suficiente para la obtención de resultados finales positivos.

El estudio de la implementación

En la actualidad sabemos relativamente poco sobre el proceso de implementación de las políticas. Ésta es una deficiencia desafortunada en nuestra concepción del proceso de la política y puede conducir a quienes elaboran las políticas a conclusiones desafortunadas. Cuando se enfrentan con un programa fallido, muchos observadores tienden a atribuir el fracaso a una planeación insuficiente o a la inadecuación del programa mismo. Esta imputación es a

menudo injustificada. Al observar las políticas sociales de la Gran Sociedad, Levine (1968: 86) concluía que la mayor parte del problema de la Guerra contra la Pobreza, había sido resultado "no tanto de la naturaleza de los programas, cuanto de las dificultades de su administración". Señalando la posible brecha entre las intenciones y las declaraciones de los funcionarios (las políticas), por un lado, y la prestación de servicios públicos (desempeño), por el otro. Dolbeare y Harnmond (1971: 149) afirmaban que:

> ...en realidad es muy poco lo que las palabras contenidas en una decisión o en una ley pueden determinar por sí mismas y que enunciar cualquier política es apenas el primer momento de todo un proceso crucial en el que se determina lo que ocurrirá y quiénes serán los afectados positiva o negativamente por lo que ocurrirá. Comprender esta etapa posterior es esencial para entender cabalmente la política.

De esta manera, el estudio de la implementación añade una nueva dimensión al análisis de las políticas. Ofrece al estudioso y al responsable de las políticas un punto de vista diferente sobre la manera en que el sistema logra, o no, convertir los grandes objetivos generales de las políticas en servicios públicos concretos y significativos.

¿Por qué sabemos tan poco acerca de los problemas de la implementación de las políticas? Si es tan importante este proceso, ¿por qué no se han hecho mayores esfuerzos por descubrir sus características fundamentales? Este descuido obedece, en parte, a la suposición ingenua, implícita en muchos estudios, "una vez que una política ha sido adoptada por un gobierno, ésta será llevada a cabo y sus resultados coincidirán en gran medida con las expectativas de quienes elaboraron la política". (Smith, 1973: 197-198). Así pues, se presupone que el proceso de implementación consiste en una serie de decisiones e interacciones tan triviales, que no merecen

la atención de los académicos; interesados en cuestiones más elevadas. La implementación es engañosamente sencilla, no parece implicar ninguna cuestión de fundamental importancia. Con frecuencia se considera que la mayoría de los problemas políticos cruciales han sido ya resueltos por las decisiones previas de los ejecutivos, legisladores y jueces.

En segundo lugar, es posible que el desarrollo del Sistema de Presupuestación por Programas, la técnica analítica más importante de la década de los sesenta, haya inducido a los analistas políticos a ignorar los problemas de la implementación. La presupuestación por programas concentraba la atención en la selección de los métodos más adecuados para lograr los objetivos y metas previamente establecidos, al poner el mayor énfasis en las decisiones de la cúpula del gobierno, en detrimento de los peldaños inferiores de la jerarquía, ubicados en las dependencias encargadas de la implementación. El interés de la presupuestación por programas en mejorar los fundamentos de la elaboración de las políticas dejaba de lado los problemas que tenían que ver con la prestación directa de los servicios públicos. Como señala Williams (1971: 139), la presupuestación por programas subraya la importancia de losobjetivos de los programas y de los medios alternativos para lograrlos, pero no presta una atención cuidadosa a la implementación u operación de los programas públicos.

En tercer lugar, la dificultad misma que entraña la tarea ha desalentado el estudio detallado del proceso de implementación de las políticas. Los problemas de la implementación son complejos y los académicos han sido disuadidos a menudo de su estudio por consideraciones metodológicas. El análisis del proceso de implementación plantea serios problemas para establecer sus límites respecto del estudio de la formulación de las políticas. Con frecuencia resulta difícil identificar los actores más relevantes. Por añadidura, muchas de las variables que deben tomarse en cuenta para llevar a término cualquier estudio sobre implementación son de

medición muy difícil o imposible. A diferencia de lo que sucede en las arenas legislativa y judicial, en donde los votos suelen registrarse, es difícil aislar las decisiones que se toman en un contexto administrativo. Por último, un análisis completo de la implementación exige que se preste atención a una multiplicidad de acciones durante periodos prolongados, lo cual supone un enorme despliegue de tiempo y recursos.

Esto no quiere decir que el proceso de implementación haya sido ignorado por quienes elaboran las políticas ni por los analistas, ni tampoco significa que los obstáculos mencionados sean insuperables. Los responsables de la elaboración de las políticas sí han puesto atención a los problemas de la implementación, quizá como consecuencia de los resultados frustrantes de los programas sociales de la Gran Sociedad. Algunas de las publicaciones más importantes. sobre implementación de las políticas son: el estudio de Kaufman (1960) sobre el Servicio Forestal de los Estados Unidos; el examen que hace Bailey y Mosher (1968) de la administración de la Ley de Educación Elemental y Secundaria de 1965; el análisis de Derthick (1970) sobre los programas federales de subvención de fondos; el examen de Gross y asociados (1971) sobre la innovación planificada en las organizaciones; el estudio de Berke y Kirst (1972) sobre el apoyo federal a los programas educativos; el análisis que hace Derthick (1972) del intento de la administración Johnson por crear comunidades nuevas en terrenos federales ubicados en áreas metropolitanas en decadencia, y el desarrollo comunitario de la ciudad de Oakland. Éstos y otros estudios han permitido identificar algunos de los factores que contribuyen a una mejor comprensión del proceso de implementación de las políticas.

Sin embargo, a pesar de la gran cantidad de información que nas aportan, la contribución de estos estudios es limitada debido a su carencia de una perspectiva teórica definida. Hasta la fecha, ninguno ha propuesto un marco teórico en relación con el cual pueda examinarse la implementación de las políticas. Sin un marco de esa

naturaleza, resulta muy difícil aplicar nuestra comprensión del proceso a otras áreas de políticas en distintos contextos jurisdiccionales. Los escasos esfuerzos que se han hecho (Smith, 1973; Bunker, 1972) por elaborar tal perspectiva han sido muy poco satisfactorios. Por ejemplo, Smith afirma que la implementación constituye un problema exclusivo de las naciones del Tercer Mundo, en las que los intereses privados pretenden impedir que una burocracia asediada implemente las políticas públicas. El mismo autor (1973: 199) argumenta que esa situación se presenta en muy raras ocasiones en las sociedades occidentales del Primer Mundo. Obviamente, es muy difícil sustentar esta opinión, puesto que los problemas que entraña la implementación son igualmente profundos en las naciones desarrolladas, porque son propios de las organizaciones complejas.

Los fundamentos de una perspectiva teórica

En su estudio sobre el Proyecto para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Oakland *(Economic Development Administration's Oakland Project)*, Pressman y Wildavsky (1973: 166) anotan:

> Existe (o debe existir) en las ciencias sociales una gran cantidad de estudios sobre implementación; por lo menos eso nos ha dicho mucha gente... Debe estar por ahí, debería estar por ahí, pero en realidad no está. En este caso parece haber una suerte de ilusión semántica en operación, ya que se considera que virtualmente todo lo que se ha hecho en la administración pública debería tener, en cierta medida, alguna vinculación con la implementación... Sin embargo, con excepción de los escasos estudios mencionados a lo largo de este libro, no hemos podido encontrar ningún trabajo analítico significativo que trate ese tema.

Aunque compartimos la preocupación de Pressman y Wildavsky respecto a que no se ha dado suficiente atención a la cuestión de la implementación de las políticas, pensamos que su crítica a la bibliografía es innecesariamente áspera y limitada. Nosotros sostenemos, sencillamente, que existe una rica herencia proveniente de las ciencias sociales, frecuentemente ignorada por quienes se proponen estudiar el proceso de implementación de las políticas. Contamos con trabajos teóricos y empíricos en diversas áreas disciplinarias, incluyendo la sociología, la administración pública, la psicología social y la ciencia política. A pesar de que la mayor parte de esos estudios no analiza expresamente el proceso de implementación de las políticas, una revisión cuidadosa nos demostraría que no necesitamos gran imaginación para percatamos de su importancia para la comprensión de ese proceso.

Nuestro marco teórico muestra la influencia de tres grupos de estudios que pueden dividirse en las siguientes categorías: 1) la teoría de la organización - más específicamente los trabajos sobre el control y el cambio en las organizaciones (innovación); 2) el impacto de las políticas públicas, particularmente el de las decisiones judiciales; y 3) algunos estudios selectos sobre relaciones intergubernamentales. La tarea de esta sección consiste en delinear las aportaciones que se han producido en esos campos de estudio. Se dará atención especial a los escritos sobre el cambio y el control en las organizaciones, ya que consideramos que son las que ofrecen las mayores contribuciones teóricas y las que han sido ignoradas habitualmente por quienes estudian el proceso de implementación de las políticas.

Los estudios de la teoría de las organizaciones, han tratado ampliamente el tema del cambio (Bennis, 1966; Downs, 1967; Gross, 1971; Katz y Kahn, 1966). Un análisis penetrante de este tipo es el de Kaufman (1971), que estudia los diversos impedimentos para la innovación en la estructura y acción de las organizaciones. Examina varios factores (como las limitaciones de recursos, los

costos irrecuperables, los beneficios colectivos de la estabilidad, los costos psíquicos y la acumulación de restricciones oficiales y no oficiales sobre el comportamiento) que "tienden a mantener a las organizaciones haciendo lo que habían estado haciendo en el pasado reciente, y haciéndolo en la misma forma en la que lo habían venido haciendo" (Kaufman, 1971:39). Kaufman reconoce las múltiples ventajas de la estabilidad y trata de identificar las fuerzas que conducen al cambio en las organizaciones, tanto las que se presentan involuntariamente como las intencionales. A pesar de ello, el autor no puede menos que llegar a la conclusión de que la mayoría de las organizaciones "son prisioneras del presente y se muestran generalmente incapaces de cambiar el futuro que las amenaza con la destrucción si no se transforman" (Kaufman, 1971: 40).

El control en las organizaciones también ha sido tema frecuente de investigación. Su relevancia para el problema de la implementación puede identificarse en varias de las definiciones que se encuentran en la bibliografía. Por ejemplo, Wilensky (1967: 3) define el control como "el problema de lograr que se efectúe el trabajo y el de asegurar el cumplimiento de las reglas de la organización". Anthony (1965: 17), define el "control gerencial" como "el proceso mediante el que los directivos aseguran la obtención de los recursos y su uso eficaz y eficiente en favor del cumplimiento de los objetivos de la organización". Finalmente Etzioni (1964: 68), define el control en las organizaciones como un proceso cuyo propósito es "asegurar que las reglas sean obedecidas y las órdenes cumplidas".

Se han utilizado diversas denominaciones para el análisis de este aspecto de la vida de las organizaciones. El control ha sido discutido destacando los elementos de liderazgo, coordinación, jerarquía, relaciones humanas, democracia, incentivos y acatamiento. Para nuestros propósitos, este último concepto es el más útil. El acatamiento puede ser visto como un caso especial en el estudio de la implementación - generalmente relacionado con la obediencia o

desobediencia específica a una ley o directriz. Los estudios sobre el proceso mediante el que se obtiene o se elude el acatamiento, arrojan luz sobre el problema de la implementación de políticas complejas en sistemas políticos fragmentados.

En *A Comparative Analysis of Complex Organizations (1961),* Etzioni utiliza el concepto de acatamiento como una base para la comparación de las organizaciones. Efectivamente, este elemento permite comparar muchas de las características de las organizaciones complejas: las metas que persiguen, sus estructuras, sus mecanismos de motivación, el poder y la interacción que ejercen sus élites, el nivel y los tipos de consenso que logran y sus sistemas de comunicación y de socialización. Un rasgo central de la tesis de Etzioni es la idea de que distintos tipos de organizaciones requieren distintos sistemas de acatamiento y obediencia. Por ejemplo, cuando los miembros de una organización se encuentran enemistados y tienen una actitud hostil frente a la organización, el poder *coactivo* -es decir, la aplicación o la amenaza de aplicación de sensaciones punitivas- puede ser necesario para conseguir la adhesión a las reglas y objetivos de la organización. Cuando la mayoría de los participantes tienen actitudes positivas y están muy comprometidos con los objetivos y las metas de la organización, el acatamiento puede obtenerse mediante el uso del poder *normativo* -la asignación y manipulación de recompensas y privaciones simbólicas. Por último, cuando los participantes no muestran actitudes intensamente favorables hacia la organización y cuando su participación depende de los costos y beneficios percibidos. El medio que con mayor probabilidad permitirá lograr el acatamiento, es el uso del poder *remunerativo,* es decir, la distribución de recursos materiales tales como salarios, comisiones, ganancias adicionales y servicios.

Un aspecto esencial del pensamiento de Etzioni y de las discusiones sobre el control es la relación entre superiores y subordinados en las organizaciones complejas. La interpretación weberiana

clásica de esta relación sostiene que el papel ideal de los subordinados consiste en implementar fielmente las decisiones de sus superiores. Las políticas se elaboran en los más altos niveles; posteriormente son ejecutadas por participantes de nivel inferior cuya discrecionalidad está severamente restringida. (El "tipo ideal" clásico ha sido descrito por Max Weber en sus estudios sobre la "dominación racional" o "legal-burocrática"). A pesar de que esta interpretación ha sido aceptada ampliamente, la mayoría de las organizaciones se desvían considerablemente de ella. Numerosos estudios han demostrado que los operadores de los niveles inferiores, como los ayudantes en hospitales psiquiátricos (Scheff, 1961), los trabajadores de mantenimiento en las fábricas (Crozier, 1964) Y los reclusos en las prisiones (Sykes, 1961), pueden ejercer poder y, consecuentemente, afectar el desempeño de las organizaciones complejas.

Con frecuencia, se descartan estos casos en calidad de excepciones a la regla. Mechanic (1962) propone, por el contrario, que sean considerados como manifestaciones de un patrón general. Al adquirir control sobre personas, información y medios, los operadores de los niveles inferiores pueden ejercer un considerable margen de poder que no corresponde con el asignado a sus posiciones formales dentro de la organización. Este autor sostiene (1962: 351) que, "en cierto sentido, las organizaciones están permanentemente a merced de sus operadores de los niveles inferiores". Reconociendo que el control jerárquico nunca es perfecto y que los encargados de la implementación de las políticas pueden tener mucho poder, Baum (1974) construyó una teoría sobre el impacto judicial, contraria a la interpretación tradicional de la jerarquía en las organizaciones. Baum propone que "en lugar de considerar como una anomalía el poder que pudieran poseer los agentes de los niveles inferiores, podríamos comenzar por presuponer que son ellos quienes de hecho determinan el contenido de las políticas que llevan a cabo", Baum acepta que esta premisa no puede, tal vez,

sostenerse empíricamente, pero afirma que su uso "nos permite descubrir las fuerzas que contrarrestan la autonomía, en vez de darlas por sentado". (Baum 1974: 6).

El poder que tienen los participantes de nivel inferior en las organizaciones aumenta a causa de las actividades de sus superiores, quienes suelen tener muy poco conocimiento de lo que sus subordinados hacen. Por eso, la supervisión del comportamiento de los subordinados, resulta ser una cuestión muy importante en el estudio de las organizaciones complejas. Existen muchos mecanismos mediante los cuales los superiores se mantienen informados sobre las actividades operativas, entre éstos destacan los informes, las inspecciones, los contactos personales y las investigaciones formales. Sin embargo, como lo revela el estudio de Kaufman (1973), los sistemas de retroalimentación administrativa suelen ser inadecuados y es frecuente que los superiores no quieran saber nada sobre las actividades operativas. Sólo se logrará incrementar el nivel de acatamiento por parte de los subordinados, si se otorgan superiores accesibles. (Para una discusión más completa sobre este asunto, consúltese: Kaufman, 1960; Dow, 1967: cap. 12; Wilensky, 1967).

La bibliografía sobre el impacto de las decisiones judiciales, tiene también mucho que aportar al diseño de una teoría sobre la implementación de las políticas. Hasta la fecha, la mayoría de los estudiosos del impacto judicial se han dedicado más a la investigación empírica que al desarrollo teórico. Sin embargo, algunos han enumerado variables que podrían servir para explicar sus observaciones y otros han elaborado teorías parciales sobre el impacto judicial.[4] Tomando como base la teoría de la relación entre superiores (la Suprema Corte y los tribunales de apelación) y subordinados (juzgados y agencias administrativas), Krislov (1965) postula que los subordinados aceptan y acatan las directrices de los superiores, cuando existen los incentivos para obedecer. Krislov identi-

[4] Como ejemplos, véanse los siguientes textos: Wasby (1970), Johnson (1967), Petrick (1968), Dolbearc y Hammond (1971). Grossman (1970), Brown y Stover (1974).

fica tres áreas de posible motivación a favor del acatamiento -los beneficios personales, psicológicos y colectivos- y argumenta que:

> el acatamiento alcanza su mayor nivel cuando las ventajas personales son las mayores posibles, cuando los mecanismos de sanción contra la oposición son contundentes y severos, y cuando la legitimidad de la autoridad que imparte los incentivos y sanciones es conocida. A la inversa, el acatamiento estará en su punto más bajo cuando todas las ventajas individuales favorezcan el surgimiento de actitudes de oposición, cuando las sanciones de la organización sean indulgentes y -aún más importante- cuando la aplicación sea errática y la legitimidad de la más alta autoridad esté en duda (Krislov, 1965: 136).[5]

Otro estudio importante, en relación con nuestros propósitos, es el análisis de Dolbeare y Harrnmond (1971) sobre el impacto de las decisiones de la Suprema Corte de los Estados Unidos en las prácticas de oración en las escuelas. Los autores identifican cuatro categorías de actores que moldean la respuesta a las resoluciones de las cortes: la naturaleza de la decisión, los mecanismos y procedimientos institucionales, el contexto político-cultural y los intereses, prioridades, preferencias y comportamiento de los actores políticos. Al hacer este planteamiento señala (1971: 134) que "categorías similares o análogas pueden aplicarse a otros tipos de políticas generadas por otras instituciones del gobierno nacional".

Por último, existen varios estudios acerca de las relaciones intergubernamentales, que tratan directamente el problema de la implementación y que permiten identificar los problemas de las relaciones en y entre las organizaciones. Algunos de esos estudios son los de Bailey y Mosher (1968), Sundquist (1969), Derthick (1970,

[5] El trabajo de Krislovse basa en los estudios de Bamard (1938), March y Simon (1958), Blau y Scott (1962). Para ver cómo se ha desarrollado recientemente estas nociones, véase Baurn (1974).

1972), Pressman y Wildavsky (1973). Estas obras ofrecen diversas perspectivas sobre los conflictos entre funcionarios nacionales, estatales y locales, y señalan la interdependencia de los funcionarios públicos en todos los niveles del gobierno. Además, y esto es lo más importante, identifican los factores que perturban el proceso de implementación en organizaciones que no están ni bien integradas ni autocontenidas. Por ello, insisten en la autonomía de los subordinados, tanto por lo que se refiere al tratamiento de los asuntos internos como al de los interorganizacionales.

Una perspectiva teórica

El punto de partida más apropiado para la elaboración de nuestro marco teórico, es la política misma que establece los objetivos y las metas. Es aquí donde comienza el proceso de implementación. Siguiendo a Lowi (1964) Y a Froman (1968), entendemos que el proceso de implementación variará de acuerdo con las características de la política a ponerse en práctica. A diferentes tipos de decisión, corresponderán determinados procesos, estructuras y relaciones entre los factores que influyen en la ejecución de la política pública.

Clasificaremos las políticas de acuerdo con dos características distintivas: la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso en torno de las metas por parte de los participantes en el proceso de implementación. El elemento delcambio es importante por lo menos por dos razones. La primera, es que la implementación estará condicionada por el grado en que la política a implementar difiera de políticas anteriores. Como sugieren diversos autores (Braybrooke y Lindblom 1963; Lindblom, 1965; Wildavsky, 1974), los cambios graduales acumulativos tienen mayor posibilidad de producir respuestas positivas que los cambios drásticos. En ese mismo sentido, Derthick (1970: 63) afirma que la respuesta de los gobiernos estatales a las iniciativas federales "depende en parte de

si la subvención está destinada a alguna actividad en la que ellos ya estaban involucrados o no".

La segunda razón es que el proceso de implementación es influido por la magnitud del cambio requerido en las organizaciones. El análisis de Kaufman (1971) sugiere que es más probable que la implementación sea efectiva cuando no se le exige a la dependencia pública responsable ninguna reorganización drástica. Esta opinión es reforzada por la argumentación de Levine (1968) en el sentido de que muchos de los errores de los programas sociales de la Gran Sociedad, durante la administración Johnson, fueron resultado de las ingentes demandas que se plantearon a las estructuras y a los procedimientos administrativos vigentes. Será más difícil poner en práctica aquellas políticas que obligan a cambios profundos de las relaciones entre los participantes durante la implementación, que aquellas otras que demandan únicamente cambios marginales en las relaciones establecidas.

El otro rasgo crítico de la política es el grado de conflicto o consenso en torno a sus objetivos y metas. ¿Hasta qué punto concuerdan los funcionarios responsables respecto a las metas del programa? Dolbeare y Hammond (1971: 137-138) insinúan la importancia que para un programa puede tener el conflicto en torno a las metas, cuando sugieren que "las posiciones valorativas de funcionarios y líderes... pueden ser determinantes para el resultado final de la política".

Al hacer una revisión de la bibliografía sobre el cambio programado en las organizaciones, Gross y asociados (1971: 24-29) identifican varios de los factores que condicionan el consenso en torno a las metas y que, por esa vía, afectan a la implementación misma. Uno de esos factores es la medida en la que los subordinados -o los responsables de la implementación- han participado en la elaboración de la decisión política. El estudio bibliográfico descubre que existen razones para sostener las siguientes afirmaciones:

1) la participación favorece el surgimiento de un buen espíritu de equipo entre el personal, y un buen espíritu es una condición necesaria para que la implementación tenga éxito; 2) la participación permite que haya mayor compromiso, y un alto grado de compromiso es necesario para realizar el cambio; 3) la participación permite comprender mejor las razones para introducir una innovación dada, y una mayor claridad es requisito indispensable para la implementación; 4) tomando en consideración el postulado de la resistencia básica al cambio, puede afirmarse que la participación permitirá reducir la resistencia inicial y, en consecuencia, facilitará el éxito en la implementación; y 5) los subordinados tenderán a oponerse a cualquier innovación, cuando ésta haya sido puesta en marcha por iniciativa exclusiva de los superiores.

Sin embargo, no se puede sostener que la participación de los subordinados en la elaboración de la decisiones necesariamente redunde en el consenso en torno a las metas. Tampoco puede concluirse que se eliminarán los problemas inherentes a la implementación una vez alcanzado el consenso en torno a las metas.

La combinación de estos dos rasgos permite elaborar una tipología de las políticas públicas como la que se muestra en la Figura 2. No es sorprendente que la mayoría de las políticas se localicen en las categorías "grandes cambios/consenso bajo" y "cambios menores/consenso alto". Los programas que requieren grandes cambios ocasionan frecuentemente conflictos en torno a las metas por parte de los actores principales, en tanto que el consenso en torno a las metas suele ser muy alto cuando se exigen bajos niveles de cambio. Las políticas correspondientes a la categoría de "grandes cambios/consenso bajo" evolucionan en medio de prolongadas controversias; éste ha sido el caso de la Ley sobre Educación Elemental y Secundaria de 1965, de la Ley de Oportunidad Económica de 1964, de la legislación sobre Atención Médica de 1965, de las reformas

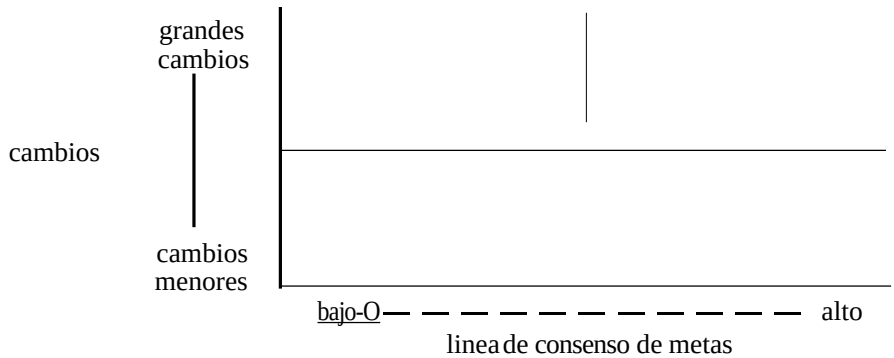


FIG. 2. *Dimensiones de evolución en la implementación de politicas.*

fiscales más importantes, de las reformas radicales de las estructuras burocráticas y del transporte diario de escolares. En contraste, las pugnas que provocan las políticas correspondientes a la categoría de "cambios menores/consenso alto" son menos graves. Este tipo de políticas corresponde al incrementalismo, un enfoque que estipula que las decisiones políticas en curso dependen en gran medida de las decisiones previas. Por definición, las políticas incrementales desalientan la controversia recurriendo a la estrategia de desviarse en muy pequeña medida de la ruta trazada por los arreglos y prácticas anteriormente establecidos (Braybrooke y Lindblom, 1963; Wildavsky, 1974).

Estos dos tipos de políticas caracterizan al sistema político norteamericano. Sin embargo, también suelen encontrarse excepciones a este patrón. Aunque las políticas adoptadas inmediatamente después del ataque a Pearl Harbor, en 1941, estipulaban grandes cambios (las fábricas fueron reestructuradas para producir armamento y se introdujo el racionamiento de bienes escasos y de materias primas), había un amplio consenso respecto a la pertinencia de tales acciones. El programa espacial y el Cuerpo de Paz son otros ejemplos de políticas de "grandes cambios/consenso alto". Por

último, a pesar de que el consenso suele acompañar a la mayoría de las políticas que implican cambios menores, no es raro encontrar casos de políticas que corresponden a la categoría de "cambios menores/consenso bajo". Esto ocurre con frecuencia cuando a algunos programas polémicos, como el de apoyo federal a la educación, el de la atención médica y los de bienestar social, se les vuelve a conceder autorización de operar con algunas pequeñas modificaciones en los niveles de asignación de recursos o en las fórmulas de distribución de fondos. Por lo tanto, aunque la política adoptada se aleje muy poco de las diseñadas en el pasado puede iniciar una controversia duradera.

Al desarrollar esta tipología de las políticas públicas estamos partiendo del supuesto de que la eficiencia de la implementación depende, parcialmente, del tipo de política en cuestión y de que los factores específicos que facilitan o impiden la realización de los objetivos de un programa suelen variar de un tipo de política a otro. Más específicamente, nuestra hipótesis apunta que la implementación tendrá más éxito cuando sólo se requieran cambios marginales y cuando el consenso en torno a las metas sea alto. A la inversa, cuando se ordenan grandes cambios y el consenso respecto a las metas es muy escaso, las perspectivas de una implementación efectiva serán sumamente dudosas. Más aún, podemos afirmar que las políticas que impliquen grandes cambios y, simultáneamente, un alto grado de consenso, serán implementadas con mayor éxito que aquellas que supongan cambios menores pero también escaso consenso. Nuestras previsiones indican que el consenso en torno a las metas ejerce una mayor influencia sobre el proceso de implementación que el elemento del cambio. Teniendo en cuenta estas sugerencias (O hipótesis), es indispensable que prestemos ahora atención al examen de los factores (o variables independientes) implicados en el proceso de implementación.

Un modelo del proceso de implementación de las políticas

Nuestro modelo básico -descrito en la Figura 3- postula la existencia de seis variables que definen los vínculos entre la política y su desempeño. Este modelo especifica las relaciones entre las variables independientes y la variable dependiente, así como también las relaciones entre las variables independientes mismas. Los vínculos que se exponen representan hipótesis implícitas que podrían ser puestas a prueba empíricamente, en caso de que pudieran construirse indicadores satisfactorios y se pudiera reunir la información adecuada. Si se aborda el problema de esta manera, hay mayores posibilidades de captar los procesos mediante los cuales las decisiones políticas se ponen en práctica, que si sólo se relacionan superficialmente las variables independientes y las dependientes (Van Meter y Asher, 1973). El modelo ha sido elaborado sobre la base de los tres conjuntos de obras ya mencionadas y a partir de la investigación e intuiciones de los propios autores en su estudio del proceso de implementación.

NORMAS y OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS

Como nuestro interés principal se concentra en los factores que determinan el desempeño de las políticas, la identificación de indicadores adecuados de desempeño es una etapa decisiva en el análisis. Los indicadores de desempeño permiten determinar el grado de cumplimiento de las normas y los objetivos. Los estándares y los objetivos están contenidos en las metas generales enunciadas en la decisión política. Sin embargo, trascienden las generalidades del documento legislativo, ya que proporcionan reglas concretas y más específicas para la evaluación de la ejecución del programa. En ciertos casos, estas normas y objetivos aparecen claramente estipulados y son fácilmente medibles. Por ejemplo, el Proyecto para el Desarrollo Económico de Oakland pretendía crear

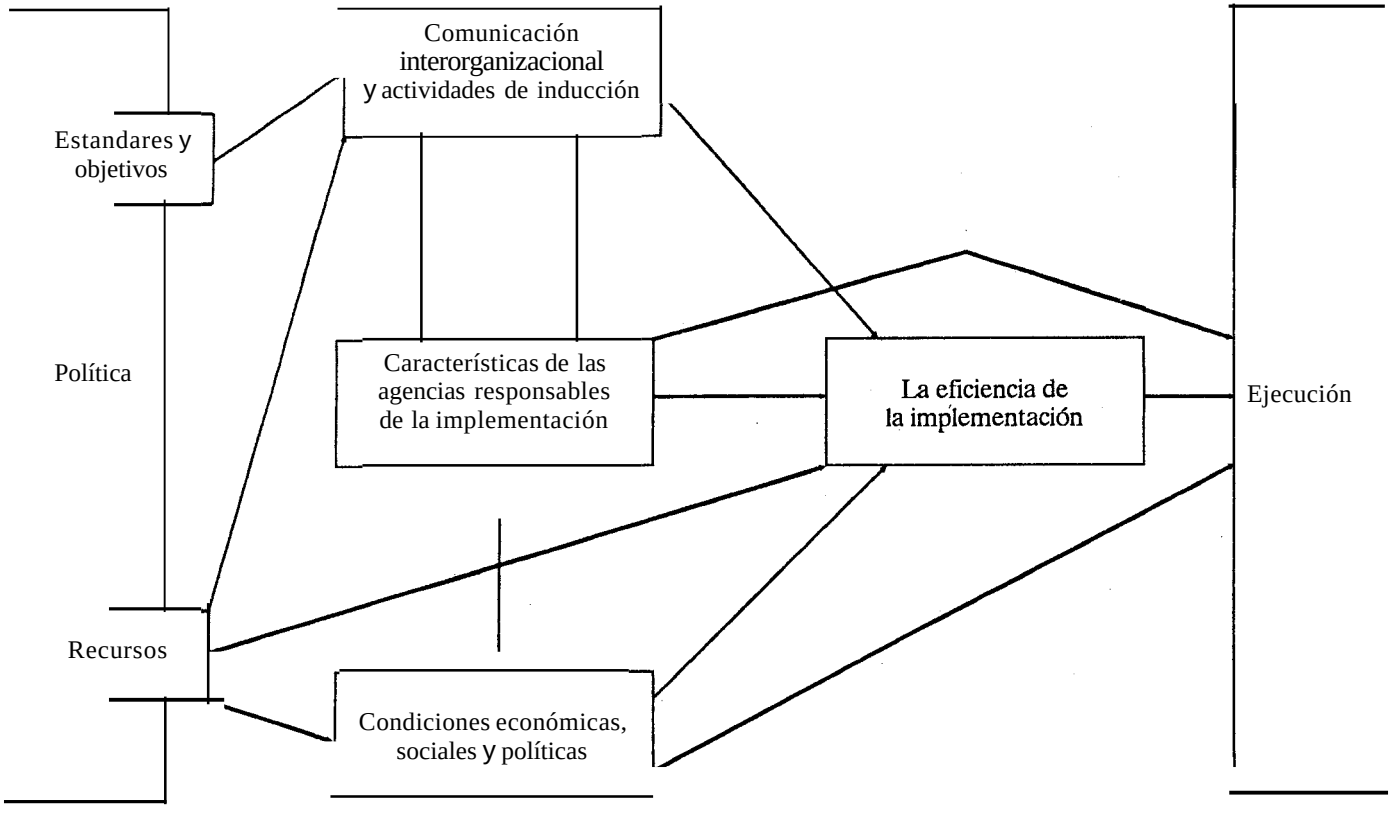


FIG.3. *Un modelo del proceso de implementacton de las políticas.*

puestos de trabajo para los desempleados a través de numerosos proyectos de obras públicas - como, la construcción de un hangar en el aeropuerto, de una terminal marítima, de un parque industrial portuario y de una vía de acceso al recientemente construido coliseo de la ciudad - (Pressman y Wildavsky, 1973). Para conocer si la implementación había sido exitosa, bastaba con determinar el número de empleos creados, la identidad de quienes fueron contratados y el grado de avance en los proyectos de obras públicas.

En la mayoría de los casos, sin embargo, es mucho más difícil identificar y medir el desempeño. Esto puede deberse a la extensión del programa o a la naturaleza compleja y de largo alcance de sus metas. Puede también ser consecuencia de ambigüedades y contradicciones en la enunciación de las normas y los objetivos. Sin embargo, es preciso reconocer que la ambigüedad puede ser propiciada deliberadamente por quienes elaboran las políticas, con el fin de contar con el consenso de los responsables de la implementación en los otros niveles de la organización o del sistema de ejecución de las políticas. Aún así, "el estudio de la implementación no puede tener éxito ni fracasar si no existe alguna meta en relación con la cual pueda ser valorada" (Pressman y Wildavsky, 1973: XIV). Para determinar cuáles son los estándares y los objetivos se puede recurrir a las declaraciones de quienes elaboran las políticas, las cuales se encuentran diseminadas en diversos documentos o a los reglamentos y lineamientos del programa, en los que se establecen los criterios para la evaluación de la política. Sin embargo, en algunos casos los estándares y los objetivos de la política tendrán que ser construidos por el propio investigador. Podría incluso resultar deseable utilizar los criterios de evaluación que emplean los grupos a los que se dirige la política. En última instancia, la elección de las unidades para medir el desempeño depende de los propósitos que alientan la investigación (Rivlin, 1971; Rossi y Williams, 1972).

LOS RECURSOS DE LA POLÍTICA

Las políticas contienen otros elementos, además de los estándares y objetivos para juzgar la implementación. También proveen de los recursos necesarios para administrarlas. Estos recursos pueden incluir fondos u otros incentivos para estimular o facilitar la implementación efectiva. (Una exposición más detallada de la utilidad de los incentivos puede encontrarse en Levine, 1972 y Schultze, 1969). Es evidente que los fondos no suelen ser suficientes. Así por ejemplo, el estudio de Derthick (1972: 87) sobre Nuevas Comunidades, programa desarrollado durante los años de Johnson, indica que la limitación de los incentivos federales fue uno de los factores que más contribuyeron al fracaso de ese programa:

> Para inducir a los gobiernos locales a aceptar el peso que suponía desarrollar nuevas comunidades dentro de las ciudades, el gobierno federal tenía que ofrecerles algo valioso a cambio. El Presidente supuso que los terrenos federales a bajo precio serían idóneos para este fin, pero la suposición resultó errónea.

En nuestro modelo se incluyen cuatro factores adicionales: la comunicación entre las organizaciones y las actividades de inducción, las características de las agencias responsables de la implementación, la influencia del ambiente económico, social y político sobre la jurisdicción u organización donde la implementación tiene lugar y la disposición de los encargados de la misma. Cada uno de estos factores está compuesto por diversas variables, algunas de las cuales serán identificadas en este texto.

LA COMUNICACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES Y LAS ACTIVIDADES PARA OBLIGAR A LA ACCIÓN

La eficiencia de la implementación exige que las normas y los objetivos de un programa sean comprendidos cabalmente por los individuos a quienes corresponde su relación. De ahí que resulte

indispensable preocuparnos por la claridad con que los estándares y objetivos han sido formulados, la exactitud con que son comunicados a los encargados de la implementación y la congruencia (o uniformidad) con que diversas fuentes de información los difundan. Ni los estándares ni los objetivos pueden ponerse en práctica a menos que se les exprese con claridad suficiente, de modo que los responsables de la implementación puedan saber qué es lo que realmente se espera de ellos. La comunicación en y entre las organizaciones es un proceso complejo y difícil. Al transmitir mensajes hacia los niveles inferiores de una organización, o de una organización a otra, los comunicadores los distorsionan inevitablemente - ya sea voluntaria o involuntariamente (Downs, 1967: 133-136) –. Más aún, cuando diferentes fuentes de comunicación elaboran interpretaciones contradictorias de las normas y los objetivos, o cuando la misma fuente ofrece interpretaciones sucesivas incompatibles entre sí, los responsables de la implementación enfrentarán grandes dificultades para poder dar cumplimiento a las intenciones de la política. Por eso es que las perspectivas de una implementación efectiva aumentarán de acuerdo a la claridad con que los estándares y objetivos sean definidos y de acuerdo con la exactitud y coherencia con que sean comunicados.

Frecuentemente el éxito de la implementación requiere mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación (los subordinados) actúen de acuerdo con las normas y los objetivos de la política. Como ha observado Neustadt (1960: 18), las instrucciones presidenciales no son de efecto inmediato, requieren la presencia de algún mecanismo que obligue a la acción.

En el contexto de una sola organización, los superiores pueden tener acceso a una amplia gama de mecanismos de *enforcement.* Cuentan con amplio poder sobre las personas: el reclutamiento y la selección, la asignación y la reubicación, el ascenso y la promoción

y, en última instancia, el despido. Además, tienen control sobre las asignaciones presupuestales de las oficinas y del personal operativo y pueden incrementarlas o reducirlas en respuesta al desempeño, sea éste satisfactorio o deficiente. Así pues, aunque no puedan obligar a la obediencia, los superiores tienen la posibilidad de influir en el comportamiento de sus subordinados.

En cambio, muchos de esos mecanismos están ausentes cuando se trata de las relaciones entre miembros de diferentes organizaciones o cuando las relaciones se dan entre funcionarios federales, estatales y locales. Schultze (1969: 202) ha resumido la situación de la siguiente manera:

> en tales situaciones no se puede ordenar la ejecución de las acciones. No existe jerarquía alguna de funcionarios ubicados en la misma línea de mando que pueda ser invocada para impulsar la acción hacia un conjunto de objetivos predeterminados. En esos casos, la especificación cuidadosa de planes y objetivos por parte de una instancia pública no será suficiente para garantizar la eficiencia de los programas.

En el contexto de las relaciones entre organizaciones (o gobiernos) resultan de suma importancia dos tipos de actividades de inducción o seguimiento. En primer lugar, las actividades de asesoría y de asistencia técnica. Frecuentemente, los funcionarios de más alto nivel pueden hacer mucho para facilitar el éxito de la implementación si auxilian a los subordinados en la interpretación de los reglamentos y lineamientos federales, si estructuran sus respuestas a las varias presiones políticas y si obtienen los recursos físicos y técnicos necesarios para poner en práctica una política.

En segundo lugar, los superiores (o los funcionarios federales) pueden respaldarse en una gran variedad de sanciones, tanto positivas como negativas. Podemos analizar este aspecto recurriendo a la distinción que hace Etzioni (1961: 5-8) entre poder normativo,

poder remunerativo y poder coactivo. A pesar de que el gobierno federal no es, en el sentido que hemos utilizado el término, un "superior" en sus relaciones con los estados y las localidades, podemos usar analógicamente esta noción como un instrumento para organizar nuestro pensamiento en torno a las relaciones entre organizaciones y el papel de la inducción.

El uso de los poderes normativo y remunerativo es sumamente frecuente. Por ejemplo, el gobierno federal procura ejercer influencia en las actividades estatales y locales a través de la asignación y el manejo de recompensas simbólicas y materiales. Una de las técnicas más importantes para el ejercicio de la influencia federal es la socialización, persuasión y cooptación de los actores estatales y locales. Al intentar establecer alianzas profesionales en torno de sus organizaciones y de sus cargos, los funcionarios federales tratan de cultivar aliados dispuestos a implementar voluntariamente sus políticas en los niveles estatal y local. Este procedimiento es muy importante, ya que la fragmentación del sistema federal hace virtualmente imposible una supervisión efectiva (véase por ejemplo Kaufman, 1960; Derthick, 1970; Bailey y Mosher, 1968 y Etzioni, 1965).

Otra manera de ejercer influencia, es lograr que los estados y las localidades participen activamente en un programa. La perspectiva de recibir recursos monetarios del gobierno federal suele ser un buen incentivo para asegurar que los gobiernos locales acepten los objetivos de la política federal. Éste puede ser un buen punto de partida. La investigación ha demostrado que la influencia federal en aspectos determinados de un programa aumentan a medida que la magnitud de la contribución financiera federal se eleva (Porter, 1973: 85; Derthick, 1970: 69-70).

Por último, los funcionarios federales pueden incidir en la participación y la cooperación estatales y locales cuando les ofrecen servicios valiosos. Por ejemplo, muchas subvenciones federales logran adhesión al destinar un porcentaje considerable del

financiamiento del programa a cubrir los costos de administración de los niveles estatal y local. Además, pueden ofrecer a las organizaciones participantes servicios de apoyo tan importantes como asesoría técnica, préstamos al personal, investigación.

Los funcionarios federales tienen también a su disposición instrumentos más apremiantes, que van desde las formas más amables hasta las más contundentes de poder coactivo. Una práctica común consiste en solicitar a los estados y a las localidades que diseñen con todo detalle sus planes para administrar programa federal. Una vez que cuenta con garantías suficientes, el gobierno federal asigna los fondos sobre la base de que podrán ser revocados si las condiciones especificadas del plan no se cumplieran. A través de este inecanismo, los funcionarios federales buscan "el acatamiento por adelantado" (Derthick, 1970: 209). Otra estrategia similar consiste en especificar las condiciones y los requisitos procedurales que acompañan la aprobación de los fondos federales, tales como la presentación de informes detallados y el establecimiento de sistemas de contabilidad muy precisos. Por esta vía, el gobierno federal puede asegurar que se cumplan las intenciones esenciales de sus objetivos. Sin embargo, como apunta Derthick (1970: 200), este procedimiento no está exento de peligros:

> La especificidad acarrea riesgos... Mientras más específico sea el lenguaje de los requisitos federales, menor será la capacidad de adaptación del gobierno federal a las peculiaridades estatales y mayor será el peligro de que las limitaciones federales queden al descubierto para obligar a la obediencia.

Más aún, reglamentos y lineamientos muy estrictos pueden inducir a cierto desvío de las metas: los funcionarios estatales y locales pueden empeñarse en cumplir las exigencias con la intención de obtener fondos y evitar sanciones, ignorando los objetivos centrales del programa. Para enfrentar estos problemas, los

funcionarios federales tienden a emplear los métodos de vigilancia más confiables a su disposición: visitas al lugar de la implementación, evaluaciones del programa, inspecciones administrativas y controles de gestión, auditorías y otros mecanismos de información - como la elaboración de informes por parte de asesores no gubernamentales, con el encargo de vigilar la operación de las unidades gubernamentales estatales y locales (véase, por ejemplo, Downs, 1967: 145-153; Blau y Scott, 1962: 170-172; Kaufman, 1973). Wilensky (1967: 60-61) añade, empero, una importante advertencia sobre las limitaciones de la vigilancia:

> Donde varían los productos del trabajo o donde las condiciones locales de operación son cambiantes, suelen proliferar los sistemas de vigilancia. Esta maquinaria suele ser ineficaz, especialmente cuando el personal local tiene que someterse a continuas inspecciones ya sea por parte de gente ajena a su profesión o especialidad o por parte de quienes tienen diferentes convicciones ideológicas... Cuando... la distancia doctrinal entre los inspectores y el personal es grande, el bloqueo de información resultante puede impedir que los altos directivos tomen conciencia de la problemática local y que se adapten a ella, así como también puede debilitar su habilidad para comunicar nuevas metas a las diversas unidades locales.

Es probable que la forma más amenazante de la influencia federal sea el poder retirar o retener los fondos destinados a los estados y a las localidades. Ésta es el arma de uso extremo en el arsenal de influencia del gobierno federal. Sin embargo, rara vez se utiliza. Puede causar desconcierto entre todos los involucrados y dañar al único aliado que el gobierno responsable federal tiene en la zona de implementación: las instancias estatales o locales de implementación. Habitualmente, el gobierno negocia con los funcionarios estatales y locales en un esfuerzo por obtener el mayor

nivel de adhesión posible, sin retener el financiamiento. De esta manera, los funcionarios federales suelen abstenerse de lanzar amenazas directas que pudieran deteriorar las relaciones de cooperación con los encargados de la implementación y generar hostilidad en el Congreso, con el resultado de malograr las metas del programa. (Derthick, 1970: 207-214). Una práctica más generalizada es la de realizar auditorías excepcionales, que tienen lugar cuando se requiere que ciertas sumas de dinero sean devueltas a las arcas federales. Por último, el mero conocimiento de la capacidad del gobierno federal para retener fondos y la conciencia de que existe un proceso regular de auditorías, pueden actuar como poderosos disuasivos de comportamientos equivocados (equivocados, desde el punto de vista de los superiores).

LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTANCIAS RESPONSABLES DE LA IMPLEMENTACIÓN

En este componente del modelo se incluyen numerosos factores. Los estudiosos de la política burocrática han identificado muchas de las características de las agencias administrativas que influyen en su desempeño político. Ripleyet. *al.* (1973:10), por ejemplo, define la estructura burocrática como el conjunto de aquellas "características, normas y patrones de relación en las dependencias ejecutivas, que tienen relación potencial o real con el desarrollo de las políticas".

Al igual que Ripley, nosotros consideramos que este componente incluye tanto los rasgos estructurales formales de las organizaciones como los atributos informales de su personal. También nos interesan los vínculos de la instancia responsable con otros participantes en la puesta en práctica de las políticas. Sin tratar de hacer una lista exhaustiva de estos elementos, sugerimos algunas características que pueden tener efectos diversos en la capacidad de una organización para implementar una política:

a) la competencia y el tamaño del personal de una agencia;
b) el grado de control jerárquico de las decisiones y los procesos de las subunidades de las agencias responsables;
e) los recursos políticos de una agencia (como por ejemplo, el apoyo de legisladores y ejecutivos);
d) la vitalidad de una organización;
e) el grado de comunicación "abierta" que exista en una organización (es decir, las redes de comunicación con intercambios horizontales y verticales libres y un margen relativamente amplio de discrecionalidad en el trato con personas ajenas a la organización);
f) los nexos formales e informales de la instancia con el grupo encargado de la elaboración de las políticas o de su inducción.

LAS CONDICIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y POLÍTICAS

El impacto de las condiciones económicas, sociales y políticas en las políticas públicas ha sido objeto de gran atención durante la década pasada. Los estudios de política estatal comparada y de políticas públicas han mostrado un interés particular en identificar la influencia que estas variables del entorno ejercen en los resultados de las decisiones políticas (véase, por ejemplo, Sharkansky, 1967,1971; Sharkanskyy Hofferbert, 1969; Cnuddey Mcrone, 1969; Dye, 1966; Hofferbert, 1964). El impacto de estos factores en la implementación de las decisiones políticas ha recibido muy escasa atención, a pesar de que ejercen una profunda influencia en el desempeño de las organizaciones responsables.

Con el fin de ilustrar este aspecto proponemos que se consideren las siguientes preguntas, relacionadas con el entorno económico, social y político que puede afectar a la jurisdicción u organización donde la implementación tiene lugar:

a) ¿Son suficientes los recursos económicos disponibles en la jurisdicción (u organización) para sostener con éxito un proceso de implementación?
b) ZEn qué medida (y de qué manera) afectará la implementación de la política las condiciones socioeconómicas prevalecientes?
c) ¿Cuál es el estado de la opinión pública? ¿Qué tanta atención se presta al problema que enfrenta la política?
d) ¿Favorecen o se oponen las élites a la implementación de la política?
e) ¿Cuál es la inclinación política de la jurisdicción (u organización) responsable de la implementación? ¿Hay oposiciones o apoyos hacia la política?
f) ¿En qué medida se han movilizado a favor o en contra de la política los grupos de interés privados?

LA ACTITUD DE LOS ENCARGADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

Cada uno de los componentes del modelo que hemos expuesto debe ser visto a trasluz de las percepciones de los responsables de la implementación dentro de la jurisdicción de la que se está llevando a cabo la política. Hay tres elementos del comportamiento de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad y buena voluntad para ejecutar la política: su conocimiento (comprensión, discernimiento) de la política, la orientación de su respuesta a la misma (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de su respuesta.

Es muy importante el conocimiento que los responsables tienen de la intención general de la política, así como de sus normas y objetivos específicos. Más aún, el éxito de la implementación puede malograrse cuando los funcionarios no son conscientes de desacuerdo con la política. Ya hemos analizado algunos de los aspectos de este fenómeno. Sin embargo, queremos insistir en el riesgo de que los encargados de la implementación malinterpreten un mensaje

claro si la decisión parece contravenir sus convicciones más profundas. En condiciones de "disonancia cognoscitiva" (Festinger, 1957), el 'indivuduo puede intentar hacer contrapeso al mensaje desagradable recurriendo a su propia percepción de lo que debería ser la decisión (véase, por ejemplo, Wasby, 1970: 98).

También es de importancia decisiva la disposición de los responsables hacia las normas y los objetivos. Los encargados de la implementación pueden hacer fracasar la ejecución de una política cuando rechazan los objetivos contenidos en ella (véase, por ejemplo, Peltason, 1961; Dolbeare y Hammond, 1971; Etzioni, 1961; Wasby, 1970; y Derthick, 1970). A la inversa, la aceptación amplia de normas y objetivos por parte de los responsables de la administración de la política incrementará considerablemente el potencial de una ejecución exitosa (Kaufman, 1960). Lo menos que puede decirse es que las actividades compartidas parecen facilitar el proceso de implementación. Los objetivos de una política pueden ser rechazados por muy diversas razones: pueden ofender los sistemas de valores personales de los responsables, lesionar lealtades externas a la organización, poner en riesgo el interés propio, o afectar relaciones ya existentes al otorgarles preferencia. Sintetizando este fenómeno, Petrick (1968: 7) ha escrito acerca "de la dificultad que enfrentan los grupos humanos para realizar eficazmente acciones de las que no están profundamente convencidos".

Por último, la intensidad de la actitud de los encargados puede afectar también la ejecución de la política. Aquellos que tienen una preferencia completamente opuesta pueden llegar a desafiar directa y abiertamente los objetivos del programa. Cuando esto ocurre, la implementación queda en entredicho, ya que los subordinados - como los estados o las localidades - pueden negarse por completo a participar en el programa (véase Bailey y Mosher, 1968). Actitudes de menor intensidad pueden provocar que los responsables intenten desviar o evadir clandestinamente sus obligaciones, cosa que suele ser un patrón de conducta generalizado (véase, por

ejemplo, Lazin, 1973). En estas condiciones, uno deberá indagar qué papel juega la vigilancia y la coerción, con el fin de explicar las variaciones en la eficacia de la implementación. En suma, el investigador deberá reunir múltiples indicadores sobre diversos elementos relacionados con la actitud de los encargados de la implementación.

VINCULaS HIPOTÉTICOS ENTRE LOS COMPONENIES DEL MODELO

A pesar de que presentamos nuestra argumentación en términos estáticos, es importante que se reconozca el carácter dinámico del proceso de implementación. Factores capaces de afectar la ejecución de una política en sus etapas iniciales, pueden tener muy poca relevancia en algún momento posterior. En consecuencia, es fundamental que el estudio de la implementación sea diacrónico. Las relaciones que pudieron haberse identificado en algún momento no deben aplicarse indiferentemente a distintos periodos del proceso. Con esta advertencia, vamos a describir y a justificar brevemente algunas relaciones hipotéticas (véase la Figura 3).

Los estándares y los objetivos de las políticas ejercen un efecto indirecto en el desempeño; su influencia en la variable dependiente está mediada por otras variables independientes. Evidentemente, la prestación de servicios públicos estará influida por la forma en la que las normas y los objetivos sean comunicados a los responsables de la implementación y por el grado en que esas mismas normas y objetivos faciliten la supervisión y el condicionamiento de la conducta. Los estándares y objetivos tienen un impacto indirecto en la actitud de los responsables a través de las actividades de comunicación entre las organizaciones. Las respuestas de los responsables frente a la política estarán basadas, en parte, en las percepciones e interpretaciones que tengan de los objetivos. Esto no quiere decir que un buen nivel de comunicación contribuya necesariamente a una disposición positiva por parte de los encarga-

dos de la implementación. Sin embargo, las variaciones en el apoyo que los operadores prestan a las políticas federales pueden ser explicadas parcialmente atendiendo a su entendimiento e interpretación de las normas y los objetivos. así como a la manera en la que éstos les fueron comunicados.

Los estándares y los objetivos tienen también un impacto indirecto en la disposición de los responsables a través de las actividades que tratan de obligar a su cumplimiento. En efecto, aportan los fundamentos que permiten a las autoridades sustentar su relación con los encargados de la implementación, pertenecientes a otras organizaciones. Por ejemplo, las normas y los objetivos imponen límites a las sanciones a las que las autoridades pueden recurrir legítimamente; de igual manera, ayudan a definir los márgenes de discrecionalidad concedidos a las agencias responsables. Cuando se autoriza la retención de fondos, es también posible ejercer diversas modalidades de poder coactivo. Por el contrario, cuando no se permite la retención de fondos, los superiores se ven obligados a valerse exclusivamente de los poderes normativo y remunerativo. Las actividades que buscan hacer cumplir las normas y objetivos pueden alterar la actitud de los responsables, mostrándoles las ventajas de la participación y, muy posiblemente, las desventajas de oponerse a una implementación efectiva. Por lo demás, al emplear la coacción, los funcionarios encargados del control pueden asegurar sólo pasajeramente la subordinación de Jos funcionarios responsables, sin que cambien sus actitudes hacia el programa. Por ejemplo, el recurso a las auditorías excepcionales puede disuadir a los encargados de la implementación de usar los fondos de manera incompatible con las normas y los objetivos de un programa, aun cuando no pueda impedirles que continúen cuestionando su conveniencia.

Proponemos la existencia de vínculos entre los recursos de las políticas y otros tres componentes del modelo. El tipo y la magnitud de los recursos disponibles ejercerán influencia sobre las activida-

des de comunicación y de obligatoriedad. La asistencia técnica y otros servicios pueden suministrarse únicamente cuando han sido previstos en la decisión política. Aún más, las actividades para hacer cumplir normas y objetivos sólo pueden aplicarse si los recursos accesibles son suficientes para sostener esa actividad. Cuando se percibe que vastas cantidades de dinero o de otros recursos están disponibles, los encargados de la implementación pueden tener una actitud más favorable hacia el programa y es posible lograr su adhesión haciéndoles notar la posibilidad de tener parte de esos recursos. Por el contrario, difícilmente aumentaría el apoyo a un programa si los responsables percibieran que su participación activa arroja muy escasos beneficios.

La vinculación entre los recursos y el entorno económico.social y político de la jurisdicción (u organización) responsable de la implementación, sugiere que la disponibilidad de recursos fiscales y de otro tipo puede ocasionar que ciertos ciudadanos particulares y ciertos grupos de interés organizados quieran participar en el programa. En efecto, la perspectiva de obtener beneficios del programa puede hacer que grupos que en otras circunstancias se mantendrían neutrales presionen para que se les conceda la máxima participación. En cambio, cuando se ponen a disposición recursos muy limitados, los ciudadanos particulares y los intereses organizados pueden optar por oponerse a la política, con el pretexto de que los beneficios que reportaría su participación serían mínimos en comparación con los costos potenciales que implicaría (por ejemplo, alguna pérdida de autonomía estatal o local, o la recomposición de la correlación existente de fuerzas).

También se propone la hipótesis de que el entorno económico, social y político de la jurisdicción (u organización) afectará el carácter de las instancias encargadas de la implementación, la actitud de los encargados y el desempeño mismo. Las condiciones del entorno pueden tener un efecto significativo en la disposición y la capacidad de una jurisdicción (u organización) para desarrollar

su estructura burocrática, así como para mantener la vitalidad y la experiencia de las agencias administrativas y el nivel de apoyo político. Las condiciones del entorno tenderán también a influir la disposición de los encargados de la implementación. Cuando los problemas de un programa son graves y se han movilizado en su apoyo ciudadanos y grupos de interés, existe mayor probabilidad de que los encargados de la implementación lleguen a ver con animadversión el programa. Las condiciones del entorno pueden ser asimismo la causa de que los responsables de la implementación lleven a la práctica una política sin modificar sus preferencias personales. El deseo de los responsables de minimizar la hostilidad pública o su inclinación ideológica a responder positivamente a los deseos de la ciudadanía pueden tener influencia en su comportamiento, aunque resulte contrario a sus propias preferencias. Finalmente, consideramos que estas variables del entorno ejercen influencia directa en la prestación de los servicios públicos. Más allá de la disposición de los responsables y de la acción del resto de las fuerzas que contempla el modelo, las condiciones del entorno pueden mejorar o restringir el desempeño de la política

Las diversas características de las instancias responsables de la implementación pueden también afectar la disposición de su personal. La naturaleza de la red de comunicaciones, el grado de control jerárquico y el estilo de liderazgo pueden influir en el grado en el que los individuos se identifican con las metas y los objetivos de la organización, facilitando u obstaculizando la eficacia de la implementación. La disposición del personal también puede ser influida por los nexos formales e informales que mantienen con el cuerpo directivo encargado de elaborar o hacer cumplir las políticas (a saber, si ambos operan o no en el mismo nivel del gobierno, o si Se ha establecido o no una alianza activa entre las altas autoridades y los funcionarios responsables de la implementación).

Proponemos asimismo la posibilidad de que exista una interde-Pendencia entre las actividades de comunicación y subordinación

entre las organizaciones y las características de las agencias responsables. Las actividades que buscan se cumplan las normas y objetivos de una política pueden aportar vitalidad y experiencia adicional a las dependencias, mejorando su capacidad para desarrollar los programas. También puede ser una fuente de apoyo político que facilite la eficacia de la implementación. La naturaleza de las actividades de *enforcement,* incluyendo el suministro de asistencia técnica, estará a su vez influida por las características de las instancias encargadas de la implementación. Debido a que muchos de los mecanismos de obligatoriedad asequibles a los superiores de una organización no pueden ser utilizados cuando la implementación requiere la cooperación interorganizacional o intergubernamental, el tipo de poder al que recurren los superiores - sea normativo, remunerativo o activo - se verá afectado por las relaciones formales e informales existentes entre las organizaciones que elaboran y las que implementan la política. Asimismo, cuando eligen métodos alternativos de control y seguimiento, se puede esperar que los superiores estén siendo sensibles a las características de las instancias encargadas de la implementación. Las dependencias que cuentan con personal competente y con un buen liderazgo requerirán formas de asistencia diferentes a las que necesitan las agencias con personal incompetente y con liderazgo deficiente. De manera similar, las agencias que tienen recursos políticos limitados pueden ser más vulnerables al poder coactivo que las que gozan de amplio apoyo entre los ciudadanos particulares y los funcionarios públicos.

6 Aunque nuestro esquema ha sido elaborado sobre la base de variables dicotómicas, el cambio y el consenso en torno a las metas deben ser considerados como continuos a largo de los cuales se ubican las políticas. A pesar de que hemos decidido hablar en términos de "tipos ideales", reconocemos que las decisiones políticas quedarían ubicadas a lo largo de diversos puntos en las dos dimensiones.

Observaciones adicionales

Vale la pena subrayar algunos de los rasgos distintivos del modelo que hemos presentado. Este modelo delinea varios factores que modelan los nexos entre la política y su desempeño, asimismo especifica qué tipo de relaciones existen entre estas variables independientes. Es también un auxilar en la descripción del proceso de implementación de las políticas y sirve como guía para la investigación, formulando hipótesis sugerentes. Aunque el modelo es relativamente complejo, sostenemos que un análisis de los vínculos propuestos por él puede conducir a la elaboración de explicaciones más sistemáticas sobre el desempeño de las políticas. Aunque no es nuestro propósito exponer con detalle cada uno de los vínculos incluidos en el modelo, podemos ilustrar su utilidad. Si empleamos las tres explicaciones generales sobre el fracaso de la implementación que propuso Kaufman (1973: 2) por vez primera, podremos destacar su importancia al hacer un resumen de nuestro modelo.

EL PROCESO DE COMUNICACIÓN

La eficacia de la implementación exige que los subordinados (encargados) sepan lo que están obligados a hacer. A medida que los mensajes pasan a través de cualquier red de comunicaciones, corren el riesgo de distorsionarse y dar lugar a directrices contradictorias, ambigüedades, incongruencias en las instrucciones y exigencias incompatibles entre sí. Pero aun cuando las directrices y los requisitos son claros, pueden surgir problemas si los subordinados (los encargados) no logran comprender cabalmente lo que se espera de ellos.

Cuatro de los componentes de nuestro modelo abordan este problema: los estándares y los objetivos de la política, la comunicación interorganizacional y las actividades de *enforcement,* las características de la dependencia responsable y la actitud de los

encargados de la implementación. Nos interesa particularmente el grado hasta el cual los estándares y los objetivos de la política son transmitidos con claridad, exactitud, congruencia y oportunidad a los encargados de la implementación. Varios estudios han analizado el impacto que tiene el proceso de comunicación en el desempeño de la política. Los estudios sobre impacto judicial (Milner, 1971; Canon y Kolson, 1971; Wasby, 1973; Dolbeare y Hammond, 1971) han señalado con frecuencia que la incapacidad de los jueces de juzgados menores para acatar las decisiones de los tribunales superiores puede atribuirse, en parte, a su desconocimiento de las resoluciones de esos últimos o a la imposibilidad de comprender plenamente la naturaleza de esas decisiones.

Los problemas inherentes al proceso de comunicación se manifiestan claramente en el caso del Título 1 de la Ley de Educación Elemental y Secundaria de 1965 *(ESEA).i* Los funcionarios de las oficinas de educación en los niveles estatal y local anticiparon que iba a ser una ley de "ayuda general". Muchos de ellos fueron inducidos a creer que, una vez aprobado y sancionado, el programa ofrecería apoyo a una gran diversidad de programas educativos -impresión reforzada por la amplia difusión que se dio a un documento erróneo que enlistaba los programas "permisibles bajo la ley". Sin embargo, el programa contemplaba una serie de requisitos importantes, que destacaban el "enfoque exclusivo'? de la ayuda a niños en desventaja.

Aunque la fórmula del Título 1 para la asignación de los fondos federales precisaba, efectivamente, que la ayuda estaría destinada a los niños en desventaja, no se especificaban ni en la ley original ni en los primeros reglamentos desarrollados por la Oficina Estadounidense de Educación los tipos de programas educativos que podrían cumplir los requisitos para recibir el financiamiento; así, se

7 La información relativa a la implementación del Título 1 del Decreto sobre Educación Elemental y Secundaria de 1965 (ESEA) fue tomada del proyecto de investigación de los autores sobre la implementación de la política federal en educación.

otorgaba un amplio margen de decisión a las instancias estatales y locales para definir sus propios criterios respecto al tipo de beneficiarios y de programas susceptibles de recibir apoyo. Según un funcionario federal, hubo cuando menos un estado que definió al estudiante "en desventaja" como aquel que carecía de educación artística, musical y física. Ese estado aplicó pruebas a los estudiantes de sus sistemas escolares utilizando criterios de "evaluación de las necesidades" y encontró que casi todos estaban "en desventaja". Posteriormente, asignó los fondos del Título 1 para apoyar programas en aquellas tres áreas y distribuyó el financiamiento alejándose de los propósitos fundamentales de la legislación.

En este caso, la ambigüedad y la confusión iniciales se debieron, en gran medida, a que las disposiciones estatutarias tendían principalmente a asegurar la responsabilidad fiscal y sólo tangencialmente se referían a los estándares y los objetivos del programa. En las autorizaciones subsiguientes, el Congreso pudo exponer con mucha mayor especificidad y claridad sus propósitos. Al final, la Oficina de Educación reelaboró sus reglamentos estipulando que debían desarrollarse programas que contribuyeran al mejoramiento de las habilidades cognoscitivas básicas (como las de la lectura y matemáticas). Como resultado, el estado que mencionamos adoptó nuevos criterios de "evaluación de las necesidades", situándose así dentro de los lineamientos federales.

EL PROBLEMA DE LA CAPACIDAD

El éxito de la implementación depende también de la capacidad que tenga la organización responsable para realizar su encomienda. La capacidad de implementar políticas puede verse entorpecida por factores tales como la sobrecarga de trabajo y la preparación deficiente del personal, la insuficiencia de información y de recursos financieros, las restricciones de tiempo. Comentando la incapacidad habitual de los subordinados para cumplir con exactitud las instrucciones de sus superiores, Kaufman (1973:3) escribe: "Al

enfrentarse con exigencias que no puede satisfacer (el subordinado), desarrollará sus propias políticas para manejar la situación. El problema consiste en que sus políticas rara vez coinciden con las de los jefes".

Cuatro de los componentes de nuestro modelo están relacionados con la incapacidad: los recursos de la política (su carácter y cantidad), la comunicación entre organizaciones y las actividades de inducción (el suministro de apoyo político, la asesoría y la asistencia técnica), las características de las dependencias responsables (la competencia del personal, la capacidad de liderazgo, la vitalidad, los nexos formales e informales con quienes -elaboran las políticas) y el entorno económico, social y político (la opinión pública, los grupos de interés organizados, la situación económica de la jurisdicción).

El análisis de Derthick (1972) sobre el programa de la Administración Johnson de creación de comunidades nuevas dentro de las ciudades, ofrece evidencias sobre la forma en la que la incapacidad puede inhibir la implementación. La autora informa que los funcionarios federales enfrentaron obstáculos legales insuperables cuando intentaron vender los terrenos excedentes a bajo precio. Además, el gobierno federal no pudo hacer un uso eficiente de los recursos e incentivos de que disponía.

> Como el gobierno dependía de los funcionarios locales en la medida en la que ellos eran los agentes de su intención básica, todas las deficiencias de estos funcionarios para actuar eficazmente - ya fuera para conseguir apoyo público, para superar la oposición o para conformar una organización administrativa - se convertían en impedimentos propios del gobierno federal mismo (Derthick, 1972: 88).

El fracaso de las activades regulatorias del gobierno suele ser explicado también como una consecuencia de la incapacidad. Por

ejemplo, en el informe que rindió sobre las instancias reguladoras independientes del gobierno federal (1971) el Consejo Asesor sobre Organización Ejecutiva del Presidente Nixon concluia que las debilidades de las dependencias se debían a deficiencias organizativas y estructurales. Asimismo, el monopolio virtual de la industria petrolera sobre la información relativa a las reservas de combustible y a los suministros para el futuro hace extremadamente difícil, si no imposible, la supervisión de las políticas y de las prácticas de las industrias por parte de los funcionarios gubernamentales. Es posible sostener también que los intereses privados pueden ser incapaces de someterse totalmente a los estándares y objetivos de la política gubernamental. Un caso sería el de las compañías de servicios públicos, que al enfrentar las demandas de la Agencia de Protección Ambiental y de otros cuerpos del gobierno, han llegado a alegar que el acatamiento a las normas no es ni económica ni tecnológicamente factible.

CONFLICTOS RELACIONADOS CON LA ACTITUD ANTE LA POLÍTICA

La implementación corre también el riesgo de fracasar si los responsables se rehúsan a hacer lo que se espera de ellos. Los conflictos relacionados con las actitudes surgen cuando los subordinados (los encargados de la implementación) rechazan las metas propuestas por sus superiores. Las metas y los objetivos puden ser rechazados por diversas razones: porque atentan contra los valores personales de los responsables o contra sus relaciones de lealtad con agentes externos a la organización, porque violentan su interés propio o porque alteran rasgos o procedimientos de la organización que los encargados de la implementación desean conservar (Kaufrnan, 1971).

Si bien nos preocupa especialmente el problema de la actitud de los responsables de la implementación, también nos interesan los otros cuatro componentes del modelo que ejercen influencia

directa sobre ese factor: los recursos de la política, la comunicación entre organizaciones y las actividades de inducción, las características de la agencia responsable y el entorno económico, social y político de la organización (O jurisdicción) responsable. La bibliografía existente muestra que hay una preocupación muy extendida respecto al impacto de los conflictos en las actitudes ante la ejecución de la política. Allison (1971: 127-132) sugiere que un conflicto entre el presidente Kennedy y la marina, en torno a la ubicación del bloqueo a Cuba durante la crisis de misiles de 1962, fue la causa del fracaso en la implementación de la decisión política presidencial. "La resistencia de la marina a la orden presidencial de situar el bloqueo a menor distancia de Cuba obligó al Presidente a permitir que una o varias embarcaciones soviéticas cruzaran la línea de bloqueo después de que se había identificado oficialmente su posición" (Allison, 1971: 130).

En contraste con la opinión del Consejo, según la cual las debilidades de la reglamentación pueden remediarse reformando la estructura organizativa, Noll (1971: 15) propone que "el desempeño de las instancias reguladoras resulta insatisfactorio cuando los reguladores optan por perseguir objetivos contrarios al interés público". Al hacer esta afirmación, Noll aduce implícitamente que los cambios estructurales diseñados con el propósito de mejorar la capacidad de las agencias gubernamentales para regular la actividad privada pueden tener muy escasas consecuencias. En otras palabras, el problema puede no residir en la incapacidad sino en la actitud de los encargados de la implementación respecto al cumplimiento de los objetivos de la política.

Conclusión

A pesar de que hemos prestado muy poca atención al proceso mediante el cual las decisiones políticas se transforman en servicios públicos, hemos logrado en cambio identificar un buen núme-

ro de estudios que estudian directamente los problemas de la implementación de las políticas. La mayoría de ellos se fundamentan en alguna de las tres explicaciones generales del fracaso de la implementación que hemos discutido más arriba. Sin embargo, pocos investigadores han intentado integrar todas las explicaciones en su análisis.

El marco conceptual que exponemos en este ensayo integra estas explicaciones parciales e insuficientes, procurando establecer las bases para una comprensión más completa del proceso de implementación. Específicamente, el modelo enfoca su atención en seis agrupamientos de variables que afectan la prestación de servicios públicos: señala la importancia de las normas y los objetivos de la política, de los recursos, de la comunicación entre organizaciones y las actividades de inducción, de las características de los responsables, del entorno económico, social y político que afecta a la jurisdicción u organización responsable de la implementación, y de las actitudes de los encargados frente a la ejecución de las decisiones políticas.

Este modelo ofrece, en nuestra opinión, un esquema adecuado para la decripción y el análisis del proceso de implementación de las políticas y propone explicaciones plausibles de los logros y fracasos de los programas. Si los estudios en torno a la implementación se realizan sobre esta base, podrán decir mucho a los analistas y a quienes elaboran las políticas. Este tipo de estudios permite a los analistas políticos trascender la simple medición de los impactos de las políticas públicas y elaborar explicaciones sobre los resultados observados. Además, estos estudios llaman la atención de quienes elaboran las políticas sobre variables que pueden ser manipuladas con el fin de mejorar la prestación de los servicios públicos.

Bibliografija

ALLISON G. (1971) *Essenee of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis.* Boston: Little, Brown.

ANTHONY, R.N. (1%5) *Planning and Control Systems: A Framework Jor Analysis.* Cambridge, Mass.: Harvard University Graduatc Sehool 01' Business Adrninistration.

BAILEY, S.K and E. K. Mosher (1968) *ESEA: The Offiee of Education Administers a Law.* Syracuse, N. Y: Syracuse Univ. Press.

BARNARD. C. 1. (1938) *The Functions of the Executive.* Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.

BAUM, L. (1974) "AN organizational theory 01' judicial impact". Ohio Sta te University. (mimeo)

BENNIS, W. G. (1966) *Changing Organizations.* New York: McGraw Hill.

BERKE.l.S. and M. W. Kirst (1972) *FedemlAid to Education: Whobenefits? Who Governs?* Lexington, Mass.: Lexinton Books.

BLAU, P. M. and W. R. Seott (1%2) *Formal Organizations.* San Francisco: Chandler.

BRAYBROOKE, D. and e. E. Lindblom (1*%3)A Strategy of Decision: Policy Evaluation as a Social Proeess.* New York: Free Press.

BROWN. D. e. and R. V. Stover (1974) "An economic approach to corn-pliance with eourt decisions". Delivered at 1974 Annual Meeting of the American Political Science Association, Chicago, IIlinois, August 29-September 2.

BUNKER, D. R. (1972) "Policy sciences perspectives on implementation processes". *poliey Scienees* 3: 71-80.

CANON, B. e. and K. Kolson (1971) "Rural compliance with Gault: Ken-tucky, a case study"'!. *afFamily Law* 10: 300-326.

CNUDDE, e. and D. MeCrone (1969) "Party competition and welfare policies in the American states". *Amer. Pol. Sci. Rev,* 63 (September): 858-886.

CROZIER, M. (1964) *The Bureaucratic Phenomenon.* Chieago: University of Chicago Press,

DERTIlICK, M. (1972) *New Towns ln-Town.* Washington, o.e, Urban Institute.

_ _ _, (1970) *The lnfluenee of Federal Grants: Publie Assistance in Massaehusetts.* Cambridge, Mass.: Harvard Univ. Press.

DOLBEARE, KM. (1974) "The impact 01' publie policy", in *Political Science Annual: An International Review,* Volume Five (e. P. Cotter, ed.). Indianapolis: Bobbs-Merrill.

_____ and P. E. Hammond (1971) *The School Prayer Decisions: From Coun Poliey to Local Practice,* Chicago: Univ. of Chicago Press.

DOWNS, A. (1967) *lnside Bureaucracy,* Boston: Little, Brown.

DROR, Y. (1968) *Public Policymaking Reexamined.* San Francisco: Chandlcr.

DYE, T. R. (1966) *Politics, Economies, and the Public.* Chicago: Rand Mcnally.

EASTON, D *(1965)A Framework for PoliticalAnalysis.* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

ETZIONI, A. (1965) "Organizational control structure", in J. March (ed.) *Handbook o[Organizations.* Chicago: Rand McNally.

_____, (1964) *Modem Organizations.* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

_____' (1961) *A Comparative Analysis of Complex Organizations.* New York: Free Press.

FESTINGER, L. (1957) *The theory Of Cognitive Dissonance.* New York: Harper & Row.

FROMAN, L. A. (1968) "The categorization of policy contents". in A Ranney (ed.) *Political Science and Public Policy.* Chicago: Markham.

GERGEN, K (1968) "Assessing the leverage points in the process ofpolicy forrnation", chapo 5 in R. A Bauer and K. H. Gergen (eds.) *The Study OfPoliey Formation.* New York: Free Press.

GROSS, B. (1966) "Activating national plans", in J. R. Lawrence (ed.) *Operational Research and the Social Sciences.* London: Tavistock.

GROSS, N., J. V. Giacquinta, and M. Bernstein (1971) *Implementing Organizational Innovations.* New York: Basic Books.

GROSSMAN, J. (1970) "The Supreme Court and social change". *Amer. Behavioral Scientist* 13 (March/ April): 545-546.

HOFFERBERT, R. (1964) "The relation between publie poliey and sorne structural and environrnental variables in the American *states".Amer. Poz. Sci. Rev.* 60 (March): 73-82.

JOHNSON, R. M. (1967) *The Dynamics o[Compliance.* Evanston: Northwestern Univ. Press.

JONES, C. O. *(1970)An Introduction to the Study ofPublic Poliey.* Belrnont, Calif.: Wadsworth.

KATZ, D. and R. L. Kahn (1966) *The Social Psychology of Organizations.* New York: John Wiley.

MUFMAN, H. (1973) *Administrative Feedback.* Washington: Brookings.

_____' (1971) The limits ofOrganizational Change. University: Univ. of Alabama Press.

_____' (1960) *The Forest Ranger*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press.

KIRSLOV, S. (1965) *The Supreme Court in the Political Process.* New York: Macmillan.

LAZIN, F. A (1973) "The failure of federal enforcement of civil rights regulations in public housing, 1963-1971: the co-optation of a federal agency by its local constituency". *Policy Sciences* 4: 263-273.

LEVINE, R. A. (1972) *Public Planning: Failure and Redirection.* New York: Basic Books.

_____' (1968) "Rethinking our social strategies". *Public Interest* (Winter): 86-96.

LINDBLOM, C. E. (1965) *The intelligence of Democracy.* New York: Free Press.

LOWI, T. (1964) "American business, public policy, case studies,and political theory". *World Politics* 16 (July): 667-715.

MARCH, J. and H. Simon (1958) *Organizations.* New York: John Wiley.

MECHANIC, D. (1962) "Sources of power of lower participants in cornplex organizations". *administrative* Sci. *Q.7.* (December): 349-364.

MILNER, N. (1971) *The impact of Miranda in four Wisconsin Cities.* Beverly Hills: Sage.

National Advisory Council of the Education of Disadvantaged Children *(1972) Annual Report,* Washington, D. C.: Goverment Printing Office.

NEUSTADT, R. (1960) *Presidential Power,* New York: John Wiley.

NOLL, R. G. (1971) *Reforming Regulation tAn Evaluation of the Aslt Council Proposals,* Washington, D. C.: Brookingns.

PELTASON, J.W. (1961) *Fifty-Eight Lonely Men: Southern Federaljudges and School Desegregation.* New York: Harcourt, Brace & Wordl.

PETRICK, M. J. (1968) "The Supreme Court and authority acceptance". *Western PoI.* Q. 21 (March): 5-19.

PORTER, D. O. (1973) *The Politics of Budgeting Federal Aid: Resource Mobilization by Local School Districts.* Beverly Hills and London: Sage Professional Papers in Administrative and Policy Studies 03-001.

President's Advisory Council on Executive Organization (1971) *A New regulatory Framework: Report on Selected Independent regulatory Agencies.* Washigton, D. C: Government Printing Office.

PRESSMAN, J. L. and A Wildavsky (1973) *Implementation.* Berkeley: Univ. of California Press.

RIPLEY, R. B., G. A Franklin, W. M. Holmes, and W. M. Moreland (1973) *Structure, Environment, and Policy Actions: Exploring a Model of Policy-Making.* Beverly Hills and London: Sage Professional Paper in America Politics, 04-006.

RIVLIN, A (1971) *Systematic Thinking for Social Action*. Washington, D. C. Brookings.

ROSSI, P. H. and W. WILLIAMS (eds.) (1972) *Evaluating Social Programs*. New York: Seminar.

SCHEFF, T. J. (1961) "Control over policy by attendants in a mental hospital". J. of *Health and Human Behavior* 2:93-105.

SCHICK, A (1973) "A death in the bureaucracy: the demise of federal PPB". *Public Administration Rev.* (March/April): 146-156.

SCHULTZE, C. L. (1969) "The role of incentives, penaltics, and rewards in attaining effective polícy", in the *Analysis and Evaluation of Public Expenditures: The PPB System.* (A compendium of papers submitted to the Subcommittee on Economy in Government of the Joint Economic Committee). Ninety-First Congress, First Session: 201-225.

SHARKANSKY, 1. (1972) "The Analysis of public policy: recent additions to an ancient and honorable *literature".Midwest* 1. *of Poi. Sci.* 16 (May): 324-337.

_____' (1971) "Economic theories of public policy: resource- policy and need-policy linkages between income and welfare benefist". *Midwest 1. of Poi. Sci.* 15 (November): 722-740.

_____' (1967) "Economic and political correlates of state government expenditures: general tendencies and deviant cases" *Midwest* 1. *of PoI. Sci.ll* (May): 173-192.

_____' and R. Hofferbert (1969) "Dimensions of state polities, economies, and public *policy".Amer, Poi. Sci. Rev.* 63 (September): 867-879.

SHARKANSKY, I. and D. S. Van Meter (1975) *Policy and Politics in American Govennents,* New York: McGraw-Hill.

SMITH, T. B. (1973) "The Policy implementation process". *Policy Sciences* 4: 197-209.

SUNDQUIST, J. L. (1969) *Making Federalism Work.* Washington, D. C. Brookings.

SYKES, G. M. (1961) "The corruption of authority and rehabilitation", in A. Etzioni (ed.) *Complex Organizations.* New York: Free Press.

VAN METER, D. S. and H. B. ASHER (1973) "Casual analysis: its promise for policy studies". *Policy Studies l.* 2 (Winter): 103-109).

WASBY, S. L (1973) "The communication of the Supreme Court's criminal procedure decision: a preliminary mapping". *Villanova Law Rev. 18* (June): 1086-1118.

_____' (1970) *The impact of the Supreme Court: Some Perspectives.* Homewood, Ill.: Dorsey.

WEBER, M. (1946) *Essays in Sociology.* (H. H. Gerth and C. W. Mills, eds.) New York: Oxford Univ. Press.

WILDAVSKY, A. (1974) *The polities ofthe Budgetary Proeess.* Bastan: Little, Brown.

WILENSKY, H. L. (1967) *Organizational Intelligenee.* New York: Basic Books.

WILLIAMS, W. (1971) *Social Policy Researeh and Analysis: The Experienee in the Federal Social Agencies.* NewYork: American EIsevier.

MARTIN REIN y FRANCINE F. RABINOVITZ

2. La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción*

EN AÑOS pasados, los científicos sociales interesados en las políticas públicas solían dirigir su atención a la manera en que se elaboraban las políticas. Recientemente se han comenzado a preocupar por determinar si las políticas realmente logran lo que se espera de ellas. De ahí que estén invirtiendo buena cantidad de capital intelectual en el problema de la evaluación de los resultados de las acciones gubernamentales. Pero entre los insumos y los resultados existe un terreno aún inexplorado: la cuestión de cómo se modifican las políticas a medida que se les traduce en lineamientos administrativos y se les lleva a la práctica. Este ensayo trata ese proceso, al que nosotros denominamos "política de implementación".

No es nuestra intención poner a prueba una teoría, sino desarrollar, por primera vez, una perspectiva amplia sobre la manera en la que opera la implementación. Los profesionales -es decir, quienes ponen en práctica las políticas- han acumulado cuanta sabiduría existe sobre la implementación, pero las recomendaciones que ofrecen y que reciben son incompletas y a menudo contradictorias. Por eso, "cuando de cuestiones cruciales se trata, los responsables de la implementación suelen toparse con princi-

* Publicado originalmente con el título "Implcmentation: a Theoretical Perspective", en *American Politics and Public Policy,* W. D. Burham y M. W. Weinberg, edits. The MIT Press, Cambridge, Mass., 1978, pp. 307·335. Traducción al español de Gloria Elena Bernal.

pios de acción divergentes y con información y percepciones inadecuadas".'

La perspectiva sobre el proceso de implementación que presentamos procura no solamente recapitular la experiencia existente, sino ofrecer un marco de referencia para comprender los distanciamientos de la intención legislativa original, como los que se evidenciaron durante la evaluación de la legislación social de la década de 1960. La afirmación de que "nada funciona" cuando el gobierno interviene, resultado de aquella evaluación, condujo a muchos observadores a concluir que el campo de acción del gobierno debería restringirse, debido a su incapacidad para traducir sus nobles propuestas en programas efectivos de acción. Tal acusación puede ser excesiva; tanto, como la de la posición liberal, que llegó a sostener que algunos de los programas juzgados como fracasados nunca debieron haberse intentado.' Si prestamos atención detenida al proceso de implementación, podremos detectar el momento preciso en que la intención se traduce en acción, el punto en que ocurren las desviaciones y la reformulación, y las razones para que ello suceda. El propósito de nuestra exposición es tanto práctico como teórico. Esperamos establecer los imperativos del proceso de implementación de forma tal que estos factores puedan ser tomados en consideración para la formulación de nuevas políticas. Quizá entonces podemos evitar la aparente impotencia que hoy en día nos obsesiona.

Los imperativos de la implementación

Si por implementación entendemos 1) una declaración de las preferencias del gobierno, 2) mediada por varios actores que 3) generan un proceso caracterizado por relaciones de poder y negociaciones

1 Paul Berrnan y Milbrey W. Me Lauglin, *Implementing Innovations: Revisons for an Agende for a Study o¡ Change Agent Programs in Education,* Rand Corporation Working Note WN 8450-1- HEW, Santa Moniea, Calif., November 1973.

2 Robert Weiss y Martín Rein, "Irnput Analysis in Program Evaluation", MIT Departament of Urban Studies and Planning, mimeo (1978).

recíprocas, tendremos que concluir que los actores deben tener en cuenta la existencia de tres imperativos potencialmente conflictivos entre sí: el imperativo legal de cumplir con la exigencia legislativa, el imperativo racional burocrático de realizar lo que sea defendible en términos racionales y el imperativo consensual de facilitar el acuerdo entre las partes contendientes interesadas en el resultado y con posibilidades de ejercer influencia.

Existe una sorprendente relación entre cada imperativo y alguna de las interpretaciones de la teoría democrática.' El imperativo legal enfatiza la importancia de que los subordinados obedezcan los reglamentos que se derivan de los mandatos legislativos y que son, supuestamente, congruentes con ellos.' La ley misma se convierte en el referente de todos los actores del proceso. El imperativo racional corresponde al proceso por medio del cual el ejecutivo y su burocracia se empeñan en la resolución de los problemas. Los criterios para una solución aceptable incluyen lo que, desde el punto de vista burocrático, es un curso de acción moralmente correcto, administrativamente factible e intelectualmente defendible. El imperativo consensual asume como su preocupación central el acuerdo entre las posiciones contrapuestas sustentadas por los principales actores: la legislatura, el ejecutivo y la agencia administrativa, junto con sus electorados respectivos.

Nosotros sostenemos que la implementación implica una desviación respecto de los propósitos declarados, en tanto que los tres imperativos operan conjuntamente en la transformación de la política en práctica. Por muy molesto que esto resulte en opinión de quienes prefieren que haya una división metódica del trabajo entre los políticos, los grupos de interés y los burócratas, debemos aceptar

3 Para una discusión más completa acerca de la interacción entre las teorías democráticas y el proceso de implementación, véase: Martin Rein and Francine Rabinovitz, "Implementation: A Theoretical Perspeetive", Harvard-MIT Joint Center for Urban Studies, *Working Paper* No. 43 March 1977.

4 Stanley Surrey, "Treasury departament Regulatory material under the Tax Code", in Jeffrey Pressman, Francine Rabinovitz and Martín Rein, eds., *Guidelines, Policy Sciences* 7 (December 1976), special issue.

la realidad de que el proceso de implementación existe precisamente debido a que no es posible formular regla alguna de negociación con anterioridad a la práctica y dado que no se puede suponer que el imperativo legal prevalecerá en todos los casos. En otras palabras, para comprender cómo se implementa la legislación, necesitamos identificar la manera en que los principios legales, racionales y consensuales orientan las negociaciones, para ello debemos considerar en primer lugar la lógica subyacente a cada imperativo y después examinar la implementación como un proceso durante el cual se desahogan los conflictos entre los tres imperativos.

El imperativo legal

La tarea de legislar incluye un proceso de negociación, compromiso y adaptación, que se desarrolla a la luz de su propia racionalidad; esta racionalidad se fundamenta en el juicio sobre qué es políticamente posible una vez que por lo menos la mayoría de los intereses afectados por la ley se han pronunciado. (Sin embargo, la voz de los grupos políticamente débiles suele no ser escuchada. Cuando ciertos grupos de interés son excluidos sistemáticamente del proceso de discusión, se debilita la creencia de que la legislación resultante sea producto de la inteligencia inherente a la democracia). Los encargados de la implementación deben tomar en cuenta el resultado de este proceso y asumir que uno de los imperativos formales de los funcionarios públicos será obedecer la ley tal y como haya sido formulada. Si son abogados quienes dominan el proceso de implementación, tratarán de actuar como intérpretes fieles capaces de expresar con exactitud la intención legislativa, de acuerdo con los precedentes históricos. En contraste, si son científicos quienes están a cargo de la legislación a implementar -como es el caso de la Comisión de Energía Atómica-, seguramente estarán más dispuestos a reelaborar la voluntad contenida en la ley en caso necesario; esto sucederá cuando la norma resulte incompatible con la visión

que los responsables tengan acerca de la mejor manera de proteger a la comunidad. A pesar de todo, estas generalizaciones tan simples no siempre son adecuadas. Sabemos, por ejemplo, que hay algunos abogados más preocupados por las modificaciones a los reglamentos que por su acatamiento. No obstante, aunque constituyen un problema fascinante, las circunstancias que conducen a las burocracias a reclutar un tipo u otro de encargados de la implementación no han sido objeto de atención suficiente.

Tampoco se ha llegado a comprender la interacción entre el proceso legislativo y el imperativo legal como guía de la implementación. Se han podido indicar varios factores relevantes para la comprensión de esta interacción, en los casos en que el acatamiento legal es forzoso; sin embargo, la importancia de cada uno de esos factores en relación con los demás no ha sido objeto de estudio sistemático. La siguiente lista de factores puede aportar un buen comienzo: 1) la fuerza y el prestigio del comité legislativo en el que un proyecto de ley se origina; 2) la experiencia de los miembros del comité, de donde deriva la presunción de que el proyecto de leyes técnicamente adecuado; 3) el grado hasta el cual los puntos de desacuerdo llegan a ser abiertamente impugnados y aclarados durante el debate legislativo; y finalmente 4) el nivel de apoyo a la ley, tanto entre los legisladores como entre las comunidades locales en las que se implementará. En casos como el de la legislación fiscal, cuando todos esos factores son positivos, los responsables de la implementación tratarán de reflejar fielmente la intención contenida en la historia legislativa del proyecto de la ley. Ese proceso se facilita por el hecho de que, como explica Stanley Surrey,

> El personal gubernamental... implicado en la formulación de la legislación fiscal también participa en la preparación de los reglamentos..., de ahí que los informes del Comité de debates queden incorporados habitualmente a los Reglamentos...[5]

5 Herbert Kaufman, *Administrative Feedback* (Washington n.e.: Brookings Institution, 1973).

En efecto, la mayoría de las personas e intereses (de dentro o de fuera del gobierno) que intervienen en el proceso legislativo participan también en el proceso de implementación.

Sin embargo, la legislación explícita y bien formulada también limita la maniobrabilidad en la arena legislativa y dificulta la formulación de coaliciones. Es por eso que podemos suponer de entrada que cuando la claridad, el consenso, el prestigio y la experiencia se refuerzan mutuamente, los imperativos legales serán más estrictos durante la implementación. Aún así, casi nunca es posible resolver por completo los desacuerdos a lo largo del proceso legislativo, de manera que pudieran surgir lineamientos estatutarios claros desde el principio. Con frecuencia los temas polémicos quedan pendientes y se dejan en la ambigüedad, con el fin de evitar confrontaciones que pudieran poner en peligro el apoyo al proyecto de ley y el éxito de su promulgación. Cuando esto sucede, la redacción de los lineamientos cobra gran importancia y la implementación pasa a ser controlada sólo parcialmente por la reforma legal, a través de los tribunales.

Si el tiempo que se tiene para la promulgación es muy limitado y si los medios para alcanzar una finalidad particular son escasamente comprendidos, la legislación suele quedar formulada en términos vagos. Por ejemplo, el Decreto de Estabilización Económica autorizaba al presidente a "emitir las reglas y los reglamentos que considerase apropiados para estabilizar precios, rentas, salarios y estipendios...". El presidente Nixon transfirió la autoridad que el decreto le confería al Consejo para el Costo de la Vida y la Junta de Pagos. En una discusión sobre esta situación, Kenneth Davis- señala que el Congreso se vio forzado en ese momento a emitir una ley declarando, simplemente, que los administradores responsables ante el presidente debían, "tan rápidamente como fuere posible, establecer las normas", ya que nadie tenía idea clara sobre las medidas que implicaba la estabilización. .

[6] Kennetb Davis, *Diseretionary Justiee.* Baton Rouge, Louisiana State U niversity Press, 1969.

El imperativo racional-burocrático

Aun cuando todas las condiciones establecidas por el imperativo legal hayan sido satisfechas, la ley sólo será puesta en vigor si no violenta el sentido que los funcionarios públicos tienen de lo que es razonable o justo. La racionalidad burocrática abarca varias perspectivas diferentes, la primera de las cuales supone "la coherencia entre los principios". Consideremos un caso concreto. En 1968 el Congreso incluyó algunas pautas estatutarias en el Decreto del Desarrollo Económico, EDA, que resultaban internamente contradictorias. El proyecto de ley autorizaba préstamos únicamente a aquellos negocios que estuvieran en condición financiera sólida. Pero también exigía que los préstamos se concedieran sólo a las empresas que no podían obtener dinero de otra fuente que no fuese el EDA y cuando hubiera clara necesidad de los productos de esas empresas en las localidades. Una empresa que solicitaba crédito no podía esperar éxito en su gestión si el préstamo amenazaba con ocasionar pérdidas a cualquier otro negocio. A pesar de la dificultad de reconciliar en términos lógicos esos principios, puede entenderse que el deseo de proteger a las firmas locales contra la competencia llevó a los empresarios a insistir en ser incluidos en la legislación.

El jefe de la División de Préstamos a Empresas en Washington no tenía otro recurso que ignorar la legislación en los términos en los que había sido planteada. Pero, ¿de qué manera logró reconciliar las contradicciones? Buscó principios que, en su opinión, estuvieran basados en criterios burocráticos razonables para la asignación de los préstamos. Posteriormente, desarrolló una serie de pautas inspiradas en diversos propósitos, que estaban ausentes en la legislación original: rapidez en la aprobación de los proyectos -Io que no sólo facilitaba las tareas de la administración, sino que evitaba también que la división contara con un gran presupuesto no ejercido al final del año-, formación de una base local de ciudadanos

que apoyara al EDA en caso necesario y autoprotección contra el cargo de irresponsabilidad fiscal por apoyar negocios en riesgo de quiebra. Esta estrategia exigía explícitamente que se otorgaran los préstamos a empresas que pudieran generar empleos en forma inmediata, que promovieran la capacidad empresarial (en una época en la que estaba en boga el concepto del capitalismo negro) y que mostraran su viabilidad económica (protegiendo así la inversión del EDA).7

Un segundo aspecto de la racionalidad burocrática es el que se refiere a la "viabilidad". En la legislación que creó las Organizaciones para el Mantenimiento de la Salud (HMO, por sus siglas en inglés) el estatuto demandaba con claridad que los patrones de ciertas firmas ofrecieran a sus empleados la posibilidad de elegir entre una HMO o cualquier otra opción para la atención a la salud. La ley disponía también que los médicos que participaban en el programa de las HMO ejercieran en grupo, no por separado, y que los gastos se les reembolsaran sobre la base de capitación. Estas estipulaciones tuvieron el efecto perverso de generar oposición tanto en los beneficiarios como entre los proveedores del servicio. Los sindicatos sentían que la "doble opción" debilitaba su posición como agentes únicos de negociación, en tanto que los médicos se oponían a obligaciones tan estrechas como la de ejercer en grupo como la única manera de ofrecer atención y la de la capitación como sistema exclusivo de reembolso. Sin la cooperación de los sindicatos y de los médicos, el programa resultó inviable. Dado que los imperativos legal y burocrático se oponían entre sí, los responsables de la implementación enfrentaban un dilema. Finalmente, optaron por ignorar el imperativo legal y establecieron nuevos reglamentos que minimizaban la oposición de los dos grupos de interés más importantes-,

7 Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1973), chapo 4.

8Drew A1tman and Harvey Sapolsky, in Pressman, Rabinovitz and Rein, *Guidelines,* pp. 417- 439.

Otro caso en el que la viabilidad constituía un problema surgió en la legislación sobre educación. La Oficina Federal de Educación Elemental y Secundaria sentía que estaba obligada a desembolsar automáticamente fondos ya asignados mediante una fórmula prescrita en el Título 1 de la Ley de Educación Elemental y Secundaria. En lugar de verificar directamente si los fondos se destinaban en realidad al cumplimiento de los objetivos, los empleados de la oficina decidieron basarse únicamente en las solicitudes originales para determinar si los solicitantes cumplían o no con los requisitos. Tomaron esta decisión en vista del tormentoso debate sobre el control federal de la educación que se había suscitado en torno a la legislación. Más aún, como en el caso del programa de salud, entre los beneficiarios de los fondos se encontraba el electorado principal de la oficina. Así, la racionalidad burocrática prescribía evitar, en la mediad de lo posible, toda confrontación directa con su mayor fuente de apoyo, si se quería que el programa resultara viable."

La fuente de inspiración de la racionalidad burocrática es la preocupación por el mantenimiento, la protección y el crecimiento institucionales. Este motivo fundamental es más complejo que la simple actitud de amor propio con la que los miembros de una organización defiende su territorio. Implica también la idea que los profesionistas y directivos del programa tienen acerca de lo que es la política correcta; implica el juicio acerca de lo que es administrativamente factible -que surge de la experiencia acumulada en la memoria colectiva de la burocracia- y, también, incorpora la identificación de las fuerzas que puedan hacer que la legislación sea operativamente insostenible.

El imperativo consensual

Por último, se debe tener en cuenta a los grupos de interés afectados por la legislación. El imperativo consensual exige que el proceso de

9 Jerome T. Murphy, "Title 1 of ESEA: The Politics of Implementig Federal Education Reform", *Harvard Educational Review* 41 (1971): 35-64.

implementación se someta a las preferencias de esos grupos, subordinando los imperativos legales y burocrático a ese criterio. Cuando una instancia burocrática es de reciente creación, es débil y está bajo la presión de producir resultados evidentes, quienes en realidad manejan la implementación casi por sí sólos son los grupos de interés externos a la dependencia. La Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano (HUD, por sus siglas en inglés) ilustra un caso extremo a este respecto. Se suponía que la oficina elaboraría lineamientos para determinar en qué consistirían las nuevas comunidades y cómo deberían distribuirse en todo el país. Carente de experiencia y de personal suficiente y enfrentada a la tarea de realizar doscientas investigaciones de los solicitantes, la oficina llegó a ser criticada por el Congreso por no haber concedido ninguna subvención a un año de haberse entregado los fondos. En su deseo de responder con rapidez, la oficina elaboró ciertas directrices generales a partir del material contenido en las solicitudes que todavía estaban por aprobar. Posteriormente, envió los lineamientos a las industrias que formaban parte de su clientela electoral; después de recibir sus comentarios, ajustó los lineamientos y los publicó. De los créditos sujetos a esos lineamientos, que ascendían a 240 millones de dólares, la oficina concedió préstamos a las grandes compañías constructoras, cuyas prioridades y definiciones habían sido incorporadas a los criterios para determinar las cualidades deseables de las nuevas comunidades urbanas.

Cuando una dependencia debe además su existencia a grupos de interés externos que controlan también el proceso legislativo de elaboración de sus programas, no puede más que someterse a esos grupos. Por ejemplo, la administración de la política ambiental a través de la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés), tuvo su origen en el mismo movimiento político que logró que la calidad ambiental se convirtiera en un problema de interés público. Como resultado, la agencia ha tenido que enfrentar a una ciudadanía activa, bien informada y educada, cuyas presiones fue-

ron la causa de su existencia. Por ello, la oposición a los reglamentos existentes provinieron de intereses ajenos, vinculados a las industrias del petróleo y de energía, rivales tradicionales de la EPA.

Cuando es el imperativo consensual el que domina, un cambio en las relaciones de poder entre los diversos grupos de interés externos produce el desplazamiento correspondiente en el proceso de implementación. Considérese el caso de la regulación de la radiación de las plantas de energía. Hacia 1971, en una época en la que el grupo que pugnaba por la protección del ambiente gozaba de influencia y poder máximos, la autoridad para fijar las normas fue asignada a la EPA. La agencia impuso normas muy estrictas a cada planta y trató de intervenir en cada una de las etapas del ciclo de radiación. Posteriormente, cuando la crisis energética desvió la fuente de poder hacia los productores de energía, sin hacer ninguna modificación a la legislación, la administración Nixon reasignó la responsabilidad del control de la radiación a la Comisión de Energía Atómica, la cual, como se sabe, tenía una actitud más laxa respecto de la protección contra la radiación.[10] Cuando los grupos en pro de la protección del ambiente perdieron el control sobre la implementación, trataron de buscar el cambio por la vía del "proceso de iniciativa" (esto es, un procedimiento mediante el cual los grupos de ciudadanos pueden solicitar la discusión de ciertas iniciativas de ley).

Cuando los imperativos son incompatibles

La tensión entre los imperativos legales, burocráticos y consensuales puede y suele emerger a la superficie. Esto no es sorprendente ya que, después de todo, el poder del gobierno se ejerce cooperativamente. Cuando la tensión se produce, los diferentes cuerpos del

[10] Richard D. Lyonds, "EPS Loses Its Authority to Límit Plant Radiation", *New York Times*, Dec. 12, 1973.

gobierno tienden a manejarla de maneras distintas. Por ejemplo, el Congreso promulga ocasionalmente leyes basadas en políticas del Ejecutivo con las que disiente profundamente. En estos casos, su dispositivo habitual consiste en añadir cláusulas adicionales. En general, creíamos que el conflicto entre estos imperativos era nuestra mejor defensa contra el ejercicio arbitrario del poder gubernamental. Así, Paul Appelby escribía en 1949:

> Las responsabilidades y el hecho de que diversas funciones del gobierno compitan entre sí, requiere de controles y mecanismos de equilibrio más penetrantes aun que los que están formalmente definidos en la Constitución...[11]

Sin embargo, cuando la acción es inaplazable y cuando la influencia de la autoridad ensombrece los resultados, el desenlace que cabe esperar no es un sentido generalizado de protección contra la arbitrariedad, sino una difusa sensación de frustración.

Las etapas de la implementación

Hasta aquí hemos hablado de la implementación como si se tratase de un proceso uniforme. Pero de hecho, la implementación procede a través de tres etapas principales -la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión-, en cada una de las cuales operan los imperativos legal, racional y consensual.

En primer lugar, los lineamientos se elaboran en el momento en que la intención legislativa se traduce en prescripciones administrativas para la acción. Una vez desarrollados, se promulgan los lineamientos para los miembros de los departamentos que, en última instancia, serán los encargados de la administración del programa. En el caso de la legislación federal, los nuevos reglamentos y sus

[11] Paul Appelby, *Policy andAdministration.* Birmingham: University of Alabama Press, 1949.

lineamientos se publican en el Diario Oficial y frecuentemente sufren modificaciones después de que las partes interesadas han tenido oportunidad de cuestionarlos.

En segundo lugar, se distribuyen recursos entre las instancias administrativas responsables de poner en práctica la legislación. Sin embargo, la cantidad total de los recursos disponibles no se determina de antemano, ya que generalmente surgen discrepancias entre la asignación y la autorización. Por lo demás, el momento preciso en que los recursos ya están disponibles resulta también decisivo para la implementación.

En tercer lugar, debe iniciarse algun proceso de supervisión como mecanismo para promover la responsabilidad en los niveles inferiores a la burocracia. Este proceso concuerda con la interpretación que hace Kaufman sobre la forma en que la desobediencia amenaza los principios democráticos: si el desacato a los lineamientos es desmesurado, la legitimidad de la legislación será puesta en entredicho. Las tres formas más comunes utilizadas en la supervisión son la inspección, la auditoría y la evaluación. (La inspección del proceso mediante el que se pone en práctica la legislación es diferente a la evaluación de sus resultados. La primera se ocupa de averiguar si la práctica se ajusta a los lineamientos, en tanto que la segunda se interesa en saber si la práctica produce resultados).

Debe notarse que el análisis por separado de estas tres etapas de la implementación no pasa de ser un mecanismo heurístico, ya que el proceso no es lineal sino circular. En efecto, la legislatura supervisa los lineamientos que la administración elabora; quienes se encargan de implementar los lineamientos no pueden más que supervisar el comportamiento de la administración y procurar influir en ella; quienes elaboran los lineamientos deben determinar si los niveles inferiores de la burocracia estarán dispuestos a acatarlos.

La elaboración de lineamientos

La elaboración de lineamientos -que es normalmente responsabilidad de una agencia administrativa- constituye la primera etapa del proceso de implementación. Al demostrar la congruencia entre los lineamientos y la legislación, los administradores tratan de asegurar a la legislatura que sus programas son neutrales por lo que a la intención legislativa se refiere. Cuando explicó cómo se administraba el programa de reparto de utilidades fiscales, John Ehrlichman, entonces consejero en jefe del Presidente de los Estados Unidos, decía que "al elaborar los lineamientos para el reparto de utilidades fiscales, simplemente hemos convertido la exigencia de la ley en reglamentos administrativos".12 Sin embargo, ésta es precisamente la etapa en la que se debe establecer qué grado de congruencia hay entre la legislación y la interpretación burocrática de lo razonable y viable, ya que el campo de acción de la iniciativa administrativa es, de hecho, enorme. Por ejemplo, el comité legislativo encargado de investigar la implementación del decreto de reforma de 1971 a cargo del Departamento de Seguridad Social de California, criticó al primer director por emitir re- glamentos que "en lo general, entraban en conflicto con la intención legislativa y que, específicamente, contravenían los acuerdos alcanzados en las negociaciones ejecutivo-legislativa sobre el proyecto de ley". De acuerdo con el informe, aquel director no había implementado absolutamente todas las disposiciones del decreto que la legislatura favorecía de manera especial.13 Está también como ejemplo el reciente conflicto entre el Congreso y la administración en torno a los lineamientos diseñados para implementar las acciones de servicio social. El Congreso pretendía conceder acceso a los servicios sociales a todo el espectro de la población necesitada, incluyendo

12 Juergen Haber, "Revenue Sharing Report: Ehrlichman Promises Audits and Strict Evaluation of Local Programs", *National Joumal Reports* 5 (7), Jan. 1973.

13 Senate-Assembly Subcommittee on Implementation of Welfare Reform, California, *Report to the Legislature* (match 17, 1972).

a quienes pudieran convertirse en el futuro en beneficiarios de la seguridad social; sin embargo, los lineamientos existentes restringían la prestación de esos servicios a quienes ya estaban siendo atendidos por la seguridad social. Al concentrarse en la población más necesitada, los lineamientos impedían que el más amplio espectro de población de ingresos medios inferiores recibiera ese tipo de atención, y hacían que el acceso a los servicios fuera sumamente selectivo. Este conflicto tan amargo y áspero entre la administración y el Congreso se agravó cuando el Comité Senatorial de Fianzas amenazó en cierto momento con modificar los reglamentos y hasta con excluir un programa incapaz de regular el ejercicio de financiamiento destinado al servicio social por parte de los estados."

Algunos gobiernos estatales han reconocido expresamente a través de sus propios procedimientos que los lineamientos tienen el poder de modificar la intención legislativa original. Por ejemplo, Michigan tiene un comité conjunto permanente que revisa con regularidad los reglamentos administrativos y que puede presentarlos ante la legislatura para someterlos nuevamente a discusión cuando lo considere pertinente." Por otra parte, en el gobierno nacional no existe ningún otro mecanismo que el Congreso mismo para eliminar las discrepancias entre la legislación y los lineamientos. La Oficina de Gestión y Presupuesto, (OMB, por sus siglas en inglés) está obligada a actuar como árbitro cuando emergen conflictos entre los reglamentos propuestos por las agencias administrativas. El proceso de elaboración de lineamientos es más complejo que la mera interpretación de la legislación. Muchas decisiones sobre la manera de hacer que los programas funcionen se encuentran ocultas en los lineamientos. Así por ejemplo, una agencia tiene que optar con frecuencia entre prescribir exigencias específicas o simplemente indicar el tipo de resultados que recomienda. La administración

14 Judith Turner, "Welfare Reform: HEW Sidesteps Showdown with Congress over Revamping Social Service Regulations", *National Journal Reports* 5 (1973): 1132-1138.

15 Malcom E. Jewell and Samuel C. Patterson, *The Legislatíve Processs in the U.S.* (New York: Random Hose, 1966), chapo 19.

de Ciudades Modelo mandó hacer estudios sobre la participación ciudadana y concluyó que prefería la "máxima expresión" de la participación, lo cual suponía la inclusión de los ciudadanos en ocho etapas diferentes del proceso de toma de decisiones. Aunque algunos burócratas de las agencias locales de Ciudades Modelo sostenían que la actividad ciudadana debería normarse con mucha exactitud para cada etapa del proceso, la agencia central sentía que había emitido su fallo con fines informativos y que ya había establecido normas generales suficientes para la participación.

También deben tomarse decisiones en esta etapa respecto a si las nuevas políticas deberán ser retro- o pro-activas. Por ejemplo, en la revisión que se hizo en 1961 de las ordenanzas de zonificación de Nueva York, al elaborarse las pautas sobre densidad y altura de los edificios se tenía que optar, por un lado, entre exigir a los establecimientos industriales existentes que se ajustaran a las normas u otorgar un "año de gracia" para que todos los edificios en construcción pudieran terminarse de acuerdo con los antiguos reglamentos y, por otro lado, decidir si la nueva ley debería aplicarse o no a los acuerdos ya existentes.

A pesar de su impacto fundamental, el proceso de elaboración de lineamientos casi nunca ha sido analizado por los estudios de la política y la administración. Quizá hayan descuidado esta etapa porque a primera vista parece muy sencilla y muy técnica: el Congreso promulga una ley y después los administradores redactan reglamentos que contienen instrucciones detalladas para cumplir con ella. Pero cuando uno examina en detalle el proceso total, es difícil compartir esa apreciación. Por eso, una vez que reconocimos que la política es definida primero en forma de ley y que posteriormente se traduce en lineamientos, nosotros decidimos hacer un recuento detallado de casos de elaboración de lineamientos, con el fin de comprender mejor este proceso.>

16 Francine Rabinovitz, Jeffrey Pressman and Martin Rein, "Guidelines: A Plethora od Forms, Authors and Functions", *Poliey Sciences* 4 (1976), pp. 399-416.

Distribución de los recursos

La segunda etapa del proceso de implementación se caracteriza por las negociaciones en torno a la cantidad de los recursos y la oportunidad de su disponibilidad, apenas el proceso pasa de la asignación a la autorización y llega al desembolso final de los fondos (O a su posible retención). En realidad, en el sistema federal norteamericano los comités del Congreso no controlan solos el flujo de recursos, con excepción de la administración de los programas de subsidios, como los de asistencia social, por ejemplo. En esos casos, los fondos se otorgan a través de una fórmula de subsidio abierto y después son desembolsados por la Oficina de Gestión y Presupuesto, que es un brazo de la rama ejecutiva. En 1970, únicamente alrededor del 65 por ciento de los fondos autorizados fueron asignados, en contraste con una proporción del SO por ciento en 1966. La diferencia que había surgido entre las autorizaciones y las asignaciones era particularmente notoria en el caso del Departamento de Salud, Educación y Seguridad Social, (HEW, por sus siglas en inglés), en el que el porcentaje de las asignaciones respecto a las autorizaciones cayó del SO al 50 por ciento." Roy Ash, anterior director de la OMB, indicaba a propósito de una partida retenida, que "jamás se pretendió que los fondos autorizados realmente se gastaran en su totalidad.'?"

La disociación entre autorización, asignación y desembolso puede afectar al proceso mismo de implementación. Esto sucede cuando hay retrasos en la disponibilidad de los fondos autorizados. Una de las consecuencias suele ser el uso del muy conocido mecanismo de gastar a como dé lugar los fondos al final del año -rasgo bastante común en la operación de muchos programas. ¿Por qué tienen que

17 Advisory Commission on Intergovcrnamental Relations, *The gap Between Federal Aid Autorization and Appropriations: fiscal Years 1966-1970,* Report M-52, in cooperation with the Council of State Governments (Washington D.C., Government Printing Office, 1970).

18 *New York Times,* January 19, 1974.

desecharse los recursos escasos impidiendo su retorno al gobierno? Una posible explicación estaría relacionada con el temor de que un gasto menor a los fondos solicitados podría interpretarse como el resultado de haber sobreestimado las necesidades y de que ello podría repercutir negativamente en las asignaciones del año siguiente. Sin embargo, la única ocasión en la que los comités de asignaciones -que, por su naturaleza, se preocupan por el costo de los programas- realmente llegan a involucrarse directamente en la implementación, es cuando, por ejemplo, encargan investigaciones especiales para descubrir posibles abusos.

La oportunidad con que los recursos se ponen efectivamente a disposición de una agencia administrativa puede llegar a ser un factor tan decisivo como el de su monto real. El hecho de que las dependencias legislativas y ejecutivas calculen el tiempo de manera diferente -una de acuerdo con el calendario fiscal, la otra según el calendario anual- crea problemas. En el intervalo entre la elaboración de los presupuestos por parte del Ejecutivo y la actuación del Congreso, las agencias que desarrollan programas de rutina se desempeñan mejor que las que están a cargo de programas nuevos. Estas últimas suelen estar sujetas a cambios repentinos en las cargas de trabajo o a demandas de aceleración de la acción, razón por la cual parecen condenadas a comienzos poco propicios; de esta manera, es frecuente que se considere que sus directores han fracasado antes de haber tenido oportunidad de actuar. Más energía se consume en Washington, más frustración se genera, más restricciones se imponen a la dirección a causa de la incompatibilidad aparte de los calendarios legislativo y ejecutivo, que de cualquier otra condición de índole individual.?"

Los acuerdos en torno a la calendarización del financiamiento abren también un enorme campo a la acción burocrática. El caso de HUD sería revelador a este respecto. Recién organizada, UHD destinó millones de dólares a las ciudades para cubrir sus proyectos

19 Robert Wood, "When Gouvernment Works", *tt« Pub/ic Interest* 17 (Winter 1970).

desde el inicio hasta la terminación total. Posteriormente, irritados por la inflexibilidad que esta medida imponía a las ciudades, los funcionarios de HUD que sustituyeron al equipo inicial pidieron a las ciudades que elaboraran sus planes sobre bases de corto plazo, por un año a la vez; sin embargo, siguieron recurriendo a los fondos de las asignaciones a largo plazo previamente comprometidos. Una drástica retención del financiamiento vino a poner fin a ese juego del escondite y dejó a la mayoría de las ciudades con proyectos inconclusos y sin fondos a futuro.

El procedimiento normal de la üMB permite a la oficina encargada del programa distribuir los fondos asignados de acuerdo con las normas que ella misma se imponga. En cierta ocasión, esta posibilidad condujo a un gasto excesivamente rápido y sin mediación de debate alguno del presupuesto destinado al Fideicomiso de Carreteras. Debido a eventualidades de este tipo, el Congreso se ha reservado el derecho de "retener" o de "asignar" el dinero del fondo. No obstante, los efectos que tal medida pueda llegar a tener sobre la política, todavía son desconocidos. Desde luego, no todos los programas gozan de la flexibilidad que se le había concedido al Fideicomiso de Carreteras. Muchos operan bajo restricciones de tiempo que, por ley, controlan el flujo de fondos. Naturalmente, cuando los calendarios fiscales imponen rutinas muy rígidas, la implementación corre otra suerte.

El proceso de supervisión

La supervisión de los programas asume tres modalidades distintas: la inspección, la auditoría y la evaluación. De las tres, la inspección es la que recibe menos publicidad. El gobierno siempre ha contado con procedimientos para inspeccionar el cumplimiento de los departamentos. La agencia responsable es la OMB. Normalmente, la OMB envía circulares numeradas en las que informa sobre el procedimiento de inspección que se aplica en cada departamento. A pesar

de eso, ocurre con frecuencia que las agencias no obedezcan a las directrices de la circular, que ordenan que se establezcan sistemas determinados de comunicación para poder llevar a cabo una inspección continua.

Tradicionalmente, el procedimiento de auditoría consiste en la inspección de los registros financieros; se trata de una tarea sumamente compleja, debido a la cantidad de agencias que prestan este servicio. A veces existe una unidad especial dentro de la agencia, que se encarga de administrar el programa y de practicar la auditoría correspondiente (como es el caso de HEW). Sin embargo, una agencia independiente, como la Oficina General de Contabilidad (GAG, por sus siglas en inglés), también puede realizar auditorías. En cualquiera de los dos casos, a diferencia del procedimiento de inspección, la auditoría se mantiene organizativamente separada de los departamentos que dentro de la dependencia se encargan de la implementación y que están sujetos a auditoría. Esta práctica se estableció para asegurar una supervisión desinteresada. No obstante, es natural suponer que las auditorías internas se llevan a cabo como mecanismos de protección contra las auditorías externas o como una forma de manejarlas. Así pues, como tales, las auditorías internas no constituyen una oportunidad de aprendizaje, sino un mecanismo de defensa de las prácticas establecidas.

Desde luego, los dos tipos de auditorías pueden quedar invalidados por no poder ejercer acciones subsecuentes. Para que "la información recabada durante una auditoría resulte útil, es necesario que se le divulgue entre personas ajenas al proceso, de forma que éstas puedan usar los conocimientos adquiridos para presionar a quienes están dentro. A través de vías tan indirectas como éstas, la auditoría puede prestar ayuda para la elaboración de directrices. Esto da lugar a una cuestión importante: ¿Bajo qué condiciones funciona la auditoría en el juego político de ataque y defensa y en qué ocasiones sirve como mecanismo de aprendizaje colectivo?

Ciertos programas pueden requerir procedimientos de supervisión sumamente uniformados, en los que cada auditoría, interna o externa, deba ajustarse a las mismas reglas. Por otro lado, puede haber un amplio margen para que la auditoría ejerza discrecionalmente la inspección. Cuando se les concede amplia libertad para realizar la supervisión, algunos auditores intentan indagar qué relación existe entre entre las operaciones de las dependencias y el designo legislativo original. Si éste es el caso, las auditorías desempeñan funciones similares a las de la evaluación.

Habitualmente, la evaluación consiste en la valoración de los logros de un programa. El énfasis que se ha puesto recientemente en la evaluación es consecuencia del descubrimiento de que, aun cuando la supervisión confirme la adhesión a los procedimientos, el acatamiento no es garantía de que se toman en consideración los resultados deseados. En principio, la idea de la evaluación es lógica y atractiva, porque el énfasis en los resultados permite al Congreso valorar si sus políticas están funcionando o no. Sin embargo, suele ocurrir que las evaluaciones no son instrumentos suficientemente precisos para determinar si un programa ha fracasado y si debería o no ser suspendido.>

Las diferencias entre las tres modalidades del proceso de supervisión no son tajantes, ni los límites están claramente definidos. Esto se hace patente, por ejemplo, en la forma como la GAG, que es el principal auditor del gobierno, lleva a cabo sus programas de auditoría. Las cifras que maneja la propia GAG dan una idea de la amplitud del ámbito de sus actividades. La oficina estima que durante los últimos cinco años alrededor del 30 por ciento de su personal profesional ha estado intensivamente dedicado a la evaluación de los programas federales, conforme a la autoridad que le confirió el Decreto de Reorganización Legislativa de 1970. Bajo los

20 Geneviene J. Kelezo, "Program Evaluation: Emerging Issues of Possible Legislative Conccrn Relating to thc Canduct and Use of Evaluation in thc Congress and the Executivc Branch", *Congressional Research Service, Library of Congress Publication,* no. 74-78ss (Washington. D.C., 1974).

auspicios de este decreto, la GAG tiene un campo de actividad sumamente amplio y puede iniciar por cuenta propia, además de auditorías, evaluaciones independientes o solicitadas por el Congreso.

Independientemente de la eficacia inicial que puedan tener estos mecanismos de supervisión, todos ellos tienden a desgastarse con el tiempo. Por lo general, el supervisor comienza mostrando consideración ante las circunstancias atenuantes que podrían poner en peligro el desempeño o los procedimientos prescritos. Al final, la laxitud observada se vuelve el objeto de su crítica. Si bien se mantienen los antiguos procedimientos de supervisión, ahora el supervisor crea una nueva institución para vigilar a quienes realizan la vigilancia." De esta manera, el proceso de supervisión queda tan sujeto a la crítica como el proceso de elaboración de directrices de comportamiento. Cuando en la década de los sesenta el gobierno confiaba principalmente en el proceso de elaboración de lineamientos como base para ejercer el control, los administradores se quejaban de que los procedimientos carecían de relación con los resultados. Ahora, se lamentan de que la preocupación por medir los avances bloquea la consecución de los objetivos.

El principio de circularidad

Ya hemos señalado que todas las etapas de la implementación son interdependientes. El proceso de implementación no consiste en una fluida transición unidimensional de la legislación a la elaboración de lineamientos y de ésta a la auditoría y a la evaluación. En realidad es, o un proceso circular, o uno lleno de recovecos. Por ejemplo, encontramos que en el campo de los impuestos los funcionarios públicos influyen en la legislación aun antes de que haya sido elaborada. Estos funcionarios toman en cuenta el potencial que la

21 H.L LaFramboise, "Adrninistrative Inspection and Methods Analysis in the Departament ofVeterans' Affairs", *Canadian Public Administration* 2 (1959): 195-201.

ley posee para orientar el proceso de implementación, procurando prever las reacciones y preferencias de quienes serán objeto del programa. Los lineamientos no sólo se imponen a la nueva legislación fiscal. La ley demanda que sean formulados y sean publicados en el Diario Oficial, con el fin de dar oportunidad a las partes interesadas de reaccionar a las nuevas propuestas. De esta manera, tanto los grupos de interés como la burocracia responsable en la implementación tienen oportunidad de intervenir. Evidentemente, mientras más se negocie con los grupos que serán afectados por los lineamientos federales y mientras mayor sea la adaptación a sus intereses, la distancia entre la legislación y la práctica será mayor.

La experiencia de racionamiento de gasolina en Estados Unidos durante la posguerra nos ofrece un buen ejemplo de cómo opera el proceso circular en el caso de una legislación que se inicia desde la base. Debido a un sentimiento de obligación moral, las juntas locales comenzaron por su cuenta a proporcionar a los veteranos de guerra recién llegados del frente, raciones adicionales de gasolina. Esta maniobra llegó a ser muy popular entre el público, a pesar de que no estaba estipulada ni en la legislación ni en los lineamientos nacionales de racionamiento de gasolina. Entonces, las juntas regionales pidieron a la junta nacional legitimar su política. La junta nacional modificó sus lineamientos, en parte cediendo a los deseos de sus subunidades y en parte al temor que tenían las juntas regionales de perder el control sobre las juntas locales." En este caso, la política de acomodos y ajustes siguió practicándose aun después de que se había aprobado la legislación correspondiente.

Por lo demás, ningún participante en el proceso desea realmente suspender su intervención en otras partes y momentos sólo porque la etapa de su competencia y responsabilidad ha sido superada. Por esto, el Congreso insiste frecuentemente en participar en el proceso de implementación. Reconociendo que diferentes agencias tienen

. 22 William 11. Riker, "The Veterans' Gas Ration", in Harold Stein, ed., *Public Admimstration and PolicyDevelomont* (New York: Harcourt Brace, 1952) pp. 744-759.

distintos puntos de vista sobre programas de una misma área de interés, el Congreso intenta a menudo influir en la implementación desde el inicio, especificando qué departamento deberá administrar el nuevo programa." Obviamente esto no garantiza que prevalecerán los deseos del Congreso. Un ejemplo se encuentra en la legislación que otorga facultades al Departamento de Transporte. Inicialmente, el Congreso pidió que ese departamento desarrollara las normas para la inversión federal en transportes. Al quedar insatisfecho, el Congreso, optó posteriormente por imponer controles más estrictos. Modificó el proyecto de ley con el fin de que el departamento estuviera obligado a someter sus propuestas de procedimiento al Congreso antes de su aprobación definitiva. En ocasiones, el Congreso ha ido aún más lejos en ciertos campos, prohibiendo expresamente que los departamentos hagan la investigación necesaria para diseñar sus propias normas de implementación." Sin embargo, el Congreso no suele entender que él también opera bajo el principio de circularidad, pues frecuentemente se resiste a incorporar iniciativas que buscan simplificar las normas y directrices a implementar. Su argumento ha sido el de que no hay que confundir las prerrogativas legislativas con las iniciativas del ejecutivo, a pesar de que son frecuentes los traslapes y las entremezcladuras.

Supervisión y circularidad

Los programas tienen, además de su valor de uso, un valor de cambio. En efecto, algunos estudios sostienen que los nuevos programas son valorados como un medio de cambio por los políticos, los burócratas y los grupos de interés." La existencia de los progra-

23 James A Noone, "New Federal Programs Seek to Aid in Control of Coastal Area Exploitation", *National Joumal Reports* 4 (1973): 1889.

24 B. W. Barsness, "Policy, Challenges and Obejetives of the Departament of Transportation", *Quaterly Review 01Economics and Business* (1969): 63-76.

25 Robert Alford, "The Political Economy of Health Care: Dynamics without Change", *Policy and Society* 2 (1972): 127-165.

mas aportan a los legisladores una lista de actividades que justificaría su reelección; a los burócratas les ofrece motivos para continuar en sus puestos; finalmente, a los grupos ajenos a la arena ejecutiva les proporciona pruebas tangibles de haber prestado su servicio a intereses determinados. Para los supervisores de los programas sociales el valor de uso es, en cambio, el más importante. Por eso, el resultado de la inspección, de la auditoría y de la evaluación, debería ser el de estimular el proceso de circularidad mediante la alteración de la intención legislativa original y de la práctica administrativa.

Cuando la supervisión se practica con seriedad, reclama la elaboración de indicadores de desempeño del programa, no solo para medir las actividades de servicio contempladas en el proceso, sino para contar con unidades de medida de los resultados que se alcancen. Sorprendentemente, las discusiones más complejas son las que giran en torno a la utilidad que la medición del desempeño puedan tener como indicador de los resultados. Ejemplos de algunas de las preguntas que se plantean serían: ¿Son útiles para medir el desempeño del cuerpo policiaco las cifras sobre arrestos que maneja la policía, o debería también calcularse la proporción entre las tasas de arresto y las de condena? ZNos dicen algo sobre la eficiencia del procedimiento de fraudes las tasas de solución de las quejas, o se requiere comparar también el peso relativo de los tipos de delitos contra los consumidores? Estas cuestiones pueden ser muy complicadas, pero indudablemente son relevantes. Existe, sin embargo, cierto riesgo en el esfuerzo de diseñar formas legislativas. La suposiciónmisma de que los programas están diseñados para alcanzar fines mensurables podría carecer de fundamentos.

Con el fin de aclarar la manera en que el proceso de supervisión estimula el principio de circularidad, es preciso elaborar una lista un poco más amplia de los posibles resultados de los programas. La legislación pretende, en efecto, producir ciertos cambios a través de su implementación. Sin embargo, en el caso de la legislación social,

es frecuente que no exista consenso claro respecto a los objetivos que se persiguen. Aquí es donde una lista más amplia de los posibles resultados sería de alguna utilidad. Si nos limitamos al proceso de evaluación, podemos establecer, como mínimo, tres maneras diferentes, para influir en la legislación y en la administración: la evaluación puede producir cambios en las actividades del programa, cambios en el propósito y cambios en el clima de opinión.

Cuando hablamos de cambio en las actividades del programa, nos referimos a las transformaciones que se producen en aspectos tales como el volumen de los recursos disponibles, el carácter del programa en cuestión o la distribución de los beneficios o de los costos. Cuando, como suele suceder, ocurren desviaciones de este tipo, una evaluación del programa puede detectarlas y, por lo mismo, ofrece pistas para comprender cómo se va desarrollando el propósito a partir de la práctica. Por ejemplo, hay programas que tienen más de un objetivo último. El éxito en una parte del programa no implica necesariamente que cualquier otra parte resulte también exitosa. Un programa como el de Ayuda Médica fue diseñado para ampliar el acceso de los grupos de bajos ingresos a la atención médica, así como para contribuir a mejorar la salud de la población en general. La evaluación ha demostrado que, efectivamente, la Ayuda Médica ha logrado ampliar el acceso a la atención de calidad, pero que, hasta la fecha, no ha contribuido de manera fehaciente a mejorar la salud de los ciudadanos de bajos ingresos. Existen otros programas que no sólo tienen finalidades múltiples, sino también ambiguas, inciertas y cambiantes. Enfrentados a estas circunstancias, los evaluadores encuentran difícil detectar el propósito si no lo elaboran ellos mismos, a partir de su propia interpretación.

Por cambio en el propósito queremos simplemente indicar que un programa puede haber cumplido su misión fundamental aun cuando en algún momento de su trayectoria sus contenidos hayan tenido que modificarse. Consideremos el caso de los programas de

mano de obra. Hacia finales de la década de los sesenta, ocurrió una profunda transformación en el propósito de estos programas: se pasó a otorgar prioridad a los grupos menos favorecidos y ya no a los trabajadores de ingresos medios, como antes se hacía. En consecuencia, el volumen, el carácter programático y la clientela de estos programas se modificaron drásticamente. Habitualmente, un evaluador preguntaba si un programa de mano de obra había conseguido que sus beneficiarios obtuvieran empleos que les permitieran mejorar sus condiciones económicas anteriores y si habían sido capaces de mantener esos empleos, mejorando así su posición neta en forma permanente. El evaluador descubría más tarde que, a pesar de los cambios que efectivamente habían tenido lugar, no se modificaba el impulso central del programa, consistente en asegurar empleos estables y adecuados.

Un cambio en el clima de opinión es aquel en el que un programa contribuye a alterar el contexto o la atmósfera en la que las políticas se desarrollan. Un programa puede no conseguir financiamiento sustancial o cumplir su misión y, a pasar de ello, contribuir a alterar el clima político en el que se debaten los problemas. Por ejemplo, los programas de empadronamiento de votantes no lograron cumplir sus objetivos porque tropezaron con la obstinada oposición de los partidos políticos locales, los cuales temían que la incorporación de nuevos grupos a la política local amenazara la posición que había consolidado. Sin embargo, las acciones de esos programas generaron un clima de opinión que influyó para que el gobierno se decidiera a experimentar con otras fórmulas de participación menos amenazadoras para las instituciones establecidas. Lo mismo suele suceder cuando se discute el grado de control que la comunidad local debe tener sobre la escuela o los servicios de salud. En suma, un programa puede fracasar a corto plazo y, simultáneamente, ejercer una influencia precisa sobre las tendendencias futuras.

Las condiciones del entorno

Hasta aquí hemos esbozado un marco para el análisis de los imperativos, las etapas, la dinámica y los resultados del proceso de implementación. Parece evidente, empero, que la forma en la que la legislación se implementa depende también de las condiciones ambientales del entorno. Existen tres condiciones que ejercen una influencia decisiva en el proceso de implementación: la importancia de los objetivos, la complejidad del proceso y la naturaleza y el volumen de los recursos disponibles. Estas condiciones producen impactos diversos en los distintos niveles del gobierno.

La importancia de los objetivos

La legislación puede clasificarse de acuerdo con diversos factores: la claridad con la que especifican sus propósitos, si desea el cumplimiento inmediato de sus objetivos o si sólo se plantea como un proceso simbólico, y la urgencia con la que, según sus partidarios, deba ser implementada, en comparación con el resto de las metas que ellos persiguen. Por ejemplo, el Congreso ha promulgado diversas leyes para promover la economía de las regiones deprimidas, pero ha elegido como estrategia de acción la colaboración de varias instancias federales, que tienen metas propias distintas entre sí y que consideran al desarrollo regional como un asunto periférico. Así por ejemplo, el Departamento de Defensa siempre se ha rehusado a pagar bonificaciones a los proveedores a quienes recurre en zonas deprimidas; el departamento suele sentirse más urgido para abatir los costos y dar mantenimiento a las plantas construidas por sus proveedores cautivos que para estimularlos a mudarse a aquellas regiones." En el caso del programa de comunidades nuevas, HUD sostiene que la lentitud de su trabajo no se debe a que sus metas

[26] Anthony Downs, "Testimony on National Public Works Investmcnt Policy", U.S. House of Representatives, November 1, 1973.

sean ambiguas e incompatibles, sino a que "la mayoría de las disposiciones originales del Decreto que promueve esas metas nunca recibieron apoyo financiero". La acción administrativa impuso límites a esas disposiciones, dando buena muestra del deseo de no incurrir en el costo que supone la consecución de las metas originales del programa.

Los programas ambiguos, simbólicos y poco importantes, se caracterizan por ser implementados de manera muy complicada y circular. En cambio, la implementación de los programas con objetivos claros, útiles y urgentes, suele ser más centralizada y jerárquica.

Una forma en que los responsables de la implementación de programas nuevos y con poca experiencia tratan de manejar la incertidumbre de los objetivos es diseñando lineamientos laxos y genéricos. Otra posibilidad es confiar el monitoreo a un cuerpo de especialistas que observe y dirija el programa durante el periodo inicial. En contraste, cuando los programas son más antiguos y se· benefician de la experiencia que la institución ha adquirido, existe la posibilidad de confiar más en la solidez de los lineamientos que en la inspección directa y en el escrutinio.

Si comparamos algunos aspectos de la política exterior y de la política interna, veremos que el proceso de implementación es mucho más directo y que los grupos de interés están mucho más limitados para imponer sus preferencias en el primer caso que en el segundo. Por eso es fácil concluir, de acuerdo con el sentido común, que los objetivos deben afectar y de hecho afectan al proceso. Pero, ¿bajo qué condiciones se puede contar con propósitos claros y compartidos y, por esa vía, aminorar la complejidad del proceso de implementación? Galbraith ofrece una explicación al referirse a la disminución del poder de la legislatura: de la misma manera en la que los organismos públicos pueden volverse prisioneros de las empresas a las que pretenden regular, las Comisiones de Servicios Armados y de Asignaciones han llegado a

ser aliados de las burocracias públicas, las cuales disfrutan de márgenes considerables de poder debido a los electorados que las apoyan. Los miembros de esas comisiones "derivan, en general, el poder que tiene el Congreso, su influencia política y su prestigio en la comunidad, de su identificación plena con los intereses de las burocracias militares que nominalmente deben vigilar".[27]

Cuando analizamos el problema de la claridad de la intención y de la importancia del propósito, debemos preguntarnos para quiénes la implementación de la política posee tales atributos. Después de todo, un proyecto de ley puede ser claro y prominente para quien encabeza un comité poderoso en el Congreso y que, por ello mismo, puede influir tanto en los recursos del programa como tranquilizar a los servidores públicos que lo van a administrar. Obviamente será diferente la historia de la implementación de una política que no cuente con un supervisor de esa categoría.

Cada nueva administración elige ciertas leyes para simbolizar la filosofía central del gobierno recién electo. En consecuencia, deberemos esperar que algunos programas sean considerados como prioritarios y más urgentes que otros. En estas circunstancias, el Ejecutivo revisará los reglamentos, establecerá plazos precisos para la elaboración de los lineamientos y designará funcionarios leales y capaces para llevar a cabo la implementación; de ser necesario, pasará por encima de la burocracia establecida durante el tiempo que requieran esas actividades. La claridad, consistencia, sinceridad y prominencia de los objetivos son factores que deberían proporcionar una mayor centralización del proceso de implementación. Mientras menos recovecos haya entre la legislación, la elaboración de lineamientos y la práctica, más exitosos serán los programas y menor será la urgencia de inspeccionar y de examinar todos los pasos del proceso.

[27] John Galbraith, *Economics and the Public Purpose* (Bastan: Houghton Mifflin Co., 1973), p. 174. Consúltese también Harvey M. Sapolsky, *The Polaris System Development: Bureacratic and Programmatic Successin Goverment* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1972).

La complejidad

La implementación depende muy estrechamente también del número de niveles, del número de instancias y del número de participantes que intervienen en el proceso o que tiene poder de veto sobre cualquiera de sus momentos y etapas. Un estudio de Hawley ilustra esta afirmación." A partir de un análisis de las políticas de renovación urbana, el autor llegó a la conclusión de que mientras mayor fuera el alcance de la participación, menor probabilidad habría de que se implementaran en la comunidad los programas de renovación urbana. De manera similar, Greenstone y Peterson concluyen que se distribuyeron más fondos para los pobres en aquellas ciudades en las que la participación de las comunidades no fue muy amplia, que en aquellas otras en las que se estimuló la mayor participación posible."

De acuerdo con este último estudio, la participación inhibe la toma de decisiones. La idea es que mientras más abierto sea el sistema y mayor sea la calidad de actores con poder de decisión y de veto, menor será la posibilidad de llegar a decisiones definitivas. Un proceso de toma de decisiones abierto y complejo, que funcione en múltiples niveles, estará siempre en peligro de corroer el consenso y deformar las prioridades iniciales.

Sin embargo, también puede afirmarse que la complejidad misma es un mecanismo de protección del programa. Por ejemplo, la renovación urbana generalmente requiere de mucho tiempo. Un estudio que HUD realizó en 1969 informaba que el proceso de aprobación de un proyecto de renovación urbana había llegado a comportar alrededor de cuatro mil pasos. Decir no, en cualquier punto del proceso, resultaba imposible, ya que los varios miles de pasos precedentes terminaban por embotar al disidente. Otro as-

[28] Amos Hawley, "Community power and Urban Renewal *Success",AmericanIoumal o] Sociology* 68 (1963): 422-431.

[29] J.D. Greenstone and P.E. Peterson, *"Reformers, Machines and the War on Poverty"*, in J.Q. Wilson, ed., *City Politics and Public Policy* (New York: Wiley, 1966), pp. 267-293.

pecto de la complejidad es la naturaleza del ambiente político donde los programas particulares van a ponerse en práctica. En ausencia de objetivos uniformes y coherentes y de principios suficientemente poderosos, un ambiente sobrecargado de mandatos legislativos múltiples y diversos puede dar lugar a una situación en que los programas terminen suprimiéndose unos a otros.

Consideremos un ejemplo relacionado con las políticas de vivienda que, por lo demás, es muy típico en muchos países. Las facilidades fiscales para apoyar la compra de vivienda aumentan en proporción a la tasa impositiva correspondiente a cada individuo y, consecuentemente, a sus ingresos. Pero los subsidios para la construcción de viviendas de alquiler no tienen ninguna relación con el ingreso de los inquilinos. Los controles sobre las rentas permiten, efectivamente, que las familias de bajos ingresos encuentren acomodo a precios que pueden afrontar, pero al mismo tiempo puede desalentar la construcción de viviendas por parte de instancias privadas. La vivienda pública subsidiada ofrece amplias oportunidades de vivienda y rentas relativamente bajas accesibles a los pobres. Todos estos programas combinados representan un gasto sumamente alto en ayuda pública a favor de los propietarios de casas y de los inquilinos. Sin embargo, dado que estos programas no están respaldados por criterios distributivos suficientemente precisos, distorsionan considerablemente el mercado de la vivienda y originan situaciones en las que las disposiciones pueden entrar en conflicto abierto y anularse mutuamente.

Los recursos

La implementación es también una función del tipo y del nivel que los recursos asumen en forma de desembolsos directos. Por ejemplo, si se promulgara una ley ordenando que todas las fábricas emplearan carbón en una proporción de 25 por ciento de su consumo de energía, no se necesitaría que el gobierno realizara ningún gasto adicional. (Habría, desde luego, beneficiarios evidentes de

gasto adicional. (Habría, desde luego, beneficiarios evidentes de una política de tal naturaleza, aunque no estaría tan claramente definido quién pagaría los costos finales). Otros ejemplos de leyes que no requerirían desembolso directo de fondos serían las disposiciones en torno a la remoción de obstáculos legales para la práctica del aborto por prescripción médica, o la exigencia de la que las solicitudes de aeropuertos y alcantarillado que hicieran las ciudades fueran aprobadas por alguna instancia regional de planeación. Un ejemplo más de legislación que no supondría desembolso directo de dinero sería la que permitiera que las familias con ingreso medio pudiesen adquirir viviendas en propiedad con el fin de aprovechar las concesiones en materia de impuestos. Aunque se necesitaran intermediarios encargados de notificar a la gente de sus derechos y su elegibilidad para el goce de tal beneficio, la legislación de este tipo no tendría por qué implicar una maquinaria demasiado elaborada para llevar a cabo la supervisión.

Podemos suponer que el patrón de la implementación variará dependiendo de la naturaleza de los recursos necesarios. Por lo tanto, podría ser útil distinguir los tipos de legislación de acuerdo con sus requerimientos de recursos. Es decir, procede distinguir entre la legislación diseñada para reglamentar la calidad de los productos o el desempeño de los individuos, empresas u otras organizaciones, y la legislación que otorga incentivos o distribuye donativos públicos en forma de servicios o en efectivo. Kaufman ha señalado algo similar en un análisis sobre la retroalimentación administrativa.[30] Seleccionó diversas oficinas federales en las que la retroalimentación debía estar bien desarrollada, puesto que las funciones que desempeñaban requerían mecanismos de contabilidad y de control. De acuerdo con esto, el autor trató de clasificar las oficinas por su función (administración directa de programas, otorgamiento de fondos, reglamentación del comportamiento, prestación de servicios al público) y por su administración (si

30 *Kaufman, Administrative Feedback.*

administraban sus programas propios o programas intergubernamentales). Pero la clasificación de Kaufman nos parece poco satisfactoria, porque el autor encontró comportamientos sumamente diferentes dentro de la misma categoría. Por ejemplo, en su categoría de oficinas de servicio que administran sus propios programas, se encuentran tanto la Oficina de Servicio Forestal, que tiene mecanismos rigurosos de retroalimentación, como la Oficina de Educación Elemental y Secundaria, cuya retroalimentación es muy laxa. Este modelo carece de una teoría sobre la forma en la que las operaciones de una oficina harían uso de los procedimientos de retroalimentación. Desafortunadamente, la clasificación que nosotros hemos elaborado es vulnerable a la misma crítica.

El nivel de los recursos que van a ser distribuidos también influye sobre la manera en que la implementación se lleva a cabo. Cuando hay grandes intereses en juego, la presión para llevarse un pedazo del pastel será muy diferente. Por ejemplo, todos los consultores del Departamento de Desarrollo Económico recomendaban que los proyectos se concentraran en un solo centro de crecimiento por cada distrito, pero como los congresionistas querían obtener el apoyo de sus electores en todos los distritos, los recursos fueron diseminados. De manera semejante, el programa original de las Ciudades Modelo iba a limitarse a unas pocas ciudades. Sin embargo, el Congreso dividió en dos partes los fondos del programa, no sin antes duplicar a ciento cincuenta las sesenta y cinco ciudades que inicialmente iban a ser subvencionadas. Desde luego, el efecto de estas nuevas presiones fue diluir la cantidad de recursos disponibles para realizar las funciones de inspección, examen, auditoría y evaluación y, por tanto, reducir el nivel de la supervisión y de la vigilancia.

Implicaciones

La política norteamericana se ha desarrollado durante años bajo un paradigma de pluralismo. El núcleo de la teoría del pluralismo

propone que el gobierno responde a las demandas públicas de las organizaciones formales. Debido a que existe gran número de grupos de interés, algunos de los cuales rivalizan con otros, el poder para determinar la política se encuentra muy disperso. En consecuencia, la política es el resultado del compromiso entre los diversos grupos de interés. En el curso de las negociaciones que tienen por objeto lograr el compromiso, los contendientes obtienen siempre algún beneficio, porque ningún interés queda eliminado por completo." A lo largo del proceso, lamembresía de estos grupos termina por sobreponerse y mezclarse y el proceso general de socialización de un conjunto de valores dominantes ayuda a reducir la polarización de las posiciones. El gobierno se encarga de reconciliar las demandas incompatibles que puedan haber quedado sin solución y les asigna un orden de prioridad.

Como otros autores, nosotros hemos tratado de demostrar que esta concepción del pluralismo es incompleta. Tanto los grupos como el gobierno actúan no solamente de acuerdo con las presiones y demandas del momento, sino también en términos de su propia percepción de las necesidades futuras. Las burocracias gubernamentales no responden simplemente a las presiones externas, sino que intentan con todo vigor conformar electorados que den apoyo a su programa de reformas. Los esfuerzos por imponer normas de comportamiento a comunidades reticentes o indiferentes son prueba de que el gobierno no solamente reacciona a las presiones.

Las teorías incrementalistas fueron propuestas -en cierto sentido- para corregir esas omisiones de la teoría de grupos. El incrementalismo reconoce la importancia que las grandes organizaciones formales tienen por separado, más que el papel de individuos y grupos. Pero esta teoría está orientada hacia el pasado. Sostiene que lo que ocurre en cierto periodo está determinado por

31 Una crítica a esta perspectiva, basada en información obtenida en encuestas de opinión se encuentra en Richard Hamilton, *Class and Politics in the United States* (New York: Wiley, 1972), pp. 34-36.

lo que ocurrió anteriormente, debido a que los administradores rara vez se apartan demasiado de lo que ya están haciendo. Salen al paso lo mejor que pueden, para realizar sólo cambios marginales en las operaciones institucionalizadas del gobierno."

Sin embargo, si la visión que el gobierno tiene del futuro moldea su acción presente, se debe concluir que no actúa meramente en respuesta a sus viejos hábitos y normas de decisión, como afirmaría la perspectiva marginal, incrementalista, adaptiva. Se deben tomar en cuenta las iniciativas de administración y legislación para poder comprender cómo implementan las políticas los funcionarios públicos y cómo, en el curso de la implementación, las desarrollan. Una relación imparcial del proceso no puede decir, sin más, que la integración de puntos de vista contrapuestos se basa únicamente en el principio de los ajustes marginales como mecanismo para lograr el consenso. También requiere incluir la noción de la racionalidad instrumental, según la cual la implementación se realiza de cara a un propósito. En otras palabras, aunque el esquema de "satisfaciencia" *satisficing* de Simon-Lindblom sea capaz de descubrir adecuadamente los procesos cognoscitivos de quienes implementan las decisiones, debe tenerse en cuenta que las políticas y los programas varían drásticamente en longevidad, recursos y esfuerzos conjuntos por obtener los escasos medios disponibles." Así, el proceso no es tanto un cambio incremental paulatino, como el ejercicio de la capacidad empresarial de la burocracia, a veces más ya veces menos exitoso." Con esto no se quiere decir que no sean importantes para la implementación, los cambios paulatinos y lentos.

La pregunta que surge entonces es ¿a favor de quién? La crítica liberal afirma que, efectivamente, la burocracia funciona, pero

32 D. Davis, M. Dernpster and A. Wildavsky, "A Theory of the Budgetary Process", *American Política! 5cience Review* 60 (1966): 529-547.

33 Charles Lindblorn, "The Science of Muddling Through", Public Adrninistration Review 29 (1959): pp. 79-88.

34 Peter B. Natchez and Irvin C. Bupp, "Policy and Priority in the Budgetary Process", *American Política! 5cience Review* 67 (1973): 951-964.

para satisfacer exclusivamente sus propios intereses. Por ejemplo, Robert Wood señala "la dificultad real estriba en que, con frecuencia, las agencias públicas logran propósitos y realizan objetivos que los observadores políticos o el público consideran obsoletos, de alcance inadecuado o decididamente erróneos. (En nuestra opinión, los objetivos son diseñados por las propias organizaciones públicas; de ahí que ellas sirvan a sus propios propósitos, no a los nuestros)."> Por el contrario, la crítica de los radicales sostiene que esas organizaciones son meros instrumentos del sector privado.

Ambas posiciones simplifican excesivamente el problema, en nuestra opinión. Por lo general no existe claridad respecto al proceso de implementación, ni respeto a quién o qué resulta beneficiado y en qué momento o nivel de proceso. Orientado a finalidades y resultados estrictamente definidos, al proceso de implementación impide comprender hasta que punto las funciones burocráticas se restringen realmente con todo su potencial a la realización de las políticas. Los radicales quieren hacernos creer que esta confunsión es deliberada. Los pensadores conservadores aprovecharían esta misma ambigüedad para reforzar su argumento. Así, Edward Banfield insinúa que, en vista de que el proceso de implementación puede ser complejo y estar abierto a cambios en todos sus niveles, los gobiernos deberían limitarse a adoptar sólo aquellas políticas que puedan ser implementadas con facilidad. En el caso de la política de bienestar social, este punto de vista ha llevado a apoyar exclusivamente la estrategia basada en el ingreso de los ciudadanos y a repudiar los enfoques de prestación de servicios o de subsidio indirecto. Pero una política clara, de fácil implementación, bien delimitada, no está exenta de costos. Podría haber incompatibilidad entre lo que es factible implementar y lo que es verdaderamente útil. En este sentido, no es que los pobres no necesiten dinero, sino que un pequeño incremento marginal a su ingreso puede ser suficiente para evitar que sigan siendo afectados por el mercado priva-

[35] Wood, "Whcn Government Works".

do. Las estrategias de prestación de servicios pueden ser difíciles de implementar, pero el gobierno podría desarrollarlas y mejorarlas. Pensamos que modificar el desempeño de las instituciones es una meta que el gobierno no debe desechar de ningún modo.

En conclusión, sostenemos que la política de la implementación está regida, cuando menos, por tres imperativos formales: 1) el respeto a la intención legal (es decir, a la racionalidad legal), el cual 2) está mediado por el interés en la racionalidad instrumental, tal como es definida por los servidores públicos y, a su vez, este tipo de racionalidad 3) se orienta por el reconocimiento de que la acción requiere consenso interno y externo. La mejor manera de entender la política de la implementación es considerarla como un intento por resolver los conflictos entre esos imperativos. La forma en la que se resuelven esos conflictos depende de los propósitos (su claridad, prominencia y consistencia), los recursos (tipo, nivel y oportunidad) y la complejidad del proceso administrativo de la implementación.

En términos generales, cuando hay propósitos claros, pertinentes y concretos, cuando las etapas de la implementación suponen la menor complejidad y cuando se cuenta con gran cantidad de recursos, se puede prever que los programas limitarán al mínimo posible la discrecionalidad y las desviaciones, con un amplio margen de consenso. En algunos casos, pueden surgir objetivos claros a partir de propósitos inicialmente ambiguos; para que eso ocurra, es preciso lograr que el consenso entre intereses contrapuestos ayude a "aclarar progresivamente los programas incialmente vagos, ambiguos e indefinidos. Sin embargo, el proceso no siempre se desarrolla de esa manera. Algunos objetivos gubernamentales quedarán empantanados permanentemente debido a la incertidumbre, a la ambivalencia y a la contradicción. En estas circunstancias, el consenso siempre es frágil y sólo puede comprenderse la intención de fondo retrospectivamente, durante el curso mismo de la implementación.

RICHARD F. ELMORE

3. Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales*

DURANTE LA última década de los años sesenta, los reformadores sociales han llegado a sentirse como el personaje de T.S. Eliot, J. Alfred Prufrock: sus logros no son sino un pálido reflejo de sus intenciones originales. Las grandes ideas que han dado forma a las políticas sociales -la mayor participación posible, la igualdad de oportunidades, la autosuficiencia, el trato compensatorio, por mencionar sólo algunas- parecen haberse convertido en caricaturas de sí mismas en el momento preciso en el que dejaron de ser ideas para transformarse en acción.

La preocupación en torno a la implementación de los programas sociales surge del reconocimiento de que las políticas no pueden comprenderse al margen y separadamente de los medios de su ejecución. Un amplio conjunto de estudios de caso cuidadosamente documentados -en educación, fuerza de trabajo, vivienda y desarrollo económico- señala insistentemente la presencia del mismo patrón básico: pretensiones desmedidas, ejecución deficiente, resultados insignificantes.' Se ha desarrollado un consenso razona-

* Publicado originalmente con el título "Organizational rnodels of Social Program Implementation" *eti Public Policy,* vol. 26, n. 2, 1978, pp. 185-228. Traducción al español de Gloria Elena Bernal.

1 Varios de estos estudios han sido reunidos en: Walter Williams y Richard F. Elmore (Eds.), *Social Program Implementation* (New York: Academic Press, 1976). Otra colección de estudios que giran en torno al papel de los reglamentos en el proceso de implementación, es la que aparece publicada en un número especial de *Policy Sciences* (7, Winter 1976), editado por Francine Rabínovítz, JeffreyPressman y Martín Rein, Dos revisiones funda-

blemente amplio entre los analistas de las políticas sociales, según el cual la incapacidad del gobierno para dar cumplimiento a sus promesas se debe sólo en parte a una pobre concepción de las políticas. Es cierto que, en algunos casos, las políticas se fundamentan en una comprensión deficiente e incompleta de los problemas que se pretende resuelvan. Pero en la gran mayoría de los casos, es imposible afirmar si las políticas fracasan porque se basan en ideas erróneas, o si fracasan porque son buenas ideas mal llevadas a la práctica.'

Los analistas de las políticas están centrando cada vez más su átencíón en el proceso por medio del cual las políticas se transforman en acción administrativa. Puesto que virtualmente todas las políticas públicas son implementadas por grandes organizaciones públicas, el conocimiento de las organizaciones ha llegado a ser un componente crítico del análisis de las políticasi.No podemos definir con certidumbre lo que una política es ni por qué no se le implementa, si no sabemos lo suficiente acerca del funcionamiento de las organizaciones.Ahora bien, son muchos los estudios de organizaciones que nos indican que la transformación de una idea en acción implica ciertas simplificaciones decisivas. Las organizaciones son simplificadoras; trabajan en torno a los problemas fragmentándolos en tareas separadas y de fácil manejo, y asignando la responsabilidad de cada una de ellas a unidades especializadas. Sólo si comprendemos la forma como trabajan las organizaciones, podremos entender cómo es que las políticas son moldeadas a través del proceso de implementación.

---

mentales de la literatura sobre implementación son las de Donald Van Meter y Carl Van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *en Administration and Society,* 6 (1974): 445-88, y Erwin Hargrove, *The Missing Link: The Study ofImplemenuuion ofSocial Policy* (Washington, D.C.: Urban Institute, 1975).

2 Walter Williams, "Irnplementation Problems in Federally-Funded Programs", in Williams and Elrnore (eds.), *Social Program Implementation,* pp. 15-40.

La utilidad de los modelos organizacionales

Si es verdad que el conocimiento de las organizaciones resulta imprescindible para el análisis de la implementación, écómo podremos lograr que sea útil para el análisis? El rasgo más importante de la teoría organizacional es su anarquía conceptual. Cuando acudimos a la literatura que existe sobre las organizaciones buscando orientación para el análisis de algún problema práctico importante, tal como la implementación, nos encontramos con una colección de teorías incompatibles y contradictorias. Esta diversidad de teorías es un síntoma inequívoco de que en este campo el conocimiento es "blando". Esto no quiere decir que debería ser "duro", ni tampoco que algún día lo será. Simplemente significa que es extremadamente difícil utilizar un conocimiento de este tipo como base para el análisis. Richard Nelson captó muy bien esta dificultad en su discusión acerca de los cimientos intelectuales del análisis de las políticas. "El problema de realizar cambios organizacionales adecuados", argumenta Nelson, "rebasa con mucho la capacidad que actualmente tienen las diversas tradiciones del análisis de organizaciones". Y añade: "En el presente carecemos de una... estructura intelectual normativa capaz de orientarnos eficazmente en lo que se refiere a las opciones o modificaciones organizativas....Carecemos hasta de un lenguaje que nos permita hacer un listado y hablar de las opciones organizativas de manera fluida".'

Así pues, en este punto estamos atorados. Habiendo reconocido que el análisis del problema de la implementación implica un conocimiento preciso de las organizaciones, nos encontramos, sin

3 Richard Nelson, "Intellectualizing about the Moon-Ghetto Metaphor: A Study of the Current Malaise of Rational Analysis of Social Probíerns", *Palie)' Sciences,* 5 (1974): 398. Este artículo fue ampliado y se convirtió en un libro, *The Moon and the Ghetto* (New York: Nortan, 1977); la obra incluye diversos estudios de caso que muestran lo que Nelson quiere decir cuando habla del análisis de las alternativas organizacionales. Su marco teórico difiere mucho de! que desarrollamos en este artículo.

embargo, con que no existe un único cuerpo coherente de teoría organizacional que pueda servir como base para el análisis. Hay dos maneras de enfrentar este obstáculo en apariencia insalvable. Una de ellas consistiría en hacer un esfuerzo heroico por sintetizar toda la teoría organizacional existente en un conjunto ordenado de preceptos analíticos que puedan ser de utilidad para el análisis de la implementación. La otra sería conformarse con la diversidad de tendencias intelectuales vigentes hasta el momento en relación con las organizaciones, y tratar de seleccionar de entre esas tendencias un pequeño número de modelos claros y distintos que puedan aplicarse al análisis del problema de la implementación. Yo he elegido esta última estrategia, en gran medida porque creo que la primera es imposible. Este enfoque no responde a la petición que hace Nelson de una "eficaz estructura intelectual normativa", puesto que no da como resultado un único cuerpo de prescripciones sobre la manera en la que debe organizarse la implementación, pero sí responde a su reclamo de un lenguaje que pueda servir como base para la discusión en torno de las alternativas organizacionales.

Quienes estén familiarizados con el estudio de Graham Allison sobre la crisis cubana de los misiles,' reconocerán que he tomado la idea de los modelos organizacionales alternativos directamente de él. Suya fue la idea original y suyo es el mérito de haber demostrado su utilidad analítica. Los lectores de Allison se percatarán, sin embargo, de que yo me alejo mucho de su tratamiento. En la mayoría de los casos, las diferencias son atribuibles a la naturaleza de los temas de estudio; no es sorprendente que la estrategia de defensa plantee una serie de problemas muy distintos de los que implica la implementación de programas sociales. Bástenos decir que Allison no es responsable del uso que otros hagan de sus ideas.

Si analizamos el proceso de implementación a través de diversos modelos organizacionales, podremos- identificar con mayor preci-

4 Graham Allison, *Essence o/Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis,* (Bastan: Little Brown, 1971). [Véase la traducción del artículo de G. T. Allison en el volumen II de esta colección J.

sión cuáles son los presupuestos organizacionales a los que acudimos cuando formulamos recomendaciones para el mejoramiento de la implementación. Como tendremos oportunidad de ver, el uso de modelos diferentes conduce a percepciones y conclusiones muy distintas entre sí. "Lo que creemos y juzgamos importante", sostiene Allisori, "...no depende solamente de las evidencias que se nos presentan, sino también de los 'anteojos conceptuales' a través de los cuales percibimos esas evidencias".[5]

Ni los analistas políticos ni los administradores han tenido especial cuidado en explicitar detalladamente los supuestos organizacionales que dan forma a sus recomendaciones y acciones. En su gran mayoría, los analistas han considerado que los problemas de organización no son interesantes, o bien que no son suficientemente precisos como para abordarlos. Los administradores tienen un interés directo en los problemas de organización, pero rara vez pueden darse el lujo de hacer un análisis a fondo de las alternativas organizacionales. Una consecuencia de este deficiente tratamiento ha sido la apertura de una brecha exageradamente ancha entre las recomendaciones de los analistas y las soluciones implementadas por los administradores.[6] Si se consiguiera que los analistas y administradores reflexionaran sistemáticamente acerca de las alternativas organizacionales, podría esperarse que el proceso de elaboración condujera a la formulación de políticas viables o susceptibles de implementación.

Algunos de los modelos son fundamentalmente normativos, es decir, se basan en opiniones contundentes sobre la manera en la que las organizaciones deberían funcionar. Otros modelos son descriptivos, puesto que intentan captar los atributos esenciales de las organizaciones. En algunos casos resulta difícil distinguir los elementos normativos de los descriptivos. Pero cualquier modelo es

5 *Ibid.*, p. 2..

6 *Ibid.*, p. 267. Véase también el trabajo de Arnold Meltsner, "Political Feasibility and Palicy Analysis", en *Public Administration Review*, (November/December, 1972): 859-67. [Véase la versión en español de este artículo en el volumen 11 de esta colección].

siempre una simplificación de la realidad, no un sustituto de ella.' No existe un solo modelo capaz de captar plenamente la complejidad del proceso de implementación.

Desarrollaré a continuación los postulados de cuatro modelos de organización. Estos modelos representan las escuelas de pensamiento que pueden hacer contribuciones importantes al análisis de la implementación. El modelo de la *administración de sistemas* se nutre de los presupuestos organizacionales de la principal tradición del análisis de las políticas, la tradición racionalista. Su punto de partida es la hipótesis del comportamiento maximizador de los valores. El modelo del *proceso burocrático* representa una perspectiva sociológica en torno a las organizaciones, misma que ha sido actualizada para dar cabida a las recientes investigaciones sobre la "burocracia del nivel operativo" *("street-level bureaucracy");* este tipo de estudios tiene especial importancia para el análisis de la implementación de los programas sociales. El punto de partida de este modelo es la hipótesis de que el rasgo esencial de las organizaciones consiste en la interacción entre la rutina y el libre albedrío. El modelo del *desarrollo organizacional* es resultado de una combinación relativamente reciente de la teoría sociológica y la psicológica, que centra su atención en el conflicto entre las necesidades de los individuos y las necesidades vitales de las organizaciones. Por último, el modelo del *conflicto y la negociación* se interesa en el problema de cómo la gente con intereses divergentes se aglutina en torno a una tarea común. Este modelo parte del presupuesto de que el conflicto -que surge de la prosecución de ventajas individuales relativas en toda relación de negociación-, constituye el rasgo dominante de la vida de las organizaciones.

No obstante lo anterior, el aspecto más importante de estos modelos no es que representen ciertas tradiciones de investigación académica ya establecidas. Como veremos, su principal atractivo

7 Esta distinción se desarrolla ampliamente en Ralph Strauch, "A Critical Look at Quantitative Methodology", in *PolicyAnalysis* 2 (1976): 121-44.

reside en que cada uno de ellos contiene una explicación de sentido común respecto a los fracasos en la implementación. Cada una de estas explicaciones pone énfasis en diferentes características del proceso de implementación.

El formato de la exposición será el mismo para cada modelo. Primero, presentaré una lista de cuatro proposiciones que contienen las características esenciales de cada modelo. La primera proposición enuncia el principio central del modelo; la segunda define la posición del modelo frente a la distribución del poder en las organizaciones; la tercera explicita el punto de vista del modelo acerca de la toma de decisiones en las organizaciones; finalmente, la cuarta ofrece un bosquejo muy condensado del proceso de implementación desde la perspectiva del modelo. Después analizo cómo influyen estos presupuestos en la percepción que el analista pueda tener del proceso de implementación. En palabras de Allison, elaboraré "un patrón de inferencia dominante" que sirva para explicar por qué son más importantes ciertos rasgos del proceso de implementación que otros, así como para predecir las consecuencias de ciertas acciones administrativas en relación con el éxito o el fracaso de los esfuerzos de la implementación. Al final, tomaré algunos ejemplos de los estudios más recientes de caso sobre la implementación de programas sociales, con el fin de mostrar las fortalezas y debilidades de cada modelo.

Sin lugar a dudas, algunos lectores se sentirán molestos ante la idea de que sistemas de pensamiento extremadamente complejos acerca de las organizaciones, puedan ser reducidos a unas cuantas proposiciones simples. Sólo puedo aducir en defensa propia que el mío es un ejercicio de aplicación de la teoría, y no un ejercicio de elaboración teórica. La recompensa será poder captar las ideas con las que cada modelo contribuye a esclarecer el problema y no la de hacer más elegante o defendible la teoría misma. He tratado de evitar, con todas mis fuerzas, la creación de hombres de paja. Cada modelo se presenta como una perspectiva analítica legítima.

Modelo l: La implementación como administración de sistemas

PROPOSICIONES

1. Las organizaciones deben funcionar como maximizadoras racionales de los valores. El atributo esencial de la racionalidad es el comportamiento orientado a fines. Las organizaciones son eficaces en la medida en la que maximizan el cumplimiento de sus fines y objetivos prioritarios. Cada una de las tareas que desempeña una organización debe contribuir a la consecución de por lo menos uno de los objetivos incluidos en un conjunto bien definido de fines, que refleje con fidelidad el propósito de la organización.

2. Las organizaciones deberían estructurarse sobre el principio del control jerárquico. La responsabilidad de la elaboración de las políticas y del desempeño general del sistema reside en la cúspide de la administración. Ésta distribuye, a su vez, las tareas específicas y los objetivos operativos entre las unidades subordinadas; asimismo, es ella quien supervisa el desempeño de estas últimas.

3. Para cada una de las tareas que desarrolla una organización, existe una asignación óptima de las responsabilidades entre las unidades subordinadas. Esta asignación maximiza el cumplimiento general de los objetivos de la organización. El proceso de toma de decisiones en las organizaciones consiste en identificar cuál es ese nivel óptimo y en mantenerlo a través de la adecuación permanente de la distribución interna de las responsabilidades a los cambios que ocurren en el entorno.

4. La implementación consiste, primeramente, en definir un conjunto detallado de objetivos que refleje fielmente la intención fundamental de una política determinada; posteriormente, consiste en asignar a las unidades subordinadas responsabilidades y parámetros de desempeño que sean congruentes con esos objetivos, en supervisar el desempeño del sistema y en hacer los ajustes internos necesarios para elevar el grado de cumplimiento de los fines de la

organización. Éste es un proceso dinámico, no estático; el entorno impone permanentemente nuevas demandas que requieren ajustes internos. Pero la implementación siempre está orientada a fines y es siempre maximizadora de valores.

Desde esta perspectiva, una explicación que suele darse a los fracasos en la implementación se centra en la "mala administración". Habitualmente, esto quiere decir que las políticas no han sido bien definidas, que las responsabilidades no han sido asignadas con precisión suficiente, que no se han especificado los resultados deseados, y que no se considera que las personas involucradas sean responsables de su desempeño. Es evidente, pues, que la buena administración es el opuesto de todas esas cosas y en ello reside, precisamente, el problema central del modelo de la administración de sistemas.

Este modelo parte de la hipótesis normativa de que la administración eficaz se origina en el comportamiento orientado a fines y maximizador de valores. Se considera que las organizaciones son "sistemas" dedicados a la resolución de problemas -esto es, conjuntos de partes funcionalmente integradas entre sí, capaces de llevar a cabo acciones concertadas en torno a un propósitocomún,'

La integración presupone la existencia de una autoridad que controla y coordina. En el modelo de la administración de sistemas, esta autoridad recibe el nombre de "subsistema de administración": "la fuente de los pronunciamientos obligatorios y el lugar en el que se lleva a cabo el proceso de toma de decisiones"." Esta autoridad ofrece "un medio para asegurar el cumplimiento de las funciones, reemplazar a los miembros faltantes, coordinar a los diversos sub-

, 8 Esta breve descripción del modelo de la administración de sistemas se deriva de las SigUientes fuentes: Daniel Katz and Robert Kahn, *The Social Psychology of Organizations,* New York: Wiley, 1966; WilIiam Baumol, *Economic Theories and Operations Analysis,* 3rd ed, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, 1972; Robert Anthony, *Planning and Control Systems: A Framework of Analysis,* Boston: Harvard Graduate School of Business Administration, 1965; C. West Churchrnan, *The Systems Approach,* New York: Delta, 1968; y Charles Hitch and Roland McKcan, *The Economics of Dejense in a Nuclear Age,* Cambridge, Mass.: Harvard University Prcss, 1963.

9 Katz and Kahn, *The Social Psychology af Organizations,* p. 79.

sistemas de la organización, responder a los cambios externos y tomar decisiones sobre la mejor manera de lograr todas esas cosas"." El control jerárquico es el elemento indispensable para asegurar que las organizaciones se comporten como sistemas.

La transformación de una política en acción es un proceso deliberado, compuesto por etapas, en el cual los fines se traducen en tareas específicas. En el análisis que hace del control de la planeación y la administración, Robert Anthony ofrece una breve descripción de la transición entre la política y las operaciones:

> La planeación estratégíca es el proceso en el que se decide acerca de los objetivos, de los recursos necesarios para obtener esos objetivos y de las políticas que deben regir la adquisíción, el uso y la disposición de esos recursos... El control administrativo es el proceso por medio del cual.los administradores aseguran que los recursos se obtengan y sean utilizados efectiva y eficientemente para dar cumplimiento a los objetivos de la organización... (y) el control operativo es el proceso que consiste en asegurar que las tareas específicas se realicen con eficacia y eficiencia."

Estas funciones se distribuyen en orden descendente, desde los niveles superiores de la organización hasta los inferiores. Consideradas en su totalidad, describen un conjunto general de normas de decisión orientadas a la asignación óptima de los recursos, tareas y criterios de desempeño entre las unidades subordinadas de una organización.

Dado el fuerte énfasis que pone en el control jerárquico, uno tendería a suponer que el modelo de la administración de sistemas no permite, en ninguna medida, el ejercicio de la autonomía por parte de los subordinados de menor nivel encargados de poner en práctica las directrices de la política; en todo caso, podría pensarse

10 *Ibid.,* p. 203. Cf. Churchman, *The Systems Approach,* p. 44.
11 *Anthony,Planningand Control Systems,* pp. 16-18.

que el modelo sólo deja un muy estrecho margen para ello. Sin embargo, este no es el caso en absoluto. El problema de la autonomía de los subordinados figura de modo destacado en la literatura sobre la administración de sistemas. Es comprensible que el asunto se planteara precisamente cuando se hicieron los primeros esfuerzos por aplicar el análisis de sistemas a la planeación de la defensa nacional. De manera casi inmediata, los planificadores de la defensa descubrieron que la capacidad del subsistema administrativo para controlar el desempeño de las unidades subordinadas estaba limitada por la enorme complejidad del sistema en su totalidad. De ahí que la mayor parte del trabajo consistiera en indagar cuál era la combinación más adecuada entre el control jerárquico y la autonomía de los subordinados. Hitch y McKean llaman a éste el proceso de la "sub-optimización" y lo definen como un "intento por encontrar soluciones óptimas (o, por lo menos, las más cercanas al nivel óptimo) a problemas parciales, más que al problema general de la organización en cuyo bienestar o utilidad estemos interesados".»

En términos organizacionales, la sub-optimización consiste en asignar a las unidades subordinadas la responsabilidad de producir un cierto nivel de resultados, pero otorgando a sus administradores la autonomía suficiente para tomar decisiones respecto a los medios idóneos para alcanzar ese nivel. En el lenguaje de los negocios, las

12 Hitch and McKean, *The Eeonomies o/Defense in a Nuclear Age,* pp. 128-9,396-402. La elección que estos autores hacen del término "sub-optimización" es posiblemente desafortunada, ya que para la mayoría de nosotros significaría "menos que óptimo", que es exactamente lo opuesto a lo que ellos quieren decir. Sin embargo, en el contexto de su análisisse aclara que por ese término quieren decir "optimización en los niveles inferiores". Algunos estudiosos, no obstante, insisten en usar el término para dar a entender que algo es menos que óptimo. Véase, por ejemplo, Anthony, *Planning and Control Systems,* p. 35. Dos estudios en los que el término es utilizado con el mismo contenido que le confieren Hiteh y McKean son los de Baumol, *Economic Theories and Operations Analysis,* p.3950, Y Richard Zeckhauser and Elmer Schaefer, "Public Policy and Normative Económic Theory", in Raymond Bauer and Kenneth Gergen (eds.), *The Study of Policy Fonnation* New York: Free Press, 1968, pp. 73-6. Un tratamiento más reciente del tema de la sub-optimización en el análisis de las políticas puede encontrarse en E.S. *Quade, Analysis [or Publi¿ Decisions,* New York: EIsevier, 1975, pp. 95-8. (Existe traducción en español, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1989).

unidades subordinadas suelen llamarse "centros de productividad"; en el sector público, son conocidas como "centros de responsabilidad". El principio de la sub-optimización ofrece un dispositivo para ejercer el control jerárquico; esto lo hace concentrando la atención en los resultados que producen las unidades subordinadas y no en sus operaciones internas técnicamente complejas.

En la práctica, la sub-optimización plantea algunos problemas sumamente complicados: la selección de los criterios apropiados para evaluar el desempeño de las unidades subordinadas, la valoración de las consecuencias o los derrames involuntarios del desempeño de una unidad sobre el de otra y la elección del conjunto adecuado de funciones que deben asignarse a cada unidad subordinada." A pesar de ello, la noción de sub-optimización confiere al modelo de la administración de sistemas un grado de t1exibilidad del que no siempre se percatan sus críticos. No es preciso suponer que todas las decisiones organizacionales deban estar centralizadas para poder dar por sentado que las organizaciones se encuentran funcionalmente integradas,> Si 'los resultados de las decisiones delegadas son compatibles con los propósitos generales de la organización, existirá un cierto grado de libertad para la selección de los medios necesarios en la consecución de esos resultados.

13 Hitch y McKean, *The Economics o[Defense in a Nuclear Age,* p. 129.

14 Tampoco es necesario suponer, como hace Graham AIlison, que un modelo "racional" de toma de decisiones es aquél que trata todas las decisiones como si hubieran surgido de un solo centro (Allison, *Essence o[Decision,* pp. 3, 28, 36). La mayoría de las teorías sobre la decisión racional alientan este presupuesto parcial cuando emplean un varias frases ya hechas, tales como "el problema de quien toma las decisiones", "la preferencia de quien toma las decisiones", etcétera. Sin embargo, en términos organizacionales, lo que interesa no es si puede mantenerse o no la peculiar ficción de un solo centro de toma de decisiones consagrado a la maximízación de los valores, sino si es o no posible elaborar un conjunto suficiente de controles organizacionales para integrar a las unidades subordinadas de una organización en una totalidad funcional. Éste es un punto en el que difieren los planteamientos de Allison y los míos. En su modelo, basado en el actor racional *(Essenceo[Decision;* pp. 10-38), AIlison concibe todas las decisiones como producto de un solo responsable de la toma de decisiones; esto hace que resulte muy sencilla la crítica a su modelo. Mi intención es demostrar que existe un importante conjunto de estudios teóricos que trata a las organizaciones como si fuesen unidades racionales maximizadoras de valores y que, sin embargo, no necesita recurrir a la ficción de un único centro o responsable de la toma de decisiones.

Buena parte del comportamiento en las organizaciones puede explicarse si se analizan los dispositivos de control y acatamiento. Algunos de estos mecanismos-pueden identificarse con facilidad, pero otros se confunden con la sutil trama social que caracteriza a las organizaciones. Uno de los mecanismos más comunes es el que Herbert Kaufman denomina la "decisión prefabricada". Este autor sostiene que "las organizaciones pueden llegar a desintegrarse si cada miembro del personal operativo toma decisiones con absoluta independencia"; por esta razón, las organizaciones desarrollan maneras de tomar las decisiones en lugar de sus trabajadores, "antes de que se presenten situaciones específicas que exijan la adopción de alguna alternativa".

> ...(los sucesos) y las condiciones en el campo se prevén tan completamente como sea posible y los cursos de acción (adecuados para cada conjunto de sucesos y condiciones) se describen detalladamente por anticipado. Así, el trabajador operativo sólo necesita determinar en qué categoría cae cualquiera de los casos que se le presentan; una vez determinado esto, el trabajador simplemente se dedicaa seguir una serie de pasos que sea aplicable a esa categoría. Por lo tanto, dentro de cada categoría las decisiones únicamente se "ejecutan"."

Gran parte de la función que cumplen los administradores de alto nivel en el proceso de implementación consiste en prever los problemas que se presentarán con mayor frecuencia en los niveles inferiores del sistema, así como en intentar programar el comportamiento de los subordinados con el fin de que respondan a esos problemas de manera regular.

Pero no todos los dispositivos de control resultan tan evidentes. En una digresión informal, Robert Anthony subraya que "el sistema

[15] Herbert Kaufman, *The Forest Ranger: A Study of Adminlstrative Behavior* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1960), p. 91.

(de controles administrativos) debe estructurarse de forma tal que las acciones que los administradores operativos emprenden en provecho propio, tiendan también a favorecer los intereses de la organización en su totalidad".[16] Así pues, uno de los ingredientes más importantes del control es la posibilidad de incorporarlo a los procesos mismos a través de los cuales la gente se socializa en las organizaciones.

Los psicólogos sociales Katz y Kahn observan que todas las organizaciones cuentan con "subsistemas de mantenimiento" para el reclutamiento, la indoctrinación, la socialización, la recompensa y la sanción, que "funcionan para mantener en buen estado la trama de los comportamientos interdependientes necesarios para el cumplimiento de las tareas"." Estos mecanismos constituyen la base de "los patrones uniformes de conducta a los que se requiere se sometan todas las personas que desempeñan un papel en cualquier relación funcional dada, independientemente de sus deseos personales o de las obligaciones interpersonales, todos los cuales son irrelevantes para la relación funcional"." En lenguaje llano, esto significa que las organizaciones requieren frecuentemente que la gente ponga las exigencias de sus funciones formales por encima de sus preferencias personales. El efecto que esto tiene es el de ampliar las posibilidades de predicción y control del comportamiento de los subordinados, en forma muy similar al efecto de las decisiones prefabricadas y al del principio de sub-optimización. La diferencia es que, en lugar de moldear las decisiones, quienes resultan moldeados son los propios responsables de la toma de decisiones.

El atractivo principal del modelo de la administración de sistemas es que puede ser fácilmente transformado en un conjunto de prescripciones normativas que los analistas de las políticas pueden a su vez emplear para definir la manera en la que el proceso de

16 Anthony, *Planning and Control Systems,* p. 45.
17 Katz and Kahn, *The Social Psychology* o[*Organizations,* p. 40.
18 *Ibid,* p. 40.

implementación debe desarrollarse. Desde la perspectiva de este modelo, la implementación eficaz requiere cuatro ingredientes principales: 1) tareas y objetivos claramente especificados, que reflejen con exactitud la intención fundamental de la política, 2) un plan administrativo que asigne tareas y normas de desempeño a las unidades subordinadas, 3) un instrumento objetivo para medir el desempeño de las unidades subordinadas, y 4) un sistema suficiente de controles administrativos y de sanciones sociales capaz de hacer responsables a los subordinados de su propio desempeño. Por definición, las deficiencias en la implementación son resultado de errores en la planeación, en la especificación y en el control. El análisis de la implementación consiste en encontrar o en prever estas fallas y en prescribir las soluciones pertinentes.

El análisis se facilita mucho en el caso de este modelo, en virtud de que se presupone que las organizaciones funcionan como unidades; se piensa que es una sola la concepción de la política que domina en todos los niveles de una organización. El éxito o fracaso de la organización se juzga identificando las discrepancias existentes entre la formulación de la política y el comportamiento de los subordinados. El analista concentra su atención en la "claridad, precisión, amplitud y sensatez de la formulación preliminar de la política", en "la capacidad técnica para llevar a cabo la implementación" y en "el grado hasta el cual los resultados alcanzados por la organización se ajustan a las expectativas que dieron lugar a la introducción de la innovación".[19] Pero para que esta concepción del análisis tenga algún sentido en términos organízacionales, uno debe primero suponer que quienes elaboran las políticas, los administradores y los analistas, comparten la misma forma de entender esa política y gozan de un control suficiente sobre el proceso de implementación como para someter a los subordinados a la misma manera de ver las cosas.

[19] Walter Williams, "Implementation Analysis and Assessment", en Williams and Elmore (eds.), *Social Program Implcmentation,* pp. 281·2.

En consecuencia,parece que mucho depende de la medida en la que las organizaciones puedan estructurarse efectivamente de acuerdo con las hipótesis del modelo de la administración de sistemas. La evidencia empírica es muy sugerente, pero no permite sacar conclusiones al respecto. Herbert Kaufman, cuya trayectoria ha estado dedicada al estudio del acatamiento y control administrativos, concluye su ya clásico estudio sobre el Servicio Forestal norteamericano observando que "en general, el rendimiento se aproxima notablemente a los objetivos propuestos por la dirección",» Esto se hizo posible gracias al empleo de un conjunto de controles administrativos y de sanciones sociales muy próximos a los planteamientos del modelo de la administracién de sistemas. El resultado neto es que "los guardabosques desean hacer exactamente lo que el Servicio Forestal quiere que hagan, y son capaces de hacerlo porque las decisiones de la organización y sus acciones han llegado a constituir su segunda naturaleza, como resultado de años de obediencia continua"."

Conclusiones muy similares son las que formula Jeremiah ü'Connell en su estudio sobre la implementación de una profunda reorganización en una gran compañía de seguros. El autor se propuso demostrar la eficacia de una estrategia de implementación basada en acciones "unilaterales" propuestas por la gerencia yen ciertos "valores económicos"." El plan de reorganización constituía un ejemplo prístino de la sub-optimización:

> Los administradores tendrán una responsabilidad directa sobre los resultados semanales acumulados logrados por una unidad, compuesta ésta, a su vez, por entre siete y diez hombres... Esta responsabilidad directa trae como consecuencia que cada administrador deba rendir cuentas de la manera en la que utiliza su

20 Kaufman, *The Forest Ranger,* p. 203.
21 *Ibid.,* p. 228.
22 Jeremiah O'Connell, *Managing Organizational Innovation* (Homewood, Illinois: Irwin, 1968), p. 10.

tiempo personal. Su expediente personal será el expediente conjunto de la unidad a su cargo. Sobre la base de este expediente, se evaluará su desempeño, se le otorgará reconocimiento y se le recompensará, en su caso.>

O'Connell sostiene que el plan tenia el propósito de colocar "los mejores recursos disponibles en los mercados más prometedores", lo cual permitiría, con mucha probabilidad, incrementar las ganancias de la compañía.>

El rasgo distintivo común a los dos casos citados es el ejercicio de un fuerte control administrativo, en medio de una gran dispersión geográfica. Esto indica, a su vez, que las grandes organizaciones pueden aproximarse al ideal de las unidades maximizadoras de valores. Pero ninguno de estos dos ejemplos proviene de la literatura sobre la implementación de programas sociales en la cual, por lo demás, no existen ejemplos que tiendan a aproximarse a ese ideal. Una posible explicación de este fenómeno es que la literatufa sólo registra casos de fracaso. Otra, es que los programas sociales se caracterizan por-una mala administración crónica. Podríamos argumentar que, de poder encontrar ejemplos de éxito en la implementación, esos casos presentarían los atributos esenciales del modelo de la administración de sistemas. Sin embargo, éste es un problema empírico cuya solución requiere de más evidencias que las que tenemos hasta el momento.

Pero existen por lo menos dos explicaciones más a la ausencia de ejemplos de administración de sistemas en la literatura sobre implementación; ambas señalan deficiencias en el modelo. La primera de ellas es que el modelo ignora por completo un elemento básico común a todos los casos de implementación de programas sociales: el federalismo. Independientemente de lo bien organizada que una instancia pueda estar, su capacidad para implementar programas con éxito depende, hasta cierto punto, de su habilidad

[23] *Ibid.*, pp. 72 Y 74.
[24] *Ibid.*, p. 13.

para ejercer influencia sobre agencias que se encuentren en otros niveles del gobierno.

En los dos ejemplos citados anteriormente, el agente responsable de la implementación es un subordinado directo de la administración; las mismas personas que articulan la política son quienes lo seleccionan, indoctrinan, recompensan y castigan. Pero cuando más de una agencia está involucrada en el proceso de implementación, las líneas de autoridad son muy confusas. Habitualmente, los responsables de la implementación de las políticas sociales tienen que rendir cuentas ante más de una jurisdicción política: ante el gobierno federal por lo que respecta a los componentes generales de la política y a ciertos lineamientos específicos, y ante alguna unidad estatal o local por lo que toca a multitud de detalles administrativos. Las fronteras jurisdiccionales constituyen una característica permanente del sistema federal norteamericano; no existen para asegurar la eficiencia de la implementación, sino para proteger las prerrogativas políticas de los gobiernos estatales y locales. En la medida en la que entiende el "éxito" de la implementación como la producción de resultados coherentes entre sí a todo lo largo de la jerarquía gubernamental, el modelo de la administración de sistemas resulta antí-federalista.

Un buen ejemplo de este prejuicio anti-federalista es el estudio de Herbert Kaufman sobre el control administrativo en nueve agencias federales. Seis de las agencias que Kaufman incluyó en su muestra administraban sus propios programas; otras tres administraban programas a través de unidades gubernamentales estatales y locales. Kaufman reconoció la distinción, pero optó por no considerarla importante para efectos del análisis:

> En el caso de los programas intergubernamentales, optamos por considerar a los receptores de los fondos administrados por oficinas como si fuesen subordinados de las agencias administradoras. Esto, con el propósito de afinar las comparaciones...

entre las prácticas de retroalimentación en la administración directa y en la intergubernamental. Descubrimos que esta convención artificial resultaba útil, a pesar de que exageraba algunas deficiencias aparentes en ciertas oficinas."

No es sorprendente que Kaufman descubriera que las dos agencias más débiles, de acuerdo con sus propios criterios de retroalimentación administrativa, fuesen aquellas que administraban programas intergubemamentales en áreas en las que las funciones eran consideradas principalmente atribuciones estatales y locales: la Administración para la Asistencia en la Aplicación de la Ley (Law Enforcement Assistance Administration) y la Oficina Norteamericana de Educación (U.S. Office of Education)." Lejos de constituir una condena contra la administración interna de esas agencias, el análisis de Kaufman es una afirmación involuntaria de la fortaleza del federalismo frente a la eficiencia administrativa. Así pues, el modelo de la administración de sistemas no es capaz de dar cuenta de las debilidades del control administrativo cuando éste se ejerce más allá de las fronteras jurisdiccionales.

La segunda explicación que puede darse a la ausencia de ejemplos de administración de sistemas en la literatura sobre la implementación de programas sociales, es quizá que ese modelo no pretende describir la realidad. Recuérdese que todas las proposiciones en las que se fundamenta el modelo son normativas; indican cómo deberían funcionar las organizaciones y no necesariamente cómo funcionan realmente. La distinción no es tan artificiosa como parece. Solemos acudir a los modelos normativos para aYUdarnos en la evaluación del desempeño, en el diagnóstico del fracaso y en la proposición de remedios, aun cuando entendamos muybien que esos modelos tienen muy poca validez descriptiva. Sin

25 Herbert Kaufman, *Administrative Feedback: Monitoring Subordinates' Behavior* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1973), p. 17.

26 *ns«* p. 68.

embargo, recurrimos a ellos porque nos aportan instrumentos.útiles para organizar y simplificar los problemas complejos. En este sentido, el criterio para validar un modelo no es si éste representa con exactitud la realidad, sino si ofrece alguna ventaja corno dispositivo para la solución de problemas. La mayor utilidad del modelo de la administración de sistemas reside en que dirige nuestra atención hacia los mecanismos con los que cuentan los responsables de la elaboración de las políticas y los administradores de alto nivel para estructurar y controlar el comportamiento de los subordinados.

No obstante, es peligroso centrar toda la atención en la conveniencia normativa del modelo, haciendo caso omiso de su validez descriptiva. Decir que el modelo permite elaborar simplificaciones útiles, no equivale a afirmar que el proceso de implementación debería estructurarse de acuerdo con ese modelo. Éste es un error en el que los analistas de las políticas se muestran particularmente propensos a caer; por lo demás, implica una circularidad muy peculiar y evidente. De acuerdo con el argumento, si la relación entre el modelo y la realidad es muy débil, el modelo debería emplearse para reestructurar la realidad. Sólo entonces, concluye triunfalmente el analista, puede determinarse si el modelo "funciona" o no. Una modalidad especial de este razonamiento proclama que los programas sociales fracasan porque las políticas no se definen con todo detalle y porque el control administrativo es muy frágil. En la medida en la que pongamos remedio a estos problemas, podremos predecir que habrá una mayor proporción de éxitos que de fracasos. El problema de este razonamiento es que la definición del éxito se hace desde el interior del modelo mismo y que puede o no ser compartida por quienes realmente forman parte del proceso. Se puede afirmar con seguridad casi total que el modelo de la administración de sistemas"funcionará" si todos los participantes se comportan de acuerdo con sus prescripciones. Si pudiéramos conseguir que todas las organizaciones orientaran su actividad a la maximización de valores, podríamos comprobar sin duda alguna

que todas las organizaciones son maximizadoras de valores. Pero el hecho es que los participantes en el proceso de la implementación no necesariamente comparten las normas del modelo. Y es precisamente este hecho lo que nos obliga a buscar modelos alternativos.

Modelo JI: La implementación como proceso burocrático

PROPOSICIONES

1. Los dos atributos centrales de las organizaciones son la autonomía y la rutina. Todo comportamiento relevante en las organizaciones puede explicarse sobre la base de la relación entre la autonomía irreductible que ejercen los trabajadores individuales en sus decisiones cotidianas y las rutinas de operación que desarrollan para mantener y mejorar sus posiciones en la organización.

2. El predominio de la autonomía y la rutina significa que el poder en las organizaciones tiende a fragmentarse y a dispersarse entre pequeñas unidades. Estas unidades ejercen un control relativamente fuerte sobre las tareas específicas que se ubican dentro de su esfera de competencia. La magnitud del control que cualquier unidad organizacional puede ejercer sobre otra -sea o no del mismo nivel jerárquico- está limitada por el hecho de que, en la medida en la que las organizaciones se vuelven crecientemente complejas, las unidades se especializan cada vez más y ejercen un mayor control sobre sus propias operaciones internas.

3. El proceso de toma de decisiones consiste en controlar la autonomía y en modificar la rutina. Todas las propuestas de cambio son sometidas a juicio por las unidades organizacionales, para determinar el grado en el que contrastan o se alejan de los patrones establecidos; por tanto, las decisiones organizacionales tienden a ser graduales.

4. La implementación consiste en identificar el lugar en el que se concentra la autonomía y en establecer cuál de los repertorios de

rutinas de una organización requiere modificaciones, diseñando en consecuencia rutinas alternativas que manifiesten la intención fundamental de la política e induciendo a las unidades organizacionales a reemplazar las viejas rutinas por otras nuevas.

Tendemos instintivamente a buscar explicaciones basadas en las características de la burocracia para dar cuenta de los fracasos en la implementación. Solemos decir que "hubo un cambio importante en la política, pero la burocracia siguió haciendo exactamente lo mismo que hacía anteriormente". O, por el contrario, decimos: "una vez que la burocracia concluyó su trabajo, la política no guardaba ya ningún parecido con lo que habíamos deseado originalmente". No obstante, el término "burocracia" no siempre tuvo un contenido peyorativo. Para Max Weber, la burocracia era una forma de organización que sustituía a la autoridad basada en privilegios personales o en la inspiración divina, por un tipo distinto de autoridad, caracterizado por ser impersonal, eficiente, y por estar sometido a rutinas. Sin embargo, con el tiempo el factor burocrático ha llegado a ser una explicación universal para todos los errores y deficiencias gubernamentales. Recurrimos a términos como "el problema de la burocracia'?' o "el fenómeno burocrático"[28] para describir aquellas formas de comportamiento de los funcionarios públicos que nos parecen "ineficientes, irresponsables, injustas, onerosas o confusas"."

Si buscamos el fundamento de estas caracterizaciones, podemos llegar a situar el origen de los problemas de la implementación de políticas que tiene lugar en contextos burocráticos, en dos elementos básicos: la autonomía y la rutina. A medida que las burocracias crecen y se vuelven más complejas, concentran las tareas especializadas en unidades subordinadas. Junto con la especialización sobre-

[27] James Q. Wilson, "The Bureaucracy Problem", en *The Public Interest* (6) (Winter, 1967): 3-9.

[28] Michel Crozier, *The Bureaucratic Phenomenon* (Chicago: University of Chicago Press, 1964).

[29] James Q. Wilson, *Varieties of Police Behavior* (New York: Atheneum, 1973), p. 1.

viene una autonomía irreductible en el proceso cotidiano de toma de decisiones; la capacidad de cualquier autoridad individual para controlar todas las decisiones va disminuyendo paulatinamente hasta el punto de dejar prácticamente de existir. En palabras de Graham Allison, cuando la resolución de problemas se divide en distintos factores, se produce la fragmentación del poder.> Junto con el aumento de la autonomía se presenta un incremento en la rutina. Los individuos y las unidades subordinadas manejan el espacio abierto por la autonomía de tal forma que puedan mantener y mejorar su posición en la organización, Esos individuos y unidades generan rutinas de operación que sirven en parte para simplificar su trabajo, pero también para demostrar sus habilidades especializadas en el control y manejo de las tareas que les han sido asignadas. Tanto los individuos como las unidades subordinadas se resisten a todo intento de alterar su margen de autonomía o de modificar sus rutinas de operación -es decir, se resisten al control jerárquico-, ya que la autonomía y la rutina son manifestaciones concretas de su competencia, conocimiento y *status* especiales dentro de la organización. El núcleo fundamental del problema de la burocracia, según J. Q. Wilson, consiste en "lograr que los trabajadores de la línea del frente -maestros, enfermeros, diplomáticos, oficiales de policía o trabajadores sociales- hagan lo que es correcto"." La tarea de la administración consiste, pura y simplemente, en "controlar la autonornía".»

Las técnicas normalmente utilizadas en la administraciónjerárquica -los ciclos de presupuesto y planeación, los procedimientos de autorización, la obligación de rendir informes y los sistemas de evaluación- son medios a través de los cuales los funcionarios de alto nivel procuran estructurar el comportamiento de los subordinados. A pesar de ello, para el trabajador de los niveles operativos,

30 Allison, *Essence of Decision,* p. S0.
31 Wilson, *Varieties o[Police Behavior,* pp. 2-3.
32 *Ibid.,* p. 9; véanse también pp. 64 y ss.

esas técnicas suelen ser meramente accesorias a la función "real" de la organización. La mayor preocupación de este tipo de trabajador es la de aprender a encarar las presiones inmediatas del trabajo, lo cual requiere inventar y aprender un conjunto relativamente complejo de rutinas laborales que se adecúen a la propia responsabilidad especializada. La ruptura entre los administradores de alto nivel y los trabajadores operativos explica la perspectiva irónica y en ocasiones escéptica que suelen asumir los maestros, los trabajadores sociales y demás burócratas cuando se les pide su opinión sobre la implementación de la política: "¿Política?", replican, "Estamos tan ocupados en hacer nuestro trabajo, que no tenemos mucho tiempo para pensar en la política".

Así pues, el modelo del proceso burocrático intenta identificar el efecto que tienen la autonomía y el comportamiento rutinario de los niveles inferiores en la puesta en práctica de la política. El problema analítico central de este modelo consiste en descubrir en dónde reside la autonomía y de qué modo pueden moldearse las rutinas existentes para lograr dar cumplimiento a los propósitos de la política. La mayor diferencia entre el modelo de la administración de sistemas y el del proceso burocrático es que el primero supone que los instrumentos del control administrativo pueden emplearse para programar el comportamiento de los subordinados, en tanto que el segundo considera que la autonomía y las rutinas operativas constituyen mecanismos mediante los cuales los subordinados se resisten al control.

El modelo de la administración de sistemas parte del supuesto de que la totalidad de los recursos de una organización puede orientarse a la consecución de un solo conjunto de objetivos coherentes entre sí -esto es, que las organizaciones pueden ser programadas para responder a las modificaciones que se le hagan a la política-o Por el contrario, el modelo del proceso burocrático presupone que la característica predominante de las organizaciones es la resistencia al cambio -lo cual no debe considerarse simplemente

como inercia (la tendencia a moverse en una sola dirección hasta que alguna fuerza externa produzca una desviación) sino, según observa Donald Schon, como "conservadurismo dinámico", es decir, la tendencia a luchar por permanecer igual."

Desde la perspectiva del modelo de la administración de sistemas se presupone que, dado un conjunto apropiado de controles administrativos, las unidades subordinadas de una organización harán lo que se les ordena; en el modelo del proceso burocrático se presupone, en cambio, que las unidades subordinadas continuarán haciendo lo que hacían en el pasado, a menos que se encuentre una manera de obligarlas a hacer lo contrario.

Cuando se trata de la implementación de programas sociales, las nuevas políticas deben pasar habitualmente de una gran unidad burocrática pública a otra y, posteriormente, a través de diversas capas sucesivas de la agencia responsable de la implementación, antes de alcanzar el punto de impacto en el beneficiario. Que la política produzca o no el impacto deseado en el beneficiario, es algo que depende en buena medida de que la fuerza de la rutina imperante en cada nivel del proceso actúe a favor o en contra de la política.

La etapa final de este proceso -es decir, el momento de la prestación del servicio por parte de la agencia al beneficiario- suele ser aquélla en la que las fuerzas de la autonomía y la rutina resultan más difíciles de vencer. Este problema constituye el centro de la preocupación de los estudiosos de la "burocracia del nivel operativo" *("street-level bureaucracy").* El crecimiento de grandes agencias prestadoras de servicios públicos ha generado una clase perfectamente identificable de burócratas: la que se compone de quienes llevan sobre sus espaldas prácticamente toda la responsabilidad del Contacto directo con los ciudadanos, quienes ejercen un margen relativamente ancho de autonomía respecto de las decisiones particulares que exige el trato con los beneficiarios y quienes, en

[33] Donald Schon, *Beyond the Stable State* New York: Random House, 1971, p. 32.

consecuencia, tienen un impacto potencial considerable en los ciudadanos.>

Desde la perspectiva del ciudadano, el burócrata del nivel operativo es realmente el gobierno. Los ciudadanos comunes rara vez, o nunca, interactúan con los administradores de más alto nivel; de hecho, la mayoría de las burocracias del servicio público han sido deliberadamente estructuradas para impedir este contacto. Debido a la frecuencia e inmediatez del contacto entre los burócratas del nivel operativo y sus .beneficiarios, suele ser habitualmente imposible que los administradores de alto nivel supervisen o controlen todos los aspectos del desempeño del trabajo. En consecuencia, se interpone una considerable distancia entre el burócrata del nivel operativo y sus superiores. Esta distancia alienta la autonomía y la capacidad de decidir discrecionalmente en los niveles inferiores de la organización. La característica distintiva de la burocracia del nivel operativo es que "la discrecionalidad aumenta a medida que se desciende en la jerarqufa".>

Pero esta concentración de autonomía en los niveles inferiores tiene a su vez una cualidad paradójica, que consiste en que, aunque los burócratas del nivel operativo ocupen la posición más crítica en el proceso de prestación de los servicios, sus condiciones de trabajo muy rara vez favorecen el desempeño adecuado de sus funciones. Con mucha frecuencia, estos burócratas se encuentran colocados en situaciones en las que carecen de los recursos organizacionales y personales suficientes para realizar apropiadamente sus tareas, en las que regularmente están expuestos a amenazas físicas o psicológicas y en las que se les plantean expectativas incompatibles o ambiguas respecto de la manera en la que deberían desarrollar su trabajo."

34 Michael Lipsky, "Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy", en Willis Hawley and Michael Lipsky (eds.), *Theoretical Perspectives on Urban Politics* (Englewood Cliffs, NJ.: Prentice Hall, 1976), p. 197.

35 Wilson, *Varieties o/Police Behavior,* p. 7.

36 Lípsky, "Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy", pp. 197-8.

Los trabajos de prestación de servicios sociales se encuentran entre los que mayor cantidad de presiones imponen en nuestra sociedad. De los burócratas del nivel operativo se espera que traten a los beneficiarios como individuos, pero la gran demanda que tienen sus servicios los obliga a establecer rutinas para proporcionarles tratamiento masivo. Los funcionarios de alto nivel y los responsables de la elaboración de las políticas se preocupan de la manera en la que la política se expresa a través de la legislación, los reglamentos y los lineamientos. En contraste, lo que más preocupa a los responsables de la implementación en el nivel operativo es cómo controlar la tensión y la complejidad del trabajo cotidiano. De esta inquietud surge todo un conjunto de rutinas informales que los estudiosos de la burocracia del nivel operativo suelen llamar "mecanismos de adaptación".

Aprender a adaptarse a las tensiones que implica la prestación de servicios, significa aprender a confiar en fuentes de información sencillas y rutinarias respecto de los beneficiarios -historias de caso, registros de empleo, registros escolares permanentes, calificaciones de pruebas, formas de elegibilidad y otras semejantes-o Significa desarrollar mecanismos muy simples para clasificar y etiquetar a la gente de manera sencilla y rápida -"padre alcohólico", "familia rota", "trayectoria de abuso de drogas", "tendencia a la violencia y resistencia a la autoridad", "incapacidad para conservar un empleo" y otras por el estilo-o Implica también desarrollar las "facultades de sospecha", con el fin de reconocer inmediatamente a las personas que representan una amenaza Contra uno mismo o contra el sistema que uno está administrando. Significa, por último, aprovechar los procedimientos formales de la organización para tender una distancia impersonal entre uno mismo como individuo y el beneficiario." Todos estos mecanismos tienen el efecto de reducir y controlar la tensión y la incertidumbre del trabajo cotidiano y, por esta razón, son elementos destacados en

[37] *Ibid;* pp. 201ss.

la implementación de la política social. Por otra parte, estos mecanismos no suelen incluirse en la definición que el responsable de la elaboración de las políticas o el funcionario de alto nivel hacen de la "política". Con mucha frecuencia, son ignorados o considerados como factores externos al proceso de implementación.

La dedicación de grandes esfuerzos para lograr gran precisión en las declaraciones formales de la política, en detrimento de las rutinas informales de adaptación, implica que "aun las formas más ingeniosas de manipulación de metas, estructura, procedimientos de contratación de personal, capacitación y supervisión, pueden... representar únicamente cambios superficiales... y no tener relación alguna con las reformas fundamentales que se espera poner en ejecución"." Desde la perspectiva del modelo del proceso burocrático, las transformaciones más profundas en la política no producen efectos sino hasta que alcanzan el punto en el que se realiza la transacción final entre el prestador de servicios y el beneficiario.

La complicada superestructura de reglamentos, lineamientos y controles administrativos que acompaña a la mayoría de los programas sociales, tiende a producir efectos muy débiles e imprevisibles en la prestación directa de los servicios sociales; esto es así porque los burócratas del nivel operativo y sus beneficiarios desarrollan sólidos patrones de interacción que resultan relativamente inmunes al cambio. Desde este punto de vista, los fracasos en la implementación son resultado de la incapacidad de quienes elaboran las políticas para comprender las condiciones reales bajo las cuales se ofrecen los servicios sociales.

Aunque no es muy amplia, la evidencia empírica que muestra el efecto de las rutinas organizacionales en la implementación de las políticas sociales se impone vigorosamente. Quizá, el primer esfuerzo serio por documentar el efecto que tuvo en el nivel operativo un cambio de grandes proporciones en la política, fue la investigación

38 Richard Weatherly, "Toward a Theory of Client Control in Street-Level Bureaucracy", unpublished paper, School of Social Work, University of Washington, 1976, p. 5.

de Miriam Johnson. En este estudio se describe la influencia que la política nacional sobre la mano de obra ejerció en el funcionamiento de las oficinas locales del servicio de empleo en California." El servicio de empleo es, en cierto sentido, un arquetipo de los sistemas de prestación de servicios sociales. Iniciado y en gran medida financiado por el gobierno federal, este servicio es totalmente administrado por los estados, los cuales están obligados a seguir lineamientos sumamente generales emitidos desde el nivel federal. No obstante, las transacciones esenciales del servicio de empleo tienen lugar en el nivel operativo, en el que los empleadores y los candidatos al empleo son puestos en contacto.

Antes de la mitad de los años sesenta, los servicios estatales de empleo funcionaban principalmente como mecanismos de intercambio de mano de obra; su objetivo consistía simplemente en establecer una correspondencia entre el mejor candidato y el empleo disponible. A mediados de los sesenta, las nuevas políticas federales sobre la mano de obra hacían énfasis en la responsabilidad que esos servicios tenían de adoptar programas correctivos para incorporar a las personas pobres y no calificadas al mercado de trabajo. Posteriormente, a principios de los años setenta, un creciente escepticismo respecto de la capacidad de estos servicios para ayudar a la población en desventaja dio lugar a un retroceso hacia la concepción original del intercambio laboral. Johnson nos ofrece el punto de vista de los beneficiarios acerca de 10 que significaba tratar con el servicio de empleo en cada uno de esos periodos.

Durante la primera fase -la del intercambio laboral- la transacción del beneficiario con el servicio de empleo estaba dominada por la impersonal fila de espera y el mostrador que separaba al beneficiario del burócrata. "El solicitante no tenía forma alguna de eludir la fila", dice la autora, porque sólo haciendo fila podía llegar a obtener las formas que se necesitaban:

39 Miriam Johnson, *Counter Point: The Changing Employment Service,* Salt Lake City, Utah: Olympus, 1973.

La fila de espera conducía al mostrador y éste hacía las veces de una muralla, de una frontera que definía los campos de batalla. El mostrador protegía y defendía a la dependencia pública del asedio y asalto del público que atendía, del ataque de "aquellos", que eran el enemigo."

Cuando el Servicio de Empleo del Estado de California comenzó a responder al mandato federal de ofrecer servicios a la población en desventaja, lo hizo mediante el desarrollo de pequeños proyectos experimentales, y no mediante la implementación de una reforma radical de la agencia. Los trabajadores del servicio de empleo que participaban en estos proyectos contaban con un amplio margen de autonomía para diseñarlos; así, lo primero que dieron en eliminar fueron la fila de espera y el mostrador. En opinión de Johnson, estas acciones eran una clara prueba de que los trabajadores de la agencia estaban tan oprimidos por las rutinas del viejo sistema como los propios solicitantes." El mostrador fue reemplazado por relaciones más informales, menos estructuradas, que con frecuencia asumían la forma de reuniones de asesoría grupal. Pero estos proyectos experimentales "no llegaban a tener efectos significativos en quienes diseñaban los nuevos programas de mano de obra y los sistemas de prestación del servicio"." Asimismo, el resto del servicio de empleo parecía no haber sido afectado por los proyectos experimentales.

Con el retorno de la idea del intercambio laboral a principios de los años setenta, las oficinas del servicio de empleo volvían a parecerse mucho a lo que siempre habían sido, pero había ahora una interesante diferencia, aparentemente superficial, en las rutinas operativas del nivel local:

40 *Ibid.*, p. 21.
41 *Ibid.*, pp. 63-4.
42 *Ibid.*, pp. 85-6.

> Seguía habiendo un mostrador... y seguía funcionando un recepcionista... (Pero) del lado público del mostrador había ahora algo de valor: ...el acceso a los empleos mismos. Se exigió que hubiera un Centro de Información sobre Fuentes de Trabajo en todas... las oficinas locales hacia 1970... El área de este centro estaba abierta al público, y no era necesario haber solicitado formalmente empleo para poder hacer uso del... centro. Se trataba de un mecanismo de autoselección en el que la oficina proporcionaba la información de referencia a petición del solicitante.v

Resulta irónico que, después de tanta ampulosa retórica sobre la acción social de mediados de los años sesenta, el efecto neto sobre el servicio de empleo hubiera sido algo tan elemental como la transmisión de información acerca de los trabajos disponibles de un lado al otro del mostrador. Pero este caso ilustra tanto la enorme elasticidad como la gran importancia de la autonomía y de las rutinas de operación en los niveles inferiores. Los proyectos experimentales tuvieron efectos mínimos en las operaciones cotidianas de las oficinas locales y el único cambio que tuvo lugar pudo haber pasado fácilmente desapercibido por cualquier otro analista menos sensible que Johnson a las tareas del nivel operativo.

Otro ejemplo importante de la respuesta del nivel operativo a la política procedente de las esferas superiores, es el análisis de Weatherley y Lipsky sobre la "Ley General de Educación Especial" de Massachusetts.[44] Esta ley constituye un esfuerzo cuidadosamente diseñado para poner fin al trato arbitrario y discriminatorio que recibían los niños en desventaja de parte del sistema escolar público. Cada distrito escolar local estaba obligado, bajo la nueva ley, a

[43] *Ibid.*, p. 109.

[44] Richard Weatherly and Michael Lipsky, "Street-Level Bureaucrats and Institu.tional Innovation: Implementing Special-Education Reforrn", en *Harvard Educational Review* 47 (May 1977): 171-97. (El artículo aparece publicado en esta antología, bajo el,título de: "Los burócratas del nivel operativo y la innovación institucional: de cómo se Implementa la reforma de la educación especial")

realizar evaluaciones individualizadas de las necesidades de cada niño; de ello debía encargarse un equipo integrado por maestros, especialistas y padres de familia. La evaluación debía dar como resultado un plan educativo para cada niño, que señalara los servicios que el sistema escolar debía proporcionar. Si el sistema escolar era incapaz de ofrecer los servicios requeridos, tenía que sufragar los gastos que supusiera su obtención en alguna otra instancia. En la medida de lo posible, los niños en desventaja debían ser incorporados a los grupos regulares. Por lo demás, las clasificaciones tradicionales que habían estigmatizado a los niños con problemas especiales, tenían que ser eliminadas.

Durante el primer año de su implementación (1974-75), los administradores estatales y locales comenzaron a percatarse de que la ley imponía cargas de trabajo que estaban "muy por encima de la capacidad de cualquier sistema escolar"." En el programa implementado se hallaba implícito un cruel dilema. Por un lado, la ley exigía el tratamiento individualizado pero, por el otro, generaba una carga administrativa tan enorme en el nivel local, que los educadores se veían forzados a desarrollar rutinas para proporcionar tratamiento masivo a los niños."

Los educadores locales elaboraron normas de decisión muy sencillas para distinguir los casos más difíciles de los menos complicados: los niños más ruidosos y problemáticos eran los primeros en ser referidos a evaluación; los niños con problemas habituales fácilmente identificables, eran sometidos a formas de atención muy superficiales; finalmente, los niños que presentaban problemas muy complejos o que tenían padres potencialmente "perturbadores", recibían un tratamiento más cauteloso. Maestros y administradores colaboraban para reducir la cantidad de referencias, cuando la carga de trabajo era demasiado onerosa." Las sesiones de evaluación, que

[45] *Ibid.*, p. 180.
[46] *Ibid.*, p. 182.
[47] *Ibid.*, pp. 186-7.

reunían a maestros, especialistas y padres de familia, tendían a caracterizarse por valoraciones negativas de los niños, por el uso de vocabulario técnico y por la preocupación excesiva en torno a la atribución de las culpas -factores todos que acentuaban la superioridad de los profesionales sobre los padres y que aceleraban la realización de los procedimientos de evaluación." Se eliminaron efectivamente las categorías tradicionales mediante las que se clasificaban los problemas de los niños, pero se crearon nuevas etiquetas que no eran sino eufemismos." En otras palabras, la creación de nuevas rutinas en el nivel local socavó en buena medida los grandes propósitos de la ley.

Weatherley y Lipsky señalan que el problema central no residía en que el personal de las escuelas locales estuviese determinado a subvertir la ley. Por el contrario, todos los trabajadores hacían grandes sacrificios personales para ponerla en funcionamiento. El problema real era que la ley reflejaba un desconocimiento absoluto de la forma en la que los burócratas del nivel operativo responden a los cambios en la política y al aumento de las cargas de trabajo que aquéllos traen consigo. Enfrentados con un amplio mandato legislativo y con una nueva responsabilidad grande y compleja, los responsables de la implementación en el nivel local crearon rutinas de operación que les ayudaban a simplificar su trabajo, si bien estas rutinas resultaban contrarias a la intención central de la legislación.

La principal ventaja del modelo del proceso burocrático es que nos obliga a enfrentar los patrones habituales de la vida burocrática y a pensar en la manera en la que las nuevas políticas afectan las rutinas cotidianas de la gente que presta directamente los servicios. Los responsables de la elaboración de las políticas, los analistas y los administradores tienen la tendencia a centrar su atención en las variables que enfatizan el control y la previsibilidad, pasando po alto frecuentemente los factores que contribuyen a debilitar e

[48] *Ibid.*, pp. 189-90.
[49] *Ibid.*, pp. 192-3.

control y a producir anomalías en el proceso de implementación. Las rutinas burocráticas operan a contrapelo de muchas de las modificaciones que se hacen a las políticas, porque han sido diseñadas para servir como amortiguadores contra el cambio y la incertidumbre. El hecho de que persistan se debe, precisamente, a que ofrecen ventajas inmediatas a quienes recurren a ellas para reducir la tensión y la complejidad del trabajo. La incapacidad de comprender la fuerza de la rutina en la implementación de las políticas conduce a graves errores de percepción.

Walter Williams sostiene que la mayoría de los problemas de implementación surge de la división del trabajo entre lo que él llama "la esfera de la política y la de las operaciones".[50] En la esfera de la política, la gente tiende a prestar atención exclusiva a los asuntos más generales y a las grandes modificaciones en la distribución del poder entre las unidades gubernamentales. En consecuencia, cuando la responsabilidad de la implementación pasa a la esfera de las operaciones, suele no haber orientaciones útiles para guiar a los responsables. La escasez de estudios de caso acerca del papel de las rutinas burocráticas confirma esta observación. La insensibilidad que muestran las grandes unidades burocráticas frente a las nuevas iniciativas políticas puede atribuirse, en la mayoría de los casos, a la incapacidad de establecer una conexión entre las "grandes ideas" de quienes elaboran las políticas y los aparentemente triviales mecanismos de adaptación de los responsables de la implementación.

A diferencia del modelo de la administración de sistemas, el modelo del proceso burocrático no ofrece prescripciones precisas para mejorar el proceso de la implementación. Prácticamente, la única recomendación normativa que ofrecen los estudiosos de la burocracia del nivel operativo es la observación, bastante débil por cierto, de que "los comportamientos adaptativos de la burocracia

50 Walter WilIiams, "Implementation Problems in Federally Funded Programs", en Williams y Elmore, edits., *Social Program Implementation,* pp. 20-23.

no pueden ser eliminados, pero sí supervisados y orientados", recompensando "aquellos que se apeguen en mayor medida a los objetivos públicos prioritarios y (desalentando) toda práctica censurable".» Lo que esta prescripción pasa por alto, es que las rutinas de adaptación derivan su atractivo y elasticidad del hecho de que están enraizadas en las demandas inmediatas que impone el trabajo; en consecuencia, son casi genéricamente inmunes al control jerárquico. Resulta difícil, en el contexto del modelo del proceso burocrático, pensar en vías adecuadas para modificar el comportamiento del nivel operativo de manera previsible. Sin embargo, como veremos en la siguiente sección, no es difícil en absoluto resolver este problema cuando adoptamos la perspectiva de otro modelo.

No obstante, sería erróneo creer que la utilidad que pueda tener el modelo del proceso burocrático reside totalmente en su limitado poder normativo. Sus principales virtudes se encuentran en su capacidad descriptiva: descubre un patrón muy frecuente de fracaso en la implementación, según el cual los controles jerárquicos creados por la administración de más alto nivel con el fin de alterar el comportamiento de los subordinados, resultan simplemente incapaces de afectar las importantes transacciones del nivel operativo. Estas son las que determinan, en último análisis, el éxito de una política.

Modelo JJJ: La implementación como desarrollo organizacional

PROPOSICIONES

1. Las organizaciones deberían funcionar para satisfacer las necesidades psicológicas y sociales fundamentales de los individuos -necesidades éstas de autonomía y control sobre su propio trabajo, de participación en las decisiones que los afectan y de compromiso Con los objetivos de la organización.

51 Weatherly y Lipsky, "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovations", p. 196.

2. Las organizaciones deberían estructurarse de tal suerte que maximizaran el control, la participación y el compromiso individuales en todos los niveles. Las burocracias estructuradas jerárquicamente maximizan todos esos elementos pero sólo para quienes se ubican en los niveles superiores de la organización, a costa de quienes están en los niveles inferiores. De ahí que la mejor estructura organizacional sea la que minimiza el control jerárquico y distribuye la responsabilidad de la toma de decisiones entre todos los niveles de la organización.

3. Un proceso efectivo de toma de decisiones en las organizaciones depende de la creación de grupos eficaces de trabajo. La calidad de las relaciones interpersonales en las organizaciones determina en buena medida la calidad de las decisiones. Los grupos de trabajo se caracterizan por su acuerdo mutuo en torno a las metas, por la comunicación abierta entre los individuos, por la confianza y el apoyo mutuo entre los miembros del grupo, por el pleno aprovechamiento de las aptitudes de los miembros y por un control eficaz de los conflictos. El proceso de toma de decisiones consiste principalmente en la construcción del consenso y de sólidas relaciones interpersonales entre los miembros del grupo.

4. El proceso de implementación es, necesariamente, un proceso de creación de consenso y de adaptación entre quienes elaboran las políticas y los responsables de la implementación. El problema central de la implementación no reside en el grado hasta el cual se conformen los responsables de la implementación a la política prescrita, sino en la capacidad del proceso mismo de generar consenso en torno a las metas, de propiciar el ejercicio de la autonomía individual y de fomentar el compromiso con la política por parte de quienes deben ponerla en práctica.

Otra de las explicaciones que frecuentemente se proponen para dar cuenta de los fracasos en la implementación, es que quienes implementan los programas rara vez son incluidos en las decisiones que determinan el contenido de esos programas. Mientras más se

acerca uno al punto de la prestación directa de los servicios en los programas sociales, más frecuentemente oye la queja de que quienes elaboran las políticas y los administradores de alto nivel no escuchan a los prestadores de los servicios. Lo que más irrita la sensibilidad de maestros, trabajadores sociales, consejeros de empleo y burócratas de ese tipo, es el presupuesto tácito que manejan la mayoría de los funcionarios en el sentido de que aquéllos son incapaces de hacer juicios independientes y de tomar decisiones y de que, en consecuencia, su comportamiento debe ser programado por alguien diferente. En efecto, resulta difícil para las personas que se consideran a sí mismas como adultos competentes y autosuficientes, comprometerse profundamente con políticas que las colocan en el papel de ejecutantes pasivos de la voluntad de algún extraño.

El predominio de teorías sobre el comportamiento organizacional del tipo de los modelos de la administración de sistemas y del proceso burocrático, promueve y perpetúa esta patología. El recurso a conceptos como los de jerarquía, especialización, rutina y control, refuerza la creencia de que quienes están en el nivel inferior de la organización son agentes menos competentes en la toma de decisiones que quienes están en la cúspide. Desde este punto de vista, se puede confiar el ejercicio de la libertad a los administradores de alto nivel, en tanto que los operarios del nivel inferior deben ser sometidos a una supervisión y a un control muy estrechos. La política se elabora en la cúspide y se implementa en la base; los responsables directos de la implementación deben hacer a un lado sus. propios puntos de vista y someterse a la autoridad y competencia superiores de quienes elaboran las políticas y de los altos funcionarios.

No es sorprendente que esta opinión resulte cada vez menos defendible a medida que la fuerza de trabajo se va profesionalizando y presenta mayores niveles de educación. En la actualidad parece ser relativamente evidente la existencia de conflictos fundamentales entre la necesidad de autonomía, participación y compromiso

del individuo, y los requerimientos de estructura, control y subordinación por parte de la organización.

La preocupación en torno a este conflicto ha llevado a algunos estudiosos a proponer una "alternativa democrática" frente a las teorías organizacionales vigentes." El nombre que damos a esta alternativa es el de "desarrollo organizacional". Dentro de esta tradición coexisten diversas escuelas de pensamiento, pero nosotros nos concentraremos principalmente en el trabajo de Chris Argyris, quien ha dedicado un esfuerzo excepcional a la definición precisa de las hipótesis en las que se fundamenta su perspectiva teórica.

Argyris parte de la observación de que lo que nosotros consideramos como comportamiento adulto aceptable fuera de las organizaciones, se opone directamente a lo que se considera aceptable dentro de ellas. En el exterior, los adultos se definen como personas que pueden motivarse a sí mismas, que son responsables de sus propias acciones y que son honestas acerca de sus emociones y valores. Dentro de las organizaciones, por el contrario, se espera que los adultos demuestren dependencia y pasividad frente a sus superiores, que se muestren desorientados y eviten asumir iniciativas como individuos y, además, se les obliga a reprimir sus emociones y sus valores." La solución de esta tensión exige un tipo de organización radicalmente distinto y una teoría diferente sobre el comportamiento organizacional. Las teorías organizacionales de corte racional o burocrático subrayan las propiedades abstractas y sistémicas -corno la estructura, la tecnología o los resultados- en detrimento de las necesidades sociales y psicológicas de los indivíduos." La alternativa razonable sería una teoría cuyo punto de partida fuesen las necesidades de los individuos, en lugar de los atributos abstractos de las organizaciones. Una teoría de esa natu-

52 Véase, por ejemplo, Katzy Kahn, *The Social Psychology of Organizations,* pp. 211ss.

53 Chris Argyris, *Personality and Organization: The Conflict Between System and Individual,* New York: Harpcr, 1957, pp. 53ss.

54 Chris Argyris, *The Applicability of Organizational Sociology,* London, Cambridge University Press, 1972, passim.

raleza conduciría "no solamente a un sistema más humano y democrático, sino también a uno más eficiente"."

Las transacciones esenciales de la vida organizacional tienen lugar en los contactos directos entre los individuos comprometidos en una tarea común, es decir, en los grupos de trabajo. La eficacia y eficiencia organizativas dependen, más que de cualquier otra cosa, de la calidad de las relaciones interpersonales dentro de los grupos de trabajo. Los grupos de trabajo eficaces se caracterizan por el acuerdo en torno a los objetivos, la comunicación abierta, la confianza y el apoyo mutuo, el aprovechamiento pleno delas aptitudes de sus miembros y el manejo adecuado de los conflictos." El cultivo de estos atributos requiere de un tipo especial de habilidad, que Argyris denomina "competencia interpersonal", para distinguirla de la competencia puramente técnica que se deriva de la realización rutinaria de una tarea. Los individuos pueden considerarse competentes en las relaciones interpersonales cuando son capaces de dar y recibir retroalimentación de manera tal que se produzca el mínimo posible de actitudes defensivas, cuando expresan honestamente sus propios sentimientos, valores y actitudes y cuando mantienen una posición de apertura frente a las ideas nuevas." Las cualidades de las que se precia la burocracia y la toma racional de decisiones -rutinas, controles administrativos, confiabilidad objetivable- debilitan la competencia interpersonal y la eficacia de los grupos, ya que refuerzan la dependencia y la pasividad y, simultáneamente, penalizan la apertura y la capacidad de asumir riesgos. Así pues, "precisamente los mismos valores que supuestamente contribuyen a hacer que (una organización) sea eficaz, pueden en realidad... disminuir esa eficacia"."

55 Warren Bennis, *Organization Development: lts Nature, Origins, and Prospeets,* Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1969, p. 28.

56 Ibid., p. 2, citando a Douglas McGregor, *The Professional Manager, New York' MeGraw Hill, 1967.*

57 Chris Argyris, *Interpersonal Competenee and Organizational Effeetiveness,* Homewood, IIlinois, Irwin, 1962, p. 42.

58 Chris Argyris, *Integrating the Individual and the Organization,* New York: Wiley, 1964, p. 138.

No existe en la literatura sobre desarrollo de las organizaciones ninguna composición simple de elementos que pueda dar lugar a una organización bien estructurada. Sin embargo, parece' justo inferir de la teoría que una organización eficaz presentaría, cuando menos, los siguientes rasgos: la mayor parte de la responsabilidad de las decisiones recaería en los niveles inferiores de la organización; el énfasis de la actividad organizacional sería el grupo de trabajo, compuesto por personas comprometidas en una tarea común; por último, la información -es decir, las declaraciones de propósitos, los juicios de evaluación y la expresión de los cambios necesarios- sería transmitida con agilidad y sin temor de que acarreara consecuencias sociales negativas, a través de todos los niveles de la organización. Todas estas características se derivan del simple supuesto de que las personas se inclinan con mayor probabilidad a desempeñar sus funciones al máximo de su capacidad cuando se les otorga el mayor control posible sobre sus propias tareas, la posibilidad de tomar parte intensamente en las decisiones que les afectan y un nivel máximo de incentivos para comprometerse con los objetivos del grupo.

El modelo del desarrollo organizacional ofrece una imagen del proceso de implementación muy diferente de la que proporcionan los modelos de la administración de sistemas o del proceso burocrático. En el modelo de la administración de sistemas, la implementación consiste en el uso hábil de los controles administrativos para lograr que las unidades subordinadas se responsabilicen de niveles de desempeño bien definidos. En el modelo del proceso burocrático, la implementación consiste en modificar las rutinas formales e informales de trabajo de una organización con el fin de que se adecúen a la declaración del propósito fundamental de la política. En ambos casos.Ja política *se elabora en la cúspide de la jerarquía y se implementa en la base)* Pero en el modelo del desarrollo organizacional esta distinción no resulta, ni con mucho, tan clara. Si se hace recaer realmente la principal responsabilidad en los

grupos de trabajo de los niveles inferiores de la organización, tiene muy poco sentido pensar en la política que fluye desde la cúspide hasta la base. Diré más acerca de esto en un momento.

Desde la perspectiva del modelo del desarrollo organizacional, los fracasos en la implementación no se conciben como resultado de un deficiente control administrativo ni de la persistencia de rutinas burocráticas, sino que surgen de la ausencia de consenso y de compromiso entre los responsables de la implementación. Los rasgos del proceso de implementación que más importan son aquellos que inciden en la motivación individual y en la cooperación interpersonal, y no los que contribuyen a acentuar el control jerárquico. El éxito de un esfuerzo de implementación puede valorarse mejor si se examina el grado hasta el cual los responsables de la implementación participan en la formulación del programa, la cantidad de estímulos que reciben para ejercer independientemente su capacidad de juicio en el establecimiento de sus propias formas de proceder y el grado en el que son incentivados para conformar grupos de trabajo sólidos, con el fin de darse apoyo mutuo en la solución de los problemas.

Es relativamente escasa la evidencia empírica existente en relación con las hipótesis subyacentes del modelo del desarrollo organizacional; sin embargo, la evidencia más importante en el área de la implementación de programas sociales proviene de una investigación de gran trascendencia que se hizo completamente al margen de la tradición del desarrollo organizaciona1. En 1972, el gobierno federal contrató a la Rand Corporation para emprender un estudio a escala nacional sobre cuatro programas educativos financiados por la Federación. Cada uno de esos programas había sido diseñado para estimular la introducción de innovaciones en las escuelas públicas.> Los programas eran administrados por diferentes unidades de la Oficina Norteamericana de Educación (U.S. Office of

59 Los resultados de este estudio quedaron consignados en cinco volúmenes bajo el título de *Federal Programs Supporting Educational Change,* Santa Monica, California, Rand

Education), que empleaban muy diversas estrategias administrativas. Se analizaron casi trescientos proyectos locales, de modo que la variación potencial dentro de los programas y entre ellos era enorme. No obstante, los analistas de Rand llegaron a la conclusión de que, en general, "los cuatro programas tuvieron casi los mismos efectos sobre los resultados de los proyectos, a pesar de las diferencias en sus estrategias administrativas't.w'También concluyeron que "las diferencias entre los programas explicaban solamente una pequeña porción de las variaciones en los resultados de la implementación"." En pocas palabras, la administración que hacía el gobierno federal de los programas, parecía no ejercer influencia alguna en el éxito o fracaso de la implementación.

Con el fin de profundizar en el análisis de este problema, el grupo de Rand examinó veintinueve descripciones de caso sobre la implementación de los proyectos locales, esforzándose por identificar qué era lo que distinguía a los intentos exitosos de los que fracasaban en la introducción de cambios. Las características resultantes de ese análisis fueron las siguientes: 1) la existencia de un fuerte componente de capacitación en el nivel local; 2) el aprovechamiento de la experiencia y asistencia técnica locales en la implementación de los proyectos; 3) reuniones frecuentes y regulares del personal; 4) la elaboración local de materiales para los proyectos; 5) la inclusión de participantes voluntarios altamente motivados, y otras por el estilo."

Lo que resulta significativo en todos estos factores, es que los administradores federales prácticamente no podían ejercer ningún control sobre ellos. El éxito de los proyectos dependía principal-

---

Corporation, 1975. Los principales autores son Paul Berman, Milbrey McLaughlin, Dale Mann, Peter Greenwood y John Pincus, Otros investigadores, incluido el autor de este artículo, participaron en diversas partes del estudio.

60 Paul Berman y Milbrey McLaughlin, *Federal Programs Supporting Educational Change,* Vol. IV, "The Findings in Review", p. 22.

61lbid; véanse también las pp. 45·7.

62 Berman y McLaughlin, *Federal Programs Supporting Educational Change,* Vol. III: "The Process of Change", p. 39.

mente de la existencia y aprovechamiento de los recursos locales. "Nuestras observaciones sugieren", concluían los analistas, "que no es práctico esperar que ningún distrito escolar utilice sensatamente los recursos federales que le han sido asignados, si antes de recibir por primera vez los fondos no ha emprendido ya alguna tarea razonable"."

Milbrey McLaughlin, una de las principales autoras del estudio, analizó en detalle varios de los proyectos diseñados para modificar la organización del salón de clases. Discurriendo en torno a la importancia de la elaboración de materiales en el nivel local, McLaughlin observa que "en ocasiones, esta tarea era asumida porque el personal sentía que no podía encontrar material adecuado en el mercado". Sin embargo, la autora llega a la conclusión de que "la contribución fundamental consistía ... en ofrecer al personal un sentido de participación y una oportunidad de aprender a través de la práctica". McLaughlin añade:

> El trabajo grupal en la elaboración de materiales... daba al personal una sensación de participar como "propietarios" en el proyecto. También eliminaba el aislamiento tradicional del maestro y le proporcionaba un sentido de profesionalismo y cooperación que no es fácil encontrar en el contexto de la escuela. Pero lo más importante era que la elaboración de materiales ofrecía a los usuarios una oportunidad para reflexionar, en términos prácticos y operativos, en los conceptos que fundamentaban el proyecto... Aunque tal "reinvención de la rueda" pudiera no resultar eficiente a corto plazo, parece en cambio constituir un aspecto determinante del proceso de aprendizaje y desarrollo del individuo, necesario para producir cambios significativos."

63 *Ibid.,* p. 26.

64 MilbreyMcLaughlin, "Implementationas Mutual Adaptation: Change in Classroom Organization", en Williams y Elmore, eds.,*SocialProgram Implemenuuion,* pp. 172·3.

Aquí, en el lenguaje concreto del nivel de la implementación del proyecto, se encuentran los elementos esenciales del modelo del desarrollo organizacional: el énfasis en la motivación y el compromiso de los individuos (sentido de participación, propiedad en el proyecto), la importancia central de grupos de individuos con fuertes relaciones interpersonales (la eliminación del aislamiento tradicional de los maestros, el aumento del profesionalismo y la cooperación) y la crítica explícita a las nociones convencionales sobre la eficiencia organizacional (la conveniencia de reinventar la rueda).

En la imagen de la implementación que surge de estos descubrimientos, la capacidad de quienes elaboran las políticas y de los administradores de alto nivel para manipular el comportamiento de los encargados de la implementación empleando los mecanismos habituales del control jerárquico, está severamente limitada. Las variables determinantes son las que emergen del compromiso y la motivación de las personas. Los analistas de Rand describieron la implementación como un proceso caracterizado "intrínsecamente" por la "adaptación mutua"; la política o la innovación de que se trate son moldeadas por los responsables de la implementación, de la misma manera que el comportamiento de éstos resulta modificado por la política o innovación." La única manera en la que una innovación puede instaurarse en una organización, según sostienen los analistas de Rand, es que los responsables de la implementación la aprendan, la moldeen y la reclamen como propia.

A pesar de ello, la importancia real de los descubrimientos de Rand no llega a ser expresada con toda exactitud por la idea -rnuy plausible, por cierto- de la adaptación mutua. Cualquier perspectiva en torno a la implementación que tenga algún valor, contiene alguna posición a favor del comportamiento adaptativo; así, en el modelo de la administración de sistemas, la adaptación es una

65 Berrnan and McLaughlin, *Federal Programs Supporting Educational Change,* Vol. m, "The Process of Change", pp. 3, 31.

consecuencia necesaria de la retroalimentación entre el desempeño de las unidades subordinadas; en el modelo del proceso burocrático, las rutinas organizacionales evolucionan paulatinamente con el transcurso del tiempo como respuesta a las demandas cambiantes. Por lo tanto, no es la noción del comportamiento adaptativo lo que distingue al modelo del desarrollo organizacional del resto de las perspectivas.

La importancia real del modelo del desarrollo organizacional y el peso de la evidencia que ofrece el estudio Rand, residen en que, inequívocamente, trastocan por completo el proceso total de la implementación. El modelo subvierte lo que solemos considerar instintivamente como el flujo "normal" de la política, que iría de la cúspide hacia la base. El mensaje contundente de este modelo es que la capacidad de implementación se origina *en la base de las organizaciones, no en la cúspide.* En cada uno de los dos modelos previos, el problema central giraba en torno a la manera en la que los responsables de la elaboración de las políticas y los funcionarios de alto nivel podrían modificar el comportamiento de los encargados de la implementación, utilizando para ello los dispositivos habituales del control jerárquico. Lo que muestra el modelo del desarrollo organizacional, es que esos dispositivos no explican casi nada acerca de la variación en los resultados de la implementación. Los factores que sí afectan realmente el comportamiento de los encargados de la implementación -la motivación y el compromiso individuales así como la interacción y el apoyo mutuo entre la gente que participa en los grupos de trabajo-, se encuentran fuera del dominio del control administrativo directo.

De ahí que, mientras más se acerque uno a los factores determinantes de la implementación efectiva, más se alejará de los factores que quienes elaboran políticas y los administradores pueden manipular. Desde el punto de vista de la estructura real de las organizaciones, lo que puede concluirse es que el proceso que implica iniciar e implementar las nuevas políticas comienza en realidad por la base

y concluye en la cúspide. A menos que las organizaciones posean de antemano las propiedades que las predisponen al cambio, posiblemente no podrán responder a las nuevas políticas. Pero si cuentan con esas cualidades, serán capaces de iniciar por ellas mismas las transformaciones, sin necesidad del control de las autoridades y los administradores. Así pues, el papel de quienes se encuentran en la cima del sistema es necesariamente residual; ellos pueden proporcionar los recursos que los encargados de la implementación requieran para realizar su trabajo, pero no pueden ejercer control directo sobre los factores que determinan el éxito o fracaso de ese trabajo.

En caso de aceptar este punto de vista, la tarea más importante de la implementación no consistirá en la elaboración progresiva de técnicas crecientemente complejas para manipular el comportamiento de los subordinados, sino en el reforzamiento de la capacidad de empresa de la más pequeña de las unidades. La capacidad organizacional para aceptar las innovaciones precede por necesidad a las innovaciones mismas, de modo que no podrá esperarse que los individuos respondan a las nuevas políticas a menos que estén predispuestos a hacerlo. Pero una vez que se asegura la existencia de esa predisposición, pierde pertinencia la idea de imponer cambios desde arriba. La única concepción de la implementación que puede tener sentido bajo estas condiciones, es la que enfatiza la edificación del consenso y la adaptación entre quienes elaboran las políticas y quienes son responsables de su implementación. La adaptación mutua no existe porque sea una tarea placentera o una actitud democrática, sino porque es la única vía segura para lograr que los responsables de la implementación asuman un interés personal directo en el desempeño de sus funciones. Esto es lo que quieren dar a entender los partidarios del desarrollo organizacional cuando afirman que las organizaciones más democráticas son también las más eficientes.

El modelo del desarrollo organizacional centra su atención en los aspectos de la estructura interna de una organización que arn-

plían o inhiben el compromiso de los responsables de la implementación. Los principales factores determinantes del éxito pertenecen al tipo de las microvariables que identificaron los analistas de Rand: la elaboración de materiales por parte de los encargados de la implementación, fuertes vínculos personales y profesionales entre esos encargados, apoyo no manipulador por parte de los administradores de alto nivel y una confianza explícita en los incentivos capaces de generar el compromiso individual de los responsables de la implementación, y no en los mecanismos diseñados para imponer la conformidad externa.

En la medida en la que el proceso de implementación asuma realmente las características mencionadas, dejará de ser exacta y conveniente la concepción de un solo enunciado de la política que se transforma en determinados comportamientos por parte de los subordinados. La política no existe en ningún sentido concreto sino hasta que los responsables de la implementación le han dado forma y la han reclamado como propia; el resultado de ello es un consenso que refleja tanto la intención original de quienes elaboraron la política, como el juicio independiente de los responsables de la implementación.

El modelo del desarrollo organizacional también nos obliga a reconocer los estrechos límites que tiene la capacidad de una organización para modificar el comportamiento de otra. Cuando una agencia situada en cierto nivel del gobierno pretende implementar una política a través de otra agencia situada en un nivel diferente, el presupuesto implícito es que la primera controla efectivamente factores que son importantes para determinar el desempeño de la segunda. El modelo del desarrollo organizacional propone que los factores que ejercen mayor influencia sobre el éxito o fracaso de la implementación, son precisamente aquéllos sobre los que las agencias externas tienen el menor control. Lo más que un nivel del gobierno puede hacer para incidir en el proceso de implementación, es proporcionar un apoyo general que contribuya a incre-

mentar la capacidad de las organizaciones. que se encuentren en otro nivel para responder a las exigencias de cambio, y esto independientemente de los requisitos que impongan las políticas específicas. Así, en la medida en la que el proceso de implementación se ajustara a la forma del modelo, el gobierno federal, por ejemplo, invertiría la mayor parte de sus recursos no en la imposición del acatamiento de sus políticas, sino en ayudar a las agencias estatales y locales a desarrollar una capacidad independiente para producir comportamientos innovadores entre los responsables de la implementación.

Sorprendentemente, la crítica más poderosa que se ha lanzado contra el modelo del desarrollo organizacional proviene de sus partidarios más fervientes. La tendencia del modelo a subrayar el consenso, la cooperación y los vínculos interpersonales intensos implica el riesgo de ignorar o restar importancia al papel que juega el conflicto en las organizaciones. Uno de sus partidarios sostiene que el modelo "parece sumamente apropiado cuando las condiciones prevalecientes se caracterizan por la confianza, la veracidad, el amory la colaboración. Pero ¿qué ocurre en condiciones de guerra, conflicto, desacuerdo y violencia?" El autor concluye que "la deficiencia fundamental de los modelos de cambio asociados con el desarrollo organizacional" es que "evaden sistemáticamente el problema del poder, es decir, la política del cambio"."

Esta misma crítica podría hacerse, con mayor o menor fuerza, a cada uno de los tres modelos que hemos analizado hasta ahora, porque ninguno de ellos enfrenta directamente el problema de lo que ocurre en las organizaciones cuando el control, la rutina y el consenso fallan. Hay una amplia gama de problemas de implementación que sólo pueden ser comprendidos cabalmente cuando se les plantea como problemas de conflicto y negociación. El conflicto y la negociación tienen lugar dentro y entre las agencias responsables de la implementación. Las organizaciones individuales pueden con-

66 Bennis, *Organization Development,* p. 77; el subrayado aparece en el original.

cebirse como coaliciones casi permanentes de negociación y el proceso por el cual se desplazan las declaraciones de las políticas a través de los diversos niveles del gobierno, puede entenderse mejor como la negociación entre distintas organizaciones.

Modelo W: La implementación como conflicto y negociación

PROPOSICIONES

1. Las organizaciones son arenas de conflicto en las que los individuos y otras unidades subordinadas con intereses específicos, compiten por obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder y de la distribución de recursos escasos.

2. La distribución del poder en las organizaciones nunca es estable. Depende exclusivamente de la capacidad temporal de algún individuo o unidad para movilizar recursos suficientes, con el propósito de manipular el comportamiento de otros. Las posiciones formales en la jerarquía de una organización son solamente uno entre una multitud de factores que determinan la distribución del poder. Entre los otros factores se encuentran el conocimiento especializado, el control de los recursos materiales y la capacidad para movilizar el apoyo político del exterior. Por lo tanto, el ejercicio del poder dentro de las organizaciones está relacionado sólo en escasa medida con su estructura formal.

3. El proceso de la toma de decisiones en las organizaciones se basa en la negociación dentro y entre las unidades organizacionales. Las decisiones negociadas son resultado de la convergencia de actores que tienen diversas preferencias y recursos. La negociación no exige que las partes lleguen a ningún acuerdo en torno a un conjunto común de objetivos, y ni siquiera requiere que todas las partes concuerden en el resultado del proceso de negociación. La negociación solamente requiere que las partes accedan a ajustar mutuamente su forma de proceder, con el fin de conservar la

relación misma de negociación como un medio para la asignación de los recursos.

4. La implementación consiste en una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes. El éxito o el fracaso de la implementación no pueden juzgarse a partir de la comparación de un resultado con una sola declaración de propósitos, puesto que ningún conjunto único de propósitos puede ofrecer una exposición intrínsecamente coherente de los intereses de todas las partes involucradas en el proceso de negociación. El éxito sólo puede definirse en relación con los objetivos de una de las partes implicadas en el proceso de negociación, o en relación con la preservación del proceso mismo de negociación.

Se argumenta con frecuencia que los programas sociales fracasan porque ninguna unidad del gobierno es suficientemente capaz, por sí sola, de obligar a las demás a conformarse con una sola concepción de la política. Si se tiene en cuenta que cada agencia persigue su propio interés, se comprenderá que la implementación no evoluciona linealmente desde una sola declaración de la intención hasta el resultado final. Por el contrario, la implementación se caracteriza por el conflicto permanente en torno a los propósitos y los resultados, así como por la prosecución de ventajas relativas a través del empleo de la negociación. La diversidad de propósitos puede conducir a algunos de los participantes a calificar a los programas como "fracasos" y a otros a caracterizarlos como "éxitos", basándose exclusivamente en su posición dentro del proceso de negociación. El conflicto y la negociación tiene lugar dentro y entre las agencias responsables de la implementación. Las organizaciones individuales pueden concebirse como coaliciones casi permanentes de negociación y el proceso por el cual se desplazan las declaraciones de las políticas a través de los diversos niveles del gobierno, puede entenderse mejor como la negociación entre distintas organizaciones.

La negociación puede ser explícita o tácita. Tendemos erróneamente a asociar la noción de negociación exclusivamente con la confrontación directa entre adversarios bien definidos -como ocurre en las negociaciones laborales, las conversaciones sobre limitación de armamento y las negociaciones por la paz, por ejemplo-o Sin embargo, muchas formas de negociación, especialmente aquellas que forman parte del proceso de implementación, ocurren sin que medie comunicación directa alguna entre las partes y, en ocasiones, habiendo una muy deficiente comprensión de los motivos y recursos de los contendientes por parte de cada facción."

Considerada desde esta perspectiva, la implementación se transforma, en esencia, en una serie de movimientos estratégicos realizados por diversas unidades individuales del gobierno, cada una de las cuales intenta influir en el comportamiento de las demás, otras a favor de sus propios fines.

La clave para comprender el comportamiento negociador está en reconocer que el conflicto implica dependencia. Hasta los más poderosos adversarios deben tomar en cuenta los movimientos de sus oponentes cuando formulan alguna estrategia de negociación. "La habilidad de un participante para conseguir sus fines", observa Schelling, "depende en muy buena medida de las opciones o decisiones que el otro participante asuma". Aún más, "existe un poderoso interés común en lograr un resultado que no atente decisivamente contra los valores compartidos por ambas partes"." En la implementación, como en todo problema importante sometido a negociación, las partes que suscriben intereses radicalmente opuestos se encuentran, sin embargo, íntimamente ligadas entre sí por el simple hecho de que todas ellas deben conservar la arena de negociación si desean obtener algo de valor. La incapacidad de negociar significa la exclusión del proceso mediante el cual se

67 Una exposición muy elegante sobre la negociación y la coordinación tácitas se encuentra en la obra de Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict* (London and New York: Oxford University Press, 1963), pp. 53 ss,

68 *tua,* pp. 5-6.

distribuyen los recursos. Pero la ventaja mutua que obtienen los participantes al negociar, tiene poca o ninguna relación con su habilidad para llegar a acuerdos explícitos en torno a los objetivos que persiguen o a los medios que emplean en su prosecución. Las ventajas mutuas son solamente resultado del hecho de que, mediante su aceptación de negociar, las partes preservan su acceso a algo que tiene valor para cada una de ellas.

Lindblom recurre al término general de "ajuste mutuo entre las partes" para denominar en conjunto la diversidad de formas en las que los individuos con intereses divergentes coordinan sus acciones. El elemento común a todas las formas de comportamiento negociador, argumenta el autor, reside en que "las personas pueden coordinarse entre sí sin que alguien que se encuentre por encima de ellas las coordine, sin compartir un solo propósito dominante e, incluso, sin reglas que prescriban cabalmente la forma en que deben relacionarse entre sí".[69] Éste es un punto fundamental para comprender las ventajas que ofrece el modelo del conflicto y la negociación para el análisis de la implementación de programas sociales.

El modelo nos permite captar conceptualmente el sentido del proceso de implementación, sin tener que presuponer la existencia del control jerárquico, sin tener que afirmar que el comportamiento de todos está sometido a un conjunto previsible de rutinas burocráticas y, finalmente, sin suponer que la acción concertada sólo puede ir del consenso y el compromiso hacia un conjunto común de objetivos. En breve, el modelo ofrece una alternativa diferente a las

[69] Charles Lindblom, *The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment*, New York: Free Press, 1965, p. 3. Buscando la economía en la expresión, me he tomado ciertas libertades con la terminología de Lindblom. De hecho, él desarrolla no menos de doce tipos distintos de ajuste mutuo entre las partes, basándose en diferentes hipótesis acerca de la capacidad de las mismas para determinar el efecto de sus acciones sobre las otras, del nivel de comunicación entre las partes, de su habilidad para emplear amenazas condicionadas y de su capacidad de producir determinados comportamientos recurriendo a la acción unilateral (pp. 33-84). Yo he equiparado a la negociación con el ajuste mutuo entre las partes, aun cuando en el esquema de Lindblom la negociación es sólo un tipo particular de ajuste, que implica el empleo de amenazas y promesas condicionadas (pp. 71ss.).

hipótesis tan limitantes de los tres modelos precedentes. La implementación puede tener lugar, y de hecho lo tiene, en ausencia de mecanismos de coordinación -como el control jerárquico, la rutina o el consenso del grupo- externos a los actores mismos.

Las decisiones negociadas se desarrollan a través de la convergencia, la adaptación y las conclusiones provisionales a las que llegan los individuos involucrados en el proceso, quienes suelen perseguir fines esencialmente independientes entre sí. Allison hace hincapié en este aspecto cuando afirma que "las decisiones y acciones de los gobiernos... son resultantes políticas... en el sentido de que lo que finalmente ocurre no es lo que se propuso explícitamente como solución a un problema, sino el producto de compromisos, conflictos y confusiones entre funcionarios que tienen distintos intereses y diferente capacidad para ejercer influencia".[70] El término "resultante", tomado de la física, refuerza la idea de que las decisiones son producto de la convergencia de dos o más fuerzas. El mecanismo de convergencia está condicionado por lo que Schelling llama "interdependencia de las expectativas". Cada una de las partes en el proceso de negociación debe fundamentar sus acciones no solamente en sus predicciones respecto de la manera en la que las demás tenderán a responder, sino también sobre el entendido de que las otras partes están haciendo lo mismo que ella. Así es que la negociación depende tanto de las expectativas compartidas, como de las acciones concretas:

> El resultado está determinado por las expectativas que cada uno de los actores se forma respecto de la manera en la que el otro actuará; por lo demás, cada uno de ellos sabe que sus expectativas son recíprocas en esencia. Los actores deben descubrir conjuntamente y llegar a acuerdos mutuos sobre un resultado o un modo de acción; a su vez, estos acuerdos sobredeterminan el

[70] A1lison, *Essence ofDecision,* p. 162.

resultado. Los actores deben encontrar juntos "las reglas del juego", o sufrir juntos las consecuencias de no hacerlo."

En la práctica, esto significa que gran parte del comportamiento que observamos durante el proceso de implementación está deliberadamente destinado a modificar las expectativas de los otros actores. Por ejemplo, una agencia puede dedicar grandes esfuerzos a la elaboración de un complejo conjunto de normas y reglamentos o de un elegante sistema de controles administrativos, aun sabiendo perfectamente que carece de recursos suficientes para lograr que esos dispositivos resulten obligatorios para los actores con los que interactúa. Sin embargo, la simple expectativa que abrigan esos otros actores en el sentido de que los reglamentos podrían ser obligatorios, es suficiente para ejercer influencia en su comportamiento. El hecho importante no es que las normas sean o no impuestas, sino el efecto que su sola existencia produce en el resultado del proceso de negociación.

Es rara la ocasión en la que los resultados de la negociación llegan a ser "óptimos" en sentido estrictamente objetivo. La mayoría de las veces, los resultados constituyen simplemente puntos de llegada temporales, que ofrecen alguna salida conveniente en forma provisional. Preguntándose "qué es lo que permite ...que las expectativas converjan y que... las negociaciones lleguen a algún término", Schelling se responde que "es el magnetismo intrínseco de los resultados particulares, especialmente de aquellos que se caracterizan por su prominencia, singularidad, simplicidad, que sobresalen por sus antecedentes, o que muestran algún tipo de racionalidad, lo que los hace cualitativamente distintos" de otras alternativas."

En otras palabras, el resultado de la negociación no suele ser la mejor y ni siquiera la segunda o tercera alternativas en el orden de

71 Schelling, *The Strategy of Conflict,* pp. 106·7.
n Ibid., p. 70; Lindblom , *The lntelligence of Democracy,* pp. 205-225.

las prioridades para ninguna de las partes; con mucha frecuencia, todas las partes abandonan el proceso de negociación quedando insatisfechas con el resultado. Pero mientras persista alguna oportunidad de reanudar la negociación, prácticamente no se producirá un solo resultado decisivo; todas las formas de resolución serán temporales y pasajeras. Por ello, no debe esperarse que los mecanismos de la negociación conduzcan teleológicamente desde un propósito único hacia un resultado definido.

Es grande la tentación de afirmar que el modelo del conflicto y la negociación no constituye en absoluto un modelo de comportamiento organizacional; más bien, parecería un modelo de lo que ocurre cuando las organizaciones no funcionan correctamente. Éste es un argumento plausible. Tendemos a asociar el término "organización" con un cierto nivel de comunidad que permite que los individuos cooperen entre sí para lograr un conjunto común de objetivos. Si esta condición mínima no es satisfecha, parecería razonable concluir que hay una ausencia de organización. Sin embargo, hace ya tiempo que la teoría de las organizaciones comenzó a alejarse de este presupuesto. Descontentos con los conocimientos de sentido común que ofrecían la teoría económica normativa y la sociología de las organizaciones, Cyert y March elaboraron una teoría alternativa, partiendo de la premisa de que las organizaciones son, esencialmente, coaliciones de negociación.[73]

Los autores sostienen que el proceso de toma de decisiones en las organizaciones implica un conflicto permanente entre las unidades subordinadas en torno a propósitos relativamente específicos. Estos propósitos definen los intereses de cada una de esas unidades dentro de la organización. Cyert y March afirman también que los objetivos generales de una organización son deliberadamente ambiguos y que, en esencia, resultan inútiles como guías para el proceso de la toma de decisiones. De ahí que las organizaciones no se

[73] Richard Cyert and James March, A *Behavioral Theory o/the Firm,* Englewood Clíffs, New Jersey, Prentice Hall, 1963, p. 27.

definan por el acuerdo en torno a propósitos generales; por el contrario, se definen exclusivamente por el proceso de conflicto, negociación y edificación de coaliciones que tiene lugar entre las unidades subordinadas. La ausencia de acuerdos en torno a objetivos generales no constituye, en consecuencia, un signo del fracaso de las organizaciones, sino una simple pista que debe orientar nuestra atención hacia la existencia del conflicto y la negociación como componentes constantes de la vida organizacional.

Así pues, la estructura real de las organizaciones se asienta en sus procesos de negociación y no en su jerarquía formal ni en sus rutinas operativas. Las nociones de "cúspide" y "base" son muy poco significativas. Cierto es que la posición formal dentro de una organización constituye una fuente de poder, pero es sólo una entre otras muchas y, además, no necesariamente trae consigo la capacidad de manipular el comportamiento de los subordinados. Existen muchas fuentes adicionales de poder -como el dominio de algún conocimiento especializado, el control discrecional sobre los recursos y un fuerte apoyo político externo, entre otras- a las que se puede recurrir para mejorar la posición que en la negociación tienen los subordinados en relación con los superiores y viceversa. No se pueden elaborar reglas simples para determinar la distribución del poder en las organizaciones. En el remoto caso de que exista, la estabilidad es producto, a corto plazo, de la negociación en torno a decisiones específicas.

Esta postura conduce a una concepción de la implementación muy diferente de la que proponen cualquiera de los modelos considerados más arriba. El proceso se comprende solamente si se centra la atención en el conflicto entre los actores, en los recursos que esos actores traen consigo al proceso de negociación y en los mecanismos mediante los que cada actor se ajusta a los movimientos de los demás. Aún más importante como rasgo distintivo, es el hecho de que el modelo del conflicto y la negociación no descansa sobre ningún presupuesto acerca de la comunidad de propósitos.

De acuerdo con cada uno de los modelos precedentes, era posible afirmar que el éxito de la implementación dependía en un cierto sentido de una concepción común de la política en la cual coincidieran todos los participantes involucrados en el proceso. En el modelo de la administración de sistemas, el acuerdo era resultado del control administrativo; en el modelo del proceso burocrático, el acuerdo resultaba de la incorporación de una nueva política a las rutinas operativas de la organización; por último, en el modelo del desarrollo organizacional, el acuerdo se producía a partir del consenso entre quienes elaboraban las políticas y quienes las implementaban. En contraste, en el modelo del conflicto y la negociación los resultados de la implementación no son más que soluciones temporales negociadas -"resultantes"-, que no reflejan ningún acuerdo general en torno a los objetivos.

. Consecuentemente, el éxito o el fracaso de la implementación son nociones en gran medida relativas, determinadas por la posición que el actor tenga en el proceso. Aunque sólo sea provisionalmente, los actores que pueden imponer sus propósitos a los demás aducirán que el proceso ha tenido "éxito". Aquellos que padezcan desventajas en la negociación, afirmarán que el proceso es un "fracaso". Por lo demás, es enteramente factible que el proceso, se lleve a cabo aun cuando todos los actores lo consideren fracasado, debido a que los costos de negarse a negociar pueden ser mucho más altos que los costos de permanecer en una relación desventajosa dentro de la negociación. Bajo estas circunstancias, la única medida objetiva del éxito o fracaso es la conservación del proceso mismo de negociación. En la medida en la que todas las partes accedan a negociar y puedan derivar beneficios mutuos de la negociación, la preservación de la arena de negociación constituirá por sí misma un éxito. Independientemente del nivel de conflicto que se presente en los programas sociales, todos los actores tienen interés en conservar esos programas mientras proporcionen beneficios que no serían asequibles por otras vías.

La evidencia empírica en torno al conflicto y la negociación en la implementación de programas sociales es muy abundante. La implementación de programas federales de educación ofrece algunos de los mejores ejemplos, puesto que el proceso tiene lugar en un sistema en el que el poder se halla sumamente disperso entre todos los niveles del gobierno. La intención del "Decreto de Educación Elemental y Secundaria" de 1965 no consistía únicamente en incrementar las inversiones federales en el campo de la educación, sino también en modificar la actuación de las agencias estatales y locales. El Título 1 del decreto estaba destinado a concentrar la atención y los recursos en el nivel local, a favor de los niños que presentaran desventajas educativas. El Título V fue diseñado para ampliar la capacidad administrativa de las agencias estatales de educación. En ambos casos, el patrón de interacción entre las agencias ubicadas en diferentes niveles del gobierno indica que hubo conflicto y negociación, en lugar de avances progresivos y lineales desde el propósito inicial hacia los resultados previstos.

Durante sus primeros cinco años de vigencia, el Título 1 pasó de un periodo de "buenas relaciones de trabajo" y de "ayuda amistosa" entre el gobierno federal y las agencias locales, a una etapa de imposición enérgica por parte del gobierno de los lineamientos programáticos y, finalmente, al retroceso hacia una función relativamente pasiva del gobierno federal. Jerome Murphyha demostró que el elemento crítico en estos virajes fue un cambio en la naturaleza de la arena de negociación del Título 1. A finales de los años sesenta, algunas organizaciones de defensa de los derechos civiles realizaron un estudio a gran escala de los abusos locales cometidos en la aplicación del Título 1, y confirmaron la difundida sospecha de que los fondos no estaban siendo invertidos en la atención de los niños en desventaja. A partir de ese momento, las organizaciones iniciaron una intensa campaña política para forzar a la Oficina Norteamericana de Educación a adoptar una postura más decidida,

a través de la cual se impusiera la obligación de seguir los lineamientos programáticos. Después de una racha de actividades impositivas que generaron una fuerte presión política contra el gobierno por parte de las agencias estatales y locales, los administradores federales se retractaron de sus enérgicos intentos de imposición de la ley."

En otras palabras, la política federal-es decir, la legislación, los reglamentos y los lineamientos- sirvió únicamente como punto de partida para la negociación entre las agencias responsables de la implementación. Los encargados de la implementación en el nivel local diseñaron sus acciones sobre la base de sus expectativas acerca de la disposición de los administradores federales de obligar efectivamente al cumplimiento de la política. Cuando estos últimos fueron forzados a asumir una postura diferente, los administradores locales respondieron sólo en parte obedeciendo y, en parte también, ejerciendo una presión adversa. La política que finalmente se implementó se encuentra a medio camino entre los requerimientos literales de la ley y los reglamentos por una lado, y los intereses de los responsables de la implementación en el nivel local, por el otro. Tiempo después, una nueva andanada de acciones federales para imponer el acatamiento habría de modificar de nueva cuenta la situación.

En la implementación del Título V, el gobierno federal aportó fondos con relativa liberalidad para que las agencias estatales de educación los emplearan en fortalecer su capacidad administrativa. Murphy descubrió que, en términos generales, el Título V no modificó significativamente ni las actividades ni las funciones de las agencias estatales. El patrón predominante se caracterizó por "la distribución de los fondos para satisfacer los intereses de elementos

[74] Jerome Murphy, "The Education Bureaucracies Implement Novel Policy: The Politics of Title 1 of ESEA, 1965-72", en Ajan Sindler (ed.), *Policy and Politics in America*, Boston, Little Brown, 1973, pp. 160-98. Véase también el artículo de Milbrey McLaughlin, "Implementation of ESEA Title 1: A Problem of Compliance", en *Teachers College Record* 77 (1976): 397-415.

importantes dentro de la organización" y por "el gasto orientado principalmente a resolver algunos problemas apremiantes, a través de la simple expansión de los modos vigentes de operación"."

Dicho de otra manera, la infusión de fondos federales se limitó a desencadenar un proceso de negociación interna en las organizaciones, durante el cual las unidades subordinadas reclamarían su parte en el subsidio y se dedicarían a utilizarla para satisfacer sus propios intereses inmediatos. En los pocos casos en los que sí ocurrieron cambios significativos en las agencias estatales, las modificaciones se produjeron "sólo después de una intensa presión proveniente del exterior de la organización"." Como sucedió en el caso del Título 1, se necesitó una transformación en la arena de negociación para que el comportamiento de los encargados de la implementación se viera forzado a cambiar.

La naturaleza extremadamente difusa y fluida de las relaciones organizacionales en el campo de la educación ha llevado a Karl Weick a caracterizar a las organizaciones educativas como "sistemas débilmente articulados" *("loosely coupled systems'[s."* A pesar de que ni el conflicto ni la negociación figuran como elementos prominentes en el modelo de Weick, las características de los sistemas débilmente articulados que él identifica permiten llegar a las mismas conclusiones que las que propone el modelo del conflicto y la negociación. La carencia de estructura y exactitud, la ausencia de sucesos vinculados teleológicamente entre sí, la dispersión de recursos y responsabilidades y la ausencia relativa de reglamentos obligatorios, son elementos que se añaden al tipo de sistema en el que la acción que interesa se posibilita solamente a través de la

75 Jerome Murphy, "Title V of ESEA The Impact of Discretionary Funds on State Education Bureaucracies", in Williams and Elmore (eds.j, *Social Program Implementation,* pp. 89 and 91. Un tratamiento más extenso de este caso se encuentra en la obra de Murphy, *State Education Agencies and Discretionary Funds* (Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1974).

76 *Ibid.,* p. 94.

77 Karl Weick, "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *en Administrative Science Quarterly* 21 (1976): 1-18.

negociación implícita o explícita entre actores relativamente independientes.

Este mismo patrón se encuentra en varios estudios sobre la implementación de diferentes programas sociales. En su análisis sobre el impacto de los programas federales en la ciudad de Oakland, Pressman concluye que la acción en contextos urbanos solamente es posible cuando existen "arenas efectivas de negociación" que permitan imponer "las demandas de los ciudadanos... al gobierno y a éste, (mostrar) su disposición a responder".[78] En el estudio de Pressman y Wildavsky sobre el proyecto de creación de empleos de la Administración para el Desarrollo Económico (Economic Development Administration), se repite un patrón similar. Los administradores federales subestimaron la complejidad de las relaciones locales de negociación y sobreestimaron su propia capacidad para imponer un resultado congruente con sus objetivos." El estudio de Dertbick sobre el programa de "Comunidades Nuevas" (New Towns) del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano concluye con la observación de que los programas federales alcanzan el éxito cuando "se logra un ajuste entre el programa federal y los intereses locales... con el resultado neto... de que los programas no son ya ni 'federales' ni 'locales', sino una mezcla de ambos"." El relato de Cuomo acerca del intento de ubicar un proyecto de vivienda pública para población de bajos ingresos en un vecindario de clase media de Forest Hills, Queens, muestra cómo la negociación entre los residentes locales, el gobierno de la ciudad, el Estado y los administradores federales condujo a un resultado que no satisfizo a nadie, pero que resolvió provisionalmente el conflicto.»

78 Jeffrey Pressman, *Federal Programs and City Politics: The Dynamics of the Aid Process in Oakland,* Berkeley, California, University of California Press, 1975, pp. 14Y143-4.

79 Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation,* Berkeley, California, University of California Press, 1973, passim.

80 Martha *Derthick,New Towns in Town: Why a Federal ProgramFailed,* Washington, D.C., Urban Institute, 1972, pp. 97-8. Algunas partes de este estudio se reproducen en Williams y Elmore, *Social Program Implementation,* pp. 219-39.

81 Mario Cuomo, *Forest Hills Diary: The Crisis of Low-Income Housing,* New York, Random House, 1974, passim.

Finalmente, un artículo reciente de Helen Ingram presenta las subvenciones federales desde el punto de vista de un modelo de negociación, y no desde la perspectiva más tradicional del modelo de la zanahoria y el palo."

El elemento común a todos estos casos que nos importa subrayar, es que los participantes en el proceso de negociación estaban dispuestos a obtener un mayor beneficio a través de la negociación, que el que podrían esperar de retirarse del proceso. La incapacidad de negociar significa perder el acceso a los bienes que sólo pueden obtenerse mediante la participación. Hasta los más poderosos adversarios se encuentran estrechamente vinculados entre sí por su dependencia respecto del conflicto.

La mayor contribución que el modelo del conflicto y la negociación hace a nuestra comprensión de la implementación de los programas sociales, es el descubrimiento de que las partes involucradas en el proceso de implementación no precisan estar de acuerdo en nada que no sea la necesidad misma de negociar. Ya sea que tenga lugar entre individuos en el interior de las organizaciones, o entre organizaciones situadas en diferentes niveles del gobierno, el proceso de negociación evoluciona a través de la convergencia, la adaptación mutua y los acuerdos provisionales, y no mediante el control jerárquico o el consenso. Es este rasgo del modelo lo que explica por qué constituye un mecanismo descriptivo tan poderoso; nos permite interpretar los sucesos sin atribuirles de antemano un propósito final o sobredeterminante. Sin embargo, en este mismo rasgo reside la mayor debilidad del modelo: no nos permite formular una definición objetiva del éxito o del fracaso, puesto que todos los juicios normativos que pudieran hacerse desde la perspectiva del modelo, son sólo simples aseveraciones derivadas de las ventajas relativas de los actores dentro del proceso de negociación.

82 Helen Ingram, "Policy Implementation Through Bargaining: The Case of Federal Grants-in-Aid", en *Public Policy* 25 (4), Fall1977.

La crítica racionalista aduce que el modelo del conflicto y la negociación eleva a la categoría de principios la confusión y las tendencias inconscientes, ofrece una excusa fácil para la aceptación de resultados que no satisfacen a nadie y, por último, no proporciona bases para mejorar el proceso de implementación. Es difícil en efecto replicar a estas críticas. La única respuesta posible es la observación de que la incapacidad de comprender la complejidad de la negociación suele ser más costosa que la imposibilidad de convenir en un indicador objetivo del éxito.

Conclusión

Al acercarnos al final del ensayo se imponen dos observaciones, ambas evidentes pero necesarias. La primera es que los modelos son, necesariamente, construcciones abstractas o tipos ideales. No hay nada inmutable en las precisiones que he expuesto, ni tampoco pretendo haber abarcado todo lo que es relevante en el proceso de implementación. He argumentado que la utilidad de los modelos se origina, por un lado, en las tradiciones analíticas de la investigación organizacional que los sustentan y, por el otro, en su coincidencia con ciertas explicaciones de sentido común al problema que plantea el fracaso de los programas sociales.

La segunda observación es que la evidencia disponible sobre la implementación de los programas sociales es todavía muy reducida; los casos a los que he recurrido como ejemplos, se presentan con la única finalidad de indicar que es posible encontrar algunos apoyos empíricos modestos a favor de las hipótesis que subyacen a cada uno de los modelos. Esto no significa que cualquiera de las evidencias sea suficientemente sólida, ni tampoco que existan razones para creer que la evidencia general favorece a uno u otro modelo. Lo que indiscutiblemente sugieren los datos expuestos, es que existe una extrema necesidad de realizar estudios descriptivos en torno a la implementación de los programas sociales.

Entre los problemas por resolver, el más interesante es el que se refiere a la utilidad que pueda tener la noción de los modelos alternativos para el análisis de la implementación. Si aceptamos que ciertos modelos subrayan algunos rasgos importantes del proceso en tanto que ocultan otros, ¿cómo podría aprovecharse ese hecho? Me gustaría sugerir brevemente dos posibilidades; pero antes de hacerlo, viene a la mente un posible empleo de los modelos alternativos sobre el que yo abrigo muchas dudas. Se trata de la opinión de que los modelos deberían considerarse como hipótesis rivales, y que la acumulación gradual de evidencia empírica comprobaría, finalmente, que uno solo de los modelos del proceso es superior al resto.

Es muy poco probable que esto llegara a ocurrir, por dos razones. Por un lado, los modelos no sólo contienen información descriptiva, sino también elementos normativos; aun cuando la evidencia empírica demuestre que un proceso opera de determinada manera, las personas podemos, no obstante, mantener la creencia de que debería operar de otra forma. Por otro lado, la gente tiene capacidad para moldear su comportamiento en respuesta a los modelos; un modelo predictivo preciso sobre un proceso esencialmente político, como es el de la implementación, invita a la gente a comportarse de maneras imprevistas para lograr su propios objetivos. Dada la diversidad de opiniones reflejada en los cuatro modelos que presentamos aquí, parece sumamente improbable que la sola acumulación de evidencias pudiera conducir al consenso. Lo más probable es que simplemente contribuya a reforzar el desacuerdo que actualmente existe. Pero, como dije más arriba, existen dos ideas en torno al uso de los modelos alternativos que parecen mucho más promisorias.

La primera es que la aplicación de diferentes modelos al mismo conjunto de hechos, nos permite establecer distinciones entre ciertos rasgos del proceso de implementación. De hecho, cualquier organización responsable de la implementación puede contar con

un conjunto de controles administrativos, una colección de rutinas operativas firmemente atrincheradas, algún proceso elaborado para fomentar la participación de los encargados de la implementación y, también, con un conjunto de relaciones internas y externas de negociación. Lo que importa finalmente no es si estos elementos existen o no, sino la manera en la que afectan el proceso de implementación. Una forma de elucidar los efectos de estos factores consiste en analizar el mismo cuerpo de evidencias desde la perspectiva de varios modelos diferentes. Éste es el enfoque que adoptó Allison en su análisis sobre la crisis cubana de los misiles.

La segunda idea deriva de la noción de que ciertos tipos de problemas son más susceptibles de solucionar cuando se recurre a una perspectiva que cuando se recurre a otra. Es posible pensar que en ciertas ocasiones y en determinados contextos, el empleo de controles administrativos resulta decididamente apropiado, mientras que en circunstancias diferentes lo único aconsejable sería la negociación. En algunos casos, la delegación total de autonomía sería el curso de acción a seguir más pertinente, en tanto que en otros, se requeriría un firme control de la discrecionalidad.

Lo que interesa subrayar es que los modelos pueden auxiliar a los analistas y a los responsables de la toma de decisiones a distinguir con precisión los diferentes tipos de problemas. Utilizar controles administrativos en un sistema donde el poder es extremadamente difuso, por ejemplo, es como emplear una llave de tuercas para aflojar un tornillo. El problema consiste en comprender si hayo no posibilidades de que ciertas herramientas de análisis y determinadas estrategias de acción den resultado.

Ninguno de estos enfoques exige un acuerdo completo en torno a la naturaleza de los modelos ni en cuanto a la existencia de un único modelo capaz de abarcar todos los rasgos esenciales del proceso. Simplemente requieren la disposición a tratar ciertas partes de un proceso complejo como unidades analíticas distintas, así como una fuerte dosis de tolerancia frente a la ambigüedad.

RICHARD F. ELMORE

4. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas*

QUIENES ESTUDIAN la implementación sostienen que es necesario tomar en consideración sus problemas durante el proceso de elaboración de las políticas. Se nos dice que las políticas serían mejores si quienes las elaboran pensaran en la factibilidad de su implementación antes de establecer los procedimientos a seguir, El argumento suele presentarse en forma de acusación, según la cual quienes elaboran las políticas caen en el error de no tomar en cuenta, de manera permanente y sistemática, los problemas de la implementación Sin embargo, cuando buscamos ayuda en la bibliografía existente, nos percatamos de que no tiene mucho que ofrecer.

En efecto, las investigaciones sobre la implementación de políticas contienen mucha descripción y muy pocas prescripciones, La mayor parte son estudios de caso. Esto no es ni bueno ni malo en sí mismo. Sin embargo, implica ciertos problemas para quienes elaboran las políticas, cuando se trata de transformar la investigación en orientación práctica. En caso de haber sido bien elaborados, los estudios de caso se limitan a presentar secuencias particulares de sucesos y conjuntos específicos de causas y consecuencias. Al extraer conclusiones de la información recabada, los investigadores suelen mostrarse cautelosos. Casi siempre se cuidan mucho de

"Publicado originalmente con el título "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisión" *enPolitical Science Quarterly*, vol. 94, núm., 4,1979-80, pp. 601-616. Traducción al español de Gloria Elena Bernal.

hacer generalizaciones que pudieran trascender lo que sus datos les permiten decir estrictamente y, si lo hacen, parecen pedir disculpas a los lectores. Por eso, cuando acudimos a las investigaciones más importantes en busca de apoyo para prever problemas eventuales de implementación, encontramos opiniones inconexas y deliberadamente imprecisas.[1]

Es preferible, desde luego, contar con consejos imprecisos que no contar con ninguno. Pero es difícil dejar de preguntarse si eso es todo lo que los investigadores pueden aportar. Una exploración más acuciosa de la literatura implicaría un riesgo que ni académicos ni analistas políticos parecerían estar dispuestos a asumir. Obligaría a elaborar una secuencia lógica de las cuestiones de orden práctico que pudieranplantearse las autoridades antes de tomar sus decisiones. Si se les compara, por ejemplo, con los catálogos de prescripciones inconexas de los estudios de caso, este otro enfoque correría el peligro de equivocarse de múltiples maneras: al interpretar, al establecer la conexión lógica entre las cuestiones, o al elegir las cuestiones mismas. Sospecho que el temor a equivocarse es lo que ha debilitado el ánimo de los investigadores. Pero el meollo de la cuestión no es si el marco de análisis resulta "correcto" o "equivo-

1 Pressman y Wildavsky concluyen que "la duración e incertidumbre de los procesos de implementación deberían obligar a quienes elaboran las políticas a diseñar mecanismos más directos". Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation,* Berkeley: University of California Press, 1973, pp. 143-144. Bardach aconseja a las autoridades responsables que fundamenten las políticas en teorías explícitas, que privilegien el uso de mecanismos como los del mercado por encima de los de tipo burocrático, que prevean las eventualidades planteando escenarios posibles, y que contribuyan a la resolución de los problemas de implementación *(fix)* mediante la intervención política. Eugene Bardach, *The Implementation (Jame,* Cambridge, Mass, MIT Press, 1977, pp. 250-83. Berman y McLaughlin proponen a quienes elaboran las políticas que presten mayor atención "a todas las etapas·del proceso de cambio local", que "proporcionen un apoyo más flexible a la implementación" y que acrecenten "la capacidad de los distritos escolares para manejar el cambio". Paul Berman y Milbrey McLaughlin, *Federal Programs Supporting Edicaiional Change,* Santa Monica, Calif., RandCorporation, 1978, vol. VIII, pp. 35-43. Weatherly y Lipsky concluyen que quienes elaboran las políticas deben prestar mayor atención al comportamiento del personal operativo, recompensando las conductas que se apeguen a la política y sancionando aquellas que no lo hagan. Richard Weatherly y Michael Lipsky, "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reforrn", *Harvard Educational Review* 47, May 1977, p. 196.

cado", sino si es lo suficientemente inteligible como para que se le pueda someter a discusión. Es más importante comprender qué consecuencias puede traer consigo la elección de un marco de análisis y la eliminación de otros, que llegar a coincidir en la conveniencia de utilizar alguno en particular.

El postulado central de este artículo es que existen por lo menos dos enfoques claramente distintos para el análisis de la implementación: el diseño prospectivo *(forward mapping)*, y el diseño retrospectivo *(bacward mapping)*.[2] El diseño prospectivo es la estrategia que viene de inmediato a la mente cuando se piensa sobre la manera en que el elaborador de la política podría incidir en el proceso de implementación. Comienza en la cúspide del proceso, a partir de la declaración más precisa posible de la intención de quien decide la política, y se desarrolla a lo largo de una secuencia de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel. Al final del proceso se establece, de nuevo con la mayor precisión posible, cuál sería el resultado satisfactorio, considerado a la luz de la intención original. Así, por ejemplo, el diseño prospectivo de una política federal podría iniciarse con una declaración del propósito del Congreso. Posteriormente delinearía los reglamentos de los organismos federales y las acciones administrativas que fuesen congruentes con ese propósito. Distribuiría las responsabilidades entre las oficinas centrales y las regionales del gobierno federal (o entre los administradores federales, estatales y locales), de tal manera que cada unidad responsable de la implementación tuviera una misión claramente definida. Después establecería el resultado esperado, descrito habitualmente como un efecto observable en la población-objetivo *(target-population)*, correspondiente y además con la intención inicial de quien elaboró la política.

2 Debo a Mark Moore de la Kennedy Shool of Government, Universidad de Harvard, el haberme propuesto la noción de "diseno retrospectivo", lo cual no significa que él sea responsable de la versión que de ella he elaborado.

Puede haber numerosas variantes de este enfoque. No se trata sólo de trazar el mapa de las acciones administrativas y las disposiciones organizativas. En caso de que la factibilidad política constituya un problema, el diseño puede incluir la descripción de los principales actores políticos, así como los acuerdos que deban establecerse entre ellos en cada nivel. Si la implementación de la política depende de la adopción de algún tipo de tecnología (por ejemplo, mecanismos de control de emisiones, equipo médico o la construcción de plantas), puede incluirse la descripción de la tecnología necesaria en cada etapa. El análisis puede hacerse también delineando diversos cursos de acción bajo diferentes premisas de orden organizativo, político y tecnológico.

Los detalles que caracterizan al diseño prospectivo son menos importantes para nuestro propósito que su lógica subyacente. El diseño prospectivo comienza por el planteamiento de un objetivo, elabora un conjunto cada vez más específico de etapas para el cumplimiento de ese objetivo y determina un resultado en relación con el cual pueda medirse el éxito o el fracaso. Este tipo de diseño concuerda con el marco tradicional del análisis de políticas y con las técnicas convencionales de la ciencia administrativa y del análisis de decisiones (la técnica de evaluación y revisión de programas, PERT, y el método de la ruta crítica). En caso de que se incluya el análisis de la implementación en algún libro de análisis de políticas, puede preverse que su enfoque será el del diseño prospectivo.[3]

Sin embargo, lo que los libros de texto no discuten son las debilidades del diseño prospectivo y sus severas limitaciones como técnica analítica. El mayor defecto del diseño prospectivo es el supuesto implícito e incuestionado de que *los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación.* La idea de que quienes elaboran

3 Véase, por ejemplo, Harry Hatry *el al., Program Analysis for State and Local Goverment;* Washington, D.e.: Urban Institute, 1976, p. 97; Edward Quade, *Analysis for Public Decisions.* New York: Elsevier, 1975, p. 253; Grover Starling, *The Politics and Economics of Public Policy,* Homewood, Ill., Dorsey, 1979, p., 430.

las políticas ejercen -o deberían ejercer- algún tipo de control directo y determinante sobre la implementación, puede ser denominada como la "ilustre mentira" de la administración pública y del análisis político convencionales. Los administradores legitiman sus decisiones discrecionales y aducen que su autoridad les ha sido conferida y está controlada por políticos electos y designados. Los analistas de políticas justifican su existencia argumentando la necesidad de que las autoridades y los funcionarios tomen decisiones bien informadas y racionales en lo que toca a la dirección y al control de los administradores. Los administradores y los analistas de políticas suelen negarse a considerar la posibilidad de que la mayor parte de lo que ocurre durante el proceso de implementación no pueda ser explicado a partir de las intenciones y directrices de quienes elaboran las políticas.

Al suponer que una mayor explicitud de las directrices políticas, una mayor atención a las responsabilidades administrativas y una mayor claridad en la exposición de los resultados esperados mejorarían la implementación, el diseño prospectivo refuerza el mito de que el proceso de implementación se controla desde arriba. Sin embargo, cada vez es más difícil sostener este mito ante la creciente evidencia sobre la naturaleza del proceso de implementación. Además, en tanto estrategia de análisis, el diseño prospectivo aporta muy pocas explicaciones respecto de los posibles fracasos en la implementación.[4] La explicación más convincente de por qué se continúa practicando el diseño prospectivo a pesar de sus obvias limitaciones, es la ausencia de una alternativa apropiada. Una cosa es la sospecha intuitiva de que quienes elaboran las políticas quizá no ejercen el control decisivo sobre el proceso de implementación y otra muy diferente es formular una estrategia analítica que responda a esa intuición.

[4] Para una discusión detallada de las explicaciones alternativas a los fracasos en la Implementación y de sus consecuencias para el diseño del proceso de implementación, véase: Richard F. Elmore, "Organizational Models 01' Social Program Impternentation", *Public Policy* 26, Spring, 1978, 185-228.

El diseño retrospectivo comparte con el prospectivo el reconocimiento del deseo que tienen los funcionarios que elaboran las políticas de incidir en el proceso de implementación y en los resultados de las decisiones. Pero el diseño retrospectivo cuestiona explícitamente el supuesto de que quienes elaboran las políticas deberían ejercer, o de hecho ejercen, una influencia decisiva sobre lo que ocurre durante el proceso de implementación. También pone en duda el supuesto de que las directrices políticas explícitas, la determinación precisa de las responsabilidades administrativas y la definición exacta de los resultados, necesariamente aumentan la probabilidad de que las políticas se implementen con éxito.

En todos los aspectos importantes, la lógica del diseño retrospectivo se opone a la del diseño prospectivo. El diseño retrospectivo no parte de la cúspide del proceso de implementación, sino de la última de las etapas posibles, del punto mismo en el que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas. No comienza con una aclaración de intenciones, sino con la definición del comportamiento específico que, en el nivel más bajo del proceso de implementación, genera la necesidad de una política. Sólo después de que ese comportamiento ha sido descrito, se atreve el análisis a establecer el objetivo; éste se define en un primer momento como un conjunto de operaciones y después como el conjunto de efectos y resultados a los que darán lugar a aquellas operaciones. Después de haber establecido con precisión el objetivo correspondiente al nivel inferior del sistema, el análisis retrocede a través de la estructura 'de las instancias responsables de la implementación, planteando en cada nivel dos preguntas: óOué capacidad tiene esta unidad para afectar el comportamiento al que apunta la política? y Zqué recursos requiere esta unidad para lograr ese efecto? En la última etapa del análisis, el analista o el funcionario responsable formula una política que canalice los recursos hacia aquellas unidades organizativas que tengan la capacidad de lograr el mayor efecto posible.

A pesar de que el diseño retrospectivo hace suyo el punto de vista de los responsables de elaborar las políticas en relación con el proceso de implementación, no presupone que la política sea, sin más, ni la única ni la principal influencia que se ejerce sobre el comportamiento de las personas involucradas en ese proceso. Tampoco considera que la adhesión a la intención original de las autoridades constituya el criterio absoluto del éxito o fracaso de una política. Por el contrario, el diseño retrospectivo presupone un criterio totalmente condicional para determinar el éxito de la política; más específicamente, el éxito se define de acuerdo con la capacidad limitada de la totalidad de las organizaciones públicas para modificar el comportamiento privado.

El diseño prospectivo presupone que las unidades organizativas involucradas en el proceso de implementación están vinculadas entre sí por relaciones esencialmente jerárquicas. Este supuesto tiene dos corolarios. El primero es que el poder de autoridad y la posibilidad de ejercer influencia serán mayores mientras más cerca se esté de la fuente donde se origina la política; el segundo implica que la capacidad de los sistemas complejos para responder a los problemas depende del establecimiento de líneas precisas de autoridad y control. El diseño retrospectivo parte de presupuestos radicalmente distintos: mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él; y la capacidad que tienen los sistemas complejos para resolver los problemas no depende del rigor del control jerárquico, sino de la maximización de la capacidad de decisión ahí donde el problema se manifiesta de manera más inmediata.

El diseño retrospectivo y la investigación sobre la implementación

La aplicación alternativa de los diseños prospectivo y retrospectivo al mismo problema redunda en resultados muy diferentes. La solución analítica que ofrece el diseño prospectivo subraya los factores

que tienden a centralizar el control y que son manipulados con facilidad por quienes deciden las políticas: fórmulas de financiamiento, estructuras organizativas formales, relaciones de autoridad entre las unidades administrativas, regulaciones y controles administrativos (como los requerimientos específicos en relación con el presupuesto, la planeación y la evaluación). En contraste, la solución analítica que propone el diseño retrospectivo enfatiza la neceo sidad de dispersar el ejercicio del control y presta especial atención a factores sobre los que quienes deciden las políticas sólo pueden ejercer una influencia indirecta: el conocimiento y la capacidad de resolver problemas con los que cuentan los administradores de más bajo nivel, la estructura de incentivos en la que operan los sujetos de la política, las relaciones de negociación entre los actores políticos en diferentes niveles del proceso de implementación y el uso estratégico del financiamiento para influir en las decisiones discrecionales. La diferencia decisiva entre más perspectivas reside en que el diseño prospectivo confía principalmente en los mecanismos formales de mando y control capaces de centralizar la autoridad, en tanto que el diseño retrospectivo opta por desarrollar mecanismos informales de delegación de la autoridad y por recurrir a la discrecionalidad para dispersar el control.

Lo que está en juego en la elección del enfoque analítico se manifiesta claramente cuando se sitúa a cada enfoque en el contexto del pensamiento común en torno a la implementación. A medida que ha ido aumentando el volumen de los estudios sobre implementación, han surgido ciertos temas que muestran las consecuencias, tanto intelectuales como prácticas, de considerar a la implementación bien como un proceso ordenado jerárquicamente o como un proceso disperso y descentralizado.

PROCESOS y RESULTADOS ORGANIZATIVOS

El surgimiento de la implementación como objeto de estudio del análisis de políticas está estrechamente relacionado con el

descubrimiento, por parte de los analistas, de que las decisiones no producen efectos inmediatos. El análisis de las decisiones políticas resulta trivial cuando no se comprende cabalmente el mecanismo para implementar las decisiones. éOué proporción del trabajo que implica realizar una acción deseada por el gobierno representa la actividad de identificar la alternativa analítica preferible? Respondiendo a esta pregunta, Allison estimó que en situaciones normales, esa proporción era de alrededor del 10 por ciento y que la realización del restante 90 por ciento del trabajo se dejaba en manos del proceso de implementación.' Por tanto, en palabras de Nelson, "el núcleo del análisis de las alternativas consiste en predecir el comportamiento de diversas estructuras organizativas a lo largo... del tiempo".' Sin embargo, la tarea de predicción se complica enormemente debido a la carencia de una teoría coherente de la organización y se hace necesario postular varios modelos alternativos de organización,"

Impacientes ante las complejidades que entraña la burocracia y ante la imprecisión habitual de la teoría de la organización, los analistas de políticas que provienen del campo de la economía han tratado de reducir el análisis de la implantación a una simple elección entre mecanismos de mercado y mecanismos que no son de mercado. Schu1tze explicita el argumento básico de esta posición cuando dice que el "componente de coerción colectiva inherente a la intervención debería ser considerado como un recurso escaso" en la formulación de las políticas y que quienes las elaboran deberían aprender a "maximizar el uso de técnicas que modifiquen la estructura de los incentivos privados".' Wolf profundiza el argumento afirmando que toda la empresa del análisis de la implemen-

5 Graham Allison, *Essence of Decision:* "Explaining the Cuban Missile Crisis", Bastan, Mass., Little, Brown, 1971, p. 267.

6 Richard Nelson, *The Moon and the Ghetto,* New York, W.W. Norton, 1977, p. 40.

7 Véase por ejemplo, *ibid.,* 41; Elrnore, "Organizatianal Models", pp. 187-89.

8 Charles Schultze, *The Public Use of Private Interest,* Washington, D.C., Brookings Institution, 1977, pp. 6-7.

tación puede reducirse a un diagnóstico de las patologías de las estructuras ajenas al mercado o, en sus propios términos, a "una teoría de los fracasos debidos a la ausencia de mercado"." Aunque la simplicidad del argumento resulta reconfortante, puede sospecharse de su utilidad. Esta posición pretende resolver un tipo de problema organizativo, a saber, el de la capacidad de respuesta de las grandes burocracias, sustituyéndolo por otro tipo de problema, también organizativo, consistente en la invención y creación de cuasi-mercados. No existen muchas evidencias para afirmar que este último problema sea más dúctil que el primero. No obstante, es difícil creer que pudiera surgir un marco detallado de análisis de las opciones organizativas a partir de una tradición intelectual que considera que. cualquier tipo de estructura organizativa es una solución "segunda mejor" en los problemas de la acción colectiva."

La definición del análisis de la implementación como una elección entre estructuras de mercado y estructuras que no lo son desvía la atención de un problema muy importante y lo trivializa, a saber, el de cómo utilizar la estructura y el proceso de las organizaciones para elaborar, especificar y definir las políticas. La mayoría de los analistas, sean o no economistas, están acostumbrados a considerar a las organizaciones complejas como *barreras* para la implementación de la política pública y no como instrumentos de los que se puede hacer uso y a los que se puede moldear en la prosecución de los objetivos de la política. En realidad, las organizaciones pueden ser medios sumamente eficaces para resolver los grandes problemas públicos, siempre y cuando se comprenda bien la naturaleza recíproca de las relaciones de autoridad. En las organizaciones, la autoridad formal va de la cúspide hacia la base, pero la autoridad informal, la que nace de la experiencia, la habilidad y la proximidad

9 Charles Wolf, "A Theory of Non-Market Failures", *Public Interest,* Spring 1979, 114-33.

10 Para ver ejemplos de este argumento, consúltese a Kenneth Arrow, *The Limits of Organization,* New York, W.W. Norton, 1974; y Oliver Williamson, *Markets and Hierarchies,* New York, Free Press, 1975.

a las tareas esenciales de una organización, viaja en dirección opuesta. La discrecionalidad delegada es entonces una vía para capitalizar esta relación recíproca; en estos casos, se deben desplazar a los niveles inferiores de la organización las responsabilidades que exigen experiencia especializada y mucha familiaridad con un problema, y permitir que los niveles superiores asuman responsabilidades de tipo más general. Para propósitos de implementación, esto significa que la autoridad formal que se manifiesta en las declaraciones políticas depende fuertemente de la capacidad especializada de resolución de problemas, la cual suele encontrarse en los eslabones inferiores de la cadena de la autoridad. Con excepción de los casos en los que una política requiere un estricto desempeño sujeto a rutinas rigurosamente estructuradas (como las inspecciones de seguridad en las aerolíneas, por ejemplo), los controles fuertemente jerarquizados amenazan el cumplimiento de este principio de reciprocidad. El aprovechamiento eficiente de las organizaciones como instrumentos de una política dada requiere que tanto los analistas como los responsables de la elaboración de las políticas comprendan en qué punto de la compleja red de relaciones organizativas deben realizarse determinadas tareas, qué recursos se requieren para su desempeño, y si la realización de esas tareas produce o no un efecto tangible en el problema que la política pretende solucionar. Ni los analistas ni quienes elaboran las políticas necesitan saber cómo realizar la tarea y ni siquiera si su desempeño es uniforme; de hecho, la diversidad en el desempeño de una tarea determinada constituye una fuente importante de conocimientos para realizarla mejor.

La noción de reciprocidad confiere concreción a los cálculos estratégicos que debe realizar el análisis de la implementación. En lugar de definir el problema analítico central como una elección entre abstracciones opuestas -alternativas de mercado y alternativas que no son de mercado- el análisis se concentra en el *proceso* de solución organizada de los problemas y en el *resultado* de ese

proceso. Igualmente, la comprensión de las relaciones de dependencia recíproca dentro de las organizaciones contribuye en gran medida a simplificar el análisis, que deja de preocuparse por trazar todas las relaciones de autoridad formal que pudiesen incidir en un problema y se dedica a aislar aquellos puntos críticos de una organización compleja que estén más próximos al problema y a describir qué es lo que debe ocurrir en esos puntos para resolverlo.

Un análisis organizacional perspicaz no impide la selección de estructuras semejantes a las del mercado para implementar las políticas. De hecho, aporta mucha claridad a la elección. Nada impide al analista o a quien elabora las políticas sacar en conclusión que, en el caso de un problema específico, la mejor estrategia puede consistir en sustraer la responsabilidad de la solución de los problemas de la esfera de las organizaciones formales y ponerla en manos de las elecciones individuales. Pero la decisión de adoptar esa estrategia en lugar de otras debe basarse en la comprensión previa del contexto y de los actores, y no en el presupuesto incondicional de que las estructuras similares a las del mercado son las más eficientes.

LA COMPLEJIDAD DE LA ACCIÓN CONJUNTA

Pressman y Wildavsky fueron los primeros en observar la relación inversamente proporcional que existe entre el número de transacciones necesarias para implementar una decisión y la posibilidad de producir un efecto, cualquiera que éste sea. Así, cuando la probabilidad de obtener un resultado favorable sea muy alta en cada etapa, el saldo acumulado de un gran número de transacciones tendrá como consecuencia una probabilidad extraordinariamente baja de éxito." Este análisis se complementa con la extensa discusión de Bardach en torno a los mecanismos que los administradores utilizan para retardar, desviar y disipar el efecto de las políticas, y

11 Pressman y Wíldavsky, *Implementation,* pp. 87-144.

con los intentos de otros estudiosos por especificar el efecto que tiene la estructura burocrática en la implementación.» Estas nociones han llegado a ser parte del repertorio clásico de explicaciones de por qué fracasan las políticas. Pero sorprendentemente, han servido muy poco para acrecentar nuestros conocimientos y prevenir el fracaso. Si aceptamos que la complejidad de la acción conjunta es un serio problema para los analistas de políticas tanto como para quienes las elaboran, tendremos que preguntarnos qué se puede hacer al respecto.

Muy poco se podrá hacer si los analistas y los responsables de la elaboración de las políticas persisten en considerar a la implementación como un conjunto de relaciones de autoridad ordenado jerárquicamente. En otras palabras, en la medida en que el proceso de implementación se encuentre dominado por reglamentos, por estructuras organizativas formales y por controles administrativos rigurosos, puede esperarse que se incrementen los problemas relacionados con la complejidad. Mientras más rígida sea la estructura de las relaciones jerárquicas, mayor será la cantidad de controles y de instancias de decisión que se requieran para garantizar el acatamiento, más abundantes las ocasiones de desviación y retraso del proceso, mayor la necesidad que los subordinados sientan de ser dirigidos en todo por sus superiores, y menor la confianza en el juicio de los individuos y en su capacidad de resolver problemas. Una de las grandes ironías de la creciente atención al proceso de la implementación es que mientras más nos esforzamos en el uso de los instrumentos convencionales de control jerárquico, menor es la probabilidad que tenemos de alcanzar el éxito."

Como estrategia analítica, el diseño prospectivo refuerza las patologías de la jerarquía. Cuando es este el enfoque prevaleciente,

12 Bardach, *The Implementation Carne,* p. 65; véase también A1lison, *Essence 01 Decision,* pp. 67-100; YElmore, "Organizational Models", pp. 199-208.

13 Richard F. Elmore, "Complexity and Control: What Legislators and administrators Can Do About Implementation", *Policy Paper,* no. 11, Institute of Govermental Research, University of Washington, Seattle, Washington, April 1979.

basta un lápiz afilado, un ojo entrenado para captar los detalles y una calculadora de bolsillo para demostrar sin esfuerzo que cualquier política está destinada al fracaso; se requiere simplemente hacer la cuenta del número de autorizaciones y decisiones discrecionales involucradas en el proceso, asignar una probabilidad a cada una de ellas y multiplicarlas sucesivamente. La inconsistencia de este tipo de análisis no está en su lógica interna, sino en su imposibilidad de percibir una alternativa viable a la jerarquía. Si resulta tan sencilla la demostración de que las jerarquías incrementan el riesgo del fracaso, debería hacerse evidente la necesidad de un modelo alternativo del proceso de implementación.

La idea de Bardach sobre la tarea de arreglo y recomposición del proceso *lfzxing)* inaugura una vía promisoria. Por "arreglo y recomposición" entiende Bardach la intervención hábil y selectiva de quienes elaboran las políticas en diferentes momentos del proceso de implementación.> El elemento fundamental de esta tarea es su indiferencia deliberada hacia la jerarquía; un buen mediador *(fixer)* es aquél que está dispuesto a intervenir ahí donde ocurre algún percance, sin prestar atención a la línea de relaciones de autoridad que le preceden. El problema de la exposición de Bardach es que no aporta orientaciones precisas para poder formular una estrategia de intervención: ¿Cómo se elige entre varios momentos posibles de intervención? ¿Qué es lo que se hace cuando se identifica un momento apropiado para la intervención? y ¿cómo se determina el éxito o el fracaso de la intervención? Dicho de otra manera, la tarea del arreglo, recomposición y mediación, en sí misma, constituye un comportamiento, no una estrategia analítica. Habiendo decidido intervenir para resolver alguna situación, aún queda el problema de decidir cómo hacerlo, y ello requiere algún tipo de lógica.

14 Bardach, *The Implementation Game,* pp.274-83.

LA DISCRECIONALIDAD EN EL NIVEL OPERATIVO

La desconfianza hacia la discrecionalidad se encuentra profundamente arraigada en las teorías convencionales sobre administración y gobierno. Kaufman asevera tranquilamente y sin mayor discusión:

> Si los líderes ejercieran solamente una influencia mínima en las acciones de sus subordinados, dejaría de tener vigencia uno de los axiomas del gobierno democrático... La democracia en el Estado moderno presupone que el cambio de un puñado de funcionarios de alto nivel modificará, por sí solo, las acciones de miles de empleados en todo el sistema."

Si sustituimos la expresión "cambio de un puñado de funcionarios de alto nivel" por la de "cambio de política", estaremos expresando el núcleo mismo de la concepción de la implementación como proceso de control jerárquico. Kaufman sostiene que la "principal contribución" de sus trabajos "consiste en haber señalado la importancia que tiene la capacidad de los líderes como instrumento para neutralizar las tendencias a la desobediencia".[16] Desde esta perspectiva, la discrecionalidad, que inevitablemente se ejerce en cualquier sistema administrativo complejo, deberá ser cuidadosamente limitada, contenida y controlada por un conjunto de mecanismos (de selección, supervisión y rutinización) que refuercen la cúspide del sistema en detrimento de la base. Hasta los teóricos de la administración pública que sostienen que no es posible separar la decisión de las políticas de la administración, albergan una fuerte desconfianza hacia la discrecionalidad:

> Gran parte de la discrecionalidad real que se ejerce en la administración se desarrolla en el nivel inferior de la jerarquía, aquél

[15] Herbert Kaufrnan, *Administrative Feedback* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973), p. 4.

[16] *Ibid;* p. 5.

en el que los empleados públicos tienen contacto directo con los ciudadanos. El trabajador social que entra en la vivienda y observa los muebles y el estado de la construcción, el policía que escucha el relato del automovilista, el inspector de salubridad que visita la lechería, el auditor fiscal que examina las cuentas del contribuyente y lo entrevista, todas estas personas se ven obligadas a ejercer una discrecionalidad mayor y más determinante desde el punto de vista al ciudadano, que muchos otros funcionarios de nivel superior en la organización. Aunque esta es la situación real de las unidades administrativas mal organizadas y deficientemente dirigidas, sus rasgos no pueden ser eliminados por completo ni siquiera en las mejores organizacienes."

Este tema ha sido desarrollado con mayor amplitud por Weatherly y Lipsky. En su análisis sobre la función de los burócratas del nivel operativo o "a nivel de la calle", sostienen que la onerosa sobrecarga de demandas y expectativas que producen las nuevas políticas deja a esos empleados un amplio margen de libertad para "arreglárselas por su cuenta" y para simplificar, distorsionándolos frecuentemente, los propósitos originales de quienes elaboran las políticas. Los autores sugieren que la mejor solución a este problema reside en el diseño de fórmulas más refinadas para limitar y controlar la discrecionalidad."

La opinión prevaleciente de que, en el mejor de los casos, la discrecíonalidad es un mal necesario y de que, en el peor, constituye una amenaza contra el gobierno democrático, favorece la elaboración de modelos jerárquicos en el análisis de la implementación y. fomenta una gran confianza en los controles jerárquicos como mecanismo para la solución de los problemas. Este enfoque atribu-

17 Luther Gulick, citado por Herbert Kaufman, "Reflections on Administrative Reorganization", en: *The 1978 Budget: Setting National Priorities*, ed, Joseph Pechman (Washington, D. C. Brookings Institution, 1977), p. 400.

18 Weatherly and Lipsky, "Street-Level Bureaucrats", pp. 172 Y 196.

ye un valor positivo a la homogeneidad en la implementación, es decir, a la menor variación posible en la forma en la que los burócratas del nivel operativo responden a las directrices políticas, independientemente de si la uniformidad se relacione positivamente o no con los resultados. Se considera que el apego estricto a órdenes y procedimientos elimina la competencia o se vuelve su equivalente en las interacciones entre funcionarios públicos de menor nivel y ciudadanos. Desde esta perspectiva jamás se contempla el problema de cómo capitalizar la discrecionalidad para incrementar la confiabilidad y la eficiencia de las políticas en el nivel operativo. Pero como sabemos, las soluciones unificadas, diseñadas a gran distancia del problema, no son confiables; las políticas que prescriben con exactitud el comportamiento a seguir en el nivel operativo, pretendiendo así lograr la homogeneidad y la consistencia en el proceso de implementación, son incapaces de adaptarse con facilidad a situaciones no previstas por las autoridades responsables. En estas condiciones, cualquier intento de adaptación se percibe como comportamiento subversivo o extralegal; o bien, en caso de que se requiera lograr la adaptación a las circunstancias, se procura hacerlo a través de autorizaciones sancionadas por la jerarquía, cuya expedición implica el recurso a complejos procedimientos. Esta forma de proceder impide el ejercicio de las habilidades especializadas y de la capacidad de juicio, por no mencionar la invención y la experimentación deliberadas.

Cuando la implementación consiste esencialmente en el control de la discrecionalidad, tiene como consecuencia, por un lado, que se reduzca la confianza en el despliegue de los conocimientos y habilidades en el nivel operativo y, por otro, que se dependa más de soluciones abstractas y homogéneas. De ahí que se pierda irremediablemente cierta proporción del aprendizaje que se requiere para adaptar una política de gran alcance a un conjunto cualquiera de circunstancias particulares. En esta perspectiva, los comportamientos adaptativos de los burócratas del nivel operativo, los de venta-

nilla, piso o calle, nunca llegan a ser comprendidos adecuadamente por quienes elaboran las políticas, porque se les considera ilícitos. Sin embargo, la variabilidad y la discrecionalidad en el nivel de la operación directa bien podrían ser consideradas como una gran ventaja, en la medida en la que producen un cuerpo bien fundamentado de información en torno a las respuestas imprevistas y adaptativas que pueden y suelen darse a problemas sumamente específicos. Para aprovechar esta sabiduría es preciso, no obstante, que la perspectiva que se adopte respeto a la implementación valore más la actuación por iniciativa propia que la obediencia.

LAS COALICIONES Y LA ARENA DE NEGOCIACIÓN

Uno de los descubrimientos más tempranos y sólidos fue el reconocimiento de que el efecto local de las políticas federales depende decisivamente de la formación de coaliciones locales compuestas por los individuos afectados por la política. Derthick documentó la impotencia que los funcionarios administrativos federales experimentaron al intentar, sin éxito, hacer uso de los terrenos federales sobrantes como incentivos para el desarrollo de "comunidades nuevas"; el fracaso se debió a que el apoyo local para los proyectos no llegó a transformarse en coaliciones fuertes." Pressman concluyó un análisis de los programas federales en Oakland haciendo la observación de que el impacto de aquéllos dependía de la existencia de "arenas afectivas de negociación", en las que las demandas incompatibles de los grupos locales pudiesen dirimirse." Banfield ponía fin a su estudio sobre el programa de Ciudades Modelo de esta manera:

> Desde la perspectiva de Washington, el gobierno de una ciudad era una entidad capaz de tomar decisiones racionales, siempre

[19] Martha Derthick, *New Towns in Town* (Washington, D.C.: Urban Institute, 1972).
[20] Jeffre *Pressman,Federal Programs and CityPolities,* Berkeley: University of California press, 1975, pp. 143-44.

> y cuando se le dotara de apoyo y financiamiento suficientes... Los funcionarios urbanos consideraban, sin embargo, que el gobierno citado existía sólo en un sentido restringido. Desde su punto de vista, la realidad no era sino un conjunto de parcelas de poder y autoridad, cuyos focos estaban en continuo movimiento. Mantener unidos entre sí esos fragmentos durante el tiempo suficiente para llevar adelante la empresa, era una operación delicada y precaria, que requería habilidades y condiciones que muy pocas personas poseían."

Una política tendrá efecto débil y difuso, a menos que quienes la pongan en operación logren concentrar la energía, la atención y habilidades de quienes se ven afectados por ella, haciendo coincidir de esa manera todos los recursos en una arena de negociaciones poco estructurada. Pero, a pesar de que las negociaciones son un elemento decisivo en la implementación, deben considerarse todavía algunos factores adicionales. Por ejemplo, las negociaciones requieren incentivos reales. Los actores locales no se sentirán estimulados para participar en negociación alguna a menos que la recompensa que avizoren sea tangible y sustanciosa. Los términos del pacto no pueden ser establecidos anticipadamente por la ley ni por las regulaciones; el diseño de una política debe ser entonces 10 suficientemente flexible como para permitir que se desarrolle libremente el proceso local de negociación. Las políticas que se basan en controles jerárquicos estrictos y que contienen especificaciones demasiado detalladas, desalientan la conformación de coaliciones locales vigorosas.

Otra de las implicaciones de la negociación local consiste en que la implementación de las políticas carece de un punto de terminación claro y definido. El resultado de un episodio de negociación

.21 Edward Banfield, "Making a New Federal Program: Model Cities, 1964-68", in: *Social Program Implementation,* eds, Walter Williams and Richard Elrnore, New York: Academic Press, 1976, p. 210.

constituye siempre el punto de partida del siguiente. El éxito en las negociaciones es totalmente relativo en un sentido muy importante: cada participante juzgará el éxito en relación con sus propios objetivos, no en relación al conjunto general de objetivos que concierne a todos los participantes. La única medida de éxito en la que todos los participantes pueden llegar a coincidir es la permanencia del espacio de negociación, ya que éste les proporciona acceso a los bienes que están a disposición en él. Reconocer que la negociación es un aspecto esencial del proceso de implementación equivale a aceptar el hecho de que los resultados de las políticas nunca serán definitivos, que no podrán ser definidos con absoluta precisión y que tampoco podrán ser medidos ni objetivados. Un marco analítico que exija la comparación entre un resultado claramente especificado y una intención igualmente definida -contraste implícito en el diseño prospectivo-, no es compatible con una concepción de la implementación que considera la negociación como uno de sus aspectos fundamentales.s

Para resumir, la bibliografía sobre implementación ofrece un fuerte respaldo a la aseveración de que es necesario formular un marco analítico que tome en cuenta la reciprocidad característica de las interacciones entre superiores y subordinados en las organizaciones, la relación entre el control jerárquico y el incremento de la complejidad, la discrecionalidad como mecanismo de adaptación y la negociación como precondición para obtener efectos en el nivel local.

Recordemos la lógica del diseño retrospectivo expuesta más arriba: comienza con una descripción precisa del comportamiento que da ocasión a la intervención política; posteriormente, diseña un conjunto de operaciones organizativas que se espera produzcan un impacto sobre aquel comportamiento; describe después los efectos

22 Elmore, "Organizational Models", pp. 217-26; Helen Ingram, "Policy Implementation through Bargaining: The Case of Federal Grants-ín Aid", *Public Policy*, 25, Fall1977, 499-526.

que se prevé tendrán esas operaciones y finalmente plantea, para cada nivel del proceso de implementación, la influencia que podría esperarse que tuviera ese nivel en el comportamiento-objetivo y los recursos que son necesarios para que el efecto tenga lugar. La ventaja de comenzar por un comportamiento específico y de concentrar la atención en el mecanismo del nivel de operaciones inmediato, capaz de incidir en ese comportamiento, reside en que el énfasis se pone en la reciprocidad y en la discrecionalidad. El problema que enfrentan quienes elaboran las políticas se define de la siguiente manera: "Si nos proponemos afectar este comportamiento, ¿cuál es el punto de contacto más cercano posible que tenemos con él?" Dicho de otra manera, esta perspectiva insiste en que ni la política ni quien la elabora pueda resolver el problema; la solución depende fundamentalmente de aquel que tenga contacto inmediato con él. La solución de los problemas requiere habilidad e inventiva; una política puede orientar la atención de los individuos hacia un problema y darles la oportunidad de ejercer su habilidad y juicio crítico pero no puede, por sí misma, resolver los problemas. De ahí que la etapa más crítica del análisis sea la que se ocupa de descubrir y definir la relación entre el problema y el punto de mayor contacto con él. Una vez superada esa etapa, el análisis consiste en la identificación de los medios más directos para alcanzar el punto de contacto, encauzando el flujo de recursos hacia aquellas unidades organizativas y aquellas coaliciones que tengan la mayor posibilidad de incidir directamente en el desempeño, es decir, en el nivel de la operación inmediata. En cuanto a la estrategia, mientras más directa sea la ruta para alcanzar el punto de contacto -esto es, mientras mayor sea la confianza en la libre iniciativa y menor la dependencia de controles jerárquicos-, mayor será la probabilidad de afectar el comportamiento-objetivo. En lugar de que el razonamiento parta de la cúspide y se dirija hacia la base a través de estratos Sucesivos e intentando descubrir de qué manera cada nivel podría ejercer control sobre su inmediato inferior, hay que comenzar en el

punto en el que se presenta el problema y procura identificar la vía más eficaz para alcanzarlo.

El diseño retrospectivo en las políticas de empleo juvenil

Los responsables de la elaboración de las políticas federales se encuentran actualmente empeñados en una revisión a fondo de las políticas de empleo juvenil." La coyuntura que ha dado lugar a esta revisión es la inminente terminación de la vigencia de la Ley de Pruebas y Proyectos para el Empleo Juvenil (Youth Employrnent Demostration and Projecsts Act, YEDPA) de 1977, que ofrece apoyo a diversas actividades locales en torno al empleo y la capacitación de los jóvenes. Uno de los temas a debate es si el sistema vigente de implementación de estos programas se orienta realmente a la solución de los problemas de empleo que enfrenta la juventud.

Como suele ocurrir en la mayoría de las discusiones en torno a las políticas federales, el debate se ha centrado en la distribución de los recursos financieros entre diversas instancias administrativas competidoras, cada una de las cuales persigue propósitos diferentes a los de las demás. Así, tal como ha sido definido por los responsables federales de la elaboración de la política, uno de los asuntos más conflictivos es el problema de la cooperación entre los principales patrocinadores de la Ley General de Empleo y Capacitación (CETA) y las agencias locales de educación (LEA). La Ley de Pruebas y Proyectos para el Empleo Juvenil (YEDPA) aporta incentivos financieros para la colaboración entre las agencias locales de edu-

23 Esta sección sintetiza un análisis sobre la implementación de las políticas federales de empleo juvenil, que se encuentra en: Richard Elmore, Policy Paper: "The Youth Employment Delivery System" (Prepared for the Vice-President's Task Force on Youth Employment, Washington, D. C., August 1979). Me he basado en los extensos estudios sobre la implementación de los programas de empleo juvenil realizado por Gregory Wurzburg en el National Council on Employment Policy, Washington, D.C.

cación y los patrocinadores, que conforman, juntos, las unidades de los gobiernos locales encargadas de administrar la Ley de Empleo y Capacitación (CETA). Por ejemplo 22 por ciento de los fondos correspondientes a unos rubros del YEDPA se destina a los programas administrados conjuntamente; sin embargo, los fondos van directamente del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos a los patrocinadores locales, donde se toman los acuerdos de las agencias locales de educación. Los fondos federales no pasan por las dependencias federales ni estatales de educación, pero las agenciaslocales tampoco tienen acceso independiente al financiamiento de los programas locales. Los defensores federales del sistema educativo sostienen que las agencias federales, estatales y locales 'de educación contarían con mayores estímulos para interesarse activamente en los problemas de empleo juvenil si tuvieran acceso independiente a una fuente de financiamiento. Otros argumentan, en cambio, que lo que interesa es lograr la colaboración efectiva, en el nivel local, entre los patrocinadores del CETA y las agencias locales de educación, y que la asignación de fondos a través de las dependencias federales y estatales de educación no necesariamente es útil a este propósito.

Otro de los temas a discusión es el problema del desarrollo de conocimientos. Aunque el gobierno federal ha estado activamente preocupado por el empleo juvenil desde mediados de los años sesenta, los especialistas en empleo y capacitación sostienen que es muy poco lo que se sabe sobre la solución de los muy peculiares problemas de empleo que enfrentan los jóvenes. Se pretendía que el YEDPA estimulara el desarrollo de nuevas iniciativas que permitirán mejorar el desempeño general de los programas de empleo iuvenü, pero los administradores locales han interpretado de muy diversas maneras la meta del desarrollo de conocimientos y las actividades orientadas a conseguirlo han resultado sumamente desiguales en las distintas localidades. Muchos observadores se preguntan si el gobierno federal tiene alguna función qué desempeñar

en un área tan difusa y de límites tan imprecisos y en que consistiría, en su caso, esa función.

Finalmente un tercer asunto a discusión es el problema de los vínculos con el sector privado. Los responsables de la elaboración de la política federal son sensibles a la muy socorrida crítica de que los programas para adultos y para jóvenes administrados a través del sistema del CETA no están realmente vinculados con los empleadores del sector privado. Esto significa que las personas que egresan de los programas de capacitación no se encuentran adecuadamente preparadas para el empleo no subsidiado. Las autoridades están preocupadas por identificar la forma en la que los fondos federales podrían utilizarse más apropiadamente para mejorar los vínculos entre los programas de empleo federal y los empleados privados.

En muchos sentidos, estas discusiones son típicas de la manera en la que los responsables de la elaboración de las políticas federales formulan los problemas. Se trata de problemas demasiado amplios, abstractos e inconexos. El foco de atención reside en los problemas inmediatos de diseño de las políticas y no en los de la implementación. La asignación de recursos entre las agencias competidoras tiende a ser el tema dominante y sin embargo no se definen con precisión las consecuencias que podrían tener las decisiones en este ámbito en relación con la prestación directa de los servicios. Todas las cuestiones son estructuradas conforme al patrón de diseño prospectivo: todos los planteamientos presuponen o establecen explícitamente un objetivo general, a partir del cual se formula la pregunta de qué es lo que el gobierno federal puede hacer para lograr que la gente actúe en consecuencia. Todas las formulaciones presuponen que es responsabilidad del gobierno federal lograr efectos en el nivel local, pero el mecanismo para que eso suceda no se especifica más allá de la asignación de recursos a los organismos.

El problema de esta perspectiva es que carece de una imagen precisa de las transacciones más importantes para el éxito de los programas de empleo juvenil y de la forma en la que el gobierno

federal podría ejercer una influencia eficaz en ellas. ¿Por qué es importante la cooperación entre el CETA y la LEA? ¿Qué significa la cooperación efectiva? ¿A quién corresponden enfrentar el problema del desarrollo de conocimientos y por qué? ¿En dónde podría esperarse que se manifestaran los efectos del desarrollo de conocimientos, en caso de que esto se consiguiera? ¿En qué consiste exactamente el "vínculo" de un programa de capacitación para el empleador privado? Problema aún más importante es saber Zen relación con qué comportamiento específico en el nivel de la operación directa se van a juzgar las decisiones federales de asignación de recursos? Para poder abordar estas cuestiones, es preciso comenzar por elaborar una descripción explícita del comportamiento sobre el que la política federal desea incidir.

Desde esta otra perspectiva, lo primero que salta a la vista es que los factores que afectan de manera más decisiva las oportunidades de empleo de los jóvenes se encuentran fuera de la esfera de control directo del gobierno. El objeto de la política pública es la transacción entre el joven y el empleador. Los principales factores determinantes en esta transacción son las preferencias del empleador respecto al personal de nuevo ingreso, las preferencias del joven respecto a cierto tipo de empleo y las condiciones locales del mercado de trabajo, ninguno de los cuales está bajo el control directo de la política federal.

Las instituciones públicas se esfuerzan por moldear aquellos atributos del joven que pudieran incrementar sus posibilidades de empleo, o bien influir en las preferencias de los empleadores respecto al personal que ingresa a sus empresas. Las instituciones públicas que se encuentran más cerca de la transacción entre el joven y el empleado son dos: las escuelas y los programas de capacitación para el empleo. Estas instituciones operan sobre bases legales y políticas muy diferentes entre sí. Las escuelas son creaciones de los gobiernos estatales, pero están administradas y dirigidas en su mayor parte por instancias locales. Las organiza-

ciones de capacitación para el empleo son creaciones del gobierno federal y se encuentran dirigidas y administradas en el nivel local por los principales patrocinadores del CETA. Hay una gran variación de una localidad a otra en el nivel de la operación directa, tanto al tipo de servicios que se ofrecen, como al monto de los recursos invertidos por las escuelas públicas en la preparación de los jóvenes para su incorporación al trabajo, así como en la intensidad de la cooperación entre los encargados de los programas de capacitación para el empleo y el personal de las escuelas. Sin embargo, a pesar de la diversidad de las situaciones locales, un elemento permanece constante: el punto en el que la política pública cruza las opciones personales, es decir, el de las transacciones que ocurren entre los jóvenes, los proveedores de servicios (escuelas y organizaciones de capacitación para el empleo) y los empleadores.

Son cuando menos tres los conjuntos de decisiones en el nivel de la operación directa que resultan importantes para determinar los efectos de la política de empleo juvenil: las decisiones de los proveedores de servicios acerca de quién tiene acceso a qué tipo de servicios, las decisiones de los jóvenes respecto al tipo de entrenamiento que desean recibir y a la búsqueda de determinados empleos y, por último, las decisiones que los empleadores toman para cubrir los puestos vacantes. Estas decisiones no pueden homogeneizarse, manejarse ni controlarse mediante el uso de herramientas administrativas convencionales. Lograr que los jóvenes se adecúen a los servicios que se ofrecen en una tarea de mucha discrecionalidad que requiere iniciativa, buen juicio, habilidad e imaginación. Se requiere combinar de cierta manera las habilidades cognoscitivas, las disposiciones vocacionales, la capacidad para la búsqueda de empleo y la experiencia laboral para lograr su participación en la fuerza de trabajo. Y es el prestador de servicios quien tiene como tarea responder a los diferentes requerimientos de los individuos en esos aspectos. De la misma forma, las decisiones de los jóvenes y de los empleadores en gran medida son iniciativas discrecionales. El pro-

blema fundamental de quienes elaboran la política no consiste en lograr que esas decisiones personales concuerden con algún plan de acción homogéneo y predeterminado, sino en maximizar la probabilidad de que el efecto neto de esas decisiones sea aumentar la capacidad de los jóvenes para conseguir empleo. La orientación estratégica de los recursos hacia las decisiones discrecionales es mucho más importante que los intentos que se hacen por controlar los comportamientos de acuerdo con lo planeado.

La relación triangular entre los proveedores de servicios, los jóvenes y los empleadores, así como las decisiones interdependientes de los miembros de esta tríada, se convierten en puntos ineludibles de referencia para elaborar juicios pertinentes acerca del efecto potencial de las decisiones políticas y las estrategias de implementación. Mientras más cercano y directo sea el impacto de las decisiones políticas sobre aquellas relaciones, mayor será su posibilidad de incidir efectivamente en el potencial de empleo de los jóvenes; mientras más lejano e indirecto sea, menor será esa probabilidad.

Si se ven desde esta perspectiva, los temas planteados inicialmente por los responsables federales de la elaboración de la política cobran mucho mayor sentido. En lugar de formularlos como objetivos del gobierno federal carentes de conexión con el nivel de operación directa (mayor cooperación entre el CETA y las LEA, mayor desarrollo de conocimientos, más vínculos con el sector privado), se les puede plantear en términos de su efecto previsto en las decisiones que se toman realmente en el nivel de ejecución. Si no se define con claridad en dónde se ubica el nivel de operación directa, cuáles son las decisiones críticas en ese nivel y qué interés tiene el gobierno federal en las relaciones que ocurren en el mismo, no se puede formular de manera inteligible el problema de la política. En otras palabras, el proceso de formulación de los problemas en la cúspide debe comenzar por una comprensión profunda de lo que es realmente importante en la base.

¿Qué efecto esperamos que tenga en las decisiones que se toman en el nivel de operación directa con mayor cooperación entre el CETAy las LEA? Desde la perspectiva federal, la cooperación entre los administradores locales sería un factor positivo de entrada. Además, la tarea del administrador federal se simplificaría considerablemente si contara en el nivel local con un receptáculo bien organizado y consolidado para los recursos federales. Sin embargo desde la perspectiva del nivel de operación directa, estas ventajas no parecen tan evidentes. ¿Por cooperación entre administradores tendría que entenderse que el personal de las escuelas y los operadores de los programas de capacitación estarán obligados a trabajar continuamente en la solución de los problemas que le son comunes? No necesariamente. Podría significar únicamente que los administradores de las escuelas y los patrocinadores del CETA deberían diseñar algún mecanismo para repartirse el financiamiento federal en forma pacífica y para usarlo un sistema de ejecución perfectamente consolidado en el nivel local, cabría preguntarse si eso sería lo deseable. ¿Qué efectos tendría esa solidez en las decisiones discrecionales de los proveedores de servicios, de los jóvenes y de los empleadores? Una de las mayores ventajas del sistema CETA en comparación con el sistema escolar, es que permite a pequeñas organizaciones marginales e informales competir con los proveedores de servicios ya establecidos y con las escuelas. ¿Podría una cooperación más estrecha entre el CETA y las LEA excluir a los proveedores marginales de servicio y reducir de esta manera las opciones accesibles a los jóvenes? Si lo que se desea es lograr la simplificación, la homogeneización y el control del proceso, la cooperación entre el CETA y las LEA parece, efectivamente, un elemento deseable. Pero si por el contrario, lo que se busca es un mejor desempeño en el nivel de la operación directa cabría, en el mejor de los casos, someter a discusión los beneficios de esa propuesta de cooperación.

Si consideramos el problema del desarrollo de conocimientos desde la perspectiva del nivel de operación directa, se hace patente el hecho de que esa noción es poco significativa, más allá de lo que pueda decir respecto a la manera en la que el personal del nivel operativo entiende sus tareas y la forma en la que comparte sus conocimientos. Los administradores federales y locales pueden ordenar que se realicen ciertos tipos de estudios, que se evalúe el desempeño del personal operativo y que se elaboren complejos sistemas de información -todo lo cual se suele hacer en nombre del desarrollo de conocimientos-, pero el efecto neto de esos mecanismos será el de incrementar los conocimientos y la capacidad de control de los administradores y no los del personal que labora en el nivel de la operación directa. ¿Acaso no tendría sentido poner directamente cierta porción de los fondos destinados al desarrollo de conocimientos en manos del personal del nivel operativo?

Si se mira desde el nivel de la operación directa, el asunto de los vínculos con el sector privado sería un problema de cómo construir una coalición. No se puede esperar que los empleadores se interesen seriamente en los programas de empleo juvenil si no reciben la oportunidad de lograr una participación tangible en los beneficios de los programas. Una estrategia para darles acceso a los beneficios sería considerarlos como parte del sistema de ejecución de la política en el nivel local y no como los consumidores de un artículo producido por alguien que les es ajeno. Esta estrategia podría convertir a los empleadores en proveedores competitivos de servicio. También permitiría incorporarlos en una relación formal de negociación con los patrocinadores del CFTA y los administradores del sistema escolar, cuando el problema fuera el de determinar la asignación de fondos en el nivel local. O bien, podría exigir la constitución de alguna instancia equivalente a un consejo escolar-laboral en el nivel más bajo del sistema, que tuviera control directo de cierta cantidad de recursos financieros para desarrollar los programas y las tareas de incremento del conocimiento. Para lograr que

los empleadores modifiquen sus actitudes hacia los jóvenes que ingresan en la fuerza de trabajo es preciso incorporarlos en una relación de la que puedan esperar beneficios.

Así pues, los temas centrales en la formulación de una política federal de empleo juvenil no son los que se refieren a la asignación de recursos para el cumplimiento de objetivos nacionales a menudo incompatibles, ni a la manera en la que el gobierno federal puede manipular otros niveles de gobierno para lograr esos objetivos. Los problemas cruciales son los concernientes a la ubicación precisa de los individuos más cercanos a los problemas, en el confuso ámbito de relaciones que caracterizan al nivel de la operación directa, así como los que atañen a los recursos que los individuos requieren para resolver los problemas. La lógica del diseño retrospectivo pretende enlazar directamente las decisiones políticas con le punto exacto en el que sus efectos se manifiestan.

PAULBERMAN

5. *El estudio de la macro y micro-implementación* *

EN LOS AÑos sesenta, cuando se ponían en marcha los colosales programas sociales de la Administración Johnson, casi nadie hablaba de la implementación. Sin embargo, en los años setenta, cuando los decepcionantes resultados de esas políticas y las frustraciones de Vietnam habían apagado incluso las grandes esperanzas de los reformadores más optimistas, diversos autores comenzaron a hacer notar que elcentro del problema residía en la implementación.i En la actualidad, la implementación es un tema "de moda". Todo mundo parece estar estudiándola, aunque no necesariamente se estén resolviendo los serios problemas que plantea. Posiblemente, los próximos años atestiguarán una cascada de estudios de caso que insistirán en la ya conocida conclusión de que hasta los planes de reforma social mejor formulados están invariablemente destinados a fracasar.

En su prisa por hacer suya la causa triunfante, los estudios sobre la política burocrática, los análisis organizacionales sobre la resistencia al cambio, los análisis en torno a la elaboración de las políticas y a la toma de decisiones y los estudios de caso en el campo de la administración pública, han asumido una nueva perspectiva: "e1análisis de la implementación". Todavía está por verse si este

. * Publicado originalmente con el título "The Study of Macro and Micro-Implementation", en *Public Policy,* vol. 26, n. 2, 1978, pp. 157-184. Traducción al español de Gloria Elena Berna!.

. I A pesar de que se citarán muchos de estos trabajos, el ensayo no ofrece una revisión SIstemáticade la bibliografía. En Hargrove (1975) se encontrará una excelente panorámica del estado de la cuestión.

viraje en el foco de atención de la investigación tendrá o no algún valor. Los primeros trabajos cometían el error fatal de examinar las políticas sin preocuparse por ofrecer recomendaciones útiles a quienes iban a ser responsables de su elaboración (aceptando implícitamente la evidencia de que no estaban siendo tomados en cuenta como testimonios elocuentes aunque silenciosos). Algunos estudios estaban a tal punto interesados en el funcionamiento del gobierno, que hacían caso omiso de la relación existente entre los procedimientos gubernamentales y los resultados de las políticas; otros se contentaban con relacionar los insumos provistos por las políticas con los resultados obtenidos, sin investigar el funcionamiento de las instituciones involucradas. La esperanza que ofrece la nueva generación de analistas es que la investigación sistemática de la implementación -es decir, del "eslabón perdido" entre los insumos y los resultados de las políticas- pueda proporcionar a quienes las elaboran recomendaciones más directas, más útiles y con mayores perspectivas de aplicación inmediata.

No obstante lo anterior, para lograr que se cumpla esta expectativa, la investigación tiene que encarar dos problemas. En primer lugar, la literatura existente se nutre principalmente de estudios de caso no teóricos, de calidad muy diversa (algunos son extraordinariamente incisivos, mientras que otros decepcionan por su torpeza), cuyas pretensiones de aplicación generalizada son cuestionables debido a que los casos no son susceptibles de comparación. Los estudios sobre políticas en áreas tales como la educación, la salud, la vivienda o la justicia criminal, generalmente emplean la terminología y jerga particulares de sus sectores respectivos. La revisión de una muestra amplia de este tipo de estudios retrospectivos deja a uno la sensación de haber adquirido nuevos conocimientos, pero también grandes dudas acerca de la manera en la que se podrían aplicar estos conocimientos en circunstancias diferentes de aquéllas en las que se aplicaron las políticas descritas. En segundo lugar, la mayoría de los estudios abordan los problemas de implementación

que surgen en un solo nivel de algún sector de la política o, cuando mucho, entre dos de esos niveles (como por ejemplo, entre el Congreso y la burocracia federal, o entre una agencia estatal y el sistema político local). En consecuencia, tales estudios pueden estar tratando solamente con una parte de la compleja secuencia que va de los insumas a los resultados de las políticas y no necesariamente con la parte más significativa de esa secuencia. La parcialidad de este enfoque provoca justas dudas respecto del efecto que, si acaso, pudieran tener sobre los resultados finales las "soluciones" propuestas. En pocas palabras, el análisis de la implementación carece de un marco conceptual capaz de ubicar a los estudios particulares en el sector más amplio al que corresponden y facilitar las comparaciones intersectoriales.'

Es posible afirmar, sin embargo, que están surgiendo algunas líneas, si bien todavía imprecisas, para la elaboración de un marco de análisis. Los estudios empíricos recientes, así .como diversos ensayos de tipo conceptual, parecen estar convergiendo hacia tres Zonas de coincidencia: 1) Se ha desarrollado un amplio consenso en torno al significado de la implementación y al núcleo mismo del problema de ese proceso. 2) Rechazando las formulaciones simplistas de muchos analistas de políticas, investigadores de operaciones y planificadores, los investigadores parecen estar de acuerdo con que el problema de la implementación de una política no deriva únicamente de su diseño, sino que también es producto de la relación que tenga esa política con su entorno institucional. Simultáneamente a este interés más aguzado por el contexto institucional, ha surgido una mayor conciencia de que las características perdurables del contexto -es decir, las que constituyen la estructura del mismo- moldean la implementación de manera similar en diferentes sectores de la política. En otras palabras, los estudios parecen

[2] En los trabajos de Bunker (1972), Rein y Rabinovitz (1974), Schultz y Slevin (1975), Smlth (1973) y Van Meter y Van Horn (1975), se encontrarán algunos marcos conceptuales preliminares.

estarse inclinando hacia una clasificación de los problemas de la implementación basada en la estructura del contexto social de la política. 3) La mayoría de los investigadores parecen considerar que el estudio del proceso de implementación, en tanto que proceso, es esencial para identificar los mecanismos políticos fundamentales que operan en la arena de la política social. Numerosos estudios de caso sobre sistemas locales de prestación de servicios sociales han llegado incluso al punto de definir un enfoque analítico que les permita escribir el proceso local de implementación.

De esta manera, el naciente campo del análisis de la implementación comienza a tomar forma: se están estableciendo algunas definiciones operativas, se están clasificando los problemas de la implementación planteados por el contexto institucional de la política y se está describiendo el proceso de implementación en sistemas locales de prestación de servicios sociales. A pesar de que estos espacios de coincidencia todavía no conforman un marco de análisis perfectamente articulado, ni mucho menos una teoría, ya auguran el desarrollo futuro de estudios comparativos y generalizables. Nuestro ensayo explora estos espacios, con la esperanza de contribuir a acelerar el desarrollo al que nos referimos. La primera sección traza los límites del dominio de análisis de la implementación -especificando acerca de qué y de qué no trata. La segunda sección esboza la arquitectura de la implementación en los sectores que comprenden las políticas sociales. La tercera propone un modelo muy sencillo del proceso de implementación para el caso de las organizaciones locales prestadoras de servicios sociales. Aunque nos concentramos en el análisis empírico de las dificultades que comporta la implementación en el área de la prestación de servicios sociales, creemos que pueden deducirse muchas lecciones para el análisis prospectivo tanto en aquéllas como en otras áreas de la política pública.

1. El dominio del análisis de la implementación

El artículo de fe que comparten todos los analistas de la implementación es la creencia de que la aplicación de una política, la instalación de una tecnología, la realización de un plan, o la imposición de una ley, no son automáticas ni tienen un futuro asegurado. Por el contrario, tanto la observación fortuita como la investigación empírica sistemática indican que los resultados de las políticas sociales y de los programas de innovación suelen ser impredecibles y desafortunados, por lo menos en opinión de sus diseñadores. La investigación académica pretende comprender y explicar la incertidumbre que caracteriza a los resultados; la investigación de políticas procura hacer algo para eliminar esa incertidumbre. Pocos de entre nosotros creen en una mano invisible capaz de equilibrar las complejas fuerzas y la dinámica organizativa que constituyen la esencia de la implementación. Por el contrario, la mayoría de nosotros estamos empeñados en develar un proceso que habitualmente se presenta encubierto por la multitud de decisiones incrementales aparentemente triviales de los actores que se limitan a desempeñar sus funciones. El primer paso consiste en identificar las características y las fuentes de dificultad e incertidumbre que aparecen durante la implementación. Esta sección emprende la tarea mediante la definición de algunos conceptos medulares.

La implementación consiste en el cumplimiento de una decisión proveniente de la autoridad. Una decisión tal podría ser, por ejemplo, la elección de una opción política. Como señalan Pressman y Wildavsky (1973), una decisión respecto a la política a implementar supone la existencia de una teoría que relacione de alguna manera los objetivos con los fines o consecuencias esperados: la teoría presupone que una vez que se ha hecho una opción a favor de una Política determinada, P, los resultados, R, ocurrirán. El análisis de la implementación no trata en absoluto acerca de la adecuación o

pertinencia de los objetivos de las políticas, lo cual sería una cuestión de orden ético; tampoco se ocupa de la manera en la que esos objetivos fueron formulados, cuestión que sería objeto del estudio específico de la elaboración de las políticas. En lugar de ello, el análisis de la implementación cuestiona la validez de la teoría y presupone que P no necesaria ni invariablemente conduce a R. En pocas palabras, el análisis de la implementación es el estudio de por qué las decisiones provenientes de la autoridad (sean éstas políticas, planes, leyes u otras) no conducen necesariamente al logro de los resultados previstos. Para plantearlo en términos más positivos, el análisis de la implementación es el estudio de las condiciones bajo las cuales las decisiones de la autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados.

La implementación no siempre implica problemas serios y, en algunos casos, ni siquiera constituye un problema en ningún sentido. Por ejemplo, la decisión de adoptar una nueva tecnología en los campos de la agricultura, la salud o las manufacturas, ha tenido como consecuencia frecuente los resultados previstos, que son, en ocasiones, sorprendentemente exitosos. La revolución verde, la píldora anticonceptiva y la vacuna contra la poliomielitis son otros tantos ejemplos de avances tecnológicos recientes que invitarían a aplicar, sin más, algún modelo seductoramente sencillo del tipo "Investigación y Desarrollo" (R & D*). Este modelo consiste en una secuencia de pasos preestablecidos (Havelock, 1969): 1) invención de un tipo de tecnología y aplicación de pruebas "de laboratorio", 2) realización de pruebas y demostración en el campo, 3) comunicación de la tecnología a los usuarios potenciales y 4) adopción de la tecnología por parte de los usuarios. ¿En dónde queda pues la implementación? En realidad, esto no tiene importancia en casos especiales como los mencionados, puesto que una vez sembrada la semilla de trigo, administrada la píldora o inoculado el suero, las

* Las siglas corresponden a los términos "Research & Development". (N. del T.)

consecuencias fluyen automáticamente.' En breve, en estos casos la tecnología domina a los resultados.

Pero en otros casos, el modelo R & D puede resultar inexacto e inapropiado. Por ejemplo, el estudio Rand sobre agentes de cambio educativo examina el destino de alrededor de 300 innovaciones, una vez que fueron adoptadas por los distritos escolares locales. Algunas de esas innovaciones habían sido puestas a prueba y desarrolladas previamente en laboratorios regionales financiados por la Oficina Norteamericana de Educación; otras habían sido ideadas y diseñadas en contextos universitarios en los Estados Unidos o en el extranjero; todas ellas habían sido probadas y utilizadas por otros distritos escolares. Independientemente de la manera en la que fueron analizados los datos, no pudimos encontrar relación estrecha alguna entre el tipo de innovación adoptada (por ejemplo, la tecnología) y los resultados (Berman y Pauly, 1975). Sin duda, era evidente que la misma tecnología había sido implementada de maneras muy diversas en diferentes contextos institucionales y con resultados muy distintos entre sí, cuestión a la que regresaré más adelante. Aún más, los factores asociados. a la manera en la que el proyecto fue implementado en cada caso, parecían explicar una proporción relativamente alta de las variaciones en los resultados. Así pues, en el caso de las innovaciones educativas, la implementación suele prevalecer sobre los resultados (véase Gross *el al.,* 1971; Smith y Keith, 1971; Fullan y Pomfret, 1977).

Este ejemplo, tomado del campo de la educación, puede parecer extremo, ya que se trata de tecnología apropiada o "blanda"; sin embargo, ciertos hallazgos similares indican, aparentemente, la presencia del mismo tipo de características en la introducción de una amplia gama de tecnologías "duras" en numerosos contextos

3 En razón de la necesaria simplificación, esta sección hace caso omiso de dos importantes problemas de implementación que suelen surgir en cuanto el uso de una nueva tecnología se convierte en objeto de una política pública: cómo se fomenta la adopción de la nueva tecnología y cómo se promueve la continuidad en el uso de esa tecnología. Una sección posterior aborda ambos problemas.

diferentes (Burns y Stalker, 1961; Yin *et al.*, 1976). La bibliografía da cuenta de casos en los que las tecnologías no hubieran podido utilizarse de no ser adaptadas a su contexto institucional. Por ejemplo, Elting Morison (1966) refiere cómo un nuevo mecanismo de afinación de la puntería diseñado para el armamento de los buques de guerra no pudo ser empleado sino hasta que se le hicieron modificaciones técnicas para adecuarlo a los procedimientos habituales de la marina y hasta que se incorporaron algunas reestructuraciones molestas en las rutinas navales. En casos como ese, la implementación de una tecnología se convierte en un problema, independientemente de la eficacia que la tecnología haya demostrado en el laboratorio. Esto se debe a que la interacción entre la tecnología y su entorno suele ser un proceso muy incierto.'

Podemos concluir que el problema de la dominancia de la tecnología o de la implementación es una cuestión que depende de la relación existente entre la tecnología y el contexto institucional que debe acogerla, y no simplemente de la "dureza" de la tecnología misma. Por muy obvia que esta conclusión pueda parecer, las políticas públicas de los años sesenta y setenta partían con frecuencia de un enfoque R & D que presuponía la dominancia tecnológica e ignoraba la implementación. Los estudios de caso sobre proyectos federales de tecnologías tan "duras" como las

4 Estamos utilizando el término "tecnología" en un sentido más restringido del que habitualmente tiene en diversas ramas de la ciencia social. Los economistas, por ejemplo, consideran que la tecnología incluye los sistemas de interacción entre el hombre y la máquina; por ello, cada vez se ocupan más de los aspectos organizativos de esa interacción (Nelson y Winter, 1977). Nuestra discusión se centra en casos en los que una tecnología resulta desconocida para el usuario; el problema consiste en comprender cómo responde el usuario a la introducción de esa tecnología. De acuerdo con esta preocupación específica y siguiendo la definición del diccionario de Webster, consideramos a la tecnología como "un método técnico para lograr un propósito práctico". Excluimos de la definición la interacción del método técnico con el contexto institucional al que está destinado. Es difícil definir con precisión la noción de "contexto o entorno institucional"; en su sentido más restringido, se refiere a una organización formal (por ejemplo, un distrito escolar) o a una parte de una organización formal (por ejemplo, un salón de clases); en su sentido más amplio, nos referimos al complejo conjunto de organizaciones y actores interrelacionados que conforman un sector de la política nacional. Esperamos que el significado que estamos utilizando se aclare de acuerdo con el sentido del texto.

plantas de energía nuclear o los sistemas de recolección de desechos, por ejemplo, muestran cuán miope puede ser una perspectiva R & D (Baer *et al.*, 1976). Pero la aplicación errónea de un enfoque R & D no se limita a las políticas públicas basadas en tecnologías duras. Las políticas sociales de las dos décadas pasadas asumían habitualmente enfoques exclusivamente tecnológicos, siguiendo el modelo de "colocar a un hombre en la luna" (Nelson, 1974). Aunque estas políticas no solían involucrar tecnologías duras, partían generalmente de la suposición de que tanto las organizaciones existentes como las creadas específicamente para el efecto, aplicarían las políticas -o quizá deberían hacerlo- de manera automática, análogamente a las situaciones en las que la tecnología domina.

Resulta fácil, desde una posición retrospectiva, percibir cuán errado era este presupuesto en el caso de los programas de bienestar social, vivienda, salud y educación. Los planificadores sociales de los años sesenta concentraban todo su esfuerzo en transformar las mejores y más brillantes ideas en políticas públicas, y no en implementar esas políticas. Se mostraban así incapaces de prestar atención a las enseñanzas de un conjunto voluminoso de análisis organizacionales, según los cuales: 1) las organizaciones estables, sean grupos burocráticos al servicio del estado o empresas privadas, implementan las decisiones normales de manera programada y predecible, si no es que óptima o deseable (el proceso de la implementación sí tiene lugar en estos casos, aunque es esencialmente mecánico)[5] pero, 2) la implementación se torna problemática cuando una organización enfrenta la obligación de dar cumplimiento a una decisión poco usual que implique transformaciones en el corn-

[5] Los estudios sobre el comportamiento organizacional y administrativo han ignorado en su gran mayoría la implementación hasta fecha reciente. Una causa de esta negligencia podría ser la preocupación por caracterizar el comportamiento sometido a rutinas y por explorar las consecuencias de ese comportamiento en relación con la estabilidad de la organización. Por ejemplo, diversos trabajos han utilizado modelos muy sencillos para descrihir las rutinas de asignación en los gobiernos estatales (Antan, 1966), los distritos escolares (Gerwin, 1969), las ciudades (Crecine, 1969) y los programas federales (Davis et al., 1969).

portamiento rutinario. De haber puesto atención a estas lecciones, los planificadores sociales se habrían planteado, cuando menos, la necesidad de disminuir sus expectativas. O, mejor aún, habrían podido abandonar el enfoque tecnológico, percatándose de que es imposible predecir con exactitud las consecuencias de las opciones políticas cuando las decisiones son poco usuales y de que tampoco se puede controlar en esos casos el proceso que va de la política al resultado. (Con el propósito de mantener la claridad, de ahora en adelante reservaremos el término "política" a las decisiones poco usuales; cf. March y Simon, 1958, p. 174).

Podemos resumir de manera muy sencilla la discusión de esta sección acerca de las preocupaciones centrales del naciente campo del análisis de la implementación. El análisis de la implementación presupone que la afirmación sobre la relación entre los insumos y los resultados de la política "si P, entonces R", debería ser reemplazada por una secuencia de -por lo menos- dos relaciones:

Eficacia de la implementación	1) Si P, entonces 1 (donde una opción política, P, conduce a la implementación de un programa particular, 1).
Validez técnica	2) Si 1, entonces R (donde el programa implementado, 1, conduce a determinados resultados, R).

Al aceptar la naturaleza existencial de la política, los analistas de la implementación creen que estas dos relaciones están vinculadas de manera definitiva. Rechazan la esperanza de que la validez técnica de una política -es decir, qué tan "buena" sea la idea que fundamenta la política, la ley o la tecnología de que se trate (d. Schultz y Slevin, 1975)- pueda determinarse antes de su implementación. Por el contrario, los analistas parten del supuesto de que la política, especialmente cuando se inscribe en la arena social, existe únicamente en la medida en la que se le implementa y de que, en consecuencia, la "bondad" de la mayoría de las ideas no puede

comprobarse prescindiendo de su implementación. De esta manera, las dos relaciones, la de la validez técnica de la política y la de la eficacia de su implementación, no pueden divorciarse; considerándolas simultáneamente, ambas relaciones constituyen el dominio del análisis de la implementación.

La primera relación (si P, entonces 1), concierne al "eslabón perdido" entre la política y los resultados, es decir, al programa implementado. Los estudios coinciden en que el programa implementado depende de la compleja interacción entre la opción política y el contexto institucional de la política, compuesto de una organización o, frecuentemente, de muchas organizaciones tanto formales como informales. Simbólicamente,

1) $1 = f(P, \text{Inst.})$

El resto de este ensayo está dedicado a analizar de qué manera entienden los investigadores esta relación engañosamente simple.

2. La arquitectura de la macro-implementación

El estudio de la implementación de las políticas sociales debe su dificultad al hecho de que los servicios sociales son proporcionados por organizaciones locales (sean éstas escuelas, hospitales, centros de cuidado de la salud, departamentos de policía, dependencias de bienestar social u otras similares) que gozan de una relativa autonomía respecto del control federal o estatal y, peor aún, tienen sus propios problemas de implementación. Así, la implementación de las políticas nacionales implica no uno sino dos tipos de problemas. Por un lado, el gobierno federal debe llevar a cabo sus políticas de tal manera que pueda ejercer influencia sobre las organizaciones locales prestadoras de servicios, para que se comPOrten de acuerdo con lo deseado: llamarnos a éste el problema de *lanzacro-implementación.* Por otro lado, en respuesta a las acciones

federales, las organizaciones locales tienen que diseñar y poner en ejecución sus propias políticas internas; a éste lo llamamos el problema de la micro-implementación. Esperamos aclarar que la macro-implementación es un proceso muy diferente al de la *micro-implemcntacioni*

Las diferencias esenciales entre los procesos de micro-implementación y macro-implementación se originan en las diferencias entre sus contextos institucionales. En tanto que el contexto institucional de la micro-implementación es una organización local prestadora de servicios, el contexto institucional de la macro-implementación es todo un sector de la política, que abarca desde los niveles federales hasta los locales.

Un sector de la política suele estar compuesto por una serie de muchos y diversos gobiernos, unidades burocráticas, tribunales, grupos de interés privados y públicos, sistemas locales de prestación de servicios, grupos de clientes o beneficiarios y actores indi- viduales, cuyas complejas interacciones son habitualmente muy difíciles de descubrir, por no decir de describir. Las interacciones en sectores tales como los de educación, salud, vivienda y bienestar social son en ocasiones fluidas, con frecuencia caóticas y siempre conflictivas. Sin embargo, los sectores de la política suelen tener reglas de juego implícitas que operan efectivamente, así como funciones preestablecidas, procedimientos sujetos a rutina y condiciones razonablemente estables. Estos patrones permanentes de comportamiento pueden denominarse macro-estructura.

¿Cómo podría ser descrita la macro-estructura? Muchos estudios en torno al federalismo (Sundquist, 1969; Seidman, 1970;

6 A pesar de que nuestra discusión se circunscribe a las políticas sociales federales, la distinción entre macro y micro-implementación puede utilizarse en otros contextos -por ejemplo, en el de las relaciones estatales y locales-o De modo más general, podría aplicarse al estudio de la implementación en cualquier organización compleja en la que la prestación del servicio (o alguna tarea técnica particular) estuviera sólo débilmente relacionada con las decisiones de los más altos niveles de la administración, como en el caso del Departamento de Defensa (Allison, 1971). Nuestro ensayo caracteriza a este tipo de organización como un "sistema débilmente integrado".

Reagan, 1972) descartan convincentemente los vínculos entre los niveles federal, estatal y local que con tanta nitidez y certidumbre presentan los textos gubernamentales de educación básica; consideran que no corresponden a nada más que a una jerarquía en el papeL En lugar de aceptar la imagen ideal del "pastel de hojaldre" con la que se suele equiparar al federalismo coordinado, describen la macro-implementación como un proceso que tiene lugar dentro de una especie de "panqué mármol"; ésta, consideran, es una imagen más exacta del federalismo cooperativo (Seidman, 1970, Capítulo 6). Estas metáforas invitan a evitar una simplificación excesiva. No obstante, siguen siéndonos necesarios conceptos analíticos más poderosos y precisos para lograr que el análisis de la implementación supere la etapa de la sabiduría pragmática.

Un concepto que podría ser de gran utilidad es el de la integración débil (March y Simon, 1958; Glassman, 1973; Weick, 1976). Los patrones de comportamiento que se observan en las organizaciones públicas, privadas y semipúblicas, así como los diversos actores que operan en un sector determinado de la política, pueden ser considerados como los componentes de una estructura débilmente integrada. La integración débil-que se pretende sea un término neutro en el sentido de que la "debilidad" puede ser Indistintamente positiva o negativa para la implernentación-,' indica que 1) cada organización tiene sus propios problemas, perspectivas y propósitos; en ellos se reflejan su estructura y cultura particulares, y 2) cada organización opera con mayor o menor autonomía dentro de la macro-estructura general de su sector. Los científicos sociales tienen todavía un largo camino qué recorrer para hacer operativa la categoría de la integración débil y para poderla medir (Weick, 1976), pero este concepto ayuda a enfocar la atención en factores susceptibles de comparación entre un área Política y otra.

7 Weick (1976) analiza diversas formas en las que la integración débil puede favorecer o dañar la adaptación de las organizaciones a las presiones de su entorno; sus observaciones son perfectamente aplicables a la implementación.

Por ejemplo, diversos autores (entre los que se encuentran Levine, 1972 y Pressman y Wildavsky, 1973) han advertido que mientras mayor sea la cantidad de organizaciones y de acuerdos interorganizacionales necesarios para implementar una política, mayores serán también la incertidumbre y la dificultad de la implementación. Algunos investigadores han ido más allá del problema que plantea la mera cantidad de actores independientes, para subrayar la importancia de otros factores que gobiernan la política de la implementación en los sectores débilmente integrados. Así por ejemplo, diversos estudios en áreas tales como el empleo y el desarrollo económico (Pressman y Wildavsky, 1973), el bienestar social (Derthick, 1970), la vivienda (Derthick, 1972), la renovación urbana (Wilson, 1967), la protección del ambiente (Freeman y Haveman, 1972) y la legislación estatal sobre los servicios de salud mental (Bardach, 1972 y 1977), han señalado cuatro núcleos de factores asociados con la incertidumbre y la dificultad que caracterizan a la macro-implementación: discrepancias en torno a los objetivos, índices diferenciales de influencia y autoridad, deficiencias de recursos y dificultades de comunicación entre las organizaciones. La importancia que tienen estos factores políticos para la macro-implementación nos recuerda que el proceso de implementación de las políticas nacionales es, en gran medida, el proceso mediante el cual se determina quién obtiene realmente qué beneficios y cuándo y cómo lo hace.

Mientras que el análisis de la debilidad de una macro-estructura subraya el peso que tienen los procesos políticos, el aspecto de la integración, en el caso de la integración débil, apunta a algunas otras cuestiones burocráticas relacionadas. En el sistema federal existe habitualmente una dependencia temporal o causal entre las organizaciones responsables de la implementación de una política que pertenecen a un mismo sector. Esto quiere decir que la política pasa a través de diversas organizaciones que la implementan de manera secuencial, de tal modo que el resultado logrado por una de las

organizaciones responsables se convierte en el insumo que recibirán las demás organizaciones. El programa finalmente implementado y, en consecuencia, el resultado final de la política, dependen de esta serie de transiciones. El problema que se presenta en una estructura débilmente integrada es, desde luego, que cada transición o pasaje provoca dificultades e incertidumbre: mientras mayor sea el número de pasajes, mayor será la cantidad de problemas. Lo más importante es que cada transición transforma el insumo, como veremos más adelante.

Antes de formalizar estas cuestiones, ilustremos primero las transiciones determinantes en la conocida secuencia del "largo proceso que va de la política a las operaciones" (Williams, 1976a). El Decreto General de Empleo y Capacitación (CETA) de 1973 pretendía descentralizar la capacitación de la mano de obra aportando concesiones a los principales empleadores estatales y locales (que generalmente eran unidades gubernamentales). La legislación fue formulada por la Secretaría del Trabajo y por la Administración de Mano de Obra (Manpower Administration), que establecieron los reglamentos, procedimientos, lineamientos y otras normas a seguir por los patrocinadores. Junto con las concesiones, los reglamentos, procedimientos y lineamientos constituían el programa gubernamental que los patrocinadores principales debían ejecutar." El programa gubernamental dio lugar a la adopción de proyectos locales, que casi siempre eran operados (es decir, implementados) no por los principales patrocinadores, sino por prestadores locales de servicios de los sectores público y privado, que habían sido Contratados por los patrocinadores. Al final, la forma en la que los prestadores de servicios implementaron sus propios proyectos determinó el tipo de resultados de la política.

Este ejemplo permite formular una secuencia compuesta por Cuatro transiciones bien definidas, correspondientes a la macro-im-

8 En Hargrove (1975, pp. 42-52), Williams (1976a, pp. 17-20) Y Mirengoffy Rindler (1976), se encontrarán análisis sobre la implementación del CETA.

plementación de las políticas en los sectores de prestación de servicios sociales:

Administración	1) Si P, entonces G (donde una decisión política de la autoridad, P, da lugar a un programa gubernamental, G).
Adopción	2) Si G, entonces A (donde el programa gubernamental, G, conduce a la adopción de un proyecto local, A).
Micro-implementación	3) Si A, entonces 1 (donde el proyecto local, A, abre paso a la implementación de una determinada práctica, 1).
Validez técnica	4) Si 1, entonces R (donde la práctica implementada, 1, produce resultados, R).

Estas transiciones vinculadas entre sí que van de la decisión política al programa del gobierno, del programa a la adopción de un proyecto local, de la adopción del proyecto a una práctica implementada en el nivel local y de ésta a los resultados locales representan los tipos básicos de integración en los que los estudios suelen interesarse.

En lugar del término "transición", hubiéramos podido llamar a estas formas de integración "pasos en el proceso de la política". De hecho, sin embargo, el proceso no avanza de esta manera. Tampoco puede hablarse de un flujo continuo y certero desde la iniciación de la política hasta la producción de resultados. Una imagen más apropiada de la macro-implementación sería la de una serie de pasajes necesarios, cuyos vínculos estocásticos definen y redefinen constantemente la política. Por una parte, lo que ocurre durante el incierto pero permanente proceso de la administración, afecta al de la adopción; lo que ocurre en la adopción afecta a la micro-implementación; lo que ocurre en la micro-implementación afecta a la validez técnica. Por la otra, el proceso puede también tener aspectos iterativos y retroactivos; por ejemplo, los resultados de los proyectoS

locales derivados del CETA podrían haber alterado la administración del programa gubernamental. En lo que resta de esta sección analizaremos cada una de las transiciones, prestando especial atención a aquellas dificultades en la implementación que surgen de la naturaleza misma de los vínculos entre las transiciones.

La administración, que es la primera de las relaciones, consiste en la transformación de una decisión política en un programa específico del gobierno, cuyo objetivo hipotético es el de dar cumplimiento a la intención contenida en la política. La literatura documenta varios de los factores que podrían ser causa de que la administración provocara una ruptura entre la intención de la política y la acción gubernamental. Uno de los factores que se mencionan con mayor frecuencia es un tipo de insumo que suele recibir la instancia administradora - a saber, la ambigüedad de la intención de la legislación, de la decisión de los tribunales o de otras instancias similares que dan pie a la operación del programa (March y Olsen, 1976). Esta ambigüedad se manifiesta en la existencia de múltiples objetivos a menudo incompatibles entre sí, y en la ausencia de especificaciones respecto a los medios. La Ley de Educación Elemental y Secundaria (ESEA) de 1965, ofrece un ejemplo típico de la multiplicidad e incompatibilidad de los objetivos y de la ausencia de especificidad en los medios, como lo han demostrado diversos investigadores (Baileyy Mosher, 1968; Murphy, 1971). Cualesquiera que sean las dificultades en la implementación que pueda provocar, la ambigüedad parece ser, simultáneamente, una característica inevitable y deseable del proceso político de promulgación de una ley (Rein y Rabinovitz, 1974). El problema que enfrentan los analistas de la implementación consiste, por lo tanto, en comprender de qué manera transforma la instancia administradora una decisión política ambigua en un programa gubernamental. Parece evidente que mientras más ambigua sea la intención de una política, mayor libertad tendrá la instancia administradora para definir el programa. Dicho de otra manera, mientras más ambigua sea la política, el

programa implementado dependerá en mayor medida de las características de las organizaciones responsables de su administración.

Por todas estas razones, los analistas de la implementación harían bien en concentrar sus esfuerzos en la identificación de los rasgos organizacionales de las dependencias administradoras. Esto les permitiría lograr una mejor comprensión del proceso mediante el cual la política se transforma en programas gubernamentales operativos. La investigación en esta área ha sido habitualmente más intuitiva que analítica. En lugar de utilizar las clasificaciones de los rasgos estructurales que aparecen con frecuencia en la literatura sobre las organizaciones -rasgos tales como el tamaño, la complejidad y el grado de formalización (Blau, 1968; Hage y Aiken, 1970; Hall, 1972)-, los analistas de la implementación se han empeñado en documentar las dificultades que implica lograr que las dependencias ejecuten con fidelidad las políticas. Este tipo de investigación comienza invariablemente por reconocer que la mayor parte de la legislación federal es administrada por la burocracia ya existente o por alguna combinación de unidades burocráticas previamente establecidas, quizá reorganizadas con el propósito de llevar a cabo alguna política particular. Pero la burocracia marcha a su propio ritmo y en ocasiones no marcha en absoluto, como han podido corroborar con desilusión muchos directores nuevos. Cuando todavía era reciente su experiencia en la Oficina de Oportunidad Económica, Robert Levine no fue el primero ni el último de los funcionarios que descubrieron que la política "es implementada por operadores del programa que pueden o no simpatizar con los planes, que pueden o no haberlos comprendido siquiera, pero que en cualquier caso siempre actuarán bajo el influjo de sus propios deseos e imperativos, tanto personales como programáticos" (Levine, 1972, p. 9). En pocas palabras, los analistas de la implementación parten del presupuesto de que la transformación de una política en un programa está sujeta a la eventualidad de que las instancias administrativas logren cooptar a su favor la política.

El siguiente paso en la investigación consiste en formular algunas hipótesis, no importa cuán primitivas sean, que relacionen la tendencia de las agencias a cooptar la política con el insumo de la misma. En este sentido se podría proponer, por ejemplo, que mientras más ambiguo sea el planteamiento de la intención, la apropiación indebida por parte de las agencias será más probable. Asimismo, los analistas de la implementación querrán relacionar los rasgos estructurales de las organizaciones responsables de la administración con la probabilidad de que esas organizaciones coopten la política. Por ejemplo, pueden llegar a establecer que cada nivel de operación, colocado entre la iniciación de la política y el programa que finalmente se presenta a los prestadores locales de servicios, podría amenazar con cooptar el "insumo" que recibe de los niveles superiores. En consecuencia, mientras mayor sea el número de niveles involucrados en la administración (O mientras mayores sean el tamaño, la complejidad o la formalización de la agencia administrativa), mayor será también el margen de riesgo de apropiación indebida de la política por parte de la agencia.

El siguiente paso, adopción de los proyectos en el nivel local, puede implicar una fuente adicional de incertidumbre en la implementación: una fractura entre los lineamientos programáticos y la respuesta local. Esta grieta puede producirse de muy diversas maneras. Una de ellas estaría relacionada con la tendencia de los sistemas locales de prestación de servicios (los distritos escolares, los tribunales, las unidades geográfico políticas, los hospitales y las dependencias de bienestar social) a no adoptar un proyecto si su adoPción es optativa. Los estudios acerca de la difusión de innovaciones, de la diseminación y aprovechamiento de conocimientos y de la transferencia de tecnología han analizado el problema de la negativa a la adopción en situaciones de mayor o menor libertad de elección. Estos textos consideran que la adopción depende de las características de la "tecnología" a absorber, de los incentivos ofrecidos a los usuarios, de los atributos del usuario, de las condiciones

políticas, sociales y económicas del entorno local y, finalmente, de las características de la red más amplia del mercado o del sistema en los que se halle inserto el usuario local (Rogers y Schoemaker, 1971; Walker, 1969; Warner, 1974). Estos descubrimientos tienen menor relevancia para el análisis de la im plementación de lo que pudiera pensarse, ya que la macro-implementación de la política social suele implicar adopciones que no son totalmente voluntarias o que constituyen una respuesta a las condiciones estipuladas por el gobierno federal o estatal. En estos casos, los sistemas locales de prestación de servicios pueden adoptar un proyecto de manera meramente simbólica, o pueden adoptar un proyecto que tenga muy poca relación con el programa gubernamental y con su intención fundamental o que, incluso, le sea adverso. La literatura sobre implementación ha analizado las causas de ruptura destacando la importancia del acatamiento y de la consonancia. (El acatamiento y el consonancia constituyen casos especiales de lo que hemos denominado previamente "diferenciales de autoridad" y discrepancias en torno a los objetivos entre las organizaciones pertenecientes a un sector de la política débilmente integrado).

En el sector educativo, el fuerte control local tradicional impide al gobierno federal obligar de manera efectiva al acatamiento de sus lineamientos programáticos e, incluso, del espíritu mismo de la ley. Por lo tanto, ese sector ofrece ejemplos ideales de ruptura. por ejemplo, el Título 1 de la Ley de Educación Elemental y Secundaria de 1965, iniciativa de reforma federal que destinaba más de un billón de dólares al año al establecimiento local de "programas de educación especial para los escolares en desventaja", no ha sido aún implementado en todo el país, como lo pretendía el Congreso. Puesto que la autoridad de la cual depende el acatamiento local resulta en esencia inoperante, gran cantidad de distritos escolares locales han entendido y utilizado los fondos asignados por el Título 1 como un apoyo generala para financiar actividades simbólicas o no previstas por la reforma, en lugar de emplearlos en proyectoS

complementarios especiales (McLaughlin, 1976). Así pues, los proyectos financiados por el decreto reflejan principalmente intereses locales. Puede deducirse de ello que la fractura depende del grado de consonancia entre los intereses locales y los objetivos programáticos federales. Cuando el nivel de consonancia es bajo, la ruptura puede ser afectada por el grado de influencia y autoridad que el gobierno federal tenga para obligar al acatamiento en el nivel local, así como por la disposición y capacidad que tenga el gobierno federal para implementar procedimientos de supervisión y evaluación (Wholey, 1973).

Resulta evidente que el "largo proceso que va de la política a su ejecución" se desploma si no se adoptan proyectos en el nivel local o si la adopción es meramente simbólica. Aunque es igualmente cierto que la adopción no garantiza por sí misma el éxito de una política, los responsables de la elaboración de las políticas y sus evaluadores suelen cotejar con excesiva frecuencia la cantidad de casos de adopción local de una nueva práctica médica, de una técnica educativa, de algún proyecto derivado del CETA, de algún suministro en apoyo de los minusválidos o de algún procedimiento de justicia criminal, y considerar que el resultado de sus cálculos constituye un indicador suficientemente preciso de la eficacia de una política. Al hacer esto, ignoran flagrantemente el proceso de la micro-implementación, es decir, el paso de la adopción de las prácticas a su implementación en el nivel local. Esta omisión tan desafortunada merece el nombre de la falacia de la adopción, esto es, la suposición de que el proyecto adoptado equivale y es igual a la práctica implementada.

Por ejemplo, como parte del estudio de la Variación Planificada del Seguimiento *(Follow Through Planned Variation),* financiado por el gobierno federal, gran cantidad de distritos escolares diferentes adoptaron modelos educativos particulares (es decir, tecnologías específicas). Cuando los administradores del programa federal intentaban averiguar qué consecuencias había tenido la aplicación

de alguno de los modelos, suponían implícitamente que, si diferentes distritos escolares habían adoptado el mismo modelo educativo, habían utilizado de hecho el mismo modelo. La investigación mostró que ese presupuesto era erróneo (Elmore, 1976). La práctica educativa realmente implementada en cada localidad difería de la intención de su promotor; en consecuencia, el mismo modelo daba como resultado una diversidad de prácticas en diferentes localidades. Este mismo fenómeno ha sido consignado en estudios sobre la reforma educativa (Berman y McLaughlin, 1976), la reforma del sistema fianzas (Friedman, 1976), el programa Ayuda Médica *(Medicaid)* (Brewer y Kakalik, 1974) Yla justicia criminal (Greenwood, 1973). A este fenómeno lo llamamos mutación.

La mutación consiste en la adaptación de un proyecto a su contexto organizativo local durante la implementación. Cuando existen diversas localidades en las que se lleva a cabo simultáneamente la implementación, la mutación puede simbolizarse reformulando la transición 3) de la siguiente manera:

$$\text{Si A, entonces } 1_1, 1_2, \cdots, \text{In.}$$

Es decir, si *n* localidades adoptan un proyecto, puede esperarse que se produzcan *n* prácticas implementadas diferentes." O bien,en términos funcionales,

$$2) \qquad \text{In} = f\,(\text{A, Org.}),$$

donde Org. representa las características de cada organización particular prestadora de servicios en el nivel local.

La importancia del fenómeno de la mutación trasciende con mucho las dificultades que plantea a los evaluadores federales y a los planificadores sociales. El fenómeno indica que mientras más

9 La macro-implementación suele ser más compleja que la relación expresada arriba, puesto que (a) un programa gubernamental puede conducir a la adopción de diferentes proyectos, es decir, si G, entonces AL., Am; Y(b) por lo general hay más de un programa gubernamental implementándose en el mismo sector de la política, es decir, si P, entonces GL,Gp.

vulnerables sean los proyectos a las adaptaciones irrepetibles a las que se les somete en sus contextos locales, menor será la influencia que el "insumo" proveniente de un programa gubernamental pueda ejercer sobre las prácticas implementadas en el nivel local o sobre sus resultados. Esta hipótesis parece coincidir, entre otras, con las conclusiones del estudio Rand en torno a aproximadamente 300 innovaciones educativas financiadas por el gobierno federal. El estudio descubrió que las variaciones en los insumas -tales como las estrategias programáticas de administración (en cuyo caso se estudiaron cuatro programas federales), el tipo de innovación y el monto del financiamiento federal- explicaban muy poco acerca de las diferencias de implementación entre los proyectos y acerca de los distintos resultados obtenidos (Berman y Pauly, 1975). Parecía evidente que los resultados de la política dependían fundamentalmente de la micro-implementación en el nivel local, la cual sólo había podido ser influida por los niveles superiores del gobierno de manera indirecta. En estos casos, resulta intrascendente la "solución" de todos los problemas de implementación relacionados con la administración y la adopción, ya que el poder efectivo reside en la base de la macro-estructura, en los responsables de la implementación del nivel local y en los burócratas que tienen contacto directo con los ciudadanos *(street-level bureaucrats)* (Lipsky, 1971; Dolbeare y Hammond, 1971).

En resumen, el estudio de la macro-implementación es promisorio, pero hasta el momento no ha producido muchos resultados generalizables. Parece que ya han sido formulados diversos conceptos medulares, varios factores importantes y algunas hipótesis centrales que podrían formar parte de un marco de análisis organizador de la investigación. Nosotros hemos propuesto aquí una alternativa a la dirección que podrían seguir los estudios. Esta alternativa se basa en dos premisas: la macro-implementación a) tiene lugar en estructuras débilmente integradas y b) comprende cuatro momentos de transición desde la formulación de la política hasta la produc-

ción de resultados. Aunque cada una de las transiciones amerita un análisis minucioso, puede ser que el de la micro-implementación sea el paso decisivo, porque el resultado de una política social depende del desempeño en el nivel local. Por 10 tanto, la siguiente sección estará destinada a examinar la micro-implementación con más detenimiento.

3. La micro-implementación

La micro-implementación de la política federal supone habitualmente la necesidad de un cambio organizativo en el nivel local. Esta afirmación puede parecer demasiado obvia; sin embargo, los responsables de la elaboración de las políticas nacionales suelen, con excesiva frecuencia, ver el problema de una manera distinta. Tienden a suspender su atención en el momento en que se decide adoptar el programa y a presuponer que la implementación local ocurre automáticamente. Pero la realidad es muy diferente. La ejecución fiel de los programas gubernamentales requiere por 10 general que se produzcan cambios en los procedimientos normales de operación de las organizaciones responsables. Esos cambios no se producen nunca con facilidad. Sin duda alguna, los miembros de las organizaciones pueden adaptarse a las demandas de cambio en formas inesperadas, y esto constituye el núcleo del problema de la micro-implementación.

La sección anterior de este ensayo terminó señalando que la macro-implementación supone necesariamente la adaptación de un proyecto a su contexto organizativo local. El párrafo precedente añade una complicación más: los miembros de las organizaciones también tienen que adaptarse al proyecto. Pero la cuestión fundamental es que, en el caso de los proyectos efectivamente implementados, tanto el proyecto como la organización se transforman durante su interacción mutua. En pocas palabras, proponemos la hipótesis de que la micro-implementación efectiva se caracteriza

por la *adaptación mutua* que ocurre entre el proyecto y el contexto organizacional (Bermany McLaughlin, 1974).

Para acentuar la importancia de la adaptación mutua, permítasenos traducir este concepto a términos simbólicos. Anteriormente representamos la micro-implementación mediante la relación

3) $1 = f$ (A, Org.),

lo que significaba que una práctica implementada en el nivel local depende de la relación entre el proyecto adoptado y las características de la organización responsable de la implementación. Ahora afirmamos que esta sencilla relación debe ser sustituida por la relación simultánea

Adaptación del'proyecto (mutación) (3.1) $1 = f$ (A, Org.).

Adaptación organizativa (3.2) Org. $= f$ (A, 1).

La forma simultánea de estas dos ecuaciones que representan a la micro-implementación es una manera de expresar que lo que ocurre con un proyecto depende no solamente de las características de ese proyecto y de las de la organización que lo ejecuta, sino también de lo que ocurre con la propia organización como consecuencia del proyecto y de la manera en la que se implementa el proyecto.[10]

El programa federal de Derecho a la Lectura *(Right-to-Read)* nos ofrece un ejemplo de adaptación mutua. Los proyectos patrocinados por este programa proporcionaban alas escuelas un plan administrativo secuencial para la implementación de las innovacio-

[10] No pretendemos -ní tampoco sería posible- ofrecer un modelo completamente acabado para el análisis de la adaptación mutua. Por ejemplo, nuestro ensayo no identifica las características organizacionales relevantes, así como tampoco las del proyecto. Aún más, COn el Propósito de simplificar la presentación, hemos evitado discutir la cuestión de la valIdez técnica y la de la relación entre el resultado y la adaptación del proyecto y de la organización. Como se señalaba en la primera sección del ensayo, pensamos que los resultados parciales pueden influir en la adaptación del proyecto yen los de la organización.

nes educativas; éstas estaban orientadas, generalmente, al mejoramiento de las habilidades de lectura. La mayoría de los proyectos de una muestra nacional que fueron analizados (Berman y Mc Laughlin, 1976b) enfrentaron dificultades de implementación insuperables, porque el plan inicial no ofrecía los márgenes de acción necesarios para enfrentar contingencias imprevistas (como por ejemplo, las huelgas de maestros, la negativa de los padres de familia a la cooperación, o la transferencia de los directores de escuela) y porque el personal de los proyectos se mostraba incapaz, en algunos casos, de adaptar el plan a esas situaciones. En otros casos, el personal siguió el plan de Derecho a la Lectura de manera meramente simbólica y evitó cuidadosamente cualquier alteración de sus prácticas en el salón de clases; los fracasos en la adaptación organizativa tuvieron como consecuencia que los proyectos no pudieran elevar los niveles de lectura. En contraste con estos casos de implementación ineficaz, los pocos proyectos que aparentemente lograron mejorar el desempeño de los estudiantes, fueron implementados mediante procesos de adaptación mutua: los planes fueron revisados y modificados de acuerdo con las condiciones de las escuelas así como con las características de maestros y alumnos, y los procedimientos normales de operación de las escuelas tanto como las prácticas en el salón de clases, fueron modificados con el fin de satisfacer de mejor manera los requerimientos del proyecto.

En un nivel aún más pormenorizado, se advierte que estos procesos adaptativos estaban compuestos por multitud de decisiones tomadas a lo largo del tiempo por muchos actores locales. La secuencia de todas estas decisiones describe la *ruta de la micro-implementación.* Presuponemos que los insumas aportados al sistema local de prestación de servicios por un programa gubernamental se llevan a la práctica a través de toda una serie de decisiones locales, es decir, la micro-implementación es una ruta que no está determinada únicamente por el insumo. La ruta particular que sigue la micro-implementación depende de la interacción del proyecto con

el contexto organizativo local. El punto de partida más natural para la investigación empírica es, en consecuencia, la descripción de las rutas de la implementación.

Algunas características micro-estructurales. Antes de proponer un marco para la descripción de las rutas de la implementación, es preciso hacer algunas advertencias. Resultaría fácil pero poco perspicaz registrar las decisiones y los sucesos sin tomar en consideración la estructura del sistema local de ejecución que el proyecto pretende modificar. La *gestalt** de la dinámica del sistema local tiene que ser comprendida antes de iniciar el análisis del primer plano de la implementación del proyecto. No es posible sugerir una vía teórica para lograr esta comprensión, ya que las organizaciones locales difieren considerablemente de un sector de la política a otro, de modo que un único modelo organizacional podría no ser aplicable a toda clase de situaciones. Dado el temprano estadio evolutivo del análisis de la implementación en el que nos encontramos, parece más pertinente aplicar uno o más de los modelos organizacionales ya elaborados, que inventar una nueva teoría. Sin embargo, independientemente del enfoque teórico que uno elija, la investigación que se está haciendo actualmente señala algunos rasgos estructurales aparentemente comunes a todos los sistemas públicos de prestación de servicios que son, posiblemente, muy significativos para la implementación.

Resulta indudablemente apropiado considerar a los sistemas públicos de prestación de servicios precisamente como sistemas, puesto que la organización responsable de la ejecución (sea escuela, hospital o dependencia de bienestar social) se encuentra inserta en un contexto local al cual presta sus servicios (a los estudiantes, pacientes o beneficiarios) y con el cual interactúa. A su vez, el contexto local está inmerso en un entorno más amplio

* Es decir, la forma completa del fenómeno, que no puede explicarse únicamente a partir de la percepción sensorial, sino que es resultado de procesos de organización intelectUal más complejos. [N. del T.]

-compuesto, entre otras, por las condiciones generales de tipo social y económico- que incide directa e indirectamente en la organización, aun cuando ésta no pueda afectarlo, como casi siempre sucede. Los teóricos de la organización sugieren que las características organizativas típicas de los sistemas públicos de prestación de servicios sociales, al contrario de 10 que ocurre con las organizaciones privadas que operan en el mercado, se derivan de la intensidad de mano de obra que requieren sus tareas, de la ambigüedad de los criterios para evaluar los resultados y de la apertura de la organización de servicio social frente a su entorno (Thompson, 1967; Meyer, 1977). Estos mismos rasgos definen el contexto de la implementación.

En primer lugar, la prestación del servicio social (aprendizaje, cuidado médico o asistencia pública) se basa en la interacción continua, a lo largo del tiempo, entre un prestador profesional de servicios y un beneficiario de los mismos. Estas interacciones bilaterales (entre maestro y alumno, médico y paciente o trabajador social y receptor de la asistencia pública) exigen el uso "intensivo" de técnicas profesionales cuya "selección, combinación y orden de aplicación están determinadas por la retroalimentación que proporciona el (beneficiario)" (Thompson, 1967, p. 17). En esta situación, los analistas no deben presuponer que los proyectos puedan, podrán o deberían ser implementados de manera uniforme por cada una de las unidades prestadoras de servicios. Los trabajos de Michael Lipsky (1971) y de James Q. Wilson (1967) tratan este asunto, si bien en forma diferente.

En segundo lugar, muchas de las áreas de prestación de servicios sociales están plagadas de problemas relacionados con juicios de valor y juicios de hechos y con la ausencia de una teoría básica sobre los "productos". Las cuestiones acerca de qué "productos" deberían 'medirse, cómo deberían medirse o, incluso, si son mensurables o no, constituyen problemas que trascienden la controversia académica o política. Estas incertidumbres implican que la "productivi-

dad" o los "productos" no siempre ni necesariamente son temas que influyan en las decisiones de la autoridad de la organización. Del problema de los "productos" se desprenden muchas otras dificultades de implementación interrelacionadas en las áreas de prestación de servicios sociales. Por ejemplo, debido a que la validez técnica de un programa implementado suele ser una cuestión muy discutible y en ocasiones efectivamente discutida, las evaluaciones de los proyectos sirven por lo general a intereses políticos y burocráticos (Cohen, 1970; McLaughlin, 1975). En consecuencia, la adaptación de los proyectos durante la implementación obedece con frecuencia no a la retroalimentación proporcionada por los resultados, sino a ajustes de tipo burocrático y político durante el proceso de implementación.

En tercer lugar, las organizaciones de servicio social presentan una extraordinaria "apertura" respecto de sus entornos locales. Su naturaleza pública y ajena al mercado implica un entorno cuya "textura causal" -por usar el concepto de Emery y Trist (1965)- es una extraña mezcla de placidez y turbulencia. La placidez es resultado de la existencia de beneficiarios cautivos y de la ausencia de mercado en las condiciones en que se prestan los servicios públicos. Sin embargo, la turbulencia suele hacer apariciones esporádicas, ya que las organizaciones públicas están obligadas a responder a determinados sucesos externos (como son los cambios en las políticas gubernamentales, las tendencias en las condiciones económicas y sociales y las modas tecnológicas) y a interactuar con su entorno estrictamente local. En pocas palabras, esas organizaciones tienden a ser objeto de acontecimientos incontrolables e inciertos. Por poner un ejemplo, las "decisiones" de los administradores de las escuelas públicas nunca son determinantes; están sujetas a modificaciones, negociaciones o anulación por parte de los consejos escolares, cuya composición varía con el transcurso del tiempo y cuyos miembros dependen de grupos de interés particulares, de las inquietudes de los padres de familia y de sus propias ambiciones

políticas. Más aún, la turbulencia del entorno puede ejercer un efecto magnificado sobre el proceso de implementación. La designación de un nuevo jefe policiaco, la elección de un alcalde, el retiro forzoso de un superintendente, las protestas de los beneficiarios, las huelgas del personal, la influencia de factores inflacionarios y muchas más -la lista es ciertamente larga- pueden ser causa de una simple perturbación del sistema general y, no obstante, ejercer un impacto traumático en la implementación de proyectos que tengan que abrirse paso a duras penas y cuya supervivencia esté en juego. De esta manera, la ruta de la implementación de un proyecto puede resultar profundamente afectada por sucesos imprevistos e imprevisibles.

En suma, las características institucionales de los sistemas locales de prestación de servicios -entre las que se cuentan tecnologías intensivas en mano de obra dependientes de interacciones bilaterales, la multiplicidad de objetivos incompatibles y a menudo imposibles de medir y un entorno incierto e incontrolable- constituyen el contexto de la micro-implementación. El arte de describir las rutas de la implementación requiere que el analista tome en cuenta de alguna manera este trasfondo.

Las fases de la micro-implementación. Los analistas de la implementación llevan a cuestas una carga especial. Para describir la ruta de la micro-implementación, están obligados a observar el mismo fenómeno según dos puntos de vista diferentes. Desde la perspectiva del gobierno federal o estatal, la micro-implementación comienza con la adopción de decisiones en el nivel local y termina cuando los sistemas locales han incorporado nuevas prácticas o las han llevado a cabo. Pero, desde la perspectiva local, la "implementación" implica un proceso más restringido, ya que se trata de efectuar una política local y no de ejecutar una política federal. En efecto, estamos frente a una muñeca rusa: la implementación dentro de la implementación. Con el fin de ser claros, nos referiremos a la efectuación de la política local con la expresión "implementa-

ción por parte del prestador de servicios". Este proceso particular de implementación no es, entonces, sino una de las fases del proceso total de micro-implementación.

Como indicamos anteriormente, la micro-implementación supone la necesidad de cambios organizativos. En este sentido, la literatura sobre el tema sugiere la pertinencia de utilizar un modelo de tres fases.[u] Por razones que deben aún ser discutidas, llamamos a cada una de estas fases "movilización", "implementación por parte del prestador de servicios" e "institucionalización". Esta división parece adecuada desde el punto de vista empírico, puesto que los tipos de decisiones y el reparto de funciones entre los actores son diferentes en cada fase. En la fase de la movilización, son los funcionarios de las organizaciones locales (gerentes, supervisores, superintendentes) quienes toman las decisiones en torno a la adopción del proyecto y planean su ejecución. Durante la implementación, estos planes son puestos en funcionamiento por los prestadores directos de los servicios y no por los funcionarios. Sin embargo, una práctica implementada podría tener muy corta vida a menos que los funcionarios emprendan las acciones adecuadas para institucionalizarla, es decir, para lograr que la práctica implementada pase a formar parte de los procedimientos normales de operación de la organización.

Recurrimos al término "movilización" y no a expresiones más comunes (como iniciación, selección o adopción), con el fin de evocar una imagen de la compleja mezcla de actividades políticas y burocráticas que constituyen el núcleo real de la iniciación de una nueva práctica. Varios de los aspectos de estas actividades pueden Ser particularmente relevantes para la descripción de la ruta que sigue el proyecto. Los objetivos y el programa de actividades de la organización local en el punto de partida del proyecto pueden tener

u Los estudios acerca del cambio planificado en las organizaciones utilizan habitualmente algún modelo compuesto de etapas, sean éstas tres o más. Véanse, por ejemplo, los trabajos de Lewin (1958); Bennis (1966); Bennis *el al.* (1969); Hage y Aiken (1970); Giacquinta (1973) y Yin *et al. (1977).*

profundas repercusiones en el destino del mismo. Si las prioridades locales no concuerdan con las del gobierno federal, las decisiones en torno a la adopción del proyecto pueden quedar reducidas a meras formalidades (como lo fueron, por ejemplo, el acatamiento de las normas contra la segregación racial o el del reglamento Lau-Nichols sobre la educación bilingüe). Se sabe que los distritos escolares suelen aceptar el quid del financiamiento federal, sin tener intenciones serias de llevar a cabo el *qua* del programa; esto constituye una estrategia oportunista de la que, por lo demás, los distritos escolares no tienen el monopolio exclusivo. Las motivaciones iniciales tienden a prevalecer a lo largo de toda la vida del proyecto, pero son puestas en evidencia inmediatamente durante la segunda actividad en importancia de la fase de la movilización, es decir, durante la planeación.

La gran mayoría de los estudios coinciden en afirmar que una planeación adecuada respecto a los recursos, el personal, los procedimientos y otros elementos de importancia similar, es determinante para la implementación y para la institucionalización; sin embargo, no existe consenso en torno a los ingredientes que debe tener la planeación adecuada. No obstante, más importante aun que el plan mismo es el efecto que el proceso de planeación puede tener en la generación del apoyo político, burocrático e individual en la organización responsable. La literatura ha señalado a) la importancia de que tenga lugar una amplia participación en la planeación como un mecanismo para asegurar el compromiso de los encargados de la prestación del servicio (Giacquinta, 1973; Fullan y Pomfret, 1977) y b) la relevancia de la formación de coaliciones y de las negociaciones como medios para consolidar los compromisos de los directivos (Cyert y March, 1963; Hargrove, 1975, p. 53)..

La clave de la descripción de la siguiente fase, la implementación por parte del prestador de servicios, es la adaptación. En el proceso de convertir el proyecto o el plan adoptados en una realidad operativa, los encargados de la implementación toman repetida-

mente dos tipos de decisión, que podrían parecer triviales si se les compara con las opciones presidenciales, judiciales o del Congreso: los encargados tienen que elegir entre adaptar los planes del proyecto a su comportamiento habitual o adaptar su comportamiento al plan. Esta alternativa sugiere la hipótesis de que la implementación puede seguir una de cuatro rutas: 1) Ausencia total de implementación, en esta modalidad no se producen adaptaciones ni en el plan del proyecto ni el comportamiento del prestador de servicios; 2) cooptación, la cual implica que no hay adaptación del comportamiento del prestador de servicios y, por el contrario, se modifica el proyecto para ajustarlo a las rutinas existentes; 3) aprendizaje tecnológico, que significa que no se induce una adaptación del plan o proyecto, sino que ocurre una adaptación del comportamiento rutinario con el fin de ajustarlo al plan; o 4) adaptación mutua, que implicatanto la adaptación del proyecto como la del comportamiento del prestador de servicios. Sería una omisión no señalar que el estudio Rand sobre los proyectos educativos no consigna ningún caso de implementación que pudiera ser descrito como aprendizaje tecnológico; los proyectos fueron adaptados a las condiciones locales o no fueron implementados en absoluto. Más aún, los únicos proyectos que aparentemente produjeron resultados efectivos fueron aquéllos cuyas rutas mostraban un proceso de adaptación mutua (Berman y McLaughlin, 1977).

La práctica implementada no, puede generar un flujo continuo de resultados, a menos que se convierta en una operación rutinaria del sistema local de prestación de servicios, es decir, que se le institucionalice. En ocasiones, la institucionalización es un producto colateral de la implementación. Pero las organizaciones estables suelen mostrar una notable habilidad para permitir que las prácticas novedosas y hasta "exitosas" se desvanezcan, especialmente cuando la macro-política que impulsó la adopción en el nivel local deja de ser una idea "de moda" (Schon, 1971). En éstas y otras muchas situaciones, la implementación eficaz no garantiza la institucionali-

zación; por lo demás, la implementación y la institucionalización pueden llegar a ser procesos antagónicos (Fundación Ford, 1973).

Tanto los analistas de la implementación como los estudiosos del cambio organizacional han ignorado el estudio de la institucionalización como un proceso, a pesar de su evidente importancia para los efectos de largo plazo de las políticas. Sin embargo, los trabajos empíricos recientes ofrecen por lo menos tres claves importantes para describir la ruta de un proyecto. En primer lugar, la institucionalización implica cuando menos una decisión, pero más seguramente un clclo completo de decisiones de los funcionarios para rutinizar la práctica implementada e incorporarla a los procedimientos habituales de la organización (Yin, en preparación; Berman y McLaughlin, 1977). En segundo lugar, estas decisiones son similares a la decisión de adoptar un proyecto, en el sentido de que se basan en consideraciones locales de tipo burocrático y político. En tercer lugar, las decisiones de las autoridades locales no se ejecutan de manera automática, del mismo modo que ocurre con todo lo que caracteriza al complejo mundo de la implementación: también ellas deben ser llevadas a la práctica por los operarios directos.

Hemos revisado el ciclo completo. Las fases del proceso local de cambio -es decir, de la micro-implementación- no son, ni con mucho, tan claras, lineales o distintas como podrían desear los analistas. Pero podemos esperar que una mayor cantidad de trabajos empíricos arroje luz sobre sus interrelaciones.

4. Perspectivas del análisis de la implementación

La batalla por el reconocimiento de la implementación como un aspecto crucial de la elaboración de las políticas ya ha sido ganada. Pero el análisis de la implementación apenas comienza a salir de la etapa de los estudios aislados de caso y del conocimiento aplicado.

Es tiempo ahora de diseñar la investigación de tal forma, que los conocimientos generados por los estudios individuales de diferentes sectores de la política puedan acumularse y ser comparados. Para ello necesitamos un marco flexible que defina los conceptos centrales e identifique los principales factores que afectan a la implementación. Este ensayo ha propuesto algunos conceptos -macro y micro-implementación, integración débil, transiciones en la implementación, mutación, adaptación mutua, fases de la implementación- que por un lado reflejan los avances de la investigación que se está realizando y, por otro, pueden contribuir a la elaboración de un marco de análisis adecuado.

Sin embargo, a medida que se acelera el desarrollo de la investigación, los analistas tienen la responsabilidad de aportar una evaluación realista acerca del grado hasta el cual el incremento de los conocimientos científicos puede reducir las incertidumbres y dificultades inherentes a la implementación. Puesto que la implementación, al igual que otras actividades humanas orientadas a la resolución de problemas (Simon y Newell, 1972), surge de la interacción de la política con su entorno, no debemos esperar que se desarrolle una simple o única teoría retrospectiva de la implementación que pueda prescindir del contexto. Tampoco podemos exigir al análisis predictivo que proponga remedios universales para las incertidumbres que caracterizan a la implementación. Este ensayo propone tres razones por las cuales los responsables de la elaboración de las políticas federales deberían ser siempre cautelosos: 1) la macro-implementación comporta inevitablemente política; 2) generalmente, el gobierno federal tiene influencia limitada en el comportamiento de los responsables de la implementación en el nivel local, y son éstos, a su vez, quienes tienen el poder efectivo en el sistema; y 3) la micro-implementación no resulta eficaz a menos que las organizaciones locales se sometan a un proceso de adaptación que no puede ser previsto nunca con completa exactitud ni tampoco puede ser controlado desde el exterior.

En presencia de todas estas fuentes de incertidumbre, el análisis de la implementación podría hacer una contribución de la mayor importancia a la eficacia de las políticas desarrollando una heurística fundamentada en las instituciones. Esto ayudaría a que los responsables de la elaboración de las políticas pudieran ajustar sus decisiones a medida que fueran surgiendo los problemas de implementación. He aquí un objetivo más modesto que, aunque difícil de alcanzar, parece viable.

Bibliografía

ALUSON, Graham, (1971) *Essenee of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis.* Boston: Little, Brow.

ANTON, T. J., (1966) *The Politics of State Expenditure of Illinois.* Urbana: University of Illinois Press.

BABR, Walter S., *et al.* (1976) *Analysis of Federally Funded Demonstration Projeets.* Santa Monica, California: The Rand Corporation, R-1926-DPG.

BAILEY, Stephen K., y Edith K. Mosher, (1968) *ESEA: The Offiee 01 Edueation Administers a Law.* Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press.

BARDACH, Eugene (1972) *The Skill Factor in Politics: Repealing the Mental Commitment Laws in California.* Berkeley, California: University of California Press. (1977)

_____, *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes Law.* Cambridge, Mass.: MIT Press.

BENNIS, Warren G. (1966) *Changing Organizations.* New York: McGraw-Hill.

_____, Kenneth D. Benne, y Robert Chin (eds.), *(1969). The Planning ol Change.* New York: Holt, Rinehart and Winston.

BERMAN, Paul, y Milbrey W. McLaughlin (1974) *Federal Programs Supporting Educational Change.* Volume 1: A Model of Educational Change. Santa Monica, California: The Rand Corporation.

_____, "(1976a) Implementation: Problems, Patterns, and Parameters." Unpublished manuscript. February.

_____, " (1976b) Implementation of Educational Innovation". *The Edu: eational Forum* XL (3) (March): 347-370.

_____, (1977) *Federal Programs Supporting Educationa1Change. Volume JI: Factors Affecting Implementation and Continuation.* Santa Monica, California: The Rand Corporation.

_____ and Edward W. Pauly, (1975) *Federal Programs Supporting Educational Change. Volume JI: Factors Affecting Change Agent Projects.* Santa Monica, California: The Rand Corporation.

BLAu, Peter M. (1968) "The Hierarchy of Authority in Organization". *American Joumal of Sociology* 73 (4).

BREWER, Gary D., y James S. Kakalik. (1974) *Improving Services to Handicapped Children: Summary and Recommendations.* Santa Monica, California: The Rand Corporation.

BUNKER, Douglas R. (1972) "Policy Sciences Perspectives on Implementation Process". *Policy Sciences 3:71-80.*

BURNs, Tom, y G. M. Stalker. (1961) *The Management of Innovation.* London: Tavistock Publications.

COHEM, David K. (1970) "Politics and Research: Evaluation of Social Action Programs in Education". *Review of Educationa1Research 40* (2) (April): 213-238.

CRECINE, John P. (1969) *Govemmental Problem Solving: A Computer Simulation of Municipal Budgeting.* New York: Rand McNally.

CYERT, Richard M., y James G. March. *(1963)A Behavioral Theory of the Firm.* Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.

DAVIS, Otto A, M.A Dempster, y Aaron Wildavsky. (1969) "A Theory of the Budgetary Process". *American Political Science Review* 60: 529-547.

DERTHICK, Martha. (1970) *The Influence o[Federal Grants: Public Assistance in Massachusetts.* Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

____ , (1972) *New Towns In-Town.* Washington, D.e.: The Urban Institute.

DOLBEARE, Kenneth M., y Phillip E. Hammond. (1971) *The School Prayer Decisions: From Court Policy to Local Practice.* Chicago: University of Chicago Press.

ELMORE, Richard F. (1976) "Follow Through Planned Variation", en Walter Williams y Richard F. Elmore (Eds.), *Social Program Implementation.* New York: Academic Press.

EMERY, F. E., YE. L. Trist. (1965) "The Causal Texture of Organizational Environments". *Human Relations 18.*

FORD Foundation, The, (1972) *A Foundation Goes to School: The Ford Foundation Comprehensive School Improvement Program 1960-1970.* New York: Office of Reports. November.

FREEMAN, A. Myrick, III, y Robert H. Haveman. (1972) "Clear Rhetoric and Dirty Water". *The Public Interest* (Summer): 51-65.

FRIEDMAN, Lee. S. (1976) "The Evaluation of a Bail Reform". Policy Sciences 7: 281-313.

FULLAN, Michael, y Alan Pomfret. (1977) "Research on Curriculum and Instruction Implementation". *Review of Educational Research* 47 (1) (Winter): 335-397.

GIACQUINTA, Joseph B. (1973) "The Process of Organizational Change in Schools", en Fred W. Kerlinger (ed.), *Review of Research in Education.* Itasca, Ill.: P.E. Peacock, pp. 178-208.

GLASSMAN Robert B. (1973) "Persistence and Loose Coupling in Living Systems". *Behavioral Science* 18:83-98.

GERWIN, D. (1969) *Budgeting Public Funds: The Decision Process in an Urban School District.* Wisconsin: University of Wisconsin Press.

GREENWOOD, Peter W., *et al.* (1973) *Prosecution of Adult Felony Defendants in Los Angeles County: A Policy Perspective.* Santa Monica, California: The Rand Corporation.

GROSS, Neal, Joseph Giacquinta y Marilyn Bernstein. (1971) *Implementing Organizational Innovations.* New York: Basic Books.

HAGE, Jerald, y Michael Aiken. (1970) *Social Change in Complex Organizations.* New York: Random House.

HALL, Richard D. (1972) *Organizations: Structure and Process.* Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall,

HARGROVE, Erwin C. (1975) *The Missing Link' The Study of the Implementation of Social Policy.* Washington, D.e.: The Urban Institute.

HAVELOCK, Ronald G. (1969) *Planning for Innovation through Dissemination and Utilization of Knowledge.* Ann Arbor: Institute for Social Research, University of Michigan.

LAWRENCE, Paul R., y Jay W. Lorsch. (1967) *Organization and Environmento* Cambridge, Mass.: Harvard Business School.

LEVINE, Robert A (1972) *Public Planning: Failure and Redirection.* New York: Basic Books.

LEWIN, Kurt. (1958) "Group Decision and Social Change". en E.E. MacCoby, T.M. Newcomb, y E.L. Hartley (eds.), *Readings in Social Psychology,* 3rd ed. New York: Holt, Rinehart and Winston, pp. 197-211.

LIPSKY, Michael. (1971) "Street-Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform". *Urban Affairs Quarterly* 6 (4) (June): 391-409.

MARCH, James G., y Johan P. Olsen. (1976) *Ambiguity and Choice in Organization.* Bergen, Norway: Universititatesforlaget.

_____' y Herbert A Simon. (1958) *Organizations.* New York: John Wiley & Sons.

McLAUGHLIN, Milbrey W. (1975) *Evaluation and Reform: The Elementary and Secondary Education Act of* 1965, *Title l.* Cambridge, Mass.: Ballinger Publishing Company.

_____' "(1976) lmplementation of ESEA TitIe l. A Problem of Compliance". *Teachers College Record* 77 (3) (February): 397-415.

MEYER, John W. (1977) "Research on School and District Organization". Paper for presentation at the Sociology of Education Conference, San Diego, April.

MIRENGOFF, William, y Lester Rindler. (1976) *The Comprehensive Employment Training Act.* Washington, D.C.: National Academy of Sciences.

MORISON, Elting E. (1966) Men, Machines, and Modern Times. Cambridge, Mass.: MIT Press.

MURPHY, Jerome T. (1971) "Title 1 of ESEA: The Politics of Implementing Federal Education Reform". *Harvard Educational Review* 41 (1) (February): 35-63.

_____' (1974) *State Education Agencies and Discretionary Funds.* Lexington, Mass.: Lexington Books.

NABSETH, L., y G. F. Ray (eds.), (1974) *The Diffusion of New Industrial Processes: An Intemational Study.* London: Cambridge University Press.

NELSON, Richard R. (1974) "lntelIectualizing About the Moon-Ghetto Metaphor: A Study of the Current Malaise of Rational Analysis of Social Problems". *Policy Sciences* 5: 375-414.

_____' Y Sidney G. Winter (1977) "In Search of Useful Theory in Innovation". *Research Policy* 6: 36-76.

PRESSMAN, Jeffrey L., y Aaron Wildavsky (1973) *Implementation.* Berkeley, California: University of California Press.

RABINOVITZ, Francine, y Helene V. Snookler. (1973) "Rhetoric and Performance: The National Politics and Administration of U.S. New Communities Legislation", en Harvey S. PerIoff y Neil Sandberg (eds.), *New Towns, Why and For Whom?* New York: Praeger.

REAGAN, Michael D. (1972) *The New Federalism.* New York: Oxford University Press.

REIN, Martin, y Francine Rabinovitz. (1974) "Implementation: A Theoretical Perspective". Draft manuscript. February.

ROGERS, Everett M., y F. FIoyd Shoemaker. (1971) *Communication of Innovations,* 2nd ed. New York: Free Press.

SCHON, Donald A (1971) *Beyond the Stable State.* New York: Random House.

SCHULTZ, Randall L., y Dennis P. Slevin. (1975) "Implementation and Management Innovation", en Randall L. Schultz and Dennis P. Slevin (eds.), *Implementing Operations Research/Management Science.* New York: American EIsevier, pp. 3-20.

SEIDMAN, Harold.(1970) *Politics, Position, and Power: The Dynamics 01 Federal Organization.* New York: Oxford Uníversity Press.

SIMON, Herbert, y Allen Newell. (1972) *Human Problem Solving.* New York: Prentice-Hall.

SMITH, Louis M., y Pat M. Keith. (1971) *Anatomy of Educational Innovations: An Organizational Analysis of an Elementary School.* New York: John Wiley and Sonso

SMITH, T.E. (1973) "The Policy Implementation Process". *Policy Sciences* 4:197-209.

SUNDQUlST, J.L (1969) *Making Federalism Work.* Washington, D.e.: The Brookings Institute.

THoMPsoN, James D. (1967) *Organizations in Action.* New York: McGraw-Hill.

VAN METER, Donald S., y Cad E. Van Horn. (1975) "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework". *Administration and Society* 6 (4) (February): 445-488.

WALKER, Jack L. "The Diffusion of Innovations among the American *States".American Political Science Review* 63 (September): 880-899.

WARNER, Kenneth E. (1974) "The Need for Sorne Innovative Concepts of Innovation: An Examination of Research on the Diffusion of Innovations". *Publíc Sciences 5.*

WEICK, Karl E. (1976) "Educational Organizations as Loosely Coupled *Systems".Administrative Science Quarterly* 21 (March): 1-10.

WHOLEY, Joseph S., *et al.* (1973) *Federal Evaluation Policy.* Washington, D.C: The Urban Institute.

WILLIAMS, Walter. (1971) *Social Policy Research and Analysis: The Experience in the Federal Social Agencies.* New York: American EIsevier.

_____, "(1976a) Implementation Problems in Federally Funded Pro' grams", en Walter Williams y Richard F. Elmore (eds.), *Social Prograr' Implementation.* New York: Academic Press.

_____, "(1976b) Implementation Analysis and Assessment", en Walter Williams y Richard F. Elmore (eds.), *Social Program Implemeniation-* New York: Academic Press.

WILSON, James Q. (ed.), (1967) *Urban Renewal: The Record and the Controversy*. Cambridge, Mass.: **MIT** Press.

YIN, Robcrt K (en preparation). *Changing Urban Bureaucracies: How New Practices Recome Routinized*. Santa Monica, California: The Rand Corporation.

_____' *et al. Tinkering with the System: Technological Innovations in State and Local Services*. Lexington, Mass.: Lexington Books. 1977.

PAUL A. SABATIER y DANIEL A. MAZMANIAN

6. La implementación de la poliiica pública: un marco de análisis'

HACE VARIOS AÑos era frecuente oír quejas de que los académicos interesados en la política pública habían desatendido el problema de la implementación de las leyes promulgadas por el legislativo y de las sentencias de los tribunales. En cambio, habían prestado mayor atención al proceso previo de formulación y adopción de políticas -que era aparentemente más complejo e interesante-, o al campo más restringido del comportamiento administrativo y judicial. Sin embargo, la preocupación por el supuesto fracaso de la legislación, a mediados de la década de los sesenta y principio de los años setenta, dio lugar a una gran cantidad de estudios pormenorizados sobre la implementación de programas específicos en educación', planeación urbana', creación

* Publicado originalmente con el título "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", en *Effeetive Poliey Implementation.* Lexington Books, Lexington, Ma., 1981, pp. 3-35. Traducción al español de Gloria Elena Bernal.

1 Jerorne Murphy, *State Education Agencies and Discretionary Funds* (Lexington Books, D.C. Heath and Co., 1974), Milbrey McLaughlin, *Evaluation and Reform: ESEA, 1lile I (Cambridge, Mass.: Ballinger,* /975); Richard Weatherly and Michel Lipsky, "Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reforrn", *Harvard Educational Review* 47 (May 1977): 171-197.

2 Martha Derthick *New Towns In-Town* (Washington, D.C.: Urban Institute 1972); Rufus Browning and Dale Marshall, "Implementation of Model Cities and Revenue Sharing in Ten Bay Area Cities: Desing and First Findings", in *Public Policy Making in a Federal System*, ed: Charles Jones and Robert Thomas, Vol. III of Sage Yearbook in *Politics and Public Policy* (Beverly Bilis, Calif.: Sage, 1976): 191-216.

de empleos', derechos civiles', calidad ambiental' y servicios de saludó. Varias obras y reseñas bibliográficas intentaron reunir algunas de las ideas más atinadas de esos estudios', Ya es tiempo de hacer una evaluación más profunda.

Una mejor comprensión del proceso de implementación de las políticas exige que los descubrimientos e ideas más importantes de ese variado y gran número de estudios se integren en un marco conceptual suficientemente completo, que pueda a su vez servir de guía para la investigación en el futuro. El presente texto examina, en primer lugar, varios de los intentos mencionados, señalando sus aciertos y sus debilidades. Pero, la mayor parte se dedica a proponer nuestro marco de análisis; aunque amplio, el marco es específico en la identificación de las variables básicas y presta atención al modo como las características de la obligatoriedad legal influyen en los acontecimientos subsecuentes. El marco intenta también captar la naturaleza dinámica de la implementación atendiendo a la forma

[3] Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1973); Carl Van Horn, "Implementing CETA: The Federal Role", *Policy Analysis* 4 (Spring, 1978): 159-183.

[4] Harrell Rodgers and Charles Bullock, *Coercion to Compliance* (Lexington, Mass.: Lexington Books, D.C. Heath and Co., 1976); Gary Orfield, *The Reconstruction ofsouthern Education: The Sehools and the* 1964 *Civil RightsAct* (New York: John Wiley & Sons, 1969).

[5] Charles Jones, *Clean Air* (Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1975); Brucc Ackerman *et al., The Uncertain Searchfor Environmental Quality* (New York: Free Press, 1974); Harvey Lieber, Federalism and Clean Waters (Lexington, Mass.: Heath and co., 1974); Richard Liroff, *A National Policy [or the Environment: NEPA and lts Aftermath* (Bloomington, Ind.: Indiana Univerity Press, 1976).

[6] Robert Alford, *Health Care Politics* (Chicago: Univerity of Chicago Press, 1975).

[7] Erwin Hargrove, *The Missing Link: The Study ofthe Implementation ofSocial Policy* (Washington, D.C.: Urban Institute, 1975); Harold Luft, "Benefit Cost Analysis and Pubhc Policy Implernentation", *Public Policy* 24 (Fall 1976): 437-462; Martin Rein and Francinc Rabinovitz, *Implemeruation: A Theoretical Perspective,* Working Paper No. 43 (Cambridge, Mass.: Joint Center for Urban Studies, March 1977); Eugene Bardach, *The lmplementation Game* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977); Donald van Meter and Carl van Horn, "The Policy Implementatíon Process: A Conceptual *Framework",Administration and Society 6* (February 1975): 445-448; Paul Berrnan, "The Study of Macro-and Micro- Implementa-, tion", *Public Policy* 26 (Spring 1978): 157-184; Lawrence Baum, "Implementarion al Judicial Decisions", *American Politics Quanerly* 4 (January 1976): 86-114; Gialldomenico Majone and Aaron Wildavsky, *Implementationos Evolution* (New York: Russell Sage Discussion Papers, 1977); Walter Williams and Richard Elmore, eds., *Social Program Implementation* (New York: Academic Press, 1976), Chapter 2.

en que los cambios de las condiciones socioeconómicas, la opinión pública y otros factores afectan ese proceso. Una de nuestras tesis sostiene que muchos de los estudios de caso prestan tanta atención a los detalles de la implementación de los programas, que llegan a perder de vista las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso en su totalidad.

A lo largo del texto nos referimos principalmente a las políticas regulatorias tradicionales, a través de las cuales las dependencias gubernamentales procuran alterar el comportamiento de grupos objetivo específicos. Sin embargo, consideramos que, con algunas modificaciones menores, el marco puede aplicarse también a los siguientes tipos de políticas:

1. A los intentos de modificar el comportamiento de los burócratas que trabajan directamente en campo mediante directrices legales. Como ejemplos podría mencionarse la implementación de programas de educación especial, el Reglamento Miranda y la Ley Nacional de Política Ambiental.

2. A los intentos de modificar el comportamiento de funcionarios locales y estatales mediante la imposición de condiciones para el otorgamiento de fondos. Algunos ejemplos serían el de la implementación del Título 1 del Decreto de Educación Elemental y Secundaria de 1965, y el de las órdenes y leyes de los tribunales concernientes a la abolición de la segregación racial en las escuelas.

3. A los intentos de modificar el comportamiento de actores particulares mediante la imposición de condiciones para el otorgamiento de fondos. Un ejemplo sería el programa de creación de empleos analizado por Pressman y Wildavsky.

Esfuerzos recientes de integración conceptual

Han sido cuatro, por lo menos, los trabajos principales que hasta el momento ofrecen ciertas posibilidades de integración conceptual. En uno de los primeros intentos, Martin Rein y Francine Rabinovitz

proponían que se examinara el proceso de implementación como la puesta en práctica de tres "imperativos": 1) el respeto a la intención legal; 2) la preocupación de los empleados públicos por la racionalidad instrumental; 3) la expectativa generalizada de que la acción acordada requiere consenso tanto al interior de las dependencias encargadas de la implementación como en el sistema político." En su análisis de las etapas de implementación de los programas sociales federales, Paul Berman se interesa por los dos últimos "imperativos". El autor pone el énfasis en los ajustes que padecen los programas a medida que se abren paso a través de las organizaciones locales de prestación de servicios, las cuales suelen ser muy sensibles al ambiente político inmediato y a los deseos de los profesionales que operan en el "nivel de la calle" (como los maestros que trabajan en el salón de clases).[9] Eugene Bardach ofrece una perspectiva ligeramente diferente al enfocar su atención en los obstáculos que puede enfrentar el programa por tener que ordenar toda una multitud de elementos necesarios para la realización de los objetivos normativos. La metáfora unificadora que permea su análisis es que el proceso de implementación debe concebirse como una serie de juegos en los que participan numerosos actores semiautónomos, y en los que cada uno de esos actores se esfuerza por proteger sus intereses y obtener acceso a los elementos del programa que están bajo el control de otros. Todos estos juegos se suceden en medio de una gran incertidumbre y responden a la idea de que lo que se haga debe ser de alguna manera congruente con el mandato legal.[10]

Mientras Bardach y, en menor medida, Rein y Rabinovitz, abordan la implementación desde la perspectiva del comportamiento estratégico de los diversos actores, Donald van Meter y Carl van Horn ofrecen un modelo sistémico del proceso, incluyendo los

8 Rein and Rabinovitz, *Lmplementation,* p. 39.
9 Berrnan, "Macro- and Micro-Impíemcntation", pp. 157-184.
10 Bardach, *The lmplementation Game;* Chapters 3-6, especialmente pp. 51-57.

siguientes factores, los cuales condicionan el desempeño del programa: 1) los criterios que rigen las políticas y los recursos (básicamente los fondos); 2) el apoyo que existe en el ambiente político hacia las políticas; 3) las condiciones económicas y sociales; 4) las características de las agencias encargadas de la implementación; 5) la comunicación de los estándares de las políticas y de otras decisiones en y entre las agencias encargadas de la implementación; 6) los incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas, y 7) las decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación.[11]

Estos esfuerzos ofrecen, en conjunto, una buena visión general del desarrollo de las políticas, destacando su complejidad y la variedad de factores que pueden asegurar o impedir su implementación exitosa. Creemos, sin embargo, que es preciso ir más allá. En primer lugar, es necesario realizar esfuerzos adicionales para conceptualizar y explorar empíricamente la vinculación entre el comportamiento individual y el contexto político, económico y legal de la acción. En segundo lugar, debe notarse que todos los marcos de análisis propuestos subestiman seriamente la capacidad que pueda tener una ley para "estructurar" el proceso de implementación. A pesar de que casi todos otorgan importancia a la claridad y consistencia de los objetivos de las políticas, a los recursos financieros adecuados y, en menor medida, a los incentivos que se ofrecen para favorecer el acatamiento, esos marcos desatienden la capacidad de una ley dada para determinar el número de instancias de veto o aprobación, el acceso formal de diversos actores al proceso de implementación y, hasta cierto punto, las eventuales predisposiciones que hacia determinadas políticas puedan tener los funcionarios responsables de la implementación. En tercer lugar, ninguno de los marcos de análisis disponibles pone atención explícita a 10 que podría llamarse la "tratabilidad" *(tractability)* de los problemas a los que se dirige una política pública. Por ejemplo, cabría preguntar por

[11] Van Meter and Van Horn, "The Policy Implemcntation Process".

qué resultó más fácil lograr los objetivos de la Ley del Derecho de Voto (Voting Rights Act) de 1966, que la implementación de otras leyes y decisiones de los tribunales sobre derecho civiles. En cuarto lugar, los marcos de análisis de Berman y de Van Meter y Van Horn -el primero explícitamente y el segundo implícitamente- se aplican a programas que pretenden distribuir bienes y prestar servicios, pero desatienden un gran número de programas que buscan abiertamente regular el comportamiento de actores privados en lo que se refiere, por ejemplo, a la protección del consumidor y del ambiente, a la seguridad del trabajador y del comercio interestatal. Por último, el marco más completo elaborado hasta el momento, el de Van Meter y Van Horn, presenta algunos de los defectos tradicionales de los modelos sistémicos abstractos. Si bien muchos de los factores de su "modelo" resultan útiles para orientar nuestro pensamiento, son esencialmente categorías amorfas y no variables operativas.? Por lo demás, su marco no identifica las variables controladas por diversos actores y, en consecuencia, es poco probable que sea de utilidad para quienes se encargan de poner en práctica las políticas.

A pesar de sus limitaciones, estos esfuerzos de conceptualización han dado pasos importantes hacia la comprensión de la implementación de las políticas. Nuestra deuda con ellos se evidenciará a lo largo del texto. Sin embargo, nuestro propósito ha sido el de señalar las direcciones por las que deben orientarse los marcos de análisis de la "segunda generación" de estudios sobre la implementación'. .

12 Tomemos como ejemplo la categoría "ambiente político", Indudablemente, la magnitud del apoyo a los objetivos de una política entre los actores del ambiente político en el que opera la agencia de gobierno ejerce influencia en las decisiones de ésta; sin embargo, es preciso distinguir entre el apoyo que ofrecen las autoridades de la agencia (que controlan sus recursos financieros y legales) y el que dan los grupos organizados de interés, las dependencias gubernamentales afines y el público en general. Esto es así, porque cada uno cuenta con recursos diferentes y adopta estrategias distintas para influir en las decisiones de la agencia,

Un marco conceptual del proceso de implementación

La implementación es el cumplimiento de una decisión política básica. Ésta se plasma por lo general en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. En el mejor de los casos, esa decisión identifica el(los) problema(s) que deben atacarse, estipula el(los) objetivo(s) a lograr y "estructura" el proceso de implementación de diversas maneras. En el caso de una ley que regula el comportamiento económico de los actores privados, el proceso de implementación pasa normalmente a través de varias etapas. Comienza con la aprobación de la ley básica; después pasa por la producción de resultados (es decir, de decisiones) por parte de las instancias encargadas de la implementación, por el acatamiento de los grupos objetivo a esas decisiones, por los impactos *reales* de los resultados -tanto los deseados como los no deseados-, por los impactos *percibidos* de las decisiones de la instancia y, finalmente, por las revisiones importantes -efectívas o tentativas- a las que se someta la ley básica.

Desde nuestro punto de vista, la función central de análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso. Estos factores pueden dividirse en tres categorías amplias: 1) la tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de las diversas variables "políticas" en el apoyo a los objetos estatutarios. En lo que resta de esta sección examinaremos cada una de las variables componentes y sus efectos potenciales.

El marco de análisis completo se presenta en forma esquemática en la figura 1. Ahí se establece una distinción entre las tres categorías de variables (independientes) y las etapas de implementación,

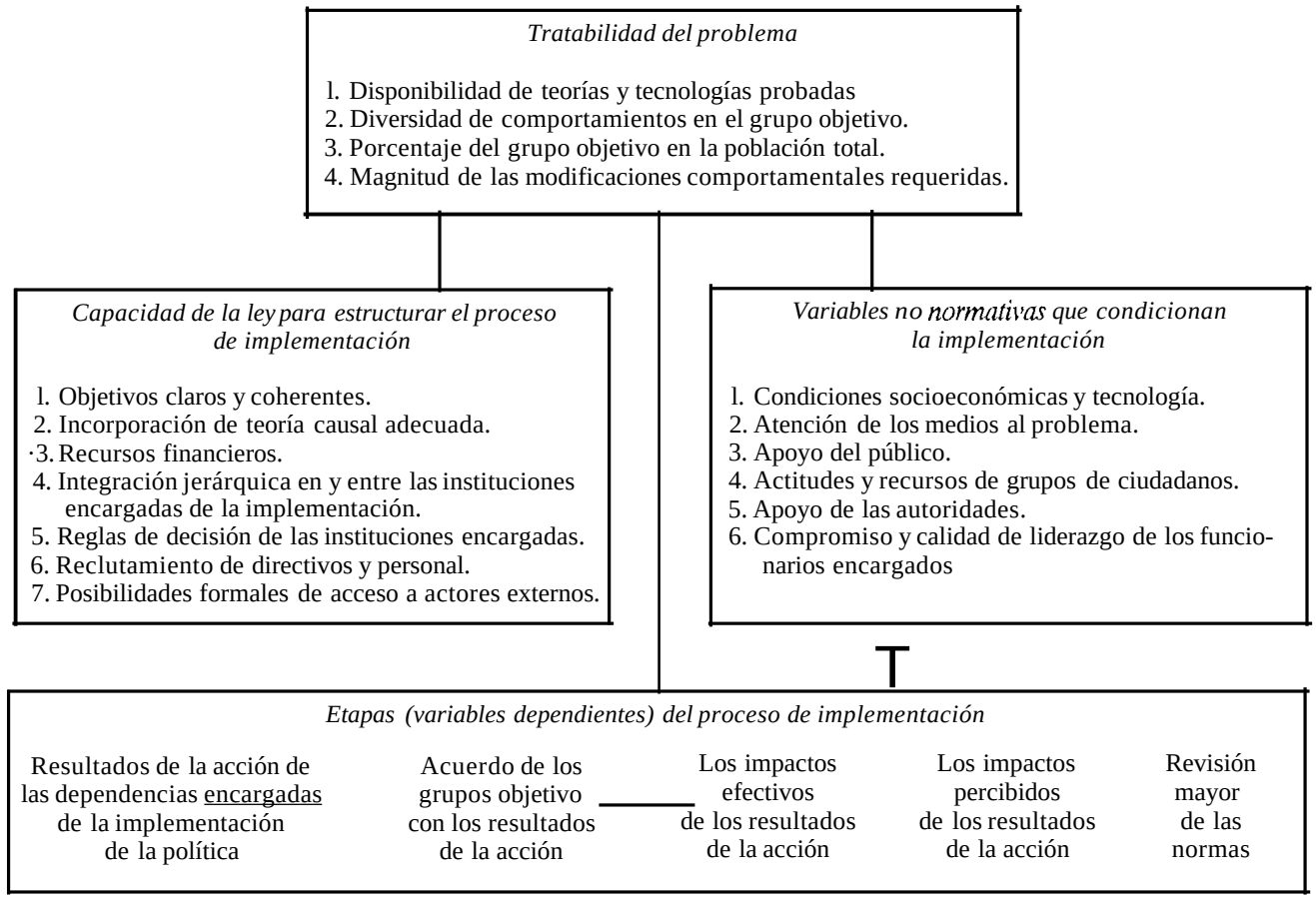


FIG. 1. *Diagrama de flujo de las variables del proceso de implementación.*

que son las variables dependientes. Debe tenerse en cuenta que cada una de las etapas puede afectar a las subsiguientes; por ejemplo, el grado de acatamiento de los grupos objetivo hacia las decisiones políticas de las agencias afecta con toda seguridad los impactos reales de esas decisiones.

1. TRATABILIDAD DE LOS PROBLEMAS ALaS QUE SE DIRIGE UNA LEY

Independientemente de las dificultades asociadas a la implementación de los programas gubernamentales, la solución de algunos problemas sociales resulta mucho más sencilla que la de otros. Preservar la tranquilidad de un vecindario en California, alterado por el ruido, es un problema intrínsecamente más manejable o dúctil que lograr la generación de energía eléctrica limpia a partir de la energía nuclear. Al contrario de lo que ocurre en este último caso, en el primero es fácil comprender qué cambios en el comportamiento son necesarios para resolver el problema; además, el comportamiento que debe regularse no es muy variado -puesto que consiste principalmente en la celebración de fiestas por parte de algunos grupos- e involucra únicamente a una pequeña porción de la población de la ciudad; por último, la cantidad requerida de cambio en el comportamiento de los grupos objetivo es bastante modesta. Vamos a discutir aquí aquellos aspectos específicos de un problema social que afectan la capacidad de las instituciones gubernamentales para lograr los objetivos normativos. Aunque cada uno de esos aspectos es una variable en sí misma, todos ellos pueden formar -por lo menos conceptualmente- un índice de tratabilidad intrínseca.[13]

[13] Por "intrínseca" nos referimos a lo que es propio de la naturaleza del problema en sí mismo, dadas las restricciones técnicas y prácticas que no pueden ser superadas solamente a través del esfuerzo humano -o por lo menos, no en el corto plazo. De ahí nuestro énfasis en la disponibilidad de una teoría casual válida, en la variación del comportamiento de los grupos objetivo y en el resto de los factores. No incluimos aquí los recursos políticos de los grupos objetivo, ya que los discutiremos más adelante bajo la denominación de

Dificultades en el manejo del cambio. Existen dificultades para medir los cambios en la gravedad de ciertos problemas, para relacionar esos cambios con las modificaciones deseadas en el comportamiento de los grupos objetivo, y para desarrollar la tecnología adecuada que permita capacitar a los grupos objetivo en el establecimiento de tales cambios. Cualquier programa regulativo presupone que el problema se reducirá si se logran modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo. Por ejemplo, la reducción de las emisiones de azufre de las plantas generadoras de energía disminuiría los niveles de dióxido de azufre existentes en el aire y en consecuencia, contribuiría a mejorar el estado de la salud pública. Sin embargo, llevar a cabo esta propuesta requeriría que los niveles de contaminación en el aire pudieran ser medidos a un costo relativamente bajo, y que existiera un modelo que pusiera en relación las emisiones de ciertas fuentes contaminantes con la contaminación del aire y la contaminación con los efectos en la salud de grupos específicos de la población.

Más aún, algunos programas se fundamentan en la posibilidad de acceso a ciertas tecnologías, en ausencia de las cuales las modificaciones en el comportamiento del grupo objetivo no producirían los objetivos deseados. Por ejemplo, la reducción de las emisiones de azufre de las plantas de energía depende de que se tenga a mano una tecnología confiable y relativamente barata para eliminar el azufre del carbón, antes o después de que se le utilice en la generación de energía; en este caso, por lo demás, existe un considerable desacuerdo entre las empresas y la Agencia de Protección Ambiental respecto a si tal tecnología es asequible actualmente o no. Otros problemas sociales complicados por serias dificultades tecnológicas son los de las emisiones contaminantes de los vehículos, el almacenamiento de los desechos nucleares y el control de plagas en la agricultura.

"recursos políticos de los grupos electorales". Para una excelente decisión sobre los problemas intratables, véase Richard Nelson. "Intellectualizing about the Moon-Ghetto Metaphor", *Policy Sciences,* no. 5, 1974, pp. 375-414.

La ausencia de una teoría casual válida y/o de la tecnología necesaria supone a su vez varias dificultades para la consecución de las objetivos normativos. En primer lugar, cualquier programa implica costos para los contribuyentes (como los .que genera la administración del programa) y para los grupos objetivo. En la medida en que estos costos no pueden justificarse mediante mejorías observables y mensurables en el problema que se está enfrentando, casi seguramente disminuirá el apoyo político al programa y, en consecuencia, los objetivos normativos serán ignorados o modificados. En segundo lugar, las discusiones en torno a la disponibilidad de la tecnología requerida producirán fuertes presiones para que se amplíen los plazos de cumplimiento de los objetivos normativos y podrían provocar también gran incertidumbre respecto de los mecanismos más adecuados para impulsar la innovación tecnológica. Ejemplo de esta situación es la muy problemática implementación de las medidas sobre el uso obligatorio de tecnología contenidas en las Enmiendas Federales sobre Aire Limpio de 1970.

Diversidad del comportamiento prohibido. Mientras mayor sea la diversidad del comportamiento que se desea regular, más difícil será formular reglamentos claros y, por lo tanto, será menos probable la consecución de los objetivos normativos. Por ejemplo, uno de los mayores obstáculos que enfrenta la implementación de las enmiendas de 1972 al control federal de la contaminación del agua, ha sido la extrema diversidad en el tipo y gravedad de las descargas que realizan las 62 mil fuentes emisoras que se calcula existen en el país. Tal diversidad hace inevitablemente imposible la redacción de reglamentos generales precisos; éstos trae como consecuencia que los reglamentos para cada industria y firma tengan que ser negociados sobre bases particulares, abriendo así un amplio margen de maniobra al personal operativo. Por otro lado, existen indicios de que en ocasiones este aspecto de la tratabilidad puede mejorar mediante un mayor énfasis en los incentivos económicos, como por

ejemplo reducir los impuestos, en lugar de prestar demasiada atención a las reglamentaciones detalladas."

Porcentaje de población en una jurisdicción política cuyo comportamiento necesita ser modificado. Por lo general, mientras más pequeño y fácil de circunscribir sea el grupo objetivo cuyo comportamiento requiera modificaciones, más probable será que el apoyo político pueda movilizarse a favor del programa, y por lo tanto, más factible que se consigan los objetivos normativos. Por ejemplo, la exitosa implementación de la Ley del Derecho de Voto de 1965 se debió en gran medida a que se aplicaba a un conjunto muy específico de abusos' por parte de los encargados del registro de votantes y sólo en siete estados sureños. Esto facilitó la conformación de un grupo fuerte de votantes que pugnaban en favor de la legislación. En contraste, las medidas en torno de los derechos civiles han sido notoriamente menos exitosas cuando han debido enfrentar problemas de trascendencia nacional, tales como la discriminación en la vivienda y la segregación escolar.

Alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo. La magnitud de las modificaciones en el comportamiento requeridas para el logro de los objetivos normativos está determinada por el número (absoluto) de personas que forman parte de los grupos objetivo fundamentales y de la cantidad de cambios que se les demanda. La hipótesis básica es, desde luego, que a mayor cantidad de cambios requeridos en el comportamiento, más difícil será lograr una implementación exitosa.

En pocas palabras, algunos problemas son mucho más tratables que otros. Los programas dirigidos a los problemas más tratables serán mucho más efectivos en la producción de los cambios deseados en el comportamiento de los grupos objetivo y, por lo mismo, en la disminución del problema que enfrentan. Esta breve revisión de las variables involucradas indica que es más fácil resolver los problemas 1) si existe una teoría válida que vincule el cambio

[14] Véase, por ejemplo, Charles Schultze, *The Public Use of Private Iruerest,* Washington, D.C., Brookings Institution, 1976.

en el comportamiento con la disminución del problema, si existe la tecnología necesaria, y si la medición del cambio en la gravedad del problema es poco costosa; 2) si existe una variación mínima en las prácticas conductuales que causan el problema; 3) si el grupo objetivo constituye una minoría de población fácilmente identificable en una jurisdicción política dada; 4) si la cantidad de cambios en el comportamiento no es muy grande. Por ejemplo el éxito de la Ley del Derecho de Voto de 1965, que aumentó drásticamente el porcentaje de negros votantes en el Sur, puede atribuirse en última instancia y en gran medida a la primera y a la segunda de las razones arriba mencionadas, no obstante que era muy considerable el cambio de comportamiento que exigía de los funcionarios electorales sureños. Por el contrario, la implementación de la legislación federal en torno a la salud y la seguridad laborale se ha visto entorpecida por la extrema diversidad de las prácticas sometidas a regulación, por la gran cantidad de cambios requeridos en el comportamiento (particularmente en los pequeños establecimientos manufactureros) y, en menor medida, por los problemas de medición real de los beneficios en salud y seguridad.

A pesar de lo anterior, debe tenerse cuidado en no poner demasiado énfasis en la tratabilidad del problema que se enfrenta. Después de todo, una de las metas del análisis de las políticas es desarrollar mejores instrumentos para resolver problemas heterogéneos que reclaman cambios sustanciales en los comportamientos; por ejemplo, podrían desarrollarse más adecuados y mejores métodos de medición, y las tecnologías requeridas, durante el transCurso mismo de la implementación del programa. Por último, uno de los propósitos de nuestro marco de análisis es mostrar cómo hasta los problemas relativamente más difíciles pueden disminuir mediante una comprensión más adecuada de la incidencia de las variables legales y políticas en la movilización del apoyo necesario para producir cambios sustanciales en el comportamiento. A continuación examinaremos esas variables.

2. GRADO EN EL QUE LA LEY ESTRUCTURA COHERENTEMENTE EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Desde la perspectiva de nuestro marco de análisis, una ley específica es aquella decisión política fundamental que debe implementarse, en tanto indica el o los problemas a enfrentar y estipula el o los objetivos a alcanzar. La ley tiene también la capacidad de "estructurar" el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y finalmente mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias. En la medida en la que el estatuto estipule un conjunto de objetivos claros y consistentes, incorpore una teoría idónea que relacione las modificaciones del comportamiento con esos objetivos y en la medida en la que, posteriormente, estructure el proceso de implementación orientándolo hacia esas modificaciones, las posibilidades de alcanzar los objetivos estatutarios serán mayores; esto puede esperarse aun en el caso de que la cantidad de modificaciones requeridas en el comportamiento de los grupos objetivo sea muy grande.

Presión y jerarquización de los objetivos normativos. Cuando los objetivos normativos son precisos y su grado de importancia está claramente establecido, prestan un auxilio insustituible para evaluar el programa, fungen como directrices precisas para los funcionarios encargados de la implementación y constituyen un recurso para los partidarios del estatuto." Con respecto a esto

15 Deseamos proponer que la claridad y consistencia de los objetivos estatutarios se determinen de acuerdo con la siguiente escala ordinal: 1) Objetivos ambiguos. Entre éstas se encuentran las amonestaciones carentes de sentido -como las que, se afirma, se hacen "en interés público"-, y los ordenamientos que pretenden equilibrar objetivos incompatibles entre sí, sin establecer entre ellos ninguna prioridad; un ejemplo sería proponer el mejoramiento de la calidad del aire y, simultáneamente, el incremento del empleo industrial. 2) "Inclinación" definida. Esta implica una graduación relativamente más clara de los objetivos incompatibles; por ejemplo, cuando se ordena "mejorar la calidad del aire aunque se produzca algún desempleo". 3) Objetivos cualitativos. Estos son los que dan órdenes cualitativas bastante precisas como, por ejemplo, la de "proteger la calidad del aire con el

último, cuando los funcionarios encargados de la implementación, por poner un caso, tienen que encarar objeciones a los programas, bien pueden encontrar respaldo en el hecho de que se limitan a seguir las instrucciones de la legislación, aun cuando admitan simpatizar con la parte agraviada. Los objetivos claros pueden ser también un recurso de los actores, pertenecientes o no a las instituciones encargadas de la implementación, en el caso que perciban discrepancias entre las decisiones políticas de la dependencia y los objetivos normativos (cosa que es particularmente posible cuando la ley prevé su acceso formal al proceso de implementación a través, por ejemplo, de la oportunidad que concede a los ciudadanos de entablar juicio contra las instancias responsables de la implementación).

Por regla general, se comprende bien la necesidad de que las directrices políticas de un estatuto sean precisas; sin embargo, también es necesario que el estatuto asigne con claridad a la instancia encargada de la implementación la prioridad relativa que las nuevas directrices deberán tener en el conjunto de los programas que esa agencia ya opera. Si esto no se hace, lo más probable es que la aplicación de las nuevas directrices se aplace considerablemente y que se les asigne una baja prioridad en tanto no logren su incorporación a los procedimientos operativos de la depen- dencia. En suma, mientras más precisas y claramente jerarquizadas se presenten las instrucciones de una ley a Jos funcionarios responsables y al resto de los actores -definición de las condiciones de inicio del programa a partir de la situación previa-, mayor será la posibilidad de que tanto las decisiones políticas de las dependencias como el comportamiento de los grupos objetivo sean congruentes con las directrices.

---

fin de mantener la salud pública incluyendo la de las poblaciones más vulnerables". Nótese que este objetivo cualitauvo es conslderablemente más preciso que el que ejemplificó la categoría anterior. 4) Objetivos cuantitativos. Por poner un ejemplo, se ordena que las emisiones automotores de los niveles existentes en 1970 se reduzcan en un 90 por ciento para el 31 de diciembre de 1975. Es evidente que este últ irno tipo de objetivos es un recurso mucho mayor a favor de los proponentes del estatuto que el del primer tipo.

Validez de la teoría casual incorporada a la ley. Toda reforma importante contiene, por lo menos implícitamente, una teoría casual respecto a la manera de alcanzar los objetivos de una política. De hecho, una de las principales contribuciones que puede hacer el análisis de la implementación, a diferencia de la teoría de la administración y de la organización pública, es su planteamiento de una teoría general sobre la obtención de los cambios deseados.

Una teoría casual adecuada requiere: 1) que los principales vínculos casuales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa sean bien comprendidos," y 2) que los funcionarios responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos. Por ejemplo, si uno supone que el objetivo central de la abolición de la segregación racial escolar en el Sur era simplemente el de eliminar el sistema dual de escuelas, la teoría casual podría haber sido relativamente simple: implicaría básicamente la aplicación de incentivos y sanciones suficientes a los consejos escolares del Sur. Pero en la medida en que el objetivo era ofrecer iguales oportunidades de educación a los niños, independientemente de su raza, la teoría tenía que ser mucho más compleja, tanto en sus aspectos cognoscitivos como en los jurídicos. Por una parte, todavía existe gran discusión sobre los factores que condicionan el rendimiento escolar y sobre los instrumentos adecuados de medición. Por otra parte, las dependencias encargadas de la implementación (principalmente la oficina de Educación y los consejos escolares locales) carecían casi por completo de jurisdicción sobre la multitud de factores que condicionan el rendimiento escolar más allá del desempeño mismo de las escuelas.

16 Por ejemplo en su anaísís de la implementación de la "Ley de Obras Públicas y Desarrollo Económico" de Oakland, Pressman y Wildavsky sostienen convincentemente que la teoría técnica subyacente a esa Ley -que planteaba que el empleo de las minorías podría mejorarse mediante subsidios de capital- era sencillamente inválida o, por lo menos, muy ineficaz para una economía tan saludable como la Oakland, Una estrategia mucho más válida hubiera sido la de un subsidio directo a las empresas que contratan trabajadores provenientes de las minorías. Pressman and Wildavsky, *Implementation:* 149-159.

Indudablemente, la raíz de muchos fracasos en la implementación de las políticas son las teorías casuales inadecuadas. Y en otro lugar, al examinar la política de bienestar social, Goodwi y Moen destacaban la escasa comprensión que tenemos acerca de muchos de los factores que influyen en los incentivos laborales de los pobres, por no mencionar la limitada capacidad de las instancias gubernamentales para controlar los factores macroeconómicos que inciden en la determinación de la cantidad de empleos disponibles para la población depauperada.

Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación. Evidentemente, el dinero es un recurso clave en cualquier programa dependiente de fondos públicos. Además, los programas regulativos clásicos necesitan contratar personal y llevar a cabo análisis técnicos relacionados con el desarrollo de reglamentos, con la administración de concesiones y licitaciones y con la supervisión del grado de acatamiento. Nosotros sostenemos que existen además tremendas presiones para lograr que las reglamentaciones sustituyan gradualmente la imposición de obligaciones en áreas del interés público por incentivos económicos adicionales. Por ejemplo, sería preferible que los programas comprasen derecho de paso hacia las playas. En términos generales, se requiere un mínimo de financiamiento para posibilitar el logro de los objetivos reglamentarios. El monto del financiamiento que supere ese mínimo será proporcionar -hasta cierto límite de saturación- a la probabilidad de alcanzar los objetivos."

Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación. Varios estudios sobre la implementación de programas regulativos y de servicio social han mostrado que uno de los principales obstáculos es la dificultad de coordinar las acciones dentro de una dependencia gubernamental

17 La determinación de lo que sería el monto adecuado de los recursos financieros es, no obstante, una tarea sumamente difícil; sólo se puede señalar que debe estar en relación con la gravedad del o de los problemas que se enfrentan -y que los gastos per cápita son un indicador muy burdo.

dada y entre las numerosas instancias semiautónomas de gobierno que suelen estar involucradas en las tareas de implementación. El problema es particularmente grave en el caso de leyes federales que dependen de instancias estatales y locales para la ejecución detallada del programa, con sistemas político-administrativos muy heterogénos entre sí. Por lo tanto, uno de los atributos más importantes de cualquier leyes lograr integrar jerárquicamente a las agencias encargadas de la implementación. Si el sistema queda vagamente integrado, se puede prever que habrá variaciones muy considerables en el grado de obediencia y aceptación de la política por parte de los funcionarios responsables y de los grupos objetivo, ya que cada actor tendrá que responder al incentivo para modificar su conducta de acuerdo con las características de su propio contexto local.

El grado de integración jerárquica entre las agencias encargadas de la implementación está determinado 1) por el número de instancias de veto o aprobación implicadas en el logro de los objetivos normativos y 2) por la capacidad que se otorgue a los promotores de objetivos para ofrecer estímulos e imponer sanciones que aseguren la adhesión de quienes cuentan con poder de veto. Las instancias de veto o aprobación comprenden todas aquellas ocasiones en las que un actor tiene capacidad de impedir que se logren los objetivos normativos independientemente de su autoridad legal." La eventual resistencia de las instancias específicas de veto puede superarse si la ley prevé suficientes medios de sanción o de inducción para convencer al actor -sea éste funcionario responsable o grupo objetivo- de que es preferible que modifique su comportamiento. En pocas palabras, si las sanciones e incentivos son suficientemente poderosos, las instancias de veto podrían retrasar, pero proba-

18 *Al* hacer el calculo del número total de tales instancias, deben sumarse las incluídas en el proceso de formulación de los reglamentos generales y de los procedimientos de operación, en las disposiciones sobre el manejo de los casos específicos, yen el reforzarniento de esas decisiones. También debe considerarse la posibilidad de que a las agencias encargadas de la implementación no se les otorgue el grado adecuado de autoridad legal para hacer cumplir los objetivos decretados.

blemente no impedir el acatamiento de la regulación por parte de los grupos objetivo. Sin embargo, en la práctica los incentivos para promover la aceptación y la obediencia son habitualmente tan pequeños, que las instancias de veto o aprobación llegan a tener mucho peso. Por consiguiente, para alcanzar un objetivo reglamentario como, por ejemplo, la imposición de impuestos negativos para obtener ingresos mínimos, la vía directa puede ser preferible a su alternativa de programas complejos administrados por numerosas burocracias semiautónomas.

Grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos normativos. Además de ofrecer objetivos claros y consistentes, de identificar algunas instancias de veto y de incentivos adecuados para favorecer el acatamiento, una ley puede influir más fuertemente en el proceso de implementación si formula las normas de decisión que las dependencias encargadas de la implementación deberán acatar." Por ejemplo puede influir para que el peso de la prueba recaiga en el solicitante de los permisos y licencias, y para que se les pida a los funcionarios encargados que los fallos que emitan sean totalmente congruentes con los objetivos estatutarios, o para que la toma de decisiones en las instituciones encargadas de la implementación se delegue en los funcionarios que con mayor probabilidad darán su apoyo a los objetivos normativos. En los casos que implica comisiones formadas por muchos miembros, puede estipular qué mayoría se requiere para probar acciones especificadas. Cuando las instancias reguladoras operan principalmente a través de la concesión de permisos y licencias, de las normas de decisión que obliguen al mayor grado posible de consenso -por ejemplo, a la aprobación de la concesión por una mayoría de sus tercios-, serán las que evidentemente conducirán a que la regulación sea más convincente.

19 Respecto a la importancia de las normas de decisión véase: James Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus ofConsent* (Ann Arbor: Univcrsity of Michigan Press, 1962), Y Charles Wright, "A Note 011 the Decision Rules of Public Regulatory Agencies", *Public Choice* 31 (Fall 1977): 151-155.

Asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos normativos. Independientemente de la pertinencia con la que una ley estructura el proceso de decisión formal, no será posible dar cumplimiento a los objetivos normativos que pretendan modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo, a menos que los funcionarios de las dependencias responsables estén profundamente comprometidos con el logro de esos objetivos. Un programa nuevo necesita que quienes lo implementan no se limiten a adoptar una posición neutral, sino que estén suficientemente comprometidos, de modo que desarrollen nuevos reglamentos y procedimientos para hacer operativas las normas y para hacerlas valer frente la resistencia de los grupos objetivo o hasta de los funcionarios públicos renuentes a llevar a cabo los cambios prescritos.

En principio, existen varios mecanismos disponibles para que quienes formulan los estatutos aseguren razonablemente que los funcionarios responsables se comprometan con los objetivos normativos. En primer lugar, se puede asignar la responsabilidad de la implementación a aquellas instancias cuya orientación política sea coincidente con el estatuto y que otorguen alta prioridad al nuevo prograrna.> Esto se torna más factible cuando se crea una nueva instancia con la finalidad especial de administrar el estatuto, debido a que, necesariamente, el programa será su más alta prioridad y a que la creación de nuevos puestos será una gran oportunidad para incorporar a los partidarios del estatuto. Otro camino es encargar la implementación a alguna instancia prestigiosa ya existente que esté en busca de nuevos programas y que considere que el nuevo decreto es compatible con su orientación tradicional. En segundo lugar, la ley puede estipular con frecuencia que los funcionarios responsables de más alto nivel sean elegidos de entre aquellos

20 Anthony Dows, *Inside Bllreallcrllcy* (Boston: Little, Brown 19(7), Chapter 3. Para un ejemplo en el que la principal agencia responsable constituía un problema central, véase: Zigurd Zile, "A Legislatlve-Politícal Historyof the Coastal Zone Managemcnt Act of 1972", *Coastal Zone Management Joumal ;* (1974): 235-274.

sectores sociales que tiendan a favorecer los objetivos de la legislación. Por ejemplo, varios estudios sobre las dependencias estatales y regionales encargadas del uso del suelo han demostrado que los funcionarios locales elegidos tienden a aprobar los desarrollos en mayor medida que los funcionarios estatales designados."

Sin embargo, en la práctica la posibilidad de escoger a los funcionarios encargados de la implementación suele estar sumamente restringida. En muchos casos, no queda otra opción que la de asignar la implementación a las dependencias ya existentes, a pesar de que pueden tener una actitud ambivalente o hasta hostil hacia el programa. De hecho, el que los decisores de los programas poco puedan hacer para asignar la implementación a funcionarios verdaderamente comprometidos con los objetivos, es frecuentemente el origen del logro deficiente de los objetivos.

Grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley. Así como la ley puede influir en el proceso de implementación estableciendo las características de las agencias responsables, puede también ejercer influencia sobre la participación de dos grupos de actores ajenos a esas instituciones: 1) los beneficiarios potenciales y los grupos objetivo del programa y 2) las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales de las dependencias.

Por ejemplo, en la mayoría de los programas regulativos, los grupos objetivo no enfrentan problemas respecto a su posición legal, ni carecen, por lo común, de incentivos financieros para defender su caso ante los tribunales cuando se sienten afectados por las decisiones de las dependencias gubernamentales. Por el contrario, los beneficiarios de la mayoría de las leyes de protección al consumidor o de protección del ambiente suelen carecer, *individualmente,* de gran interés suficiente en hacer valer su estatuto legal

21 Judy Roscner with Sally Russell and Dermis Brehn, *Environmcntal vs Local Control: A Study of the Voting Behavior of Some California Coastul Commissions* (Irvine: University Or California, 1977).

y en asumir los costos de una demanda contra las decisiones de la dependencia ante las autoridades jurídicas y legislativas. Por lo tanto las leyes que tienen mayor probabilidad de alcanzar sus objetivos son aquellas que promueven reglamentariamente la participación de los ciudadanos, permitiéndoles intervenir en los procedimientos de la dependencia o exigir una investigación judicial, que pueda culminar en órdenes que obliguen a los funcionarios a cumplir cabalmente con las disposiciones legales.[22]

Los estatutos pueden también influir en la amplitud y orientación de la supervisión que realicen las autoridades de la dependencia. Ciertos requerimientos normativos resultan muy apropiados para el logro de los objetivos; entre ellos se encuentran la obligación de realizar evaluaciones formales y la disposición de concentrar en manos del principal promotor de la ley la supervisión legislativa formal-a través, por ejemplo, de un comité selecto que él presida. Por otra parte, las disposiciones que favorecen el veto legislativo de los reglamentos administrativos tienden a inhibir el logro de los objetivos, por la simple razón de que es más probable que los grupos objetivo estén mucho mejor organizados y tengan más incentivos para apelar ante los legisladores que los propios beneficiarios de la regulación.

En resumen, una ley cuidadosamente diseñada puede afectar el grado de cumplimiento de sus objetivos. Para ser más precisos, la legislación que pretenda modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo con el fin de lograr sus metas, tendrá mayores oportunidades de éxito 1) si sus objetivos son precisos y están claramente jerarquizados; 2) si incorpora una teoría casual válida; 3) si ofrece el financiamiento adecuado a las instancias encargadas de la implementación; 4) si minimiza el número de

[22] James Q. Wilson, "The Politics of Regulation", in James McKie, ed., *Social Responsability and the Business Predicament* (Washington, D.e.: Brookings Tnstitution, 1974): 135-168; Pauí Sabatier, "Social Movements and Regulatory Agencies", *Palie)' Seienee 6* (FaIl1975): 301-142; Karen Orren, "Standing to Sue: Interest Group Conflict in the Federal Courts", *American Political Science Review* 70 (Septernber 1976): 723-741.

posibilidades de veto en el proceso de implementación y si estipula sanciones e incentivos para superar la resistencia; 5) si las reglas de decisión de instancia favorecen el cumplimiento de los objetivos normativos; 6) si la implementación se asigna a las agencias partidarias de los objetivos de la legislación que concedan prioridad al programa; y 7) si las disposiciones sobre la participación de actores externos favorecen el cumplimento de los objetivos mediante reglamentos flexibles y mediante la concentración de la supervisión en manos de los promotores de la ley.

Reconocemos que con frecuencia los estatutos no estructuran coherentemente el proceso de implementación. Esto es especialmente cierto en el nivel federal, donde varios factores concurren para obstaculizar el desarrollo de metas claras, la minimización del número de posibilidades de veto, y la asignación del proceso de implementación a dependencias que simpaticen con la ley. Estos factores son, entre otros, la heterogeneidad de los intereses realmente representados, la diversidad de las actividades proscritas y la acusada magnitud de cambio conductual requerido por la mayoría de los programas, la multiplicidad de los vetos, un sistema de partidos débiles en el Congreso y los incentivos constitucionales y políticos que a favor de la implementación puedan ofrecer las instancias estatales y locales. Por añadidura, las teorías causales adecuadas suelen ser insensibles o no estar incorporadas a la legislación. Con todo lo dicho sólo pretendemos hacer notar que desde su inicio muchos programas están condenados a lograr resultados muy pobres, debido a la intratabilidad de los problemas y/o la incapacidad de la legislatura para estructurar coherentemente el proceso de implementación. De cualquier manera, la importancia potencial que la tratabilidad y la variable normativa tienen en la explicación del éxito o fracaso de los programas, es algo que debe ser todavía examinado de manera muy cuidadosa.

3. VARIABLES NO NORMATIVAS QUE CONDICIONAN LA IMPLEMENTACIÓN

Si bien es cierto que una ley establece la estructura legal básica dentro de la cual se desarrollan las políticas de implementación, también lo es que la implementación tiene un dinamismo inherente, impulsado cuando menos por dos procesos importantes: 1) la necesidad que un programa tiene de recibir infusiones consistentes y/o periódicas de apoyo político para poder superar la inercia y el retraso propios de toda búsqueda de cooperación entre una gran cantidad de personas: muchas de esas cooperaciones pueden sentirse afectadas en su interés por la implementación de los objetos normativos y 2) el efecto que producen los continuos cambios de las condiciones socioeconórnicas y técnicas en las reservas de apoyo que el público, los grupos de interés y las autoridades brindan a los objetivos de la política. Además de esos cambios, suelen ocurrir también notables transformaciones en ciertas variables independientes cruciales, tales como la percepción de gravedad del problema, las condiciones socioeconómicas y la opinión pública. Todas estas transformaciones ocurren en las diversas jurisdicciones gubernamentales en las que una misma ley se implementa.

Los resultados de la implementación son efectos de la interacción entre la estructura legal y el proceso político. Una ley que ofrece pocas orientaciones institucionalizadas, deja a los funcionarios responsables a merced de los vaivenes que acompañan al apoyo político a través del tiempo en los distintos contextos locales; por el contrario si está bien diseñada ofrece a esos mismos funcionarios directrices políticas suficientemente claras y recursos legales para resistir a las presiones de corto plazo que se hagan presentes en la opinión pública; asimismo les proporciona una considerable capacidad para inducir los cambios conductuales deseados en jurisdicciones locales muy diferentes entre sí.

Esta sección discute las principales variables de carácter no normativo que afectan las decisiones políticas de las dependencias,

la adhesión de los grupos objetivo a esas decisiones y, en última instancia, el logro de los objetivos normativos. El apartado comienza por revisar algunas variables indiscutiblemente exógenas a la implementación como son, por ejemplo, los cambios en las condiciones socioeconómicas; después examina las variables que están íntimamente entrelazadas con el proceso, tales como las actitudes de las autoridades y de los grupos de electores; finalmente aborda la variable que afecta de manera más directa el diseño de la política por parte de las dependencias, a saber, el compromiso y la capacidad de liderazgo de los funcionarios responsables de la implementación.

Transformaciones de las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en la realización de los objetivos normativos. Existen por lo menos cuatro formas en que la variación de las condiciones mencionadas, tanto a lo largo del tiempo como en los distintos contextos locales, puede afectar sustancialmente el apoyo político que se dé a los objetivos normativos, a las decisiones políticas de las instancias encargadas de la implementación y, finalmente, al logro de los objetivos estatutarios.

En primer lugar, la variación en las condiciones socioeconómicas puede afectar la percepción de la importancia relativa del problema que enfrenta una ley. A medida que con el tiempo otros problemas sociales vayan considerándose más importantes, es lógico que vaya disminuyendo el apoyo político a favor de la asignación de recursos, escasos de suyo, contemplada por la ley original." En segundo lugar, la implementación se entorpece cuando ocurren cambios en las condiciones socioeconómicas locales y, como ya se dijo, en la gravedad del problema enfrentado. Tal variación tiene como consecuencia que surjan enormes presiones para que se flexibilicen los reglamentos y se concedan amplios márgenes de

[23] Por ejemplo el boicot petrolero árabe de 1973-1974 debilitó el apoyo a la implementación de las enmiendas sobre Aire Limpio de 1970, ya que ranto cl público en general como las élites políticas cobraron conciencia de que las medidas de control de la contaminación del aire tenían como efecto incrementar el consumo de gas natural en las empresas y el rendimiento de la gasolina en los automotores.

maniobra administrativa a las unidades locales. Esa discrecionalidad incrementa, a su vez, las posibilidades de que varíe el grado de congruencia entre las decisiones políticas de las dependencias y los objetivos normativos. Por otra parte, la imposición de normas uniformes en jurisdicciones que presentan situaciones muy distintas entre sí, casi inevitablemente aumentan la oposición por parte de quienes deben sobrellevar costos que les parecen injustos. En ambos casos se reduce la posibilidad de alcanzar los objetivos normativos.

En tercer lugar, la magnitud del apoyo que se otorga a los reglamentos orientados a la protección del ambiente o del consumidor, o a la seguridad del trabajador, parece estar relacionada con la capacidad económica de los grupos objetivo y con su importancia relativa en el contexto económico total.[24] Así, a mayor diversidad económica y prosperidad de los grupos objetivo, mayor probabilidad habrá de implementar con éxito leyes que impongan costos improductivos a esos grupos. Por el contrario, mientras menores sean la diversidad y la prosperidad económicas, se hará más probable la sustitución de los subsidios por reglamentos de fuerza pública. Finalmente, en el caso de políticas directamente asociadas con la tecnología -como las de control de la contaminación-, los cambios o la inmovilidad que se observen en el nivel tecnológico serán variables de importancia crucial.

Para abreviar, las condiciones sociales, económicas y tecnológicas son algunas de las principales variables exógenas que influyen en las decisiones políticas de las agencias encargadas de la implementación y, en última instancia, en la consecución de los objetivos estatutarios. El vínculo principal se establece a través de los cambios que ocurren en el nivel del apoyo del público o de los grupos de interés a los objetivos normativos, y/o a través de las autoridades

[24] Sobre la relación entre la diversidad económica y la capacidad de soportar las perturbaciones (o, en el caso de los reglamentos, de tolerar costos improductivos), véase: Jane Jacobs, *The Economy of Cities* (New York: Vintage, 1970).

legislativas y ejecutivas de las dependencias responsables. Alternativamente, los funcionarios encargados de la implementación pueden responder de manera directa -esto es, sin la medición de ninguna variable- a los cambios en las condiciones del medio, especialmente si sienten que esos cambios favorecen sus programas o sus preferencias particulares.

Nivel y continuidad de la atención que los medios de comunicación prestan al problema que enfrenta una ley. Los medios de comunicación masiva son importantes para el proceso de implementación cuando menos por dos razones. En primer lugar, constituyen una variable crucial que media entre los cambios en las condiciones socioeconórnicas y las percepciones que de esos cambios tienen el público en general y en menor medida las élites políticas. Esto se cumple espacialmente en el caso de acontecimientos que ocurren fuera de la arena política local, donde la mayoría de los individuos tiene muy poca experiencia directa.

En segundo lugar, la tendencia de la mayoría de los canales de televisión y de los periódicos a explotar un asunto al extremo para luego enfocar bruscamente su atención en cualquier otro tema, es un obstáculo real para concitar el apoyo político de los de suyo muy difusos beneficiarios de los programas de protección del ambiente y al consumidor." La propensión de los medios de comunicación a prestar atención a cada asunto por periodos limitados está determinada por la interacción de múltiples factores; entre ellos, uno de los más importantes es la inclinación de la mayoría de las organizaciones de comunicación a utilizar reporteros no especializados, en lugar de recurrir a especialistas en áreas diversas. Esto indicaría que los programas que pudiesen ser seguidos de cerca por reporteros especializados recibirían una atención superior a la normal por parte de los medios durante un periodo sostenido y -en condiciones

[25] Anthony Downs, "Up and Down with Ecology-Thc Issuc-Ancnuon Cycle", *Public In(eres(* (Surnmer 1972): 38-50. (La traducción en español aparece en el volumen III de las antologías,)

de apoyo o por lo menos de neutralidad de los medios- tendrían más posibilidad de ser implementados eficazmente."

Variaciones en el apoyo público a los objetivos normativos. Lo anterior indica que el interés del público en un estatuto o en el problema a tratar suele ser cíclico, por lo que resulta difícil que un programa reciba un apoyo político continuo. De igual forma, es tan probable que el apoyo que dan a un programa particular las instancias jurisdiccionales políticas cambie con el transcurso del tiempo, que ellas mismas se inclinan a favor de la ambigüedad de la regulación y tratan que se otorguen amplios márgenes de maniobra a los funcionarios locales; ambos factores tendrán a obstaculizar la consecución de los cambios deseados en el comportamiento.

El público puede influir en el proceso de implementación por lo menos de tres maneras: 1) la opinión pública y su interacción con los medios de comunicación pueden afectar intensamente la agenda política, es decir, los temas que serán discutidos por las legislaturas; 2) existe clara evidencia de que los legisladores se dejan influir por sus electores en lo que respecta a los asuntos que son de mayor importancia para éstos, particularmente si la opinión en un distrito electoral es relativamente homogénea;" y 3) las encuestas de opinión pública son utilizadas con frecuencia por los administradores y las autoridades para apoyar sus posiciones políticas particulares. Por ejemplo, la Agencia de Protección Ambiental promovió una encuesta entre 1973-1974, con el fin de refutar la opinión generalizada de que el petróleo árabe había debilitado seriamente el apoyo público a las medidas de control de la contaminación. Como la encuesta confirmó básicamente la posición de la Agencia, ésta utilizó ampliamente la información en un esfuerzo por convencer

[26] El papel decisivo de los reporteros especializados es ilustrado por Morton Mintz, del *Washington Post,* al dar seguimiento a la Oficna dc Administración de Alimentos y Medicamentos (Food and Drug Adrninistratíonj, y por Casey Buckro, del *Chicago Tribune,* quien informó sobre el caso de la contaminación del Lago Michigan.

[27] Warren Miller and Donald Stokes, "Constituency Influence in Congress". *American Political Science Review* 57 (March 1%3): 45-56; Charles Backstrorn, "Congress and tne Public", *American Politics Quarterly* 4 (October 1977): 411-435.

al Congreso de no desvirtuar las enmiendas sobre aire limpio de 1970.[28]

Cambios en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos frente a los objetivos normativos y las decisiones políticas de las instituciones responsables. El mayor dilema que enfrentan los promotores de cualquier programa regulatorio que pretenda modificar el comportamiento de uno o más grupos objetivo, consiste en el hecho de que el apoyo público a su posición declinará casi inevitablemente con el transcurso del tiempo. Normalmente, los estatutos son resultado de una preocupación pública muy intensa en torno a un problema general, tal como la calidad del ambiente, la protección al consumidor o las grandes disparidades en el subsidio a los distritos escolares. Esa preocupación se desvanece cuando el público y los medios desplazan su atención hacia otros asuntos y en la medida en que los costos que imponen los programas a sectores específicos de la población alejan a los partidarios anteriores e intensifican la oposición." La tarea esencial y muy compleja que deben asumir los promotores es hacer que el difuso apoyo que ayudó a promulgar el decreto inicial se convierta en organizaciones viables que cuenten con membresía, cohesión y experiencia suficientes para ser aceptadas como participantes legítimas y necesarias en las decisiones políticas importantes, tanto por los funcionarios responsables como por sus autoridades legislativas y ejecutivas.

Por lo demás, quienes se oponen al cambio decretado tienen generalmente los recursos e incentivos necesarios para intervenir activamente en el proceso de implementación. Sus recursos organizativos y su experiencia los capacitan para promover con eficacia sus tesis ante las instancias administrativas y, en caso de no quedar satisfechos con las decisiones tomadas, para plantear sus demandas ante las autoridades legislativas, los tribunales y la opinión pública.

28 Joseph Viladas Co., *The American People and Their Environment,* A Report to the Environmental Protection Agency (Springfield, Va.: NTIS, 1973).

29 Downs, "The Issue-Attention Cycle"; Rilcy Dunlap and Dan Dillman, "Decline in Public Support for Environmental Protection", *Rural Sociology* 41, (Fall 1976): 382-390.

Los opositores pueden por lo general intervenir más activamente y durante periodos más prolongados que los partidarios de la ley, de ahí que desde hace tiempo se haya venido notando que la mayoría de las dependencias reconocen que su supervivencia en un medio político inestable requiere de cierta adecuación a los intereses de los grupos objetivo y, por lo mismo, se abstienen de modificar demasiado la situación preexistente como quería el decreto reglamentario original."

Los grupos de electores interactuán de muy diversas maneras con el resto de las variables que aparecen en nuestro marco de análisis." En primer lugar, su membresía y sus recursos financieros tenderán a modificarse de acuerdo con el grado de apoyo público del que goce su posición y con la magnitud del cambio conductual decretado por los objetivos normativos. En segundo lugar, podrán intervenir directamente en las decisiones de las dependencias encargadas de la implementación, ya sea emitiendo sus opiniones o complementando los recursos de la dependencia. Por último, suelen estar capacitados para afectar de manera indirecta las decisiones políticas de las dependencias, publicando estudios críticos sobre su desempeño, con campañas de opinión pública y levantando demandas ante las autoridades legislativas y judiciales.

Apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación. Este tipo de apoyo puede lograrse dependiendo de 1) la magnitud y la orientación de la supervisión que se encargue a esas autoridades y 2) del ámbito y posible incompatibilidad de los nuevos decretos -es decir, de aquellos que se emitan con posterioridad la ley original-o Las autoridades de una agencia encargada de la implementación son

[30] Para una argumentación más general, véase a Marvcr H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton: Princeton University Press, 1955), capítulos 3-8.

[31] Los grupos de electores pueden complementar los recursos de la agencia aportando información técnica y ayudando a verificar el acatamiento. Véase B. Guy Peters, "Insiders and Outsiders: The Politics of Prcssure Group Influence on Bureaucracy", *Administration and Society9* (August 1977): 191-218.

aquellas instituciones que controlan sus recursos legales y financieros. Entre estas instituciones se encuentran normalmente la legislatura (y más específicamente los comités políticos y fiscales importantes), el funcionario de más alto rango, los tribunales y, en el caso de los programas intergubernamentales, las instancias jerárquicamente superiores.

Una de las mayores dificultades en la implementación de los programas intergubernamentales es que las dependencias tienen que responder ante autoridades diferentes, que frecuentemente desean imponer políticas distintas. Cuando un subordinado intergubernamental se enfrenta a directrices contradictorias provenientes de sus superiores intergubernamentales y de sus autoridades inmediatas, tenderá a seguir las directrices de las autoridades que pudieran afectar en mayor medida sus recursos legales y financieros durante periodos prolongados. Por ejemplo, cuando una instancia estatal se enfrenta simultáneamente a las directrices contradictorias de una dependencia federal y de la legislatura estatal, se ve obligada, en razón de su supervivencia como institución, a ofrecer lealtad a la autoridad que tiene mayor capacidad de afectar sus intereses y que en casi todos los casos es la legislatura estatal. Sin embargo, cuando se trata de las relaciones entre una instancia estatal y sus superiores estatales, la situación no puede predecirse con tanta exactitud, porque los gobiernos locales tienen habitualmente menor autonomía constitucional frente a los estados que la que éstos tienen frente al gobierno federal.

Más allá de las dificultades que enfrentan los programas intergubernamentales, las autoridades pueden influir en las políticas de las dependencias efectuando supervisiones informales o induciendo cambios formales en los recursos legales y financieros de la dependencia. La supervisión resulta de la interacción continua de la dependencia con sus autoridades legislativas y ejecutivas, y se lleva a cabo a través de auscultaciones formales, entrevistas con el personal y los legisladores de las comisiones más importantes,

solicitudes de rutina por parte de los legisladores en relación con las quejas de los ciudadanos y otros procedimientos por el estilo. Por un lado, parece haber razones de peso para que las comisiones legislativas simpaticen crecientemente con los grupos objetivo; esto en parte obedece a la variabilidad del apoyo político de los grupos de interés, y se debe también en parte a que la conducta de muchos ciudadanos tienden a ser de quejas, reclamaciones y denuncias. Por otro lado, las autoridades legislativas que apoyan un programa regulatorio estricto pueden jugar un papel decisivo en la implementación exitosa de la ley si cuentan con recursos y con el deseo de hacerlo. Aquí nos encontramos con el muy interesante concepto de mediador *("fixer")* propuesto por Eugene Bardach. El mediador puede ser un importante legislador o un funcionario ejecutivo que controla recursos atractivos para los actores cruciales y que, además, tiene el deseo y el personal necesarios para inspeccionar de cerca el proceso de implementación y para intervenir de manera casi permanente en él.

En un nivel más formal, las autoridades tienen la capacidad de alterar o de socavar los recursos legales y financieros de las dependencias encargadas de la implementación. Algunas leyes han llegado a ser totalmente desvirtuadas por los tribunales." Asimismo, las legislaturas tienen la capacidad de revisar profundamente las leyes y de revocarlas. Pero los efectos más frecuentes son los de naturaleza indirecta. Como se ha dicho antes, casi todas las leyes son influidas por políticas que operan fuera de su dominio específico. Los cambios de cualquiera de esas políticas pueden afectar severamente el apoyo a los objetivos reglamentarios y/o a la cantidad de instancias de veto implicadas en la implementación del estatuto. La responsabilidad de una agencia y de sus partidarios legislativos consiste en estar conscientes de esas posibles ramificaciones y en asegurar que se les tenga en cuenta en "la legislación

32 Peter WolI, *American Bureaucracy* (New York: Norton, 1963): 39-40. Sin embargo, habitualmente los tribunales muestran reticencia al revocar las decisiones de la agencia.

posterior. En suma, la estrecha interrelación de las políticas aumenta enormemente la responsabilidad de los encargados de supervisar y proteger la aplicación de un estatuto particular y, por lo mismo, aumenta la probabilidad de que ese estatuto sea gradualmente erosionado por una legislación ulterior inadecuada.

Compromiso y calidad de liderazgo ,de los funcionarios responsables partidarios de la ley. Finalmente llegamos a la variable que más directamente afecta las decisiones políticas de las dependencias encargadas de la implementación, el compromiso que asumen los funcionarios frente a la realización de los objetivos normativos. Este factor incluye por lo menos dos componentes: el primero es la orientación y la prioridad que tengan tales objetivos en la escala de preferencias de los funcionarios; el segundo es la capacidad de los funcionarios para dar cumplimiento a esas preferencias, es decir, su capacidad para ir más allá de lo que se podría esperar razonablemente en el uso de los recursos disponibles. Desde luego, la importancia de las actividades y de la habilidad varía dependiendo del margen de discrecionalidad otorgado a los administradores.

El compromiso de los funcionarios de la agencia dependerá, en parte o en gran medida, de la capacidad que haya tenido la ley para institucionalizar una cierta manera de operar seleccionando a las instituciones y a los funcionarios de más alto nivel. También estará determinado por las normas profesionales y los valores personales de los funcionarios, así como por el apoyo que tengan los objetivos normativos de parte de los grupos de interés y de las autoridades del medio político en el que se desempeñan las dependencias. Por lo general, el compromiso de los funcionarios de la dependencia con los objetivos normativos y la consecuente probabilidad de que Ocurra una implementación exitosa serán mayores si la dependencia es nueva y tiene gran visibilidad hal haber sido creada después de una intensa movilización política. Sin embargo, es común que una vez transcurrido el periodo inicial, el grado de compromiso tienda a decaer, ya que las personas más comprometidas se debilitarán y

se desilusionarán a tal punto de la rutina burocrática, que deberán ser reemplazadas por otros funcionarios, seguramente más interesados en su propia seguridad que en asumir los riesgos que implica el logro de los objetivos de la política.[33]

Independientemente de su intensidad, el compromiso con los objetivos normativos contribuye poco a su consecución, a menos que vaya acompañado de la capacidad de utilizar los recursos disponibles para ese fin. Este factor, llamado frecuentemente "liderazgo", incluye elementos políticos y de gestión. Los primeros abarcan la capacidad de propiciar buenas relaciones de trabajo con las diversas autoridades, la capacidad de convencer a los opositores y a los grupos objetivo de que están recibiendo un trato justo, la capacidad de difundir hábilmente la posición de la dependencia a través de los medios de comunicación y otras habilidades en el mismo orden. La capacidad de gestión supone a su vez el desarrollo de controles adecuados para que el programa quede libre de cargos de manejo fiscal inadecuado; implica también mantener en alto la moral entre el personal y manejar el desacuerdo interno de tal forma que quienes se oponen directamente al desarrollo de la política estatutaria, sean desplazados hacia posiciones de importancia secundaria.

Sin embargo, la capacidad de liderazgo sigue siendo un concepto muy elusivo. Aunque su importancia es ampliamente reconocida sus connotaciones varían de una situación a otra; en consecuencia, resulta 'extremadamente difícil pronosticar si ciertos líderes utilizarán o no todos sus recursos en apoyo de los objetivos normativos.

4. ETAPAS (O VARIABLES DEPENDIENTES) DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Hasta ahora nuestra discusión se ha concentrado en los factores generales que condicionan el proceso de implementación en su

33 Francís Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Poliey,* 2d ed. (Bastan: Little, Brown, 1976): 94-101, se encontrará información sobre las discusiones en torno al liderazgo e ilustraciones de su importancia.

totalidad. Sin embargo, este proceso tiene que ser considerado también en sus distintas etapas: 1) los productos o decisiones de las dependencias encargadas de la implementación; 2) el acatamiento de esas decisiones por parte de los grupos objetivo; 3) los impactos efectivos de las decisiones de las dependencias 4) los impactos percibidos de esas mismas decisiones; y finalmente, 5) la evaluación que el sistema político hace de la legislación, ya sea en.forma.de.revisiones de fondo de su contenido o de intentos de revisión, Todas estas etapas son agrupadas a menudo bajo el rótulo de "circuito de retroalimentación", pero deben distinguirse dos procesos. Si a uno le interesa únicamente el grado en el que los impactos reales concuerdan con los objetivos normativos, entonces sólo resultan de interés las tres primeras etapas. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, también debería tenerse en cuenta la evaluación global que hace el sistema político de una ley dada; esto implica necesariamente analizar también las dos última etapas.

Cada una de las etapas del proceso puede pensarse como un aspecto o variable dependiente. Pero también cada una de ellas constituye un insumo para las etapas subsiguientes. Por ejemplo, el acatamiento por parte de los grupos objetivo de las decisiones de las instancias encargadas de la implementación determina en mucho la magnitud de su impacto. De la misma manera, la percepción de los efectos de las decisiones es una variable que influye significativamente en las revisiones -o en los intentos de revisión- de la ley reglamentaria.

Decisiones políticas de las dependencias responsables de la implementación: su concordancia con los objetivos normativos. Los objetivos de la ley deben traducirse en reglamentos concretos, en criterios de procedimiento para el manejo de casos individuales, en fallos específicos -como la concesión de permisos o licitaciones- y en mecanismos para hacer cumplir las sentencias o fallos. Este proceso requiere habitualmente un esfuerzo considerable por parte de los funcionarios que primero tienen que efectuar muchos análisis

técnicos para definir la mejor manera de aplicar las reglas generales a situaciones cada vez más concretas y que después tienen que hacerse cargo de aplicar las reglas a miles de casos específicos. Aunque se puede esperar que la mayoría de los funcionarios legales siga lo legalmente establecido, no se puede excluir un cierto grado de discrecionalidad. Es en el ámbito de la implementación en el que se manifiestan las concepciones personales y profesionales de los funcionarios respecto de lo que debe ser la política pública." Además, la implementación de los programas implica normalmente contratar a nuevo personal e introducir cambios en el comportamiento de los funcionarios ya involucrados. Tales cambios enfrentarán posiblemente alguna resistencia, ya que implican alterar relaciones interpersonales y hábitos de trabajo y quizá perder sumas erogadas. Por último, dado que la implementación de la mayoría de las leyes involucra a varias dependencias que manifiestan diversos grados de compromiso con el logro de los objetivos de la legislación puede esperarse que surjan problemas de coordinación y de comunicación." Por éstas y muchas otras razones, la traducción de los objetivos normativos en decisiones políticas capaces de tratar casos individuales es un proceso excesivamente complejo.

Aunque no sea por otra causa que por la existencia de desacuerdos legítimos sobre la manera en la que deben aplicarse las reglas

34 En la medida en la que la agencia cuente con personal profesional, es fundamental conceder a los individuos márgenes suficientes de maniobra para que ejerzan su experiencia y su juicio profesionales, si se desea que desarrollen sus actividades con un mínimo de entusiasmo; esto es así aun en el caso de que esa discrecionalidad entre en conflicto con el control jerárquico. Rein and Rabinovitz, *Implementation:* 11-14; Wilbert Moore, *The Professions* (New York: Russell Sage, 1970), Chapter 11; Donald Pelz and Frank Andrews. *Scientists in Organizations,* rev. ed. (Ann Arbor: Institute for Social Research, 1976).

35 Véase al respecto los siguientes textos: Van Meter and Van Horn, "The Policy Implementation Process"; Helen Ingram, "Policy Implementation Through Bargaining: The Case of Federal Grants-In-Aid", *Public Policy* 25 (Fall 1977): 499-526; Christa Aírenstetter and James Bjorkman, *Implemenuuion of a Federal-State Healtlt Program* (Berlín: International Institute of Management, 1977); Roben Thomas, "Intergovernmetal Coordination in the Implementation of Natíonaí Air and Water Pollution Policies", in: *Public Policy-Making in the Federal System,* ed. Charles Jones and Robert Thomas (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1976): 129-148.

generales a los casos específicos, ciertos desvíos resultan inevitables. Nosotros sostenemos que estas desviaciones pueden reducirse si la ley estipula objetivos precisos, si asigna la implementación a la instancia simpatizante que le conceda la más alta prioridad, si minimiza el número de posibilidades de veto y ofrece suficientes incentivos para superar la resistencia de los funcionarios reacios, si aporta recursos financieros adicionales para llevar a cabo el análisis técnico y para procesar los casos individuales y si, finalmente, ejerce influencia en las normas de decisión y en los canales de acceso. La subordinación de las decisiones políticas a los objetivos normativos depende mucho de la capacidad que tengan los grupos de electores que están a favor de la ley, así como las autoridades legislativas y ejecutivas, para intervenir activamente en el desarrollo de la implementación, complementando los recursos de las dependencias y contrarrestando la resistencia de los grupos objetivo.

Sin embargo, aun bajo tales circunstancias, tanto las dependencias encargadas de la implementación como la totalidad del sistema político suelen tener dificultades para soportar la tensión y el conflicto inherentes a cualquier aplicación del programa regulatorio riguroso durante mucho tiempo -por más de cinco años, por ejemplo. Además como ya se dijo, el apoyo que dan los grupos de electores a un programa de esa naturaleza casi invariablemente declina con el tiempo. Por ello, en el caso de programar cambios sustanciales en el comportamiento de los grupos objetivo, las autoridades y/o los funcionarios responsables deben estimar un plazo entre los cinco y los siete años, 1) para modificar, postergar o ignorar los objetivos normativos, proponiendo cambios menores en el comportamiento de los grupos objetivo, y/o 2) para reducir la oposición mediante la aportación de apoyos financieros de diverso tipo (subsidios y exenciones fiscales, por ejemplo). De hecho, es probable que sólo a través de la combinación de reglamentos coactivos y de apoyos financieros pueda mantenerse durante un largo periodo la

congruencia entre las decisiones políticas de las agencias y los objetivos normativos estrictos."

Acatamiento por parte del grupo objetivo de las decisiones políticas de las dependencias implementadoras. A pesar de que la gran mayoría de los ciudadanos suele expresar su adhesión a la ley, varios estudios sobre el acatamiento de las decisiones judiciales y las disposiciones administrativas han demostrado que, en la práctica, la adhesión está determinada habitualmente por el cálculo que hacen los individuos de los costos y beneficios relativos que les produce obedecer a los ordenamientos legales. Esos estudios indican que la decisión de acatar una norma es una función 1) de la probabilidad de que la desobediencia sea detectada y perseguida efectivamente; 2) de las sanciones vigentes para penalizar el desacato; 3) de las actitudes de los grupos objetivo frente a la legitimidad de las reglas; y 4) de los costos que supone el acatamiento a los grupos objetivo."

En el contexto de nuestro marco, la probabilidad de que el desacato sea castigado mediante sanciones severas está condicionada por la variedad y la magnitud de las sanciones previstas por la propia ley, por los recursos con los que cuentan las dependencias responsables para detectar la desobediencia, por la capacidad de los grupos de electores para supervisar y obligar al cumplimiento de las normas, por el compromiso de los funcionarios para llevar a juicio

36 La respuesta a la enmienda de 1970 sobre Aire Limpio, por ejemplo, ha involucrado ambos tipos de acción: por un lado, se han postergado repentinamente los plazos de vencimiento para la reducción de las emisiones contaminantes de los automotores, y por otro, se han otorgado apoyos financieros que incluyen créditos fiscales y préstamos baratos para la compra de equipos de control de la contaminación. A pesar de la crítica de los economistas en el sentido de que tales subsidios constituyen una asignación ineficiente de los recursos, realmente son congruentes con lo que Charles Schultze ha llamado la regla de "no hacer daño directo" de la política norteamericana. Schultze, *The Public Use of Privare Interest: 70-72.*

37 Rodgers and Bullock, *Coercion ro Compliance,* chapter 1; Nelson Rosenbaum and Míchael Fix, *Enforcing State Land Use Controls* (Washington, D.e.: Urban Institute Working Paper 1236-01, September 1977); Don Brown and Robert Stover, "Court Directives and Compliance: A Utility Approach", *American Politics Quarterly* 5 (October 1977): .465-480.

los casos de infracción y por la cantidad de posibilidades de veto contra el cumplimiento de las obligaciones. Por lo que respecta a la percepción de la legitimidad de las reglas, toda la bibliografía sobre desobediencia civil indica claramente que hay individuos que se arriesgarían a la cárcel antes que someterse a leyes que consideran injustas. Sin embargo, la mayoría tenderá a modificar aun aquellas conductas basadas en convicciones profundas, si la probabilidad de incurrir en sanciones muy severas es suficientemente alta."

Aparte de los casos de rechazo a las reglas, cualquier programa regulativo que pretenda modificar sustancialmente el comportamiento del grupo objetivo enfrentará hostilidad, cuando las personas sometidas a la regulación se empeñen en una oposición total y no acepten obedecer. Con el fin de minimizar la incidencia de conflictos tan debilitantes -así como la posibilidad de que culminen enjuicias que pongan en peligro el programa entero- los programas coactivos necesitan complementarse con el otorgamiento de apoyos financieros.

Impactos reales de las decisiones políticas: su concordancia con los objetivos normativos. A lo largo del texto nos hemos interesado en el logro de los objetivos de la legislación. Debe haber quedado claro que una ley tendrá los impacto deseados: 1) si las decisiones políticas de las instancias responsables son congruentes con los objetivos normativos; 2) si los grupos objetivo más importantes acatan esas decisiones; 3) si no se dan casos graves de "subversión" frente a las decisiones o a los impactos por causa de incompatibili-

38 Por ejemplo, después de años de desobediencia generalizada de los distritos escolares del Sur a las órdenes de abolición de la segregación racial, se logró el acatamiento en corto tiempo al otorgarse autoridad administrativa a una agencia específica, una vez que la Ley de Derechos Civiles de 1964 y una decisión judicial de 1969 autorizaron a los funcionarios de aquella agencia a imponer muy severas sanciones a los distritos locales -particularmenre, la disminución de alrededor del 67 por ciento de su presupuesto-", (Rodgers and Bullock, *Coercian Io Compliance,* chapters 2-4). Más todavía, los padres de familia acataron individualmente órdenes, a pesar de que muchos seguían considerando ilegítimos los ordenarnientos de abolición de la segregación; Douglas Gatlin, Michael Giles, and Evcrctt Cataldo, "Policy Support Within a Target Group: The Case of School Desegregation", *American Political Science Review* 72 (Septemher 1978): 985-995.

dad legal; y 4) si el estatuto incorpora una teoría casual válida que vincule las modificaciones del comportamiento de los grupos objetivo con el logro de las metas legalmente establecidas.

Aunque nuestra mayor preocupación reside en la concordancia entre los impactos y los objetivos normativos, hay dos aspectos de esta etapa del proceso de implementación que merecen alguna atención. En primer lugar, debido quizá a los cambios en las condiciones socioeconómicas o tecnológicas, la implementación de una ley puede provocar serios impactos no previstos en los objetivos normativos. Otros impactos importantes son las transformaciones de largo plazo en la fuerza política de los grupos de interés en competencia. Por ejemplo, la movilización de grupos de electores en favor de estatutos reglamentarios estrictos puede dar origen a organizaciones políticas viables en ciertas localidades, que pueden lograr que algunos de sus miembros sean elegidos para' ocupar cargos locales y, en consecuencia, modificar una amplia variedad de programas locales.>

Impactos percibidos: su concordancia con los objetivos normativos y con los valores de las élites políticas importantes. A pesar de que el interés primordial de los estudiosos y los funcionarios profesionales pueda centrarse en los impactos *reales* de las decisiones políticas de las organizaciones gubernamentales, este tipo de impactos suele ser muy difícil de medir. Aún más lo realmente importante en la evaluación son los impactos *percibidos* por los grupos de electores y por las autoridades del sistema político.

Nosotros sostenemos que los impactos percibidos son una función de los impactos reales, mediados por los valores del observador. En términos generales, es de esperar que exista un alto grado de correlación entre la evaluación inicial que un actor hace de una ley y su percepción y evaluación de los impactos." Para ser más

39 Browning and Marshall, "Implementation of Model Cities and Revenue Sharíng".

40 Para ver qué evidencias existen en apoyo a esta posición, consúltese: Daniel Mazmanian y Paul Sabatier, "The Role of Attitudes and Perceptions in Po!icy Evaluation by

específicos, un actor que no apruebe los impactos (percibidos) de una cierta ley, tenderá 1) a considerar que esos impactos son incompatibles con los objetivos normativos, 2) a pensar que la leyes ilegítima, y/o 3) a cuestionar la objetividad de los datos del impacto. Esta afirmación se basa en la teoría de la disonancia cognoscitiva y, especialmente, en el corolario de que un actor tenderá a rechazar cualquier insinuación de que los impactos de una ley legítima puedan ser indeseables."

Magnitudy dirección de la retroalimentación políticafinal. Modificaciones a la ley. De la misma manera que la promulgación de un. estatuto debe considerarse como el punto de partida del análisis de la implementación, la revisión de esa ley o los intentos de revisión más importantes deberían ser vistos como la etapa culminante del proceso -Ia cual, puede repetirse varias veces. La magnitud y la dirección de las modificaciones -o de los intentos de modificación- de los decretos regulatorios estarán determinadas por los impactos percibidos de las actividades realizadas por la dependencia, por los cambios en las prioridades políticas del público y de las élites políticas -cambios que son producto de las transformaciones en las condiciones socioeconómicas-, por los recursos políticos de los grupos en competencia y por las posiciones estratégicas de las autoridades partidarias u opositoras de la ley.

En este sentido se hacen necesarias algunas obeservaciones. En primer lugar, durante los cinco o siete años posteriores a la promulgación de la ley básica, un "mediador" (para usar el término de Bardach) puede jugar un papel absolutamente determinante para impedir su revisión. Pero después. a los diez o quince años, lo que

---

Attentive Elites: The California Coastal Commissions", in *WIl)' Policies Succeed 01' Fail,* by Helen Ingram and Dean Mann, Vol. VIII of Sagc Yearbook in Polines and Public Policy (Beverly HiUs, Calif.: 1980).

41 Por ejemplo, cerca del 60 por ciento de los funcionarios de las escuelas sureñas que percibían como indeseables los impactos previstos de la abolición de la segregación en las escuelas, justificaban su desacato sobre la base de que las órdenes de los tribunales eran ilegítimas (Rodgers and Bullock, *Coercion 10 Compliance:* 70-74). Para una visión de la disonancia cognoscitiva, véase: Roger Brown *Social Psychology* (New York: Macmillan, 1965): 584.604.

prevalece es el equilibrio de las fuerzas electorales, al que subyacen los cambios en las condiciones sociales, económicas y tecnológicas. La razón es que, a pesar de todo, cualquier mediador individual, independientemente de sus recursos o de su habilidad, está sujeto a la derrota electoral, al retiro y a la muerte. Teniendo como base nuestras hipótesis sobre la declinación que a la larga se observa en el apoyo de los electores hacia la regulación rigurosa y sobre la incapacidad de nuestro sistema político de soportar la oposición intensa que ejercen los intereses legítimos durante periodos promulgados, concluimos que las leyes reglamentarias estrictas serán invariablemente revisadas y tenderán a deslizarse en alguna suerte de subsidios en favor de los que llevan la carga onerosa de la decisión. En consecuencia, sostenemos que sólo mediante la combinación de políticas distributivas y reglamentarias es como pueden obtenerse cambios permanentes en el comportamiento del grupo objetivo.

Implicaciones del marco de análisis

Hasta este punto hemos examinado las variables relacionadas con el problema al que se enfrenta una ley, así como las variables legales y las variables políticas que condicionan el proceso de implementación. Se ha propuesto a lo largo de la discusión varias hipótesis, muchas de las cuales se refieren a las políticas regulatorias tradicionales, tales como las que tienen que ver con los derechos civiles, con la protección ambiental y del consumidor y con la seguridad de los trabajadores. Esta sección final presenta un panorama general del marco conceptual, analizando algunas de sus premisas, mostrando cómo puede utilizarse para hacer estimaciones sobre el desempeño de la implementación, presentando algunos escenarios en los que se muestre cómo pueden interactuar las variables a lo largo del tiempo y señalando que el marco puede aplicarse a una amplia gama de políticas públicas fuera del ámbito regulatorio tradicional.

En su ensayo, que fue uno de los primeros intentos de integración conceptual de la bibliografía sobre la implementación, Rein y Rabinovitz proponían que tres fuerzas o "imperativos" básicos condicionaban el proceso de implementación: el imperativo legal (con su énfasis en la intención de la ley), el imperativo racional-burocrático (con su preocupación sobre la viabilidad, la consistencia y el mantenimiento de la organización) y el imperativo consensual (con su insistencia en los grupos de interés afectados por la legislación). Aunque nuestro marco ha incorporado esos tres factores, su énfasis se ha concretado en el imperativo legal. Existen para ello por lo menos dos razones, una de orden empírico y la otra de orden normativo.[42]

Por unlado, pensamos que los académicos de la "era conductista" han tendido a ignorar la importancia de las variables legales. Nuestro desacuerdo no está relacionado con su interés en el comportamiento, sino con su capacidad para darse cuenta de que gran parte del comportamiento burocrático se explica por la estructura legal o por la ausencia de tal estructura. La segunda razón para concentrarnos en el imperativo legal surge de la convicción de que, en la medida de lo posible, las decisiones políticas fundamentales de un régimen democrático deben ser tomadas por funcionarios electos y no por servidores públicos designados. Así es que uno de los objetivos de nuestro modelo ha sido mostrar los mecanismos por medio de los cuales los legisladores y las autoridades más relevantes pueden afectar formalmente el proceso de implementación a través del diseño normativo y, por otro lado, identificar las variables no normativas que podrían impedir de manera definitiva el logro de los objetivos.

Con esa misma finalidad proponemos una lista de verificación y control que puede ser utilizada por el personal legislativo y por quienes intervienen en la formación de las leyes, para estimar la

42 Aquí se hace evidente nuestra deuda intelectual con Thcodore Lowi, *The End of Liberalism* (New York: W.W. Norton, 1969).

probabilidad de que la ley alcance sus objetivos." Al hacer esta propuesta estamos simplificando hasta cierto punto la situación, ya que partimos de dos premisas relacionadas con la tratabilidad del problema: '1) que la ley pretende lograr un cambio en el comportamiento del grupo objetivo y 2) que existe una teoría razonablemente válida que vincula los cambios de ese comportamiento con la "solución" del problema que enfrenta la ley; en otras palabras, la mayor dificultad que encaran quienes formulan las leyes es obtener el acatamiento de los grupos objetivo.

1. ¿Han sido formulados con claridad los objetivos normativos? En caso de tratarse de múltiples objetivos, ¿se les jerarquiza con precisión de acuerdo con su importancia? Más aún, si la ley se asigna a una dependecia ya existente, ¿se indica la prioridad relativa que deben tener los nuevos objetivos en la totalidad de sus programas?
2. ¿Realmente la ley incorpora una teoría casual válida?
3. ¿La ley aporta recursos financieros suficientes a las instituciones encargadas de la implementación, de tal forma que puedan realizar los análisis técnicos necesarios, aplicar los objetivos generales a miles de casos particulares y verificar el acatamiento de los grupos objetivo?
4. ¿Minimiza la ley el número de instancias de veto en y entre las instituciones encargadas de la implementación? ¿Ofrece suficientes sanciones e incentivos a sus operadores y a los grupos objetivo? En caso de referirse a una función reguladora, ¿la ley ofrece exenciones fiscales u otras formas de compensación a los miembros de los grupos objetivo que resulten particularmente afectados por los fallos judiciales y administrativos?

43 Acerca de la necesidad de realizar estimaciones sobre el proceso de implementación, consúltese: Hargrove, *The Missing Link*, chapter 1; Bardach, *The Implementation Game:* 254-267.

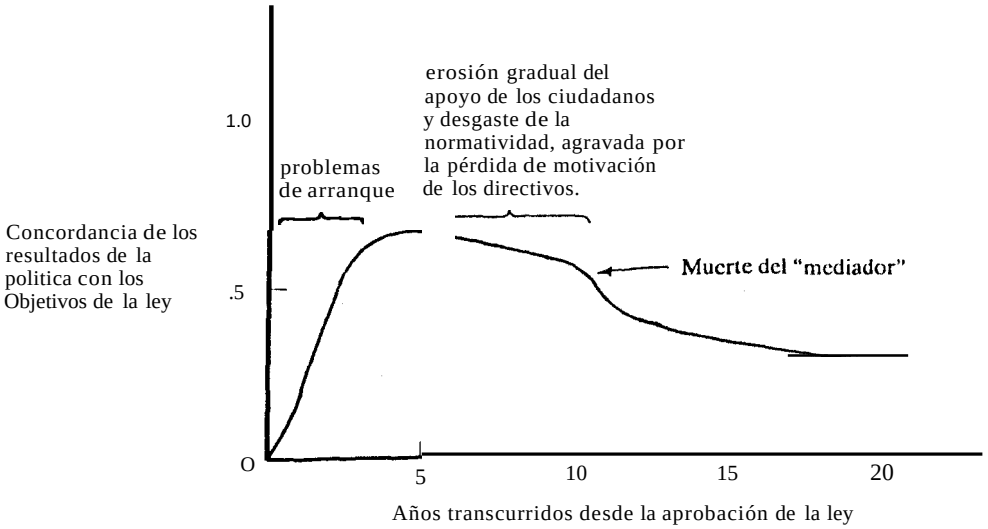
5. ¿Concuerdan las normas de decisión contenidas en la ley con los objetivos normativos? Por ejemplo, ¿hacen descansar el peso de la prueba en los grupos objetivo? ZOtorgan tanta autoridad como es posible dentro de las instituciones responsables a aquellos funcionarios que es previsible apoyen más resueltamente los objetivos? ¿Hace depender la concesión de permisos o licitaciones de fallos específicos congruentes con los objetivos normativos?
6. ¿La ley asigna la responsabilidad de la implementación a instituciones que apoyen decididamente sus objetivos y que con mayor probabilidad otorgarán alta prioridad al programa? Más específicamente, ¿es posible crear una institución nueva que administre el programa o bien asignarlo a una institución prestigiosa ya existente que ofrezca apoyo a los objetivos y esté en busca de un nuevo programa?
7. ¿Maximiza la ley las oportunidades de que sus partidarios, ajenos a las instancias de gobierno, participen activamente en el proceso de implementación? En particular, ¿aporta bases legales para que los partidarios intervengan activamente en los procedimientos de la institución y puedan apelar contra las decisiones de la misma ante los tribunales? ¿Permite la ley que organizaciones independientes y prestigiosas realicen evaluaciones para supervisar el grado de congruencia entre las decisiones de la institución, los impactos de esas decisiones y los objetivos normativos? Por último, ¿es posible concentrar de alguna manera la supervisión legislativa en manos de legisladores partidarios de la ley?
8. ¿Qué probabilidad existe de que en el futuro previsible ocurran cambios en las condiciones socioeconórnicas o tecnológicas que pudieran debilitar el apoyo político a los objetivos normativos? En caso de que el logro de esos objetivos dependa de la innovación tecnológica, ¿qué medida adopta le ley para fomentar ese progreso?

9. ¿Qué puede hacerse para contrarrestar la atención fragmentaria y de corto plazo que presentan los medios de comunicación y el público? En particular, ¿es posible convencer a algunos de los medios más importantes de que contraten reporteros especializados para cubrir el problema general al que se enfrenta la ley?
10. ¿Qué medidas pueden adoptarse para activar a los electores que sean partidarios en potencia y para asegurar que los grupos que apoyan la ley cuenten con personal y recursos para dar seguimiento y participar activamente en el proceso de implementación?
11. ¿Qué puede hacerse para asegurar que las autoridades legislativas y ejecutivas que apoyan el estatuto supervisen e intervengan activamente en el proceso de implementación? En especial, ¿existe alguna persona con personal y recursos suficientes para fungir efectivamente como tal? Aún más, ¿qué puede hacerse para asegurar que la legislación que afecte áreas políticas sensibles no socave los objetivos estatutarios y para que los ensayos de revisión del estatuto no lo desvirtúen?
12. ¿Puede hacerse algo para designar a funcionarios encargados de la implementación que no solamente se comprometan a lograr los objetivos normativos, sino que tengan además habilidades de gestión y de manejo político superiores al promedio?

Las respuestas a estas preguntas deberían permitir hacer una estimación adecuada de la probabilidad de que las decisiones políticas de las instituciones sean congruentes con los objetivos normativos y de que los grupos objetivo realmente acaten esas decisiones hasta que los objetivos se alcancen.

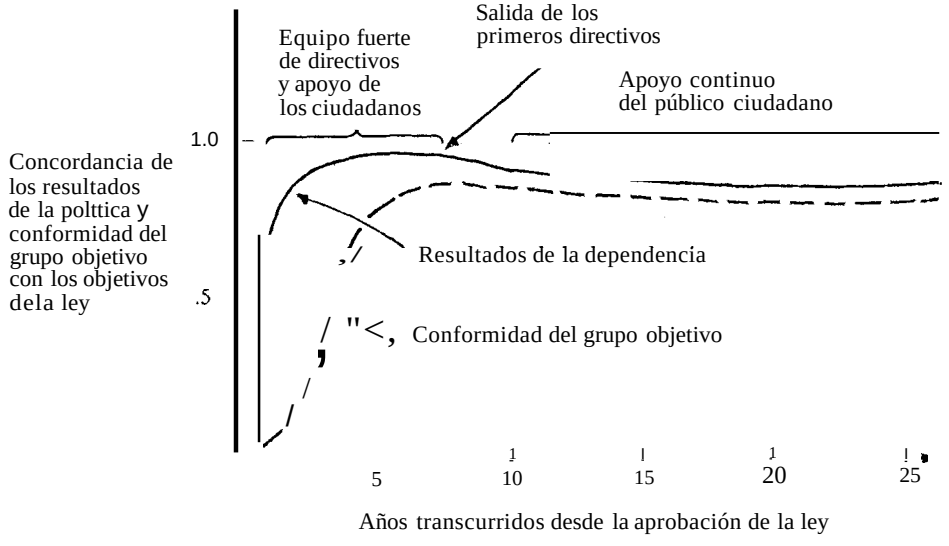
La cantidad de factores involucrados en el proceso es, claro está, imponente. Para dar algunos ejemplos concretos de la forma en la que la implementación de un estatuto pasa de las etapas de decisión

hasta las de revisión, y de cómo interactúan a lo largo del proceso las variables normativas y las variables políticas, presentamos tres posibles escenarios del proceso de implementación en las figuras 2 a 4. Estas tramas deberán considerarse como imágenes plausibles de los resultados del proceso, dados los valores estipulados de las variables previamente seleccionadas. En los tres casos se presupone el cumplimiento de la condición de que una teoría casual válida sustenta la ley.



La ley estipula con claridad los cambios signiñcativos en el comportamiento. A pesar de que se otorgan a la principal dependencia responsable extensos poderes. ésta tiene que abrirse paso a través de los gobiernos estatal y local y, además, depende de corporaciones privadas para el desarrollo de las nuevas tecnologías que se necesitan para alcanzar los objetivos norrnauvos. En SUI11a, hay una cantidad considerable de posibilidades de veto. La dependencia principal cuenta al principio con personal muy comprometido con la ley, pero el entusiasmo lo conduce a la proposición apresurada de reglamentos, lo que debilita la credibilidad de la organización encargada. A ello se añade la declinación del nivel de compromiso de los funcionarios a medida que el personal entusiasta se agota Y renuncia, acarreando su reemplazo por personal con una orientación más profesionaí y gerencial. ansioso por reducir el conflicto con los grupos objetivo. Entretanto, disminuye el apoyo de los electores con el tiempo y la oposición organizada se exacerba por la decadencia de la economía en general. Sin embargo, los esfuerzos de la oposición por desvirtuar el estatuto son bloqueados en el Corto plazo por un "mediador" muy hábil, Este mucre finalmente y la leyes sometida a una revisión profunda, aunque no es revocada totalmente. La ley da lugar a un cambio profundo en el comportamiento, que, sin embargo, resulta insuficiente para alcanzar los objetivos formales. Pero la concordancia de las decisiones políticas de las dependencias encargadas de la implementación con los objetivos normativos decae con el tiempo, especialmente después de la muerte del "mediador": en consecuencia, se advierte cierta erosión en los impactos.

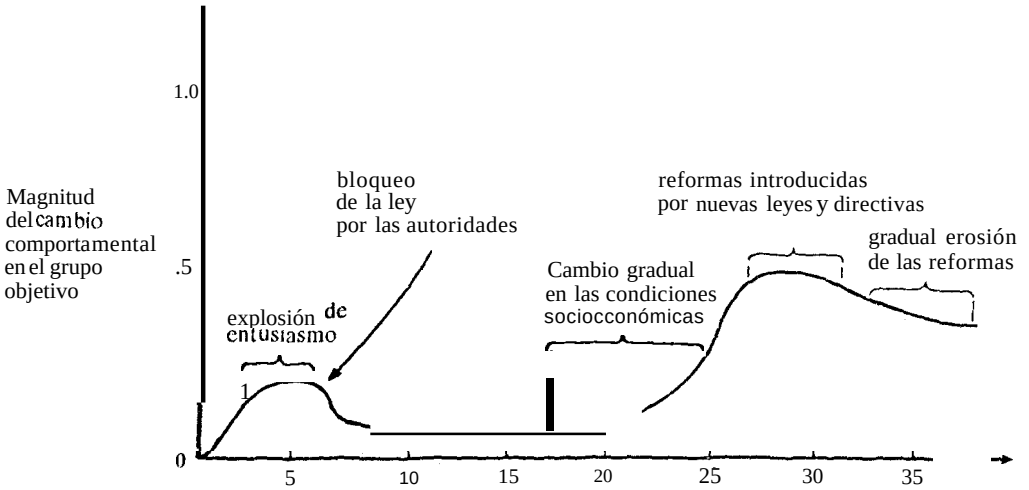
FIG. 2. *Escenario de erosión gmduo!.*



Enfrentando un conjunto de problemas bastante limitado y bien definido, los proponentes del reglamento movilizan suficiente apoyo público y legislativo para la promulgación de una ley fuerte a cargo de una nueva institución; ésta goza virtualmente de jurisdicción exclusiva sobre el área del problema. Se provee inicialmente a la institución de funcionarios muy comprometidos con sus objetivos. Los funcionarios, respaldados por un fuerte apoyo del público y del electorado, establecen rápidamente políticas consecuentes con los objetivos. La conformidad por parte de los grupos objetivo es grande, en parte porque el desacato resultaría muy evidente yen parte porque el personal de la institución encargada está siendo apoyado por grupos de electores partidarios del estatuto. Después de unos años, el personal original abandona el programa para dedicarse a tareas más estimulantes; no obstante. la congruencia entre las decisiones institucionales, la adhesión del grupo objetivo y los objetivos normativos sigue siendo muy alta, debido a la naturaleza limitada del problema, al apoyo permanente del público y de grupos de electores, a que no se observa ningún descenso importante en la economía local y a que el programa sigue recibiendo apoyo de los legisladores locales. Como el acatamiento del grupo objetivo está directamente relacionado con el logro de los objetivos normativos, la ley sigue produciendo a lo largo del tiempo los impactos deseados. En contradicción con la opinión generalizada de que la reglamentación gubernamental es ineficaz, este escenario no es un cuento de hadas, sino que guarda un estrecho parecido con muchas experiencias de regulación

FIG. 3. *Escenario de la regulación exitosa.*

Como se muestra en los escenarios, la implementación exitosa a corto plazo depende especialmente de la fuerza de la ley y, muy en particular, del grado de integración de las autoridades, del compromiso de los funcionarios institucionales, de la presencia de un "mediador" y de los recursos de diversos grupos de electores. Sin embargo, a la larga los factores que probablemente resultan más determinantes son las condiciones socioeconómicas cambiantes y la capacidad de los grupos de electores comprometidos para inter-



. En este caso, los objetivos de los proponentes del reglamento no han sido incorporados a la ley, debido a la existencia de numerosas posibilidades de veto durante el proceso legislativo. Las varias negociaciones tienen como resultado objetivos ambiguos que para la institución responsable se traducen en autoridad legal muy incierta y pocos recursos financieros. Aunque Jos proponentes del reglamento puedan controlar al principio el reclutamiento del personal y, por lo mismo, interpretar de manera agresiva los ordenamientos imprecisos, sus esfuerzos se ven pronto bloqueados por las aut?ridades, a causa de lo cual terminan por renunciar. La instancia responsable cae en un prolongado penado de actividad lenta y, en términos generales, poco efectiva. Sin embargo, las condiciones socioeconómicas cambiantes ocasionan que aumente considerablemente el número de los partidarios del reglamento, los cuales quedan en posibilidad de fortalecer significativamente el mandato legislativo. Este periodo de reforma es también señalado por cambios importantes en el personal de la ˋmstitucion, con el resultado de que por un tiempo la institución intenta modificar con cierta eoactividad el comportamiento de los grupos sometidos al reglamento. No obstante, transcurridos algunos años, hace su aparición el patrón conocido de apoyo declinante y oposición creciente, lo (\lIe obliga a que la dependencia promueva políticas más cautelosas aunque no tan ineficaces como las de su periodo de somnolencia.

FIG. 4. *Escenario de rejuvenecimiento.*

venir efectivamente en el proceso. Para resumir enlistando las condiciones mínimas, podemos sostener que una ley o cualquier otra decisión política que pretenda *lograr* una modificación significativa del statu quo, alcanzará con mayor seguridad las metas propuestas si se cumplen las siguientes condiciones:

1. Si la legislación u otras directrices legales establecen objetivos claros y consistentes -o si, por lo menos, aportan criterios sólidos para resolver los conflictos inherentes al cumplimiento de las metas.

2. Si la legislación incorpora una teoría adecuada que identifique los principales factores y vínculos casuales que influyen en la realización de los objetivos políticos y si otorga a los funcionarios responsables autoridad suficiente sobre los grupos objetivo y otros mecanismos de influencia para alcanzar, por lo menos potencialmente, las metas deseadas.
3. Si la legislación estructura el proceso de implementación de manera tal que maximice la posibilidad de que los funcionarios responsables y los grupos objetivo se desempeñen de acuerdo con lo deseado.
4. Si los mandos superiores de la institución responsable poseen considerable capacidad política y de gestión y si están comprometidos a lograr las metas normativas.
5. Si el programa recibe, a lo largo del proceso de implementación, apoyo activo de parte de grupos organizados de electores y de legisladores de importancia decisiva (O bien, de altos funcionarios) y si los tribunales ofrecen su apoyo o, por lo menos, se mantienen neutrales.
6. Si la prioridad relativa de los objetivos normativos no es socavada a la larga por el surgimiento de políticas públicas adversas, o por transformaciones socioeconórnicas tan importantes que debiliten la teoría casual o el apoyo político en que la ley se basa.

ROI3ERT P. STOKER

7. Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas

LOGRAR LA implementación de las políticas en un sistema federal de ejercicio del poder, significa superar una competencia entre valores. Por un lado, hay quienes valoran la centralización del liderazgo, debido a las ventajas que ofrecen las iniciativas nacionales: la escala, la participación en los costos, la coherencia y la coordinación. Por el otro, hay quienes prefieren la dispersión de la autoridad en el proceso de la implementación, porque puede constituir una defensa contra los excesos del gobierno nacional y permite que las iniciativas nacionales se adecúen mejor a los cambios que se producen en los problemas, así como a la diversidad de perspectivas en las jurisdicciones locales.

Esta contienda entre valores se refleja en las concepciones actuales acerca del proceso de implementación. Valorar por sobre otros aspectos el liderazgo centralizado, significa adoptar un punto de vista vertical descendente acerca de la implementación. Desde esta posición, la sabiduría y la legitimidad residen en el gobierno nacional y la tarea del análisis consiste en determinar "el grado hasta el cual se lograron con el tiempo los objetivos establecidos legalmente, así como las razones para que ello ocurriera" (Sabatier,

* Publicado orizinalmentc con el titulo "A Regimc l-rarnework tor Implementanon Anaíysis: Cooperation and Reconciliation of Federalist Imperatives", en *Policy Studies Rcview,* vol. 9, n. 1, 1989, pp. 29-49. Traducción al español de Gloria Elena Bernat.

1986). Por el contrario, valorar la dispersión de la autoridad implica examinar la implementación partiendo de la base hacia la cúspide. En este caso, el conocimiento es particular y se circunscribe a las situaciones específicas; la tarea del análisis consiste en comprender los problemas, los puntos de vista y la interacción de quienes participan en la implementación, situándose en el momento y lugar precisos en los que los programas públicos hacen contacto con los ciudadanos (Berman, 1978; Elmore, 1982; Lipsky, 1980; Weikart y Banet, 1976). Así pues, la selección de un modelo conceptual del proceso de implementación supone optar por hacer énfasis en un valor federalista en detrimento de otro.

Es tan alto el costo de elegir un modelo conceptual, que poco puede aportar la acumulación de conocimientos alcanzada a través del trabajo teórico. Como ocurre con el proceso mismo de implementación, la tercera generación de investigaciones sobre la implementación (Goggin, 1986) debe aprender a reconciliar estos valores en competencia, ya que ambos resultan esenciales para la implementación en un sistema federal. Una posibilidad de reconciliación reside en la construcción de marcos conceptuales sintéticos a partir de elementos seleccionados de los enfoques "de arriba hacia abajo" y de "abajo hacia arriba" (véase, por ejemplo, Elmore, 1985; Lester, Bowman, Goggin y O'Toole, 1987; Sabatier, 1986). Conscientes de las predilecciones de cada enfoque, estos intentos de síntesis buscan el equilibrio, tomando prestados elementos de ambos. El enfoque que asume este ensayo es diferente en alguna medida; propone un marco para el "régimen de la implementación" que conjunta las dos explicaciones, aparentemente contradictorias, elaboradas en torno al desempeño de la implementación. La ventaja que ofrece esta propuesta en relación con el desarrollo de la teoría, consiste en la combinación de elementos normativos y positivos de ambas explicaciones en un solo marco de referencia que resulta mucho más completo.

Las explicaciones que el marco para el régimen de la implementación pretende combinar, han sido entresacadas de la literatura sobre implementación y representan aspectos cruciales de las perspectivas "de arriba hacia abajo" y "de abajo hacia arriba".' Una de ellas proviene de un modelo "instrumental" que concibe a la implementación como medio para llevar a efecto las órdenes de la autoridad superior. Este punto de vista valora la autoridad central y atribuye las características del desempeño a la complejidad del proceso de implementación. La otra explicación fue tomada de un modelo de "adaptación" que valora la dispersión de la autoridad y analiza la implementación a partir de la base. Desde esta otra perspectiva, el desempeño es una consecuencia del contexto estratégico en el que tiene lugar la implementación. Los analistas tenderían de buen grado a yuxtaponer ambas posiciones como modelos incompatibles del proceso de implementación y a seleccionar aquel que consideraran más apropiado para un contexto dado. En contraste, el marco para el régimen de la implementación que se propone aquí incorpora ambos enfoques.

El análisis del régimen y el proceso de implementación

Un régimen de implementación es aquel que regula las actividades del proceso. Un régimen es un ordenamiento político que institucionaliza valores importantes para la toma de decisiones públicas (Elkin, 1986); pero un régimen es, también, un ordenamiento organizativo, que ayuda a definir y a consolidar los valores políticos que le son inherentes. Por lo tanto, un régimen de implementación puede ser considerado como un arreglo entre los participantes en la implementación, que identifica los valores que deben acatarse

1 Sería preferible reconciliar las perspectivas "de arriba hacia abajo" y "de abajo hacia arriba" de manera directa y completa. Sin embargo, la diversidad de investigaciones que se han producido al amparo de tales denominaciones, hace poco viable esa pretensión.

durante ese proceso y proporciona un marco organizativo para la promoción de los valores.

Por ejemplo, cuando se implementa a través de mecanismos similares a los de mercado, puede decirse que la política promueve valores tales como la "soberanía de los consumidores" o la "eficiencia". Pero un régimen similar al de mercado es más que una declaración de deseos; deben existir de por medio un cierto ordenamiento organizativo capaz de generar un contexto donde los valores del régimen puedan ser realizados. Las decisiones del lado del consumo -por ejemplo mediante vales de educación-, son de poca ayuda a la soberanía del consumidor y a la eficiencia, si se toman ignorando la calidad de los productos o las alternativas de consumo. En este contexto, la sola distribución de vales no constituye un régimen similar al mercado; los arreglos organizativos deben vincular los valores del proceso con sus prácticas específicas.

En el nivel organizativo, un régimen es un sistema de reglas, normas y procedimientos que gobierna la interacción de los participantes con el fin de dar cumplimiento a alguna decisión colectiva. El régimen puede alterar los costos de las transacciones, la disponibilidad de información o el nivel de incertidumbre en el proceso de toma de decisiones (Axelrod y Keohane, 1985); puede, también, promover la cooperación, haciendo que la relación entre los participantes adquiera regularidad y predictibilidad. El contexto político donde tiene lugar la implementación está determinado, en gran medida, por los arreglos organizativos del régimen: ¿Quién está en posición de influir en el resultado del proceso de implementación? ¿Quién debería ser consultado -yen qué circunstancias-? ¿Qué información se comparte con quién? ¿Cuáles son las pautas del comportamiento aceptable? ¿Cómo se hacen valer las normas y los procedimientos?

Algunos aspectos importantes del marco conceptual del régimen de implementación *(implementation regime framework)* han sido tomados de la literatura sobre la cooperación internacional

(Axelrod y Keohane, 1985; Keohane, 1984; Oye, 1985; Young, 1980).2 Esos trabajos consideran que la coordinación en política internacional es un problema estratégico; a pesar de la diversidad de puntos de vista y de intereses, de la incertidumbre y de la autoridad compartida, diversos gobiernos independientes se ven en la necesidad de cooperar para satisfacer sus intereses mutuos. El marco para el régimen de la implementación traslada este problema a la implementación de las políticas nacionales en un contexto federal; la implementación intergubernamental requiere cooperación. No obstante, durante el proceso de implementación el federalismo genera tensiones que no son fáciles de superar, que amenazan el liderazgo que ejerce el gobierno nacional y que llegan a dificultar, inclusive, la implementación de políticas que prometen beneficios generalizados.

Los regímenes son moldeados por "principios potencialmente conflictivos" que pretenden orientar la toma de decisiones públicas (Stone, 1987, p. 269). Un régimen federalista debe conciliar las preferencias contrapuestas en torno al liderazgo centralizado o a la autoridad dispersa durante la implementación. Éste es un problema típico de las políticas que elabora un gobierno nacional en un Estado federal caracterizado por una economía política liberal. En este contexto, la autoridad se fragmenta entre el mercado y el Estado y en el interior de la estructura misma del Estado. Así, la implementación de la política

2 Aunque las subdivisiones disciplinarias de la ciencia política parecerían desmentirlo, existe alguna analogía entre los problemas que conlleva la organización de la cooperación en la comunidad internacional y los problemas para gobernar un estado federal, en particular si éste se caracteriza por una economía polúica liberal. Los problemas se asemejan en la medida en la que no existe una sola autoridad que domine por completo la implementación de la política; lo habitual es que exista una distribución dispersa de la autoridad, con la posibilidad cercana de que surjan conflictos entre las partes interesadas. Aunque los analistas internacionales puedan pensar que el ejercicio doméstico del poder es menos difícil debido a la limitación de la violencia, al respeto que se tiene hacia los derechos de propiedad y los contratos y a la estructura constitucional, la percepción del ejercicio nacional del poder como una tarea sencilla se basa, parcialmente, en el mito de la implementación automática. La implementación doméstica comparte una característica esencial con la política internacional: la necesidad de manejar el conflicto y la cooperación en un contexto de autoridad difusa para lograr los objetivos de la política.

requiere un arreglo intergubernamental que conjunte los medios y los fines del proceso de implementación.

A pesar de que la implementación tiene lugar dentro de un sistema establecido de ejercicio del poder, nuestro marco para el régimen presupone que se debe fomentar la cooperación al interior del proceso de implementación. Esta hipótesis desafía las ideas sobre el "federalismo cooperativo" que se remontan a los Fundadores. Vincent Ostrom (1987, p. 129) afirma que "la premisa fundamental de un federalismo cooperativo" fue enunciada por Alexander Hamilton (p. 129). Discutiendo la posibilidad de la coordinación política entre los gobiernos nacional y estatales en asuntos fiscales, Hamilton aseveraba:

> Puesto que ninguno puede controlar al otro, cada uno tendrá un interés evidente y razonable en la autocontención recíproca. Y ahí donde exista un interés común inmediato, podremos contar confiadamente con su operación. (*Federalist* 36, citado en Rossiter, 1961, p. 221. El énfasis corresponde al original.)

La premisa del federalismo cooperativo, expresada en la declaración de Hamilton, supone que el interés mutuo es una condición suficiente para la coordinación política en un sistema federal de ejercicio del poder. Esta premisa tiene que ser reexaminada a la luz de la teoría reciente sobre los problemas de cooperación y coordinación política entre actores independientes. Mancur Olson (1971) asevera que la provisión de bienes públicos es una tarea problemática, aun en los casos en los que existe interés mutuo. Los estudios sobre el régimen internacional sugieren que hay ciertas condiciones contextuales específicas que facilitan el desarrollo de vínculos de cooperación entre gobiernos independientes. Lo que resulta más importante aún, es que la literatura llega a identificar acciones capaces de acrecentar la viabilidad de la cooperación.

Desde la perspectiva del marco de análisis del régimen, la tarea esencial de la implementación consiste en crear un contexto que

haga posible de que los participantes cooperen para conseguir los objetivos de la política, a pesar de la ausencia de una autoridad dominante. No se presupone que la cooperación se derive automáticamente del interés mutuo que puedan tener los participantes en la implementación; en consecuencia, se analiza el proceso de implementación con el propósito de determinar si existe un contexto o mecanismos idóneos que amplíen los incentivos para la cooperación. Es este énfasis en la cooperación lo que distingue a nuestro marco para el régimen de las perspectivas ya desarrolladas en torno al problema de la implementación.' Los enfoques verticales, "de arriba hacia abajo", privilegian la obediencia por encima de la cooperación. En cambio, los enfoques que parten de la base hacia la cúspide se concentran en la resolución de conflictos, pero no llegan a cuestionarse acerca de la manera en la que los participantes en la implementación podrían realizar su interés mutuo a través de la cooperación.

En las siguientes secciones se presenta el marco del régimen de implementación. Para comenzar, se precisan los elementos de la teoría de la implementación que se incorporan al marco, a través de la exposición de dos "modelos parciales" (Allison, 1971, p. 275) del proceso de implementación. A fin de comparar las explicaciones acerca del desempeño de la implementación que ofrecen esos modelos parciales alternativos, se interpretan, desde la perspectiva de cada uno de ellos, algunos aspectos de la muy conocida iniciativa sobre la Administración para el Desarrollo Económico (Economic Development Administration, [DA) de Oakland, estudiada por Pressman y Wildavsky.' Posteriormente, se presenta el marco del régimen de implementación como una alternativa que combina elementos esenciales de ambos modelos parciales; asimismo, se

3 Aunque se ha hecho mención de los regímenes en la literatura sobre implementación (véase Sabatier y Klosterman, 1981), la idea no ha sido desarrollada nunca de manera cabal como un marco conceptual de análisis,

4 Quienes no estén familiarizados con el caso podrían examinar el trabajo de Pressman y Wildavsky, 1983, especialmente los capítulos I al 4.

reinterpreta el caso de Oakland, destacando los problemas habidos en el desarrollo de un régimen más adecuado de implementación. En la sección con la que concluye el ensayo se discuten las implicaciones del análisis de la implementación desde la perspectiva del régimen.

Una perspectiva instrumental de la implementación

El modelo instrumental ve a la implementación como un proceso de producción; su propósito consistiría en producir, con eficiencia y fidelidad, los resultados de la política esperados por quienes la formularon. La implementación comienza en la cúspide y sigue un curso descendente a través de una jerarquía de organizaciones, a medida que los resultados de las decisiones de cada organización se convierten en insumos para el siguiente nivel en la escala. La iniciativa política federal es el catalizador que provoca que el responsable federal de la implementación elabore los detalles y requisitos del programa. Estos requisitos federales se convierten en un insumo para aquellos participantes en la implementación encargados de formular los programas estatales o locales.

La implementación es un proceso problemático, debido a que durante ella se producen múltiples ocasiones de error en la comunicación o de distorsión de las intenciones de quienes formulan las políticas. En el nivel federal, la insubordinación o el aletargamiento burocráticos pueden desviar o descarrilar cualquier iniciativa gubernamental (Baum, 1984; Edwards, 1980; Montjoy y O'Toole, 1979). En el nivel intergubemamcntal, el federalismo puede acarrear la desviación o la modificación de las intenciones federales originales (Berman, 1978; Derthick, 1972; Elmore, 1978; O'Toole y Montjoy, 1984; Van Horn y Van Meter, 1976). El problema que se plantea consiste en saber si el programa, tal y como se le implementa, es congruente con los objetivos de quienes formularon la política, si es meramente simbólico, o si no se ejecuta en absoluto.

El fundamento normativo de este modelo descansa en la democracia, un punto de vista acerca del proceso de toma de decisiones que define y separa muy estrictamente la implementación de la formulación de las políticas. Se considera que la elaboración de las políticas es legítima cuando sus objetivos son diseñados justamente por representantes electos (Redford, 1969). La implementación se limita a la transformación fiel y eficiente de los objetivos de la política en acciones (Thompson, 1984). Por consiguiente, la desviación respecto de la visión original de quienes formularon la política se considera como un comportamiento disfuncional, resultante de motivaciones políticas ilegítimas.

Con el fin de evitar esas influencias ilegítimas, quienes elaboran las políticas pueden intentar "programar" la implementación por medio de la especificación detallada del comportamiento deseado y prever las probables contingencias (Berman, 1980; Sharp, 1981). Desde luego, el problema de programar el comportamiento de los participantes en la implementación puede reducirse a su mínima expresión si el diseño de la política contempla una selección estricta de los participantes, quienes deben estar muy comprometidos con el objetivo de la misma (Sabatier y Mazmanian, 1983). Aquellos aspectos de la iniciativa que no puedan programarse, deberán ser objeto de una estrecha supervisión y de correcciones permanentes por parte de un mediador *(fixer)*, en cuanto se detecte algún comportamiento desviado (Bardach, 1977).

ELABORACIÓN DEL MODELO INSTRUMENTAL

El modelo instrumental contempla un conjunto de participantes que eligen, a su vez, entre dos comportamientos alternativos: 1) cooperar en la consecución del propósito que les ha sido confiado desde el nivel superior por el participante que los antecede, o 2) vetar la iniciativa. Se piensa que la decisión de cooperar o de vetar depende del grado de conflicto de los participantes en la implementación con el objetivo de la política.

La complejidad interorganizacional y el conflicto son factores fundamentales en algunas explicaciones complementarias acerca del fracaso de la implementación (Pressman y Wildavsky, 1983). La complejidad -determinada por el número de eslabonamientos que se presentan en la trayectoria de la implementación- reduce la posibilidad de lograr el éxito, cuando la probabilidad de éxito correspondiente a cada eslabón particular es menor a uno. El fracaso de la implementación es resultado inevitable de la fragilidad de un sistema que distribuye el poder de veto entre demasiados participantes. El conflicto entre organizaciones -que implica una muy baja probabilidad de éxito en cualquier punto de la secuencia- disminuye la posibilidad de éxito en la implementación, puesto que los participantes particulares se hallan en condiciones de ejercer su poder de veto. La combinación de complejidad y conflicto constituye una fórmula infalible para el fracaso.

INIERPRETACIÓN DE LA INICIATIVA DE OAKLAND

La interpretación que proporciona el modelo instrumental es perfectamente coherente con el análisis de Pressman y Wildavsky (1983) sobre la complejidad de la acción conjunta. Este análisis asegura que la complejidad excesiva fue una de las características de la iniciativa de Oakland. El número total de participantes en la implementación aplastó la posibilidad de que se produjera consenso alguno en torno al valor del programa. Pressman y Wildavsky (1983) elaboran una estimación del número de "instancias de aprobación" implicadas en el proceso y concluyen que, dado el gran número de posibilidades de veto, el éxito de la implementación resultaba muy improbable (p. 107). Su recomendación, consistente en reducir el número de participantes en la implementación, coincide también con el modelo instrumental. Los participantes contribuyen a incrementar la complejidad, por lo que se les debería incorporar al proceso únicamente cuando su presencia fuese imprescindible. En la medida de lo posible, el diseño de la política

debería eliminar la complejidad excesiva, no sólo porque genera desperdicio, sino porque socava el desempeño del sistema.

CRÍTICAS AL MODELO INSTRUMENTAL

El modelo instrumental no ofrece pautas para determinar qué participantes en la implementación son indispensables y cuáles contribuyen a intensificar el exceso en la complejidad. El modelo no ofrece indicaciones para la simplificación del proceso, sino que se limita a afirmar que es mejor reducir la cantidad de participantes. Más preocupante todavía resulta el silencio del modelo respecto a la implementación misma. Las implicaciones que para las políticas tiene el modelo instrumental son importantes en relación con su diseño y no con la implementación. La implementación se considera como un instrumento; la legitimidad exige que quienes formulan las políticas, no quienes las implementan, definan el proceso de implementación mediante la selección de los participantes.

También se puede criticar al modelo instrumental por su pretensión quimérica de programar totalmente el proceso de implementación. Lograr esto requeriría que quienes formulan las políticas fuesen capaces de lograr el consenso, de predecir los problemas de implementación y de articular el objetivo de la política. Obviamente esta empresa rebasará la racionalidad de quienes formulan las políticas o la capacidad de los procesos institucionales que generan y expresan iniciativas políticas. Aun el consenso puede resultar insuficiente o irrelevante si no se prevén ciertos aspectos del problema de la implementación, o si las circunstancias cambian con el paso del tiempo.

A la base de la pretensión de programar enteramente el proceso de implementación se encuentra la creencia de que todo el conflicto social legítimo ha sido resuelto en la fase de la formulación de una política. Sin embargo, en caso de que los responsables de la formulación de las políticas hayan sido incapaces de resolver cabalmente los conflictos, podría pensarse que sería funcional y hasta necesario

para la implementación introducir alguna modificación en la propuesta. En caso de existir conflictos legítimos, la resolución de los mismos, así como las necesarias transacciones políticas, se convierten en aspectos importantes del proceso de implementación (Rein y Rabinovitz, 1978). Esto supone asumir una concepción "adaptativa" de la implementación (Berman, 1980; Sharp, 1981) que amplíe significativamente el ámbito de las actividades a desarrollar durante el proceso. La implementación efectiva requeriría que las políticas ambiguas ganasen en precisión, o que se corrigieran las políticas defectuosas durante el proceso mismo de su implementación, ajustándolas a las condiciones locales o a las contingencias imprevistas. Así, se perfila una perspectiva evolutiva de la formulación de las políticas, según la cual las iniciativas irían desarrollando e identificando soluciones viables a lo largo de las actividades del proceso de implementación (Majone y Wildavsky, 1983, pp. 177-178). Si la política evoluciona durante la implementación, el proceso podría comportar una dimensión política -caracterizada por la representación de intereses y la resolución de conflictos- cuya comprensión exigiría examinar cuidadosamente la interacción y la adaptación mutua de los participantes en la implementación.

La implementación como adaptación

Para el modelo de la adaptación, la implementación es una relación de intercambio en la que cada parte aporta algo de valor. Habitualmente, el gobierno federal proporciona recursos (financieros y de autoridad) a los intermediarios, quienes por su parte colaboran en la consecución de los objetivos de la política federal. La naturaleza concreta de las actividades de implementación obliga a los responsables a reconsiderar y resolver los costos y contradicciones que fueron reprimidos o ignorados durante la formulación de la política (Stone, 1980). En consecuencia, las iniciativas políticas evolucionan a medida que van recorriendo el proceso de implementación y van

dando respuesta a las diversas transformaciones de la práctica, la perspectiva y la valoración,

A menos que se logre una adaptación *(accommodation)* entre los participantes en la implementación, la iniciativa corre el riesgo de desviarse durante el proceso. Esta afirmación constituye una clara ruptura con el modelo instrumental. La implementación deja de ser considerada como un medio para lograr los objetivos de quienes formulan las políticas; se convierte, por el contrario, en una arena política y en una fuente legítima de poder político para quienes participan en el proceso. Cuando los participantes en la implementación se ven obligados a adaptarse, las iniciativas políticas tienden a ser incrementales y el liderazgo central reduce su campo de acción a la consecución de cambios marginales en los valores organizativos existentes. El modelo de la adaptación considera a la implementación como un juego de negociación en el que los intereses bien afianzados compiten por el control del programa (Bardach, 1977; Ingram, 1977; Nakamura y Smal1wood, 1980; Ripley y Franklin, 1982; Salamon, 1981). Los resultados de la política se generan como consecuencia de la interacción de los participantes en la implementación (Edner, 1976) y escapan al control de cualquier participante individual.

ELABORACIÓN DEL MODELO DE LA ADAPTACIÓN

El modelo de la adaptación calcula la posibilidad de que se produzcan determinados resultados en la implementación sobre la base de la probabilidad de intersección de las elecciones realizadas por los participantes. En la Figura 1 se presenta un ejemplo tomado del estudio de Pressman y Wildavsky. Se identifican dos participantes: la Administración para el Desarrollo Económico (EDA), que es el patrocinador federal del programa, y World Airways, un intermediario local. Cada participante elige una de dos estrategias posibles: la cooperación o el abandono del programa. Por cooperación se entiende la disposición a adaptar el programa para dar cabida a las

preocupaciones de otros participantes en la implementación. La estrategia opuesta, la deserción, significa negarse a suscribir acuerdos durante el proceso de implementación, insistiendo en que el programa opere de la manera más favorable posible al propio interés. La intersección de estas estrategias produce cuatro resultados (A, B, e y D).

		Intermediario local, World Airways	
Patrocinador federal, EDA		cooperación	defección
	cooperación	A	B
	defección	e	D

FIGURA 1. *Interacción estratégica entre los participantes en la implemeruacion*

El resultado A, que supone la cooperación de ambos participantes, corresponde a la implementación que se desarrolla a través de la "adaptación mutua". Esta adaptación se produce a medida que la política evoluciona hacia acuerdos viables que reflejan las preocupaciones de los participantes en la .implementación (Berman, 1978; McLaughlin, 1976). El resultado B, producto del abandono del programa por parte de uno solo de los participantes -el intermediario en este caso-, representa la apropiación, la modificación de la iniciativa federal con el fin de sujetarla a los intereses del intermediario. El resultado e, que se deriva de la defección por parte del patrocinador federal, indica que se logra el acatamiento por parte del intermediario y que el programa federal se implementa sin modificaciones sustanciales (lo cual constituye, a su vez, el resultado predilecto de los analistas que suscriben el modelo instrumental). El resultado D, que se obtiene cuando ambos participantes abandonan el programa, tiene como consecuencia el estancamiento de la política.

Para analizar la implementación, el modelo de la adaptación propone como primera etapa la descripción del contexto estratégico creado por la iniciativa política. Puede producirse cualquiera de los tres estados, dependiendo de las preferencias de los participantes respecto de los resultados viables (Oye, 1985). Cuando existen posibilidades de obtener beneficios mutuos mediante la cooperación, se producirá un contexto de motivaciones mixtas; la condición para que un contexto tal llegue a crearse, es que los participantes opten por la adaptación mutua y no por el estancamiento de la política. En este contexto habrá incentivos tanto para la cooperación como para la defección.' Si uno de los participantes opta por el estancamiento de la política y no por la adaptación mutua, la interacción se verá sometida a un estado de "parálisis". En esta circunstancia no hay solución viable, porque no existen beneficios mutuos que se deriven de la cooperación. En contraste, la "armonía" se producirá siempre que los participantes en la implementación prefieran la cooperación a la defección; en este caso, la cooperación -que no tiene más incentivo que el de alcanzar la satisfacción del interés propio-, no resulta problemática.

EL MODELO DE LA ADAPTACIÓN APLICADO AL CASO DE OAKLAND

El modelo de la adaptación proporciona dos interpretaciones posibles del caso estudiado por Pressman y Wildavsky. Cuál de las dos fue más adecuada, es una cuestión que depende del contexto estratégico que existía en ese caso. Sin embargo, las evidencias que a ese respecto nos proporciona el estudio son ambiguas. En un contexto de motivaciones mixtas, el fracaso de la implementación equivaldría a la pérdida de una oportunidad, atribuible a la incapacidad de los participantes para negociar con eficacia. Esto implica

5 Dependiendo de la estructura particular de las preferencias, podrían producirse numerosos tipos diferentes de interacciones basadas en motivaciones mixtas. En Oye (1985) se encontrará una discusión en torno a estos tipos distintos.

que el intercambio habría podido beneficiar, efectivamente, a ambas partes, pero los participantes fueron incapaces de comprender que existían intereses mutuos. Esta interpretación concuerda bien con el argumento de los autores mismos respecto a que el fracaso de la iniciativa de Oakland no podría ser explicado como consecuencia de un profundo desacuerdo en torno al obietivo de la política (1983,p. xx).

La segunda interpretación posible es que la interacción se malogró y por ello la implementación quedó "paralizada". En este contexto, el intercambio no hubiera sido factible, porque los costos que implicaba la cooperación rebasaban con mucho los beneficios previstos. Entonces, el diseño mismo de la política y no su implementación sería la causa directa del fracaso. Una comparación tosca de costos y beneficios demostraría que, en efecto, el valor de los préstamos y concesiones federales otorgados a World Airways constituía una muy insuficiente compensación frente al costo que representaba la intervención federal en sus prácticas de manejo del personal. Parte de la evidencia que presentan Pressman y Wildavsky (1983) apoyaría esta interpretación.

CRÍTICAS AL MODELO DE LA ADAPTACIÓN

El modelo de la adaptación carece de parámetros precisos para juzgar acerca del desempeño de la implementación. Considérese el caso de Oakland: ¿Era correcta la insistencia de los funcionarios de la EDA en que se firmaran contratos de empleo como condición indispensable para otorgar el apoyo federal? La posición de los funcionarios podría considerarse como una muestra de la escasa habilidad para negociar y de la inflexibilidad burocrática que suelen caracterizar al fracaso de la implementación. O bien, ¿deberían entenderse las demandas de la EDA respecto a los contratos como un esfuerzo prudente por asegurar que el gobierno obtuviera aquello por lo que había pagado? Si esta segunda suposición es correcta, ¿por qué no considerar que, en este caso, la paralización de la

política constituyó en realidad un éxito de implementación en el que la burocracia pública venció la inclinación al derrochar inútilmente el presupuesto?

El modelo de la adaptación presupone que los responsables de la implementación -en especial los que tienen conocimiento de la situación local- son quienes resuelven los problemas y no los que obstaculizan el avance. Los responsables de la implementación pueden mejorar la política adaptándola a las condiciones locales, identificando y corrigiendo sus fallas, o dando respuesta a las circunstancias que no hubieran sido previstas durante la formulación de la iniciativa. Sin embargo, esta licencia razonable para corregir y mejorar la política defectuosa supone una trampa en el orden normativo: «Cómo puede distinguirse la solución constructiva de los problemas de la obstrucción practicada por motivos políticos? (¡Ya pueden preguntarse ustedes si existe alguna diferencia!)

Si no es posible distinguir la influencia que se ejerce con la finalidad de obtener una ventaja política de la resolución creativa de los problemas, la implementación comienza a parecerse a la formulación de las políticas. Los participantes pueden llegar a considerar a la implementación como una segunda ronda en la formulación de la política, durante la cual se hace posible alterar sustancialmente o aun revertir el resultado de la primera ronda (Browne y Wildavsky, 1983), haciendo difícil discernir dónde termina la formulación de la política y dónde comienza la implementación (Barretty **Hill,** 1984; Nakamura y Pinderhughes, 1981; Stone, 1980). Si la reformulación de la política ocurre durante la implementación, la influencia política de los grupos puede ser redistribuida inadvertidamente en detrimento de la democracia (Browne y Wiladavsky, 1983; Stone, 1980), la autoridad moral de las iniciativas de política pública resulta socavada (Thompson, 1984) Y se evapora la capacidad de evaluar el desempeño de la implementación, por lo menos de acuerdo con los parámetros del modelo instrumental (Sabatier, 1986).

El modelo de la adaptación es incapaz de explicar por qué algunos conflictos en los que intervienen diversas motivaciones se resuelven a través de la cooperación, en tanto que otros culminan con el estancamiento de la política. Cuando existen incentivos a favor de la cooperación tanto como de la defección, la ambigüedad del contexto estratégico da como resultado una conclusión también ambigua. El modelo no presta atención tampoco a la manera en la que los responsables de la implementación pueden actuar para satisfacer sus intereses mutuos. De esta forma, se pierden para el análisis de la implementación la observación de Pressman y Wildavsky (1983) respecto a que pueden surgir problemas de implementación a pesar de la existencia de intereses comunes y la argumentación de Mancur Olson (1971) acerca de las dificultades que supone la dotación de bienes públicos y las aportaciones de los estudios sobre el régimen internacional.

El marco para el régimen de la implementación

En un estado federal con una economía política liberal, los recursos necesarios para dar cumplimiento a los objetivos de las políticas nacionales suelen estar fuera del control directo del gobierno nacional. Si desea implementar sus políticas, el gobierno nacional debe fomentar relaciones de cooperación con otros centros de autoridad. Estas relaciones son reguladas por los regímenes de implementación. Un régimen bien estructurado podrá transformar las expectativas de los participantes en la implementación, promoviendo el comportamiento cooperativo y la coordinación en torno a la política a través de la adaptación mutua.

A pesar de que no existe una única fórmula para la estructuración de los regímenes, existen de hecho varias características comunes a todos ellos. Los regímenes son instituciones que abarcan "principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de

decisiones, en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores" (Axelrod y Keohane, 1985, p. 249). Los regímenes proporcionan "orden a las actividades", pero pueden no ser adecuados desde el punto de vista instrumental. Los regímenes promueven la cooperación; sin embargo, los patrones de interacción y los resultados que un régimen promueve no son necesariamente los más deseables desde una perspectiva social (Young, 1980, p. 333). Por tanto, a pesar de que los regímenes valoran y promueven la cooperación en el ejercicio del poder, se requieren parámetros distintos para evaluar los resultados promovidos por el ordenamiento vigente.

Las iniciativas políticas estructuran y ejercen influencia sobre la índole de los regímenes de implementación; no obstante, las posibilidades de desarrollo del régimen no se limitan a lo que las iniciativas especifican. En muchas ocasiones, el efecto que puede producir la formulación de las políticas es generar tensiones entre quienes participan en la implementación, institucionalizar el proceso, o reacomodar el paisaje en el que la implementación tiene lugar. Así pues, por lo que se refiere al ordenamiento vigente más apropiado para la implementación, los participantes pueden estar recibiendo indicaciones ambiguas de parte de quienes formulan las políticas. Esto resulta cierto aun cuando quienes las formulan expresen con claridad y precisión el objetivo de las políticas. Es posible que durante el proceso de implementación puedan negociarse acuerdos para el ejercicio del poder, o que surja un nuevo régimen a medida que las prácticas de los participantes y sus patrones de interacción vayan regularizándose gradualmente. Por esta vía, las posibilidades de transformación y desarrollo de las relaciones entre los responsables de la implementación y la importancia de las actividades del proceso aumentan más que lo que podrían suponer los modelos instrumental o de adaptación.

La teoría del régimen plantea que el comportamiento cooperativo es más viable cuando los participantes se encuentran ya involucrados en una relación capaz de generar interacción cons-

tructiva y expectativas para el futuro. La "sombra del futuro" (Axelrod, 1984; Oye, 1985), el deseo de crear y mantener una reputación que pueda ejercer influencia en las interacciones subsiguientes, promueve la cooperación haciendo que la explotación de los demás aparezca como menos atractiva. El propósito del análisis del régimen consiste en determinar en qué medida un contexto dado tiene posibilidades de promover la cooperación. En caso de no existir posibilidad ninguna, el análisis procurará identificar las prácticas específicas que puedan ampliar la factibilidad de la cooperación. Así pues, el marco de análisis del régimen evalúa la probabilidad del éxito de la implementación y propone estrategias para que los participantes en el proceso puedan avizorar mejores perspectivas.

ELABORACIÓN DEL MARCO PARA EL ANÁLISIS DEL RÉGIMEN

Una buena base para iniciar la elaboración del marco de análisis es la interacción estratégica ilustrada por medio de la Figura 1. A pesar de que existe un aparente parentesco entre el modelo de la adaptación y el marco de análisis del régimen, hay dos diferencias significativas entre ambos enfoques. En primer lugar, el enfoque del régimen aborda el problema de la resolución de los conflictos de manera más amplia mediante la investigación de las dificultades que pudiesen entorpecer la satisfacción de los intereses mutuos. Robert Keohane (1984) ha descrito la cooperación para la realización de los intereses mutuos como una negociación capaz de producir acuerdos entre entidades diferentes; ésta es una actividad con un alto contenido político que sólo puede tener lugar cuando los actores ajustan su comportamiento a las conductas reales o previsibles de los demás actores (p. 53).

El análisis del régimen se distingue por la atención que dedica a comprender los medios para lograr la cooperación y la adaptación en contextos de motivaciones mixtas. ¿Por qué se resuelven mediante la cooperación algunos conflictos en los que intervienen motiva-

ciones contrapuestas, en tanto que otros terminan en el estancamiento? ¿Cómo podrían crear los responsables de la implementación contextos en losque pudieran surgir patrones constructivos de cooperación? ¿Qué aspectos del diseño de las políticas promueven o entorpecen las posibilidades de cooperación?

En segundo lugar, el marco de análisis del régimen considera que la situación estratégica del proceso de implementación presenta una dinámica predecible; el proceso se conforma a un patrón de cambio que se desarrolla a medida que el tiempo transcurre. El marco para el análisis del régimen advierte que el proceso de implementación está sometido a una dinámica previsible que altera las posibilidades de comportamiento cooperativo por parte de los participantes. Con el tiempo, los costos y riesgos de la defección se incrementan, mientras que los costos y riesgos de la cooperación disminuyen. Independientemente de su nivel inicial de desarrollo, un régimen de implementación continúa evolucionando como consecuencia de la interacción entre los participantes en el proceso.

En la Figura 2 se presenta la dinámica del proceso de implementación mediante dos líneas tendenciales: una de ellas, la descendente, indica la relación entre costos y riesgos de la cooperación; la otra, ascendente, muestra la relación de los costos y riesgos de la defección. (Nótese que estas líneas indican tendencias y que, por lo tanto, no se presupone que busquen un punto de equilibrio). La pendiente ascendente de los costos y riesgos de la defección sugiere que es más atractivo el abandono del programa durante las etapas iniciales del proceso de implementación. En ese momento la deserción constituye una opción más viable, debido a que el programa todavía no ha creado un grupo de partidarios suficientemente consolidado como para demandar la dotación permanente de servicios. La presión que pudiera existir tendría como objetivo la consecución de nuevos beneficios y no la protección contra el riesgo de pérdida. A medida que el tiempo transcurre, los costos y riesgos de la deserción -así como la posibilidad de estancamiento de la política

que aquélla trae consigo- aumentan, puesto que los servicios proporcionados habrían fortalecido a un grupo de partidarios en demanda de satisfacción contínua (el grupo estaría compuesto por ciertos responsables de la formulación de la política, por los participantes en la implementación, por la clientela y por núcleos de defensores del programa). Finalmente, los participantes en la implementación terminan por considerar que la continuidad del programa es una tarea importante, tanto porque garantiza la aportación de servicios públicos muy estimados, como porque asegura la supervivencia de los burócratas involucrados en el proceso.

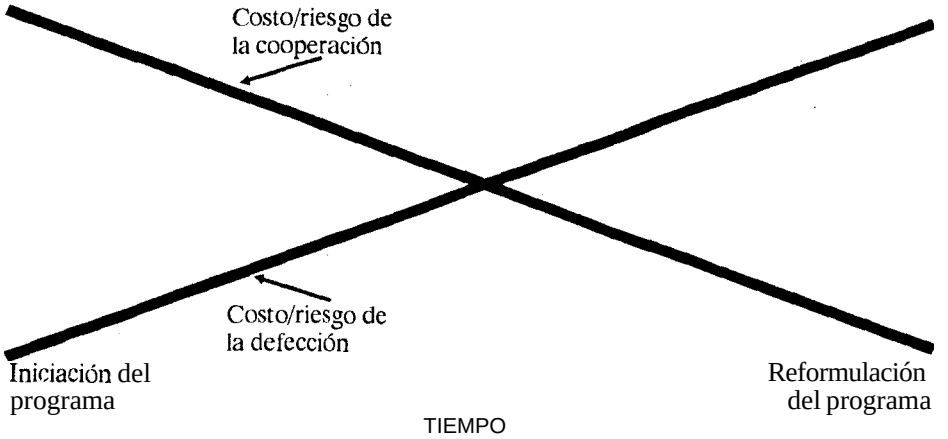


FIGURA 2. *Transformaciones temporales en el proceso de implementación*

Lo contrario resulta cierto respecto a los costos y riesgos implícitos en la cooperación. En las primeras etapas del proceso de implementación los costos y riesgos de la cooperación se encuentran en su nivel más elevado. Una actitud de disposición extrema a la cooperación al inicio del proceso puede incrementar los costos, porque constituye una invitación al comportamiento agresivo por parte de otros participantes en la implementación. Una vez superada esta posibilidad, el riesgo de cooperar disminuye con el tiempo, a medida que el proceso de interacción genera expectativas mutuas

que hacen que el comportamiento se vuelva predecible y se reduzca el riesgo de ser explotado. Por lo demás, la familiaridad alienta la confianza.

Para entender cómo se transforma con el tiempo el problema de la implementación, examínense conjuntamente las líneas tendenciales, prestando atención a los espacios que hay entre ellas (a los que corresponden las zonas sombreadas de la figura). Durante los periodos iniciales, la implementación resulta más difícil ya que es mayor la posibilidad de deserción y, debido al riesgo de abandono mutuo, de estancamiento. Sin embargo, a medida que el tiempo transcurre esta tendencia se vuelve autocorrectiva. Las circunstancias se revierten -puesto que las tendencias no se detienen en el punto de intersección. Esto hace pensar que deberían abrigarse esperanzas más modestas respecto al desempeño de la implementación en el periodo inmediatamente posterior a la elaboración de un programa político. Sin embargo, según pasa el tiempo y el régimen de la implementación se desarrolla de manera más completa, tanto la cooperación como la adaptación mutua se tornan más viables.' Una de las implicaciones de esta aseveración es que cualquier investigación sobre la implementación que se realice durante las primeras etapas de un programa tenderá a ser excesivamente pesimista. Una evaluación realista del potencial de las iniciativas públicas requiere una perspectiva de mayor alcance y gran agudeza para detectar las posibilidades de reforma.

Cuando el desarrollo del régimen se encuentra en marcha, hace posible introducir diversas reformas del programa que no hubiesen sido factibles cuando el régimen era aún incipiente. Esto es así porque la maduración del régimen mitiga los temores de explotación, permitiendo que los participantes prevean las consecuencias positivas de la cooperación. Los aspectos del programa cuya implementación suponía demasiados riesgos cuando el régimen estaba en

6 Peterson, Rabe y Wong (1986) han sugerido que esto es particularmente probable en un contexto extremadamente profesional, en el que haya un mínimo de controversia política.

sus primeras fases, se sitúan ahora en el ámbito de lo posible. Así pues, el paso del tiempo aumenta la posibilidad de que las reformas del programa se implementen con éxito.

Esto no concuerda con la sabiduría de sentido común respecto a los efectos que tiene el paso del tiempo sobre el proceso de implementación. El sentido común hace pensar, más bien, que el tiempo rigidiza las relaciones que se establecen durante la implementación, disminuyendo las posibilidades de llevar a cabo la reforma. Pero, si bien es cierto que los responsables de la implementación tienden a resistirse al cambio a medida que su comportamiento va siendo sometido a la rutina, también lo es que las reformas que se introducen durante el proceso de implementación tienden a ser evaluadas más favorablemente a consecuencia de que el régimen se desarrolla. El proceso mismo de interacción entre los participantes constituye un fundamento de gran valor para la cooperación y reduce el temor de que la reforma pueda ser aprovechada a favor de los intereses exclusivos de otros participantes en la implementación.

Éstas son noticias alentadoras, porque permiten predecir que las posibilidades de implementar las reformas y de perfeccionar la política son mayores que lo que el sentido común permitiría suponer. Sin embargo, subsiste un dilema. Las reformas del programa pueden requerir un catalizador crucial, que habitualmente consiste en reformular el programa por parte de los responsables, debido a que es difícil que se produzcan rupturas en los patrones de interacción institucionalizados en el régimen. Así, los mismos grupos que hacen que la defección resulte menos atractiva para quienes participan en la implementación, hacen también más difícil alterar sustancialmente el programa.[7] Las objeciones de los grupos de partidarios pueden impedir a las autoridades reunir la voluntad

[7] Brown (1983) ha analizado esta posibihdad. así como la diferencia que hay entre la "racionalización" de las políticas y la "ruptura" de las mismas. El autor sugiere que. al racionalizar las políticas, el gobierno puede estar más dispuesto a enfrentar los triángulos de hierro que dominan su formulación (p. 45).

política necesaria para realizar las reformas del programa. Las iniciativas de reforma que resultan exitosas suelen ser aquéllas de tipo distributivo que tienen la capacidad de incorporar a nuevas clases de beneficiarios o nuevos niveles de beneficios sin afectar las ventajas de las que ya disfrutan los partidarios existentes. El aparente dilema consiste en que la reforma se va haciendo realmente más factible durante el proceso de implementación a medida que va perdiendo viabilidad desde el punto de vista de quienes formularon las políticas.

Una vía para resolver el dilema puede encontrarse en la etapa inicial de desarrollo del régimen. El grado hasta el cual se haya desarrollado el régimen determina la dificultad del problema de la implementación. Un régimen altamente desarrollado es aquél en el que los costos y riesgos de la cooperación resultan mínimos en comparación con los costos y riesgos de la defección. Si el proceso inicial de formulación de la política es capaz de estructurar un régimen sumamente desarrollado, o si se puede constituir rápidamente un régimen con esas características durante el proceso mismo de la implementación, podrán incorporarse requerimientos programáticos más ambiciosos al diseño inicial del programa. Esto evita la necesidad de introducir reformas posteriores a la iniciativa y permite esquivar el dilema.

LA COMPLEJIDAD Y EL RÉGIMEN DE LA IMPLEMENTACIÓN

Algunos de los elementos del modelo instrumental pueden integrarse al marco de análisis del régimen, si se presta atención a la complejidad de este último. Cuando la implementación tiene lugar en un contexto que no puede ser descrito por la sola interneción estratégica de dos participantes, el marco para el régimen es capaz de abordar los problemas de complejidad generados por la participación de múltiples actores. La complejidad puede afectar la relación estratégica entre los participantes en la implementación, haciendo aún más difícil la identificación y satisfacción de los inte-

reses comunes (Oye, 1985). Cuando participan múltiples actores, la compatibilidad de los intereses se reduce. La elaboración de una política nacional que pretenda responder a las necesidades e intereses de un grupo, puede violentar los intereses de otros. A menos que todos los participantes tengan intereses idénticos, la incorporación de participantes adicionales incrementa la variación de los intereses que deben ser considerados durante la implementación. Esto genera, a su vez, un mayor número de situaciones estratégicas, cada una de las cuales presenta su propia dinámica y acarrea consecuencias diferentes para la cooperación. Así se complican los intentos de elaborar regímenes, ya que los fundamentos de una coordinación política viable se debilitan.

Las situaciones que involucran a múltiples participantes son también más difíciles de organizar con el fin de satisfacer los intereses comunes, puesto que en esos casos aumentan los costos de transacción y del intercambio de información. Un incremento en el número de los participantes en la implementación acentúa el anonimato de cada uno de ellos, facilitando así la posibilidad de deserción inadvertida (Oye, 1985). En caso de que fuera imposible saber por adelantado qué participantes en la implementación tenderían a abandonar el proceso, la información necesaria para supervisar el desempeño e identificar la defección tendría que recabarse entre la población total de los participantes -o quizá entre una muestra rotante. Los costos de información se incrementan con cada nuevo participante y, dadas las limitaciones impuestas al presupuesto destinado a la información, aumenta también la posibilidad de no detectar la defección. De igual manera, la aplicación de sanciones se imposibilita cuando el número de participantes es alto, ya que los costos de la sanción pueden no recaer directa y exclusivamente sobre quienes la ameritan (Oye, 1985). El oneroso papeleo de oficina, que comporta toda participación en los programas federales, es un ejemplo adecuado. El propósito manifiesto de la elaboración de informes periódicos consiste en alentar el acatamiento a los

lineamientos federales y en detectar las violaciones de reglas o procedimientos. Sin embargo, el costo de cumplir con estos requerimientos de información no se limita a quienes hayan o puedan haber violado los lineamientos federales, sino a todos los participantes por igual.

El marco de análisis del régimen reconoce que el aumento en la cantidad de participantes complica el proceso de desarrollo y operación del régimen, pero, a diferencia del modelo instrumental, no presupone que a menor cantidad, mayor calidad. Los participantes adicionales pueden ayudar a ampliar las posibilidades de éxito en la implementación cuando contribuyen a mejorar los mecanismos de promoción de la cooperación.

INTERPRETACIÓN DE LA CONDUCTA DE LA DIRECCIÓN DE DESARROLLO ECONÓMICO (EDA) EN OAKLAND

Si se desea aplicar el marco del régimen, se debe comenzar por examinar la situación estratégica que existe entre los participantes en la implementación. Cuando la situación es de "parálisis", el fracaso de la implementación se interpreta, de acuerdo con el modelo de la adaptación, como una consecuencia de las deficiencias en el diseño de la política. Por el contrario, cuando se piensa que lo que existe es una interacción de motivaciones múltiples, el marco de análisis del régimen concentra su atención en la presencia o ausencia de mecanismos y acuerdos capaces de promover la cooperación.

Ante la evidencia de intereses múltiples, cabe preguntar por qué razón no hubo cooperación entre los participantes en la iniciativa de Oakland. En este caso no resulta sorprendente el fracaso, porque tres características capaces de fomentar la cooperación se encontraban ausentes: 1) un proceso previo de interacción entre los participantes, 2) la expectativa de interacciones futuras y 3) el compromiso de contar con recursos exclusivos para el programa (Axelrod, 1984; Axelrody Keohane, 1985 ; Oye, 1985). La ausencia de estos factores permite suponer que era muy improbable que la

interacción pudiera estimular la cooperación, puesto que los participantes no llegaron a establecer durante el proceso las bases de una relación duradera.

Otro factor que pudo haber contribuido a dificultar el desarrollo de la cooperación fue la decisión aparente de minimizar el papel de los dirigentes empresariales y civiles locales, sustituyéndolo por una relación de patrocinio directo entre la EDA y el Puerto o ciertos empleadores privados previamente seleccionados. Pressman y Wildavsky (1983) informan que "una continua decepción para la EDA fue su intento fallido de descubrir algún mecanismo de toma de decisiones en Oakland capaz de respaldar con su autoridad un proyecto federal" (p. 51). En ausencia de instituciones locales eficaces que pudiesen asumir el liderazgo, la EDA optó por instaurar acciones más directas con el fin de asegurar que sus objetivos en torno al empleo pudieran lograrse (pp. 25-26).

La evidencia que ofrecen Pressman y Wildavsky (1983) indica que las preocupaciones de la EDA estaban más orientadas a la consecución de la participación comunitaria que a obtener el apoyo de los dirigentes civiles o empresariales locales. Los contactos iniciales en Oakland pasaron por alto al gobierno municipal y se concentraron en los líderes comunitarios (pp. 18-19); el encuentro que finalmente se tuvo con los empresarios locales fue organizado por el alcalde Houlihan y contó con muy escasa participación de la EDA (p. 23); por lo demás, la Oficina de Revisión de Planes de Empleo, único participante institucional local en la iniciativa de Oakland, fue considerada por la EDA exclusivamente como un vehículo para lograr la participación de la comunidad (pp. 26, 31). Es muy probable que estas decisiones agravaran, en lugar de mitigar, las preocupaciones de los empleadores sobre las implicaciones de su cooperación.

El modelo instrumental hubiera recomendado el establecimiento de un patrocinio directo entre los intereses comerciales y la EDA (excluyendo la participación de la Oficina de Revisión de Planes de

Empleo), porque de esa manera se lograría reducir efectivamente la cantidad de participantes en la implementación. El modelo de la adaptación hubiera secundado esa posición, haciendo notar la conveniencia de pasar por alto a los dirigentes civiles y empresariales de Oakland porque, por esa vía, podría ahorrársele a la iniciativa la confrontación entre los intereses políticos locales de tales participantes.

Ampliar las funciones de los dirigentes civiles y empresariales de Oakland hubiera significado la necesidad de hacer modificaciones a la iniciativa. ¿Qué beneficio derivado de su participación hubiera justificado esas revisiones? Los funcionarios preocupados por el desarrollo económico local muy probablemente cuentan con una historia previa de interacción con los empleadores de su jurisdicción. Su intervención es valiosa porque permite que los empleadores desarrollen expectativas en torno a la participación en el programa. El proceso previo de cooperación para alcanzar metas de desarrollo dentro de la comunidad local, junto con el interés que los funcionarios locales puedan haber demostrado respecto al desempeño de las empresas, facilita el surgimiento de una preocupación común en torno al deterioro potencial de una empresa público-privada. Careciendo de un registro de su trayectoria, la EDA contaba con bases muy inciertas para solicitar la cooperación y no fue capaz de descubrir ni de crear instituciones locales eficaces para llevar a cabo el programa.

Algunos otros aspectos del programa pudieron haber mitigado la carencia de antecedentes que la EDA tenía que enfrentar en Oakland; sin embargo, ninguno de esos elementos era evidente por sí mismo. No había oportunidad para que se manifestara la reciprocidad. Una relación en funcionamiento acrecenta la posibilidad de cooperación, debido a que las organizaciones se esfuerzan por establecer y mantener una reputación de responsabilidad frente a sus socios regulares. Esto impone restricciones al comportamiento y reduce los temores hacia la explotación. Pero, una vez que la EDA

había incursionado en Oakland, resultaba muy poco probable que se abrieran de nueva cuenta otras oportunidades para la interacción entre los mismos participantes. La previsión más razonable era que éste fuera un arreglo único e irrepetible; por lo demás, la incierta agenda urbana de la EDA (recuérdese que ésta era una iniciativa experimental que involucraba a la EDA por vez primera en problemas de desarrollo urbano) no podía hacer sino reforzar aquella opinión.

Ambas partes se mostraban renuentes a comprometerse, ya que cada una dudaba de las intenciones de la otra. La EDA no hizo ninguna inversión que manifestara su buena fe y compromiso, y mantuvo abierta la posibilidad de abandonar el proceso al mismo tiempo que demandaba el compromiso de World Airways (Pressman y Wildavsky, 1983, p. 44). World Airways, a su vez, intentó reducir al mínimo su vulnerabilidad evitando establecer compromisos y limitándose a prometer que "realizaría su mejor esfuerzo" por contratar al grupo objetivo de la EDA (p. 57). La incertidumbre produjo un clima de desconfianza que se hizo patente en la insistencia de la EDA en un contrato de empleo más estricto como condición para canalizar apoyos federales adicionales, así como en la renuencia de World Airways para establecer un acuerdo.

El marco para el análisis del régimen concluiría que el fracaso de la EDA en Oakland fue una consecuencia de la incapacidad de quienes elaboraron la política o de los participantes en la implementación para crear un contexto en el que todos pudieran sobreponerse a la inclinación a no cooperar. La carencia de expectativas precisas en torno a las implicaciones de la cooperación hizo que todos los participantes desconfiaran de los motivos e intenciones de los demás. En esta atmósfera, cada uno buscó protegerse y evitó contraer com.promisos. Tal forma de comportamiento puede ser malinterpretada con suma facilidad como la confirmación de la propia sospecha de que el otro participante no es digno de confianza. Como resultado, el abandono de ambas partes conduce al estancamiento de la política.

EL DESARROLLO DEL RÉGIMEN MÁS ALLÁ DEL CASO DE OAKLAND

Un crítico inteligente podría aducir que la pertinencia del marco para el análisis del régimen es limitada, dado su énfasis en las relaciones establecidas y en las expectativas respecto al futuro. Concediendo que la "sombra del futuro" es, efectivamente, un poderoso incentivo a favor de la cooperación, el crítico argumentaría, no obstante, que ninguna iniciativa política puede ser implementada en condiciones ideales. Al asumir una iniciativa de carácter experimental, el gobierno nacional se mostraría renuente -y con buenas razones- a establecer un compromiso perpetuo con el programa. Por lo demás, un propósito común de las políticas es crear nuevas relaciones entre las organizaciones, y no construir a partir de las ya establecidas. Frente a estas objeciones, cabe preguntar si el marco del régimen ofrece recomendaciones pertinentes a quienes formulan las políticas y a quienes participan en la implementación.

Los estudios sobre el régimen contienen diversas sugerencias para ampliar las posibilidades de cooperación y de adaptación mutua; estas recomendaciones están dirigidas a los responsables de la formulación de las políticas y a los participantes en la implementación. Robert Axelrod (1984, p. 133) propone que un medio eficaz para estimular la cooperación consiste en elevar el nivel de las recompensas que reciben los participantes. Aunque esta sugerencia es sumamente importante para el diseño de las políticas, hay casos en los que también los responsables de la implementación pueden reestructurar los beneficios que los participantes reciben. De ello encontrarnos un ejemplo en el informe de Martha Derthick (1972) sobre un caso de desarrollo urbano conocido como Fort Lincoln en Washington, O.e. Los responsables de la implementación lograron acallar la oposición local al proyecto mediante el ofrecimiento de construir una nueva escuela en el vecindario afectado. Corno hace notar Derthick, "obstruir" el proyecto "significaba, en opinión del

consejo de ciudadanos, privar al barrio de un beneficio al que le concedía inmenso valor" (p. 33).

Una segunda vía para modificar los beneficios esperados por los participantes en la implementación, es crear vínculos de causa-efecto entre los elementos del programa. Pueden intentarse tanto el "chantaje" como la promesa de retribución directa (Axelrod y Keohane, 1985). El propósito de estos vínculos consiste en modificar la retribución esperada por un participante, relacionando directamente las consecuencias de su cooperación en un contexto con sus intereses en otro contexto. Un ejemplo reciente de vinculación causa-efecto fue la amenaza del gobierno federal de retener los fondos destinados a la construcción de carreteras federales cuando algún estado se negase a elevar la edad mínima para el consumo de bebidas alcohólicas a 21 años. Como el propio ejemplo lo indica, la vinculación causa-efecto puede provocar mucha controversia y requiere la intervención atenta de quienes formulan las políticas.

La cooperación se hace más viable también cuando los programas de gran trascendencia se fragmentan en series de intercambios más reducidos, restringiendo los beneficios que se pueden lograr mediante la explotación de los demás, así como los riesgos que supone la cooperación (Axelrod, 1984; Oye, 1985). (Un aspecto digno de atención en el caso de la iniciativa de Oakland fue que las negociaciones entre la EDA y los empleadores locales tenían un carácter sumamente amplio). El estímulo a la cooperación puede ser simplemente una externalidad de los ciclos presupuestales que controlan el financiamiento de muchos programas públicos; esto hace pensar que los compromisos institucionalizados y operantes tienen mayores posibilidades de promover la cooperación que las concesiones globales ocasionales.

Los participantes en la implementación podrían alentar la cooperación precisando las "normas de conducta", definiendo las características del comportamiento cooperativo (Oye, 1985). Esta estrategia reduce la probabilidad de la deserción indeseada y aclara

las expectativas de ambas partes. Cierta evidencia al respecto se puede encontrar en el caso de Oakland, particularmente en el plan de la EDA de negociar los contratos de empleo, aunque quizá no es éste el ejemplo más adecuado. La pretensión de la EDA era atar a World Airways a compromisos específicos de empleo (Pressman y Wildavsky, 1983, p. 43) Y no tanto definir el comportamiento cooperativo mediante la asignación de responsabilidades directas en relación con el éxito del programa. Una estrategia más eficaz hubiera sido que la EDA se esforzara por lograr la "transparencia" en los procedimientos de contratación de World Airways (Oye, 1985). Si hubiera definido los procedimientos para el intercambio de información y facilitado los mecanismos de observación para asegurar la cooperación, la EDA podría haber utilizado las negociaciones en torno a los contratos como una valiosa herramienta para el desarrollo del régimen.

CRÍTICAS AL MARCO DEL RÉGIMEN DE LA IMPLEMENTACIÓN

El marco de análisis del régimen exige determinar, en principio, qué tipo de interacción estratégica tiene lugar entre los participantes en la implementación. Pero, a pesar de que posiblemente la implementación de muchas políticas supone la existencia de interacciones basadas en motivaciones múltiples, los criterios necesarios para identificar esa clase de interacciones todavía carecen de precisión. Como se deduce de la discusión anterior acerca del caso de Oakland, las evidencias sobre las características de la situación estratégica son confusas. Esto hace difícil determinar cuál de las interpretaciones del marco es la más adecuada.

Los factores de costo y riesgo incluidos en el marco de análisis son todavía imprecisos. ¿Cómo podrían operacionalizarse las categorías de costo y riesgo? El problema tiene consecuencias para las investigaciones empíricas en torno al régimen de la implementación. Si no puede hacerse una medición directa del costo y riesgo

de diversas estrategias, ciertas formas de investigación empírica tendrán un potencial muy limitado. En particular, la comparación del desempeño de diversas políticas, concebida a partir de la "magnitud" del costo y riesgo que se prevé podrían estar presentes en el régimen de la implementación, resultaría impracticable en ausencia de mediciones directas. Sin embargo, esto no significa que sea imposible llevar a cabo investigaciones empíricas. Se pueden señalar con suficiente confianza los cambios en la magnitud relativa del costo y del riesgo aun cuando no se cuente con mediciones directas. Esto indicaría la factibilidad de elaborar un diseño longitudinal de investigación basado en la evolución del régimen de la implementación y, consecuentemente, la posibilidad de identificar formas adecuadas de medir el desempeño del programa. Aparte de sus ventajas corno instrumento de investigación (véase Krist y Jung, 1982), el enfoque longitudinal resulta ser también el más apropiado al objeto, tomando en consideración la evolución dinámica del régimen postulada por el marco de análisis.

Implicaciones del análisis del régimen

El análisis del problema de la implementación desde la perspectiva del régimen puede tener dos consecuencias significativas. En primer lugar, posibilita reconsiderar algunos de los conocimientos de sentido común que han surgido de anteriores análisis sobre la implementación. En segundo lugar, los contenidos de evaluación del análisis de la implementación pueden pasar a depender en mayor medida del contexto y de parámetros de desempeño susceptibles de discusión.

Los CONOCIMIENTOS DE SENTIDO COMÚN

El modelo instrumental recomienda eliminar la complejidad de todo proceso de implementación. Desde la perspectiva del análisis del régimen, la complejidad deja de ser vista como el factor respon-

sable de la pérdida de eficacia en la implementación. En contraste, pasa a ser considerada como una consecuencia del hecho que el proceso de implementación incorpora también otros valores, tales corno una amplia representación de los intereses o la protección contra el abuso de poder por parte de la autoridad central. Por lo demás, el incremento del número de participantes en la implementación puede resultar necesario si se desea crear un contexto apropiado para la cooperación. Una de las tareas más importantes que deben emprender los analistas de la implementación consiste en distinguir la complejidad verdaderamente innecesaria de aquella que puede prestar servicio a otros valores fundamentales o facilitar la cooperación.

El modelo de la adaptación refleja y refuerza el lugar común de que las unidades inferiores del gobierno dominan el proceso de formulación e implementación de las políticas; de esta manera, hace pensar que el ordenamiento de las organizaciones vigentes imponen restricciones determinantes al perfeccionamiento de las políticas. El marco del régimen considera que los arreglos organizacionales existentes en una situación dada son recursos u oportunidades latentes para introducir reformas. Aunque las organizaciones existentes representen una fuerza que debe siempre tenerse en cuenta, no constituyen la fuerza omnipotente corno nos lo quería hacer creer el modelo de la adaptación. El problema que los analistas deben encarar es determinar cómo podrían identificarse las relaciones interorganizacionales que están ya maduras para implementar las reformas, y qué consecuencias podrían acarrear las diversas transformaciones del régimen en la implementación de las políticas.

LA EVALUACf(lN DEL DESEMPEÑO DE LA IMPLEMENTACIÓN

Los modelos conceptuales incorporan estándares normativos. Los estándares constituyen la base para determinar los criterios de desempeño por medio de los cuales se evalúan los resultados de la implementación. Una de las implicaciones de la adopción del

marco del régimen, es que los criterios de desempeño de la implementación tienen mayores posibilidades de ser influidos por el contexto.

La posición del modelo instrumental ante la evaluación es muy clara: el estándar básico del desempeño eficaz es el acatamiento de las directrices contempladas por la formulación de la política. La intolerancia frente al conflicto y la modificación de la política que manifiesta el modelo instrumental, contrasta con la incapacidad del modelo de adaptación para distinguir el conflicto legítimo del ilegítimo. El marco del régimen mantiene una posición ambigua en lo que respecta a los parámetros adecuados para evaluar el desempeño de la implementación; de esta forma, asume la posibilidad de que los deseos contradictorios que estén en juego en el proceso impulsen la aparición de patrones específicos de cooperación bajo la orientación de un gobierno nacional, y mantengan a la autoridad distribuida de manera difusa, con el fin de poder coexistir. En contraste con la posición del modelo instrumental, para este otro enfoque la cooperación no es equivalente a la sumisión. No obstante, la cooperación puede estar orientada por propósitos precisos y, a diferencia del planteamiento del modelo de la adaptación, el propósito de la cooperación no tiene por qué limitarse a la sola satisfacción de los participantes. El modelo del régimen destaca la importancia de la relación entre los ordenamientos vigentes que se hayan desarrollado en el transcurso del proceso de implementación y el grado hasta el cual un tipo de valor federalista recibe más apoyo que otro. Desde esta perspectiva, el problema de los analistas de la implementación consiste en descubrir cuáles de entre los ordenamientos vigentes logran establecer un equilibrio adecuado entre valores federalistas antagónicos en un contexto determinado.

Conclusión

Cualquier marco conceptual de análisis contiene un razonamiento implícito en torno al énfasis y a los procedimientos que considera más adecuados para el desarrollo de la investigación. Al seleccionar un enfoque descendente -de arriba hacia abajo- o un enfoque ascendente -de abajo hacia arriba-, los analistas de la implementación deben estar dispuestos a elegir un cierto valor clave del federalismo y a descartar otros. El marco del régimen de la implementación se presenta como una alternativa que combina aspectos positivos y normativos de aquellas perspectivas contrapuestas en torno a la implementación y que evita tener que hacer una elección excluyente e insatisfactoria. El valor del marco del régimen de la implementación reside en que es suficientemente flexible como para incorporar los valores esenciales de las políticas federales, con el fin de elaborar una perspectiva precisa en torno al problema de la implementación. El problema central consiste en determinar la manera en la que los participantes en la implementación pueden llegar a colaborar eficazmente para alcanzar los objetivos de la política, dentro de un contexto en que la autoridad se encuentre ampliamente difusa.

Bibiiografia

ALUSON, G. (1971), *Essence o/decision.* Boston, Little, Brown and *Ca.*

AxELROD, R. (1984), *The evolution 01 cooperation.* New York, Basic Books.

_____ y R. Keohane, (1985), "Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions". *World Potitics,* 39 (1), 226-254,

BARDACH, E. (1977), *The implementation game.* Cambridge, MIT Press.

BARREIT, S. y Hill, M. (1984), "Policy, bargaining and structure in imple. mentation theory". *Policy and Politics,* 12 (3), pp. 219-240.

BAUM, L. (1984), "Legislatures, courts, and the dispositions of policy implernentors", en G. Edwards (Ed.), *Public policyimplementation,* pp, 29-57. Greenwich, CT: 1A! Press.

BERMAN, P. (1978), "The study of macro- and micro-implementation" *Public Policy,* 26 (2), pp. 157-184.

_____ (1980), "Thinking about programmed and adaptive implementation: Matching strategies to situations". En H. Ingram y D. Mann (Eds), *Why policies succeed 01' fail,* pp. 205-227. Beverly Hills, CA: Sage Publications.

BROWN, L. (1983), *New policies, new politics: Government's response to government's growth.* Washington, DC: Brookings.

BROWNE, A. y A. Wildavsky, (1983), "Implementation as mutual adaptation", en J. Pressman y A. Wildavsky (Eds). *Implementation* (3rd ed., pp. 206-231). Berkeley: University of California Press.

DERTHICK, M. (1972), *New towns in-town.* Washington, DC: Urban Institute Press.

EDNER, S. (1976), "Intergovernmental policy development: The importance of problem definition", en C. Jones y R. Thomas (Eds.), *Public Policy Making in a Federal System* (pp. 149-167). Beverly Hills, CA: Sage Publications.

EDWARDS, G. (1980), *Implementing Public Policy.* Washington, DC: Congressional Quarterly Press.

ELKIN, S. (1986), "Regulation and regime: A comparative analysis". *Journal of Public Policy,* 6 (part 1),49-71.

ELMORE, R. (1978), "Organizational models ofsocial program implernentation". *Public Policy,* 26 (2), pp. 185-228.

_____, (1982), "Backward mapping: Implementation research and policy decisions", en W. Williams (Ed.), *Studying implementation* (pp. 18-35). Chatham, NJ: Chatham.

ELMORE R. House, (1985), "Forward and backward mapping: Reversible logic in the analysis of public policy", en K. Hanf y T. Toonen (Eds.), *Policy imptementation in federal and unitary systems* (pp. 13-35). Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

GOGGIN, M. (1986), "The 'too few cases/too many variables' problem in implernentation research". *Western Politics Quarterly,* 39 (2), 328-347.

INGRAM, H. (1977), "Policy implementation through bargaining". *Public Policy,* 25 (4),499-526.

KEOHANE, R. (1984*),After Hegemony: Cooperation and discord in the world political economy.* Princeton, NJ: Princeton University Press.

KRIST, M. y Jung, R. (1982), "The utility of a longitudinal approach in assessing implementation: A thirteen-year view 01' Title 1, ESEA". En W. Williams (Ed.), *Studying implementation* (pp. 119-148). Chatham, NJ: Chatham Housc.

LESTER, J., Bowman, A, Goggin, M., y O'Toole, L. (1987), "Public policy implementation: Evolution of the field and agenda for future research". *Polzey Studies Review,* 7 (1), 200-216.

LIPSKY, M. (1980), *Street-level bureaueraey: Dilemmas ofthe individual in publie se/vices.* New York: Russell Sage Foundation.

MAJONE, G. y Wildavsky, A (1983), "Implementation as cvolution". En J. Pressman y A. Wildavsky (Eds.), *Implementation* (3rd cd., pp. 163-180). Berkeley: University of California Press,

Mc LAUGHLIN, M. (1976), "Implementation as mutual adaptation: Marching strategies to situations", en W. Williams y R. Elmore (Eds.), *Social program implemeruation,* pp. 205-227. New York, Academic Press.

MONTJOY, R. y O'Toole, L. (1979), "Toward a theory of polícy implernentation: An organizational perspective", *Publie Administration Review,* 34(5),465-476.

NAKAMURA, R. y Pinderhughes, D. (1981), "Changing anacostía: Definition and implernentation". En D. Palumbo y M. Harder (Eds.), *Implementing public poliey,* pp. 3-17. Lexington, MA. Lexíngton Books.

_____ y Smallwood, F. (1980), *The polities ofpoliey implemeniation.* New York: St. Martin's Press.

OLSON, M. (1971), *The logie of colleetive aaion.* Cambridge: Harvard University Press.

OSTROM, V. (1987), *The political theory ofa compound republic.* Lincoln: University of Nebraska Press.

O'TOOLE, L. y Montjoy, R. (1984), "Interorganízatíonal polícy irnplementation: A theoretical perspectíve". *Publie Administration Review, 44* (6), 491-503.

OYE, K. (1985), "Explaining cooperation under anarchy: Hypotheses and strategies". *World Politics,* 39 (1). 1-24.

PETERSON, P., Rabe, B., y Wong, K. (1986), *When fedcralism works.* Washington, DC: Brookíngs.

PRESSMAN, J. y Wildavsky, A (1983), *Implementation.* (3rd ed.), Berkelcy: University of California.

REDFORD, E. (1969), *Democracy in the administrative state.* New York: Oxford University Prcss.

REIN, M. YRabinovitz, F. (1978), "Implementation: A theoretical perspective", en W. Burnham y M. Weinberg (Eds.), *American Polilics and Public Paliey* (pp. 307-335). Cambridge, MA: MIT Press,

RIPLEY, R. YFranklin, G. (1982), *Bureaueraey and poliey implementation.* Homewood, IL: Dorsey Press.

ROSSITER, C. (1961), *The [ederalist papers.* New York: The New American Library Inc.

SABATIER, P. (1986), "Top-down and bottom-up approaches to implementation research". *Ioumal ofPublie Poliey,* 6 (part 1), pp. 21-48.

_____ y Klosterman, B. (1981), "A comparative analysis of policy implementation under different statutory regimes: The San Francisco Bay Conservation and Development Commission, 1965-1972". En D. Mazmanian y P. Sabatier (Eds.), *Effective Poliey* (pp. 169-206). Lexington, MA: D.C. Heath.

_____ y Mazmanian, D. (1983), "The conditions of effective implementation: A guide to accomplishing policy objectives", en F. Nigro y L. Nigro (Eds.), *Readings in Publie Administration* (pp. 93-107). New York: Harper and Row.

SALAMON, L. (1981), "Rethinking public management: Third-party government and the changing forms of government action". *Public Policy,* 29 (3), pp. 255-275.

SHARP, E. (1981), "Models of implcmentation and policy evaluation: Choice and its implications", en D. Palumbo y M. Harder (Eds.), *Implementing Publie Poliey* (pp. 99-115). Lexington, MA: Lexington Books.

STONE, C. (1980), "The implementation of social programs: Two perspectives", *Journal* o[*Social Issues,* 36 (4), pp. 13-34.

STONE, C. (1987), "Summing up: Urban regimes, development policy, and political arrangements" en C. Stone y H. Sanders (Eds.), *The politics of urban development* (pp. 269-290). Lawrence: University Press of Kansas.

THOMPSON, F. (1984), "Policy implementation and overhead control", en G. Edwards (Ed.), *Publie Poliey Implemeruation* (pp. 3-26). Greenwich, CT: lAI Press.

VAN HORN, C. y Van Meter, D. (1976), "The implementation ofintergovernmental policy", en C. Jones y R. Thomas (Eds.), *PolieyMaking in a Federal System* (pp. 36-92). BeverIy Hills, CA: Sage Publications.

WElKART, D. y Barret, B. (1976), "Planned variation from the perspeetive of a model sponsor", en W. Williams y R. Elmore (Eds.), *Social program implementation* (pp. 125-148). New York: Academic Press.

YOUNG, O. (1980), "International regimes: Problems of concept formation". *World Polities,* 32 (3), 331-356.

LAURENCE J. O'TOOLE, JR.

8. Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo:

DESDE PRINCIPIOS de los años setenta, la literatura académica en torno a la implementación de las políticas se ha expandido a una velocidad vertiginosa. Aun antes de la aparición del estudio de Pressman y Wildavsky (1973, 1979, 1984), que despertó tanto interés entre estudiosos y profesionales, se habían realizado ya diversos estudios de caso e intentado las primeras incursiones en el análisis teórico. Sin embargo, el volumen y, en muchos sentidos, la calidad de los esfuerzos aumentaron notoriamente después de la publicación de aquel libro. La producción abarca casos exitosos y fallidos de implementación en distintos ámbitos de las políticas, así como numerosos estudios predominantemente teóricos. En gran parte de los trabajos más recientes se observa la intención de combinar el análisis empírico con la elaboración teórica. Por lo demás, el campo de estudio ha recibido grandes beneficios de diversas investigaciones que se han orientado a desarrollar los instrumentos metodológicos del análisis de la implementación, a estudiar las variaciones en el proceso de implementación según las diversas ramas del gobierno, a definir detalladamente los rasgos de la implementación intergubernamental y a analizar las posibles diferencias en la implementación que pudieran derivarse de los

* Publicado originalmente con el titulo "Policy Rccommendations for Multi-Actor Implementation: An Assesmentofthe Field", en *Ioumal ofPublic Policv,* vol. 9, no. 1, 1989, pp. 181-210. Traducción al español de Gloria Elena Bernal,

distintos tipos de políticas. Algunos investigadores -aquellos que adoptan una perspectiva "de arriba hacia abajo" *(top-down)*- se han concentrado principalmente en los aspectos del proceso de imple-· mentación que supuestamente son accesibles a quienes deciden formalmente las políticas y pueden controlarlos. Otros autores -que sostienen la perspectiva "de abajo hacia *arriba"(bottom-up)*- han lanzado severas y múltiples, críticas tanto de orden metodológico como político, al enfoque "de arriba hacia abajo". En algunos casos se reconoce la necesidad de conjuntar lasventajas de ambos enfoques (véase, por ejemplo, Wittrock, 1985); actualmente se está desarrollado cuando menos un proyecto de investigación que pretende lograr esa combinación en un contexto empírico (Sabatier y Hanf, 1985).1

Generalmente, la implementación requiere la acción conjunta de diversas organizaciones. Desde la perspectiva de los investigadores de la implementación, los problemas analíticos y prácticos más interesantes son los que se refieren a la implementación cuando ésta tiene lugar en contextos que involucran a diversos actores y, habitualmente, a distintas organizaciones y no los que se refieren a una única entidad responsable de la implementación. En los espacios políticos densos, la regla es que participen en la implementación múltiples organizaciones; esta misma regla también quiere seguirse en el caso de problemas públicos complicados, a menudo imbricados con otros problemas adicionales, así como en los sistemas políticos en los que el poder y, frecuentemente, la autoridad, son compartidos por diversas unidades. Aun cuando los investigadores de la implementación no sean explícitos al respecto, la mayoría parece suponer que su trabajo tiene una gran relevancia directa para los contextos en los que opera una gran cantidad de organizaciones.'

1 Como este ensayo está ya sobrecargado de referencias a la bibliografía sobre implementación, se omiten aquí las citas correspondientes a las diversas categorías de estudios. O'Toole y Montjoy, 1984, presentan parte de las referencias para cada tipo de contribucion.

2 Habitualmente los estudios de implementación de las políticas no establecen distinciones cuidadosas entre los procesos en los que intervienen múltiples actores, los procesos en los que participan diversas organizaciones y los procesos a través de los que las organizaciones interactúan.

Pero ¿exactamente de qué manera esperan que resulte útil la investigación que estudia las formas de implementación en las que intervienen múltiples actores? Un objetivo de la mayoría de los estudios recientes es alcanzar el nivel de la explicación, es decir, desarrollar o contribuir al desarrollo de una teoría empírica de la implementación. El hecho es que no existe hasta la fecha una teoría de la implementación que goce de consenso general; los investigadores siguen trabajando desde diversas perspectivas teóricas y empleando variables diferentes para sustentar sus descubrimientos (O'Toole y Montjoy, 1984). Otro de los propósitos reconocidos, relacionado con el anterior aunque diferente, consiste en auxiliar a quienes están realmente implicados en los procesos políticos; para ello se pretende elaborar recomendaciones fundamentadas empíricamente, que sean valiosas, viables y, por lo mismo, susceptibles de aplicación. El principal objetivo de este ensayo es indagar hasta qué punto se han logrado avances en la consecución de ese último propósito. Algunas de las preguntas que se plantean son: ¿Qué tipo de recomendaciones han sido planteadas por los investigadores que estudian casos de implementación en los que intervienen múltiples actores? ¿Cuál es el grado de coherencia de esas propuestas? ¿De qué manera parecen haber sido aplicadas por los implementadores? y ¿a que podrían atribuirse esos hallazgos?

Como una posible vía de respuesta a estas cuestiones, examinaré en este ensayo la bibliografía producida en el campo de la implementación. Existen, desde luego, vías alternativas -por ejemplo, la de la interacción directa entre el investigador y el cliente– a través de las cuales las recomendaciones sustentadas en la investigación pueden ser utilizadas por quienes elaboran y aplican las políticas. Sin embargo, vale la pena examinar la literatura porque, como afirman LindbIom y Cohen (1979:2), "cuando se utiliza la investigación social, habitualmente no hay de por medio ninguna relación entre el investigador y el usuario. Por el contrario, éste obtiene sus lineamientos del trabajo publicado por científicos sociales que le son desconocidos:'.

Este ensayo pretende hacer una revisión crítica del campo de investigación, tal y como se refleja en los productos publicados. Los datos del análisis son, pues, los textos mismos, en particular sus correspondientes recomendaciones y la información que ofrecen sobre el uso de esas recomendaciones en la práctica. Situándose el estudio en un campo de activo desarrollo, y tomando en cuenta la diversidad de corrientes académicas y teóricas que influyen en la literatura, resultaría presuntuoso exigir la exhaustividad. El material de investigación que aquí ha sido ignorado es el que se ha producido fuera del ámbito de la lengua inglesa. En efecto, no se ha hecho una revisión cuidadosa del trabajo basado en experiencias europeas y otros países. Sin embargo, la muestra analizada incluye más de 300 textos- que cubren los principales campos de implementación de las políticas (con excepción de las políticas de seguridad y defensa nacionales, temas virtualmente ignorados por los académicos que hacen investigación sobre la implementación). Se incluyen en el análisis la mayor parte de los asuntos más prominentes mencionados por la bibliografía. A ello se añade una revisión sistemática de aproximadamente 40 publicaciones periódicas especializadas aparecidas durante los últimos diez años; esta revisión se realizó con el fin de asegurar que quedaran incorporadas la mayoría de las tendencias importantes en el campo. Todas estas contribuciones fueron analizadas para identificar cualquier información que pudieran contener respecto a las recomendaciones para la implementación de las políticas y su uso práctico.

En nuestro caso, definir el campo de investigación no es tan fácil como pudiera parecer. Por ejemplo, los investigadores de la implementación no han llegado a acuerdos sobre lo que constituye el objeto común de sus estudios. Algunos consideran que la implementación se refiere a todo lo que forma parte del proceso que se

[3] Buena parte del material al que hacemos referencia no fue incluido en la bibliografía que se presenta al final de este capítulo.

desarrolla entre la declaración inicial de una política y el último de sus impactos en el mundo circundante. Otros restringen la noción de implementación a las acciones de quienes son los responsables formales de la ejecución de una política, excluyendo de este modo 1) a los actores no designados oficialmente, aunque sean participantes indispensables -desde el punto de vista técnico y/o político- para la implementación de la política, y 2) la cuestión de si las acciones prescritas tienen posibilidades de lograr el efecto esperado en el mundo real. (Para una discusión sobre algunos aspectos relativos a la definición de la implementación véanse, por ejemplo, los trabajos de Sabatier y Mazmanian, 1983; O'Toole y Montjoy, 1984).

No es posible examinar aquí todas las obras relacionadas con el tema. Con el fin de limitar el alcance de nuestra empresa dándole dimensiones razonables y, también, con el propósito de restringir el análisis al asunto que nos interesa en particular (es decir, las recomendaciones orientadas a perfeccionar los procesos de implementación en los que intervienen múltiples actores), se omitió una porción significativa de los estudios iriterorganizacionales; sólo se incluyeron aquellos estudios que abordaran expresamente el problema de la implementación. De igual manera, se excluyó la literatura más general en torno al proceso de las políticas y su análisis. Por último, aunque contienen recomendaciones basadas en la investigación, algunas obras han restringido sus proporciones de manera muy específica a la política particular que estudian y al contexto político, económico y temporal singular del proceso de implementación sobre el que trabajan. Así pues, también se han excluido las recomendaciones extremadamente específicas que no pretenden ofrecer conclusiones útiles de tipo general a los diversos agentes que pudieran estar interesados en la implementación de las políticas. De cualquier modo, este tipo de recomendaciones suele ser muy escaso, con la excepción de cuatro o cinco estudios.

1. *Los hallazgos: el estado del campo de investigación*

Imaginemos la poco probable situación de que algún participante en un proceso determinado de implementación de múltiples actores estuviera interesado en la sabiduría acumulada de los investigadores. Nuestro sujeto pretendería obtener esa sabiduría tal y como se presenta en las publicaciones, con el propósito de ampliar sus perspectivas de éxito -no hace falta aquí definir lo que el éxito pudiera significar para el sujeto en cuestión- (cf. Barrett y Fudge, 1981: 25-26). Si el actor examinara la bibliografía, ¿qué es lo que encontraría en ella?

Algo que seguramente le llamaría la atención de manera inmediata es la gran cantidad y confusión de puntos de vista que existen en torno de los principales componentes de la implementación y la operación misma del proceso. En efecto, los investigadores no coinciden en los principios que deberían regir una teoría de la implementación, ni tampoco en lo que respecta a las variables cruciales para el éxito del proceso. Inclusive, si bien en su mayoría no lo asumen explícitamente, los investigadores tampoco concuerdan en lo que podría considerarse como el éxito de la implementación, especialmente cuando se refieren a contextos en los que interviene una multiplicidad de actores. Pero aun entre aquellos investigadores que parecerían estar de acuerdo sobre ciertos supuestos básicos -por ejemplo, los que parten de una perspectiva precisa "de arriba hacia abajo" y que pretenden que se dé cumplimiento a la voluntad de una autoridad central-, parece haber una considerable divergencia de opinión.

Este ensayo no tiene como principal propósito hacer un análisis de la literatura empírico-teórica sobre la implementación que involucra a múltiples actores. No obstante, dado el vínculo existente entre los esfuerzos empíricos y las recomendaciones de los analistas, este asunto adquiere cierta relevancia para nuestro tema. La Tabla

1 despliega de manera muy resumida las variables que los investigadores consideran más importantes para el estudio de la implementación. Esta tabla incluye las variables que aparecen como determinantes en más de 100 estudios. La mayoría de los trabajos citados se limitan a identificar variables importantes y a presentarlas en forma de lista de verificación o como elementos de las discusiones teóricas en torno al proceso de implementación, sin ofrecer modelos acabados del proceso. Sigue siendo cierto que

> hasta ahora, el campo de investigación manifiesta una fuerte preferencia por la inducción. Lo que se ha producido son numerosos estudios de caso; por lo demás, la mayor parte del trabajo conceptual consiste en hipótesis muy vagamente vinculadas entre sí y en esfuerzos por identificar las variables determinantes que se derivan de los materiales de caso (Sabatier y Mazmanían, 1983: 152).

Sin embargo, varios investigadores llegan, sin iugar a dudas, a establecer relaciones entre las variables, si bien a menudo de manera extremadamente complicada (tales son los casos de Mazrnaniany Sabatier, 1981, 1983; Sabatiery Mazmanian, 1979, 1981, 1983; Mitnick y Backoff, 1984; Van Meter y Van Horn, 1975; Van Horn y Van Meter, 1976). La tabla presenta únicamente las variables importantes, sin esbozar los modelos en los que se incluyen y sin resumir las propuestas prácticas planteadas por los investigadores.

TABLA 1
VARIABLES CONSIDERADAS COMO IMPORTANTES EN LA BIBLIOGRAFÍA SOBRE IMPLEMENTACIÓN

Autor(es)	*y*	*Variables*
Ackermanny Steinmann (1982)		Recursos, estructura interorganizacional.
Alexander (1985)		Estímulos, política, programa, implementación; variables relacionadas con el contexto, las organizaciones, el medio y la percepción.
Altenstetter y Bjorkman (1976, 1977)		Ambigüedad en el planteamiento de las metas.
Ball (1976)		Claridad, consenso y reiteración de las decisiones; actitudes del personal, recursos coactivos, autoridad basada en la buena reputación, homogeneidad de los problemas públicos, costos de la cancelación, papel de los medios de comunicación locales.
Baum (1976, 1981)		Claridad de las directrices, exactitud con la que se comunican las decisiones, intereses de los subordinados, preferencias políticas de los subordinados, autoridad, aislamiento, sistema de sanciones, medios de persuasión, rama del gobierno, estructura de la interdependencia entre las organizaciones, lista de verificación propuesta por Sabatier y Mazmanian.
Berman y McLaughlin (1976); Berman (1978); MacLaughlin (1976)		El contexto institucional (local) ejerce una influencia de la mayor importancia, especialmente en el caso del ambiente organizativo y de las motivaciones de los participantes (desarrollo de materiales, capacitación del personal, planeación, reuniones frecuentes); por el contrario, la política federal, la tecnología y los recursos ejercen una influencia mínima.
Berrnan (1980)		las variables importantes dependen del contexto (organizativo, político, social y legal). Claridad en las melas de la política, cantidad de actores participantes, grado de resistencia de los encargados de la implementación, ineficacia o ineficiencia; grado de control ejercido por los niveles superiores.
Bowen (1982)		Aprobación, número de actores, persistencia, tiempo.

TAELA 1 *(Continuación)*

Autortes)	*y*	*Variables*
Bowman (1984)		Tensión, elementos del contexto (por ejemplo, factores económicos).
Browney Wildavsky (1984)		Política formal (claridad en los objetivos y prioridades, validez de la teoría casual, suficiencia de los recursos financieros, suficiencia de poder); aprendizaje/adaptación.
Browning, Marshall y Tabb (1981, 1984); Browning y Marshall (1976)		El contexto local es una variable principal (especialmente, la orientación de los objetivos locales y la ideología de las coaliciones locales dominantes); el estatuto es una variable secundaria; tiempo.
Bryner (1981)		Claridad del estatuto, nivel del apoyo político general.
Bullock (1980)		Claridad en las normas o en los objetivos del estatuto, grado de apoyo por parte de la agencia, "presencia o ausencia de prejuicios en el programa que favorezcan o atenten contra el cumplimiento de las responsabilidades de la agencia", "actitudes de las autoridades de la agencia".
Bunker (1972)		"El grado hasta el cual una organización a) tenga claridad consensual acerca de su tarea, b) esté adecuadamente dividida en partes relacionadas apropiadamente con los sub-ambientes correspondientes, e) esté integrada a través de intercambios de información y de mecanismos efectivos de manejo de los conflictos, d) cuente con conocimientos precisos acerca de su desempeño y e) posca capacidad de reflexión y sea capaz de realizar los ajustes correctivos que requiera su propio comportamiento"; relevancia del problema, recursos de poder, acuerdo.
Chase (1979)		Demandas operativas, recursos, autoridad apoyo: 44 "factores a considerar"; estructura de la interdependencia.
Cleaves (1980)		Complejidad del mecanismo de cambio, grado de cambio, cantidad de actores involucrados en calidad de objetivos, número de metas, claridad de las metas, duración.

TABLA 1 *(Continuación)*

Autortes)	*y*	*Variables*
Davies y Mason (1982)		La economía, los recursos, la legitimidad.
Durant (1984)		Dimensión del cambio conductual requerido, complejidad de la acción conjunta, ambiente sociopolítico, "el efecto dilatorio de la desobediencia", actitudes de los responsables, validez de la teoría casual de la política, "adecuación y credibilidad de los recursos coactivos".
Edwards (1980)		Comunicación (transmisión, claridad, consistencia), recursos (personal, información, autoridad, capacidad instalada), disposición o actitudes de los responsables, estructura burocrática (procedimientos estandarizados, fragmentación), complejidad.
Elmorc (1976, 1977, 1978, 1979-80, 1985)		Estructura de las relaciones de poder e incentivos, discrecionalidad, recursos.
Goodwin y Moen (1981)		Teoría técnica adecuada, apoyo del electorado, ambiente socioeconómico, aprendizaje.
Grindle (1980, 1981)		Contenido de la política (intereses afectados, tipo de beneficios, grado de transformación previsto, sitio de la toma de decisiones, encargados de la implementación del programa, recursos) y contexto de la implementación (poder, intereses, estrategias de los actores involucrados, características de la institución y del régimen, obediencia y sensibilidad).
Gross et al. (1971)		Comprensión de los responsables respecto de la innovación, habilidades y conocimientos requeridos, accesibilidad de los recursos necesarios, compatibilidad entre las características organizativas y la innovación, grado de motivación del personal.
Gunn (1978); Hogwood y Gunn (1984)		Naturaleza de la política, estructura de la implementación, interferencia foránea, control sobre los responsables de la implementación, recursos, teoría válida.
Hamblcton (1983)		Mensaje de la política, multiplicidad de agentes, perspectivas e ideologías, recursos, políticas de planeación.
Hargrove (1983)		Tipo de política (distributiva, regulatoria, redistributiva),

TAELA 1 *(Continuación)*

Autor(es)	*y*	*Variables*
Hays (1982)		Conflictos políticos locales, grado de mediación de la agencia local.
Hucke (1978)		Condiciones del campo de implementación en el que opera la agencia.
Ingram y Mann (1980)		Grado de demanda de la política, teoría casual precisa, incentivos.
Jones (1980)		Diferencias entre las organizaciones políticas locales.
Kelman (1984)		Complejidad del programa, capacidad de las organizaciones.
Kirst y Jung (1982)		Tiempo.
Larson (1980)		Metas de las políticas, procedimientos de implementación, complejidad, cambios en el ambiente cconónuco.
Lazin (1980)		Vínculos administrativos.
Levitt (1980)		Escala de tiempo para la introducción de poderes legales, política de gasto público, costo de oportunidad, la política como "víctima del sacrificio", presión externa, instrumentos de la política, certidumbre de que se derivarán beneficios de la acción, formulación de la política como un fin en sí misma, estabilidad de las relaciones entre organizaciones, elementos de sorpresa y poder posteriores al cambio gubernamental, imágenes, consultas, aprendizaje, opinión pública, tendencias en las percepciones de los grupos de interés, medios de comunicación, elaboración de políticas internacionales.
Luft (1976)		Incentivos.
McLanahan (1980)		Especificidad de las metas, grado de centralización, participación de los grupos de interés, confianza pública.
Majone y Wildavsky (1978)		Objetivos, recursos, teoría subyacente a la política, restricciones surgidas durante el proceso de implementación.
Mandell (1984)		Papel de intermediario entre las diversas parles.

TABLA 1 *(Continuación)*

Autor(es)	*y*	*Variables*
Marvel (1982)		Número de niveles gubernamentales involucrados.
Mazmanian y Sabatier (1981, 1983); Sabatier y Mazmanian (1979, 1981, 1983); Sabatier y Klosterman (1981)		Tratabilidad *(tractability)* del problema (cuatro variables), capacidad del estatuto para estructurar la implementación (siete variables), variables no estatutarias (cinco), éxito inicial en la implementación.
Mead (1977)		Fuerzas económicas y sociales del entorno, nivel de financiamiento, estructura de los incentivos, debilidad de las instituciones proveedoras, debilidades administrativas, restricciones políticas.
Mechling (1978)		Incertidumbre técnica, conflicto interno.
Menzcl(1981,1983)		Límites de tiempo impuestos por el estatuto, "configuración de las relaciones intergubernamentales", relaciones de apoyo entre los electores, estructura y administración de las organizaciones, reglas, estilos de coerción, oportunidad.
Mitnick y Backoff (1984)		Modelo complejo del sistema de incentivos, incluyendo las características del emisor, de la relación entre el emisor y el receptor, del receptor, del contexto organizativo y del ambiente circundante.
Montjoy y O'Toole (1979); O'Toole y Montjoy (1984); O'Toole (1983)		Especificidad de la política, recursos, metas de la agencia, rutinas, visión del mundo, estructura de la interdependencia, requerimientos técnicos de la tarea, facilitador, riesgo percibido para los responsables dc la implementación.
Moorc (1978a y 1978b)		Incentivos, cantidad de aprobaciones, especificidad de los criterios, recursos.
Mucller (1984)		Grado de transformación requerida, nivel de apoyo comunitario, existencia dc personas capaces de resolver los problemas sobre la marcha *(fixers).*
Murphy (1971,1973, 1974, 1976)		Grado de apoyo entre los responsables de la implementación, adecuación del personal, energía con la que se practica la supervisión, leyy tradición, presión del electorado.
Nakamura y Smallwood (1980)		Especificidad de la política, limitaciones técnicas, actores, arenas, estructuras organizativas, normas

TABLA 1 *(Continuación)*

Autories)	*y*	*Variables*
		burocráticas, recursos, motivaciones, redes de comunicación, mecanismos para alterar el acatamiento.
Nixon (1980)		Claridad y coherencia en la comunicación.
Q'Brien (1980)		Superposición e incompatibilidad entre las disposiciones legales.
Pesso (1978)		Reglas, supervisión.
Porter (1976)		Tecnología requerida por la tarea, tipo de interdependencia, medio ambiente.
Pressman y Wildavskv (1984)		Multiplicidad de participantes, perspectivas, instancias de decisión, intensidad de las preferencias, recursos.
Rae1in (1980, 1982)		Distribución de los poderes, niveles de autoridad y mandatos, cantidad de organizaciones, liderazgo de las redes, nivel de competencia y conflicto.
Rawson (1981)		Claridad en las metas de las organizaciones, apoyo de los líderes de las organizaciones, grado de discrccionalidad respecto de medios y fines, organizaciones nuevas *vs.* organizaciones ya establecidas.
Reiny Rabinovitz (1978)		Relevancia de las metas, complejidad, naturaleza y nivel de los recursos, número de niveles, cantidad de agencias, número de participantes.
Ripleyy Franklin (1982)		Tipo de política.
Rodgers y Bullock (1976)		Percepción de las normas legales, grado de simpatía hacia las normas legales, costos y beneficios percibidos por los responsables, factores ambientales, grado hasta el cual la ley define con precisión quién es responsable, si la ley especifica o no el tipo e intensidad de acatamiento que se requiere, sanciones percibidas, si los beneficiarios tienden o no a unificarse y si son o no capaces de asumir acciones enérgicas.
Rosenbaum (1980)		Especificidad del estatuto (cuatro variables) y grado hasta el cual se puede forzar el cumplimiento del estatuto (cuatro variables).

TABLA 1 *(Continuación)*

Autortes)	*y*	*Variables*
Ross (1984)		Estrategia de implementación, tratabilidad del problema que aborda la política, contenido de la política, estructura de los sistemas sociopolfticos y gubernamental más amplios, cantidad de actores, grado de difusión del poder, actitudes personales e institucionales de los actores, claridad, adecuación de los recursos, apoyo de los líderes, rutinas institucionales.
Sapolsky (1972)		Medio ambiente, recursos, habilidades para desenvolverse en la política burocrática, capacidad de manejar la complejidad.
Scharpf (1977, 1978), Scharpf et al. (1978)		Nivel de conflicto, capacidad disponible para la resolución de conflictos, variables estructurales u organizativas.
Sheirer (1981)		Procesos de decisión y de control, recursos, relaciones con el entorno, expectativas respecto a la supervisión, rutinas, requerimientos técnicos, flujo de comunicación, normas de los grupos de trabajo, habilidades conductuales, incentivos, apoyos cognoscitivos.
Skelcher, Hinings, Leach y Ransom (1983)		Estructura de los vínculos entre organizaciones.
Smith (1973)		Tensiones diversas entre políticas idealizadas, organización responsable de la implementación, grupo-objetivo, factores ambientales.
Sorg (1983)		Comportamientos individuales de los encargados de la implementación.
Thomas (1979)		Disposición local a aceptar el programa, mezcla de los incentivos que ofrece la política y las condiciones, forma en la que el problema se desenvuelve.
F. Thompson (1982)		Nivel de discrecionalidad que ofrece la política, consenso, *etilos/actitudes* y liderazgo en la agencia, tipo de presión que ejerce el entorno, capacidad de los agentes responsables de la supervisión.

TABLA 1 *(Continuación)*

Autories]	*y*	*Variables*
J. Thompson (1982)		Jerarquía, variables socioeconómicas,
Van Meter y Van Horn (1975), Van Horn (1978, 1979a, 1979b), Van Horn y Van Meter (1976)		Normas de la política, recursos, coerción, comunicaciones, características de las agencias responsables de la implementación, condiciones políticas, condiciones económicas y sociales, actitudes de los encargados de la implementación.
Weatherley y Lipsky (1977)		Recursos, comportamientos adaptativos de los burócratas del nivel operativo.
Weiler *et al. (1982)*		Disponibilidad de información básica, grado hasta el cual son afectados los programas individuales por las normas de desempeño establecidas, actitudes de la agencia, recursos.
Weimer (1983)		Tiempo, sistema de servicio civil, ambiente burocrático.
Williams (1980, 1982)		Negociaciones y actividades de solución de problemas *(fv:ing)*, disposición institucionales, competencia de personal, presiones similares a las del mercado, proceso de información, recursos.
Yaffee (1982)		Estatuto (carácter prohibitivo).

La revisión del material resumido en la tabla anterior indica que hay posibilidades de llegar a ciertos acuerdos en este campo de investigación. Sin embargo, hasta ahora se ha hecho muy poco para sumar conocimientos. Aproximadamente la mitad de los estudios publicados identifican como variables significativas las características de la política misma (especialmente, los rasgos concernientes a la claridad, especificidad y/o flexibilidad de las metas y los procedimientos y la validez de la teoría casual de la política); más o menos la misma proporción de estudios aducen que los recursos (tanto financieros como de otro tipo) son determinantes. Otras categorías de variables identificadas con frecuencia incluyen: los actores responsables de la implementación o de las estructuras que abarcan a

una multiplicidad de actores, el número de actores involucrados, las actitudes y percepciones del personal responsable de la implementación, las simpatías políticas del electorado y la oportunidad con la que se realiza el proceso -incluyendo la capacidad de aprendizaje de los responsables-o No obstante lo anterior, un rasgo típico de la investigación sobre implementación, mucho más notorio en éste que en otros campos de la ciencia social, ha sido el poco esfuerzo realizando conscientemente por desarrollar y someter a prueba sistemática las intuiciones surgidas en otros trabajos anteriores. En consecuencia, tampoco se han podido establecer distinciones pertinentes entre los trabajos potencialmente fecundos y los meramente plausibles pero improductivos. Este descubrimiento coincide con las observaciones de otros autores recientes, que señalan la carencia de una teoría general de la implementación, (véanse, por ejemplo, los estudios de Alexander, 1982,1985; Yde Mitnick y Backoff, 1984).

Si algún responsable de políticas en busca de orientación práctica se desplazara del material empírico-teórico a los textos que abordan cuestiones de interés más inmediato -por ejemplo, las recomendaciones que ofrece la literatura-, ¿qué es lo que encontraría?

2. Evidencia acerca de la aplicación de las recomendaciones

Antes de analizar las recomendaciones de los investigadores, vale la pena preguntar -independientemente del carácter de esas sugerencias- si existe o no evidencia de que las recomendaciones de los analistas hayan sido conocidas y puestas en práctica por los actores de los procesos políticos. En otras palabras, las preguntas a plantear serían de este tipo: ¿qué información ofrece la literatura acerca de los esfuerzos que pudieran haber hecho las autoridades por utilizar los resultados de la investigación? ¿Ha habido una buena cantidad de intentos? éSon más bien escasos? ¿Puede considerarse que las

recomendaciones de los analistas hayan sido de gran ayuda para quienes tiene responsabilidades específicas? O, por el contrario, ¿han resultado irrelevantes? ¿Han llamado en alguna forma la atención de los responsables las propuestas desarrolladas a través de la investigación? ¿Qué tipo de respuestas han sido registradas en los estudios?

Para comenzar, no parece que ninguna de las preguntas anteriores haya sido formulada efectivamente en las investigaciones sobre implementación ni, mucho menos, que haya recibido respuesta satisfactoria. El campo de investigación carece absolutamente de información respecto del grado en el cual ha sido aprovechado -y con qué fines- el conocimiento científico sobre la implementación en la que intervienen múltiples actores (e incluso sobre la variante de un solo actor). Aunque algunos estudios tratan acerca del grado y tipo de conocimientos que se han aplicado en otros campos, éste no es el caso en nuestra área particular de investigación.

Entre lo materiales examinados, se identificó solamente una discusión en torno a un intento particular de aplicación de las recomendaciones. La literatura no incluye ningún estudio destinado a auxiliar a los investigadores para que sus resultados y consejos puedan llamar la atención de quienes participan en los procesos políticos, ni para formular sus análisis de manera que ofrezcan mayor utilidad práctica a los responsables de las políticas.

En el único estudio que examina un esfuerzo por poner en la práctica los resultados de la investigación sobre implementación, Kelman (1984), estudioso de las políticas públicas, aporta un informe personal de sus propios intentos por sacar provecho de los hallazgos de la investigación, durante el periodo en el que abandonó su puesto académico para prestar sus servicios en el gobierno nacional de los Estados Unidos. (Es muy posible que el mecanismo de difusión de la información de las ciencias sociales acerca del proceso de implementación sea principalmente el desplazamiento de investigadores hacia organizaciones involucradas más directamente en

el desarrollo de las políticas). En opinión de Kelman, "gran parte de la insatisfacción respecto a las aportaciones que ha hecho la investigación sobre implementación se debe a que sus resultados no abordan con suficiente profundidad los problemas específicos de la implementación... La literatura no ofrece casos en los que se hayan aplicado, prospectiva y prescriptivamente, las generalizaciones existentes, con el propósito de desarrollar planes de implementación" (p. 77). Kelman informa sobre su intento de apoyar el diseño de una política de la burocracia federal encargada del área de energía; su propósito era aprovechar las lecciones de la investigación sobre implementación corno un recurso heurístico. Pero hasta esta forma particular de aplicación resultó muy poco estimulante. Desde la perspectiva de Kelman, la literatura sólo ofrece "generalizaciones muy vagas" (p. 88), correspondientes principalmente a la variedad "de arriba hacia abajo". Así pues, no podemos extraer conclusiones ni siquiera del esfuerzo personal de Kelman por poner en práctica una lista reducida de propuestas. Cuando el autor tuvo oportunidad de desarrollar un plan para la implementación y aplicación de una política por parte del gobierno, pero su plan no fue nunca puesto en ejecución. Kelman tampoco extrajo de esta experiencia ninguna conclusión que se refiera a la validez de su muy elemental perspectiva "de arriba hacia abajo".

Más allá de este ejemplo, no parece haber bibliografía alguna relacionada con el problema del uso de la investigación sobre implementación. Si los responsables de las políticas examinaran la literatura en busca de pistas útiles que otros pudieran haber aprovechado, no encontrarían ninguna. Buena parte del material publicado sobre los procesos de implementación con múltiples actores explora el comportamiento de las organizaciones y existe evidencia de que el problema de la aplicación práctica también ha sido ignorado en los textos sobre las organizaciones. Beyer y Trice (1982) realizaron un estudio sobre el particular. Estos autores descubrieron que, "a pesar de que la bibliografía en torno a la utilización de

la investigación generada en ciencias sociales es extensa y aumenta rápidamente, el conjunto de estudios empíricos acerca de la aplicación práctica es relativamente pequeño y discontinuo. Una revisión de la bibliografía demostró que habían únicamente 27 estudios empíricos que incluían alguna información significativa sobre el problema de cómo mejorar la utilización práctica de la investigación de organizaciones" (p. 591). Muy pocos de los estudios consignados por estos autores trataban asuntos relacionados con los contextos en los que operan múltiples organizaciones, y ninguno de ellos se centraba en el tema de la implementación de políticas a cargo de una multiplicidad de actores.

EVIDENCIAS SOBRE LAS RECOMENDACIONES PRÁCTICAS

¿Qué recomendaciones relacionadas con el proceso de la política han planteado realmente las investigaciones sobre la implementación a cargo de múltiples actores? La única respuesta breve que podemos dar es: no muchas. Las recomendaciones más precisas y directas que contiene la literatura se resumen en la Tabla 2. Sin duda, algunos de los textos registrados constituyen contribuciones muy importantes y más adelante discutiremos algunas de ellas. Sin embargo, a pesar de la apariencia voluminosa de las orientaciones, manifiesta en la longitud misma de la tabla, parece razonable afirmar que hay menor cantidad de recomendaciones útiles de lo que pudiera pensarse a primera vista.

TABLA 2
RECOMENDACIONES PRÁCTICAS DE LA LITERATURA SOBRE IMPLEMENTACIÓN

Autores	*y*	*Recomendaciones*
Bardach (1977,1980)		Asegurarse de contar con una buena teoría; "elegir una estrategia adecuada para enfrentar la entropía social" (esto significa "diseñar programas sencillos y directos que requieran el mínimo posible de tareas administrativas", utilizar -de ser posible- mecanismos similares a los del mercado, distribuir efectivo más que servicios en especie, ejercer la comunicación a través de unidades de organización social de dimensiones reducidas, reducir al mínimo la cantidad de instancia de probación); "diseñar escenarios"; contar con alguien que desempeñe la función de resolver los problemas que aparezcan en los "juegos de la implementación"; establecer fases y tiempos para la ejecución de la política.
Berman (1978, 1980)		"La implementación, sea programada o adaptativa, pueda resultar efectiva si se aplica a la situación apropiada; en contraste, un desajuste entre el enfoque y la situación sólo agravaría aquellos problemas que los diversos enfoques de la implementación se proponen superar". En el caso del enfoque de la "implementación programada", se debe establecer límites a la discrecionalidad, supervisar el comportamiento, modificar los incentivos. Si el enfoque es de "implementación adaptativa", "se procurará lograr solamente acuerdos de tipo general, quizá imprecisos o hasta tácitos, en torno a los objetivos. En caso de que no se consiga el acuerdo respecto de los objetivos, bastará entonces el consenso respecto de los medios". Este tipo de enfoques también "reclaman la participación activa de los actores más relevantes" en la solución de los problemas y en la aportación de estímulos para una mayor motivación. El autor confía en la pertinencia de otorgar "un nivel considerable de autonomía a los responsables de la implementación", y delinea cinco parámetros para contribuir a definir el tipo de situación.

TABLA 2 *(Continuación)*

Autores y	*Recomendaciones*
Bowen (1982)	Este estudio aporta numerosas recomendaciones para los responsables de la implementación, relacionadas con; el aprovechamiento y sentido de la oportunidad, la anticipación de los múltiples escenarios de la implementación, la reducción de los componentes de los programas, la cantidad de instancias y, tiempos de aprobación, el efecto de sumar otros al programa y el aprovechamiento de las probabilidades.
Browne y Wildavsky (1984)	"La implementación dual, parcialmente retrospectiva y parcialmente prospectiva, el diseño simultáneamente retrospectivo y prospectivo, es resultado de negociaciones y compromisos".
Browning, Marshall y Tabb (1980, 1984)	"Nadie tiene tanta certidumbre acerca de la manera de mejorar la ejecución de las políticas como Sabatier y Mazmanian. Sus prescripciones se derivan claramente del diagnóstico -el cual, a su vez, se centra en la fortaleza del estatuto..." "Los problemas políticos tanto como los técnicos pueden obstaculizar seriamente la implementación de políticas que imponen un fuerte control centralizado sobre sistemas políticos de grandes dimensiones y complejidad". "En algún momento, este tipo de investigación aplicada puede fusionarse con la investigación pura que aborda los proccsos de cambio en los sistemas políticos; aSÍ, la idea optimista de que la política sea una palanca fácilmente manipulable, comienza a desvanecerse. Pensamos que el estudio de la implementación está llegando a ese punto".
Bryner (1981)	"Los esfuerzos de regulación que hace el gobierno... deben fundamentarse en una concepción clara de los imperativos de la implementación. Requieren de una base estatutaria precisa, sustentada en un apoyo político generalizado. La responsabilidad de tomar y dar forma a las decisiones políticas fundamentales no puede ser delegada a los tribunales ni a las agencias administrativas. Si no se toma en cuenta el aspecto

TABLA 2 *(Continuación)*

Autores y	*Recomendaciones*
	estrictamente político de la implementación, es probable que los objetivos de la política -independientemente de su importancia o validez- resulten débiles e ineficaces".
Chase (1979)	Se recomienda que los responsables de la implementación tomen en consideración 44 factores. Los remedios que podrían ser apropiados para enfrentar los problemas de la implementación, incluyen: diseñar los programas de tal forma que se reduzca la participación de otros actores (por ejemplo, mediante los contratos con terceros o la participación de empresas públicas), establecer una sólida relación con el funcionario de más alto nivel y lograr su apoyo, y comportarse como si la obtención de ayuda por parte de los actores clave fuese sumamente difícil. Se discuten explícitamente diversas tácticas.
Davies y Mason (1982)	Que las instituciones responsables de la implementación tengan pleno poder.
Edwards (1980)	Dar seguimiento a la política a través de todas las ramas gubernamentales; sin embargo, no debe esperarse grandes progresos.
Elmore (1976, 1977, 1978, 1979-80, 1985)	Las concepciones verticales (de arriba hacia abajo) no son muy útiles, aunque "cierto tipo de problemas son más susceptibles de solución cuando se adopta una perspectiva que cuando se adopta otra". Se requieren estrategias. Sugerencia: practicar el diseño retrospectivo inquiriendo, en cada nivel, "¿qué capacidad tiene esta unidad de afectar el comportamiento objeto de la política? y ¿qué recursos requiere esta unidad para conseguir ese efecto? En la última etapa del análisis, el analista o la autoridad, describen una política que oriente los recursos hacia aquellas unidades organizativas que tengan más posibilidad de lograr el mayor efecto posible". En un trabajo posterior (1985), el autor sugiere practicar el diseño en ambas direcciones: retrospectiva y prospectivamente.

TABLA 2 *(Continuación)*

Autores	*y*	*Recomendaciones*
Grindle (1981)		"Teniendo siempre a la vista la Ley de Murphy, los partidarios de la política podrían preguntarse repetidamente qué es lo que puede fallar, a medida que se diseñan las políticas y se establecen mecanismos para la ejecución del programa. En última instancia, la implementación de los programas de desarrollo rural exige prudencia y perspicacia política en el diseño, y reclama que se les ejecute con compromiso, ingenio y no poca buena suerte".
Gunn (1978)		Lista de verificación: darle precisión a la política; reducir al mínimo los vínculos en la cadena de la implementación; impedir la interferencia externa y ejercer un estrecho control sobre los encargados de la implementación; asegurarse de que los recursos sean adecuados y oportunamente provistos; fundamentar la política en una teoría válida de causa-efecto; obtener el consenso y la obediencia.
Ham y Hill (1984)		"...los factores que Gunn propone controlar son precisamente aquellos que con mayor dificultad pueden someterse a control". Se requieren prescripciones que no estén sujetas a prejuicios liberal-democráticos, y se necesita eliminar el supuesto de que el establecimiento de los objetivos precede a la implementación.
Higgins (1985)		Elegir cuidadosamente a los analistas -quizá se requieran distintos analistas para las diferentes tareas del proceso-. Difundir ampliamente la información concerniente a proyectos exitosos que puedan servir como ejemplo.
Hjern (1982); Hjcrn y Hull (1982, 1985); Hjern y Porter (1981)		"Aunque es necesario adoptar una perspectiva legalista, la estructuración de las relaciones entre las organizaciones es una condición indispensable para el análisis de la implementación".
Hjern (1982)		"Constitucionalismo empírico": consiste en identificar los patrones organizativos yen averiguar "cuáles de todas esas formas diversas de organización son o podrían llegar a ser la óptimas desde una perspectiva prescriptiva constitucional".

TAELA 2 *(Continuación)*

Autores	*y*	*Recomendaciones*
Hjern y **Hull** (1982)		Concretar la atención en el programa, a través de la estructura de la implementación (1981) o en el problema (1982). Tomar en cuenta la importancia del papel de la intermediación.
Hucke (1978)		"...si lo que se desea es la igualdad social, lo mejor sería establecer normas reguladoras únicamente en aquellas áreas en las que el poder de negociación de los sujetos sea escaso en comparación con el poder de las agencias, o cuando el poder de negociación esté distribuido equilibradamente entre los sujetos. Una solución adecuada para los sectores en los que esas condiciones estén ausentes podría consistir en utilizar otros recursos legales, tales como los incentivos, los impuestos o la solución colectiva de los problemas por parte de quienes están sometidos a las regulaciones".
Kelman (1984)		Utilizar las generalizaciones propuestas por la investigación para formular nuevos planes de implementación. El diseño de los programas debe ser sencillo; identifíquense todos los pasos necesarios para la implementación. Las "habilidades de la organización" deben estar "previamente establecidas o ser susceptibles de creación expedita".
Luft (1976)		"...mediante la identificación de los diversos grupos involucrados y de lo que cada uno puede ganar o perder, quien toma las decisiones puede determinar no solamente las ganancias agregadas netas en favor de la sociedad en su conjunto, sino también la distribución de esas ganancias entre los grupos, incluidos aquellos beneficios que no sean de tipo económico... El análisis aportará la información necesaria para que los responsables de la elaboración de las políticas puedan identificar los problemas de implementación y predecir las reacciones de los grupos afectados... Este método puede ayudar a determinar los incentivos que se requieren para asegurar la culminación exitosa de un proyecto". Una vez hecho esto, procédase a trabajar.

TABLA 2 *(Continuación)*

Autores	*y*	*Recomendaciones*
McMahon, Barrett y **Hill** (1982)		Utilizar o aumentar el poder de negociación de los partidarios del programa cuyos intereses sean considerados apropiados por quienes inician la transformación. Los analistas de las políticas deberían atender a sus propias convicciones éticas y no "contribuir a perfeccionar, alegre y acríticamente, las armas del controlo de la subversión...".
Marvel (1982)		La implementación debe tomarse en cuenta desde la etapa de formulación de la política. Los que van a ser los responsables de la implementación deben ser incorporados en la formulación de la política, no de manera simbólica, sino real. Otórguese también al analista de las políticas un "papel más prominente"en el proceso de elaboración de la política.
Mazmanian y Sabatier (1981, 1983); Sabatier y Mazmanian (1979, 1981, 1983)		Se propone una lista de verificación derivada del modelo de implementación. Realícense esfuerzos por estructurar la política de tal manera que 1) el mandato tenga objetivos claros y coherentes, 2) el mandato se fundamente en una teoría adecuada, 3) el mandato otorgue a los responsables de la implementación un nivel suficiente de autoridad y estructure el proceso de implementación con el fin de maximizar "la probabilidad de que los grupos-objetivo se desempeñen de acuerdo con lo deseado", 4) los líderes del proceso de implementación tengan "habilidades administrativas y políticas sustantivas y se comprometan con las metas estatutarias", (5) el programa sea respaldado por un electorado organizado y por "unos cuantos legisladores prominentes o bien un alto funcionario", y (ó) la prioridad relativa de los objetivos estatutarios no corra riesgo de ser socavada con el tiempo por el surgimiento de políticas públicas incompatibles o por transformaciones de las condiciones socioeconórnicas, que debiliten la teoría casual del estatuto y el apoyo político que recibe. En caso de que las variables aquí incluidas no puedan ser manipuladas, se ofrecen recomendaciones adicionales (por ejemplo, si no hay acceso a una teoría válida, procúrese lograr el aprendizaje a partir

TAELA 2 *(Continuación)*

Autores	*y*	*Recomendaciones*
		de la implementación; si no se puede asignar la implementación a unidades operativas que apoyen la política, dispóngase la intervención de agentes externos, etcétera.
Mechling (1978)		Delegar con absoluta precisión las responsabilidades; llevar a cabo una supervisión permanente; contar con recursos adecuados; si hay conflicto, asegurar el apoyo de consultores especializados.
Menzel (1981, 1983)		Evitar los plazos estatutarios rígidos que puedan impedir la implementación; es preciso "tomar en consideración la configuración de las relaciones intergubernamentales y/o interinstitucionales" al diseñar la política; es necesario "generar relaciones de apoyo mutuo entre los diversos grupos de beneficiarios involucrados". En el estudio proporciona también algunas recomendaciones para imprimir nueva dirección a la política durante la implementación.
Molnar y Rogers (1982)		Evitar una coordinación jerárquica simplista; hacer énfasis en las relaciones colaterales e informales; conceder importancia a la diversidad.
Montjoy y O'Toole (1979); O'Toole y Montjoy (1984); O'Toole (1983)		Analizar las políticas prospectivas con el fin de determinar si son o no susceptibles de implementación; prestar atención a los objetivos de las agencias y a las visiones del mundo; estructurar, de acuerdo con las necesidades, la interdependencia entre organizaciones, para llegar a acuerdos sobre la velocidad de la acción y la coordinación (la variable clave aquí no es simplemente el número de actores involucrados); proveer recursos adecuados para la implementación; procurar la correspondencia entre la estructura de la implementación y los requerimientos técnicos de la política; recurrir al uso de facilitadores.
Moore (1978a, 1978b)		Utilizar "estimaciones de factibilidad"; reducir las expectativas.
Murphy (1971, 1973, 1974, 1976)		Se requiere una mejor administración en los niveles estatal y federal; generar "fuerzas locales capaces de hacer contrapeso, para estimular a los funcionarios

TABLA 2 *(Continuación)*

Autores	*y*	*Recomendaciones*
		federales, estatales y locales a actuar con más energía"; organizar a los electorados los niveles estatal y nacional.
Nakamura (1980)		Recürrase al buen liderazgo.
Nelson (1977)		"...debemos revisar y perfeccionar la manera en la que caracterizamos y analizamos las alternativas de organización, puesto que en muchas de las arenas más importantes son estas alternativas las que definen el campo real de la elección".
Nixon (1980)		Se requiere claridad y coherencia en la comunicación de la política.
Porter (1976); Porter y Olsen (1976)		Establecer correspondencia entre la estructura administrativa y la tecnología. "Las tareas basadas en tecnologías que requieran de ajustes mutuos y/o que se realicen en ambientes cambiantes y heterogéneos necesitan de una estructura organizativa que incluya unidades pequeñas y localizadas".
Pressman y Wildavsky (1984)		La implementación no debería estar divorciada de la política. Considérese la necesidad de utilizar "medios más directos" de implementación, dada "la complejidad de la acción conjunta".
Radian y Sharkansky (1979)		Se requiere tener en cuenta el proceso de implcmentación durante el diseño de la política.
Radin (1977)		Utilizar el recurso de la negociación; involucrar a los funcionarios estatales y locales y a los beneficiarios.
Regan (1984)		No es necesariamente aconsejable tomar en cuenta la implementación durante el diseño de la política; de hacerlo así, se correría el riesgo de comprometer a la política con los intereses de los burócratas.
Ripley YFranklin (1982)		Emplear las donaciones en bloque (sobre la base de casos individuales); recurrir a la conformación de redes en el nivel local. Prestar atención a la implementación durante el periodo de diseño del programa.
Rodgers y Bullock (1976)		Recurrir a la ley para la implementación de ciertos tipos de transformación social.

TAELA 2 *(Continuación)*

Autores	*y*	*Recomendaciones*
Ross (1984)		La elección de la estrategia de implementación (burocrática, según mecanismos de mercado o de tipo exhortativo) debe estar sometida a variaciones, dependiendo de las circunstancias.
Scharpf (1977,1978); Scharpf *el al. (1978)*		Reorganizar la estructura de la toma de decisiones para adoptarse a los requerimientos técnicos de la política; buscar políticas alternativas que puedan ser adoptadas e implementadas dentro de estructuras determinadas; trasladar las responsabilidades a estructuras más apropiadas; recurrir a la "activación selectiva" de diferentes partes de la red (lo cual requiere de habilidad en el trazo y manejo de la red).
Smith (1973)		Los responsables de la elaboración de las políticas deberían dedicar mayores esfuerzos a la comprensión de las estrategias de implementación.
F. Thompson (1982)		Suavizar los supuestos jerárquicos cuando 1) exista consenso entre los encargados de la implementación en torno a la misión común, 2) el entorno no sea adverso a la implementación 3) los equipos de supervisión estén fragmentados, agotados, o se muestren propensos a culpar a los responsables de la implementación.
Van Horn y Van Meter (1976); Van Meter y Van Horn (1975); Van Horn (1978, 1979a, 1979b)		El modelo apunta hacia la identificación de "variables susceptibles de manipulación". Tiene valor heurístico. Se requiere mejorar el clima a favor del análisis de las políticas en el nivel local. Las autoridades centrales deberían separar las funciones de supervisión de las de asistencia técnica. Las autoridades centrales deberían especificar los fines, pero no los medios.
Weatherley y Lipsky (1977)		"...puesto que la implementación está esencialmente determinada por los comportamientos adaptativos de quienes son responsables de poner en práctica la nueva ley, sería útil analizar esos comportamientos con el fin de estimular los que se ajusten mejor a los objetivos públicos más importantes y desestimular las prácticas inconvenientes".

TABLA 2 *(Continuación)*

Autores y	*Recomendaciones*
Weimer (1983)	Aflojar las estimaciones rígidas de los recursos necesarios (incluyendo entre ellos el tiempo); reformar el servicio público; contar con un grupo disponible de analistas; prestar "atención cuidadosa al ambiente organizativo de los nuevos programas".
Williams (1980, 1982)	Hacer de la negociación y de las tareas de arreglo y ajuste las principales guías de decisión de las agencias; reducir la complejidad y la confusión en el campo de operación por medio de acuerdos institucionales; elevar el nivel de competencia del personal; aumentar las instancias de presión del tipo de mercado; desarrollar procesos efectivos de información.
Wittrock *et al. (1982)*	(El estudio proporciona breve resumen de las recomendaciones planteadas en las investigaciones sobre implementación. Propone tres tipos de estrategias que rebasan las que se limitan a recurrir al mercado o a la jerarquía del Estado. Estas otras estrategias son: las que implican la reducción de las alternativas a considerar -concentrándose en los casos cruciales y en las arenas determinantes-; las que contiene "meta-decisiones"; y las que "rebasan las fronteras administrativas tradicionales", permitiendo un margen considerable de discrccionalidad).
Yaffee (1982)	La política de tipo prohibitivo puede utilizarse como recurso para corregir los desequilibrios en las negociaciones que la implementación requiere.

En primer lugar, la mayoría de los textos registrados aquí -aunque no todos-, ofrecen recomendaciones sumamente generales y poco detalladas. Se trata de trabajos de corte empírico que habitualmente concluyen en una reducida y superficial discusión en torno a ciertas implicaciones o sugerencias; algunas de éstas están supuestamente dirigidas a quienes participan de manera directa en el proceso político. En muy escasas ocasiones los estudios sobre im-

plernentación manifiestan esfuerzos serios por proporcionar prescripciones adecuadas. Hay, desde luego, excepciones a la regla; tal es el caso del trabajo de McMahon, Barrett y Hill (1982). Pero en general, muchas de las sugerencias prácticas que proponen los investigadores son poco precisas, poco persuasivas o ambas cosas. La evaluación que hizo Elmore hace ya varios años, sigue estando vigente en lo esencial: "... las investigaciones sobre la implementación de las políticas contienen mucha descripción y muy pocas prescripciones... Cuando acudimos a las investigaciones más sobresalientes en busca de apoyo para prever problemas eventuales de implementación, encontramos opiniones inconexas y deliberadamente vagas" (1979-80: 601).

En segundo término, parecería que la mayoría de las recomendaciones que se ofrecen no están sustentadas sólidamente en la investigación empírica. Es evidente que existan algunas dificultades serias para generar información útil en un campo tan fuertemente dominado por los estudios de caso y por la inducción. Esta característica tiene gran importancia en nuestro campo de investigación y podría atribuirse a la complejidad de los fenómenos que se analizan. Cada nuevo estudio nos ofrece consejos basados en la muy endeble evidencia empírica de uno o muy pocos casos; entre esos consejos se encuentran los relacionados con las diversas variables que se consideran determinantes en la implementación realizada por múltiples actores. No es raro encontrar recomendaciones originadas en investigaciones empíricas en las que la cantidad de factores considerados como particularmente relevantes rebasa, con mucho, el número de casos analizados. (Ejemplo de ello son los estudios de Bardach, 1977; Mechling, 1978; Ü'Toole, 1983 y Weimer, 1983). Se advierte que en el caso de estos estudios se pudieron haber hecho muchas otras inferencias a partir de la información fáctica.

En tercer lugar, las recomendaciones que aporta la literatura de la implementación en la que intervienen múltiples actores, llegan a ser contradictorias entre sí: algunas de las sugerencias prácticas que

hacen ciertos analistas se oponen radicalmente a las de otros. Ahora bien, afirmar que la inconsistencia caracteriza a las recomendaciones prácticas en este campo, no implica necesariamente aseverar que las propuestas carezcan en absoluto de valor para quienes participan en los procesos políticos. Un propósito comúnmente reconocido, al servicio del cual suelen ponerse expresamente los descubrimientos y las recomendaciones de la ciencia social, es el de apuntalar las perspectivas teóricas ya establecidas, ofreciendo un apoyo simbólico y de falsa autoridad a posiciones previamente aceptadas. Así como los participantes en proceso de implementación aprenden mucho del trabajo de los estudiosos de políticas (Sabatiery Hanf, 1985; LindblomyCohen, 1979). Paradójicamente, también es cierto que los estudios y los consejos contradictorios e incluso incoherentes pueden prestar algún servicio.

¿Qué explicaciones podría darse al *hecho* de que las prescripciones de la bibliografía sobre la implementación sean contradictorias? De entre las muchas causas que podría aducirse y que valdría la pena explorar, este texto elegirá dos categorías generales: el desacuerdo en torno a las normas y el estado que guarda la teoría empírica en este campo de investigación.

El desacuerdo en torno a las normas. La ausencia de consenso entre los investigadores respecto de lo que constituye el "éxito" de la implementación, conduce inevitablemente a un desacuerdo en torno a las recomendaciones que merecen ser suscritas. Desde luego, un análisis detallado de este problema rebasaría los límites de nuestro ensayo. Baste decir que ciertos valores que algunos investigadores consideran normalmente importantes para el proceso de la implementación -entre los cuales estarían la coordinación, la rapidez y la coherencia- pueden entrar en conflicto con otro tipo de valores que diversos participantes en ese mismo proceso percibirían como fundamentales -a saber, la diversidad, el acceso, el sentido de pertenencia a la localidad y una amplia participación- (Montjoy y Q'Toole, 1979; O'Toole y Montjoy, 1984).

De igual forma, diferentes estructuras de implementación (Hjern y Porter, 1981) tenderán a efectuar de manera diferencial los intereses de los participantes. Por eso es que algunos de los investigadores que proporcionan consejos a las autoridades centrales pueden entrar en contradicción con quienes ofrecen recomendaciones explícitamente dirigidas a los burócratas del nivel operativo, a los administradores de organizaciones privadas que participan en alguna estructura de implementación, a los grupos comunitarios o a los políticos locales.

Un ejemplo de cómo difieren las perspectivas normativas entre los investigadores de la implementación, es la divergencia entre los conjuntos de propuestas que ofrecen quienes se adhieren a la tradición vertical (de arriba hacia abajo) y quienes trabajan en la perspectiva inversa, de la base hacia arriba. Aunque constituiría una simplificación exagerada atribuir la brecha entre esas dos posiciones a las diferencias normativas o políticas como sus causas únicas o principales, y a pesar de que los académicos que suscriben ambas posturas han reconocido en cierta medida que ninguna de las dos puede reclamar el monopolio sobre la verdad, parece poco probable que la investigación empírica logre, por sí sola, superar el abismo existente entre las recomendaciones de los dos grupos. Un examen de la Tabla 2 servirá para demostrar que persisten algunas divergencias muy agudas entre ambos grupos en lo que concierne a las sugerencias para la acción. Muchos de los investigadores que sostienen la posición vertical se sienten sumamente incómodos ante la complejidad y la heterogeneidad del "eslabón perdido" de la implementación con múltiples actores (Hjern, 1982), creyendo identificar en esa aparente "confusión" los síntomas del fracaso estatal. Por otro lado, al criticar insistentemente el impacto irreal y a menudo contraproducente de las recomendaciones formuladas por los dirigentes (McMahon, Barret y Hill, 1982), se deduciría que muchos de quienes sostienen la perspectiva "de abajo hacia arriba" no solamente se dedican a catalogar

la diversidad de los sistemas en los que participan múltiples actores, sino que encuentran en ella grandes virtudes.

La teoría empírica y los proverbios para la implementación. El desacuerdo en torno a las normas no plantearía problemas especiales a nuestro hipotético personaje responsable de las políticas, interesado en obtener consejos prácticos de la literatura de la implementación. Siempre y cuando los valores y los intereses de los investigadores se hagan explícitos (condición que no se cumple en todos los casos), el participante en el proceso puede seleccionar de entre las recomendaciones ofrecidas aquellas que le parezcan las más adecuadas. Sin embargo, hay una dificultad adicional que constituye una seria amenaza contra este campo de investigación: a pesar de la riqueza de los estudios realizados durante la década pasada, la teoría empírica no se ha desarrollado debidamente. Por lo menos en parte, esta afirmación parecería corresponder al estado natural de las cosas: como han observado algunos investigadores de la implementación, antes de que la teoría empírica pueda evolucionar hacia un mayor refinamiento y de que puedan proponerse recomendaciones pertinentes a quienes participan en el proceso de la política, los investigadores deben asumir la tarea de registrar la complejidad y la diversidad de los patrones de organización a través de los cuales tiene lugar la implementación (Hjern y Porter, 1981; Hjern, 1982; Hjern y Hull, 1982; Nelson, 1977).

Sin embargo, independientemente de las justificaciones que pudieran aducirse, el hecho es que el grado de desarrollo que ha alcanzado nuestro campo de investigación aún impone restricciones muy reales a la calidad de las recomendaciones disponibles para quienes participan en el proceso de la política. No sólo ha habido una muy pohre creación teórica, como se indicaba anteriormente, sino que las pautas e ideas más prometedoras desarrolladas por algunos estudiosos han sido ignoradas por el resto. Es posible que éste sea un problema común a toda la ciencia social. Sin embargo, parece especialmente grave en el caso de un tema como el de la

implementación a cargo de múltiples actores, campo que ha concitado interés hasta fechas muy recientes y que se está desarrollando mediante el recurso a muchas perspectivas teóricas distintas. Una enumeración incompleta de las perspectivas que podrían ejercer influencia en los estudios empíricos sobre la implementación con múltiples actores, inciuirían: la ciencia política, la teoría de las organizaciones y la teoría de las relaciones entre organizaciones -especialmente algunas de sus variedades como el análisis de costos de transacción, (que se nutre a su vez de la economía, la teoría de las organizaciones y las leyes contractuales; d. Williamson, 1981), la teoría del intercambio y de la dependencia del poder, teorías de las relaciones intergubernamentales, teorías sobre la elección pública y materiales sobre el corporativismo, la teoría de la agencia (por ejemplo, Mitnick y Backoff, 1984). y las investigaciones en torno a la disposición a obedecer.

La afirmación de que el campo de investigación carece todavía de un enfoque organizador y no muestra suficiente acumulación de conocimientos, se puede comprobar mencionando el caso de una elaboración teórica de sumo interés que ha sido ignorada por completo en la literatura sobre la implementación. Nos referimos a la contribución de Bowen (1982). Aquí encontramos una posición teórica muy precisa, que se opone directamente a la hipótesis de Pressrnan y Wildavsky sobre la explicación-predicción con bases probabilísticas del fracaso de la implementación en la mayoría de las circunstancias en las que intervienen múltiples actores. Bowen asume directamente el razonamiento de Pressman y Wildavsky y lo rebate desde el interior mismo de su marco de referencias (es decir, desde la teoría probabilística), la autora ofrece un conjunto de proposiciones realistas y verificables, y desarrolla una argu mentación explícita sobre las recomendaciones que su teoría ofrece a los responsables de la implementación. A diferencia de la teoría de Pressrnan y Wildavsky, la de Bowen contribuye a explicar el hecho incontestable de que muchas políticas en las que participa una

multiplicidad de actores resultan exitosas (afirmación que se cumple para casi cualquier conjunto de criterios de éxito que pueda adoptarse). Además, propone estratagemas para darle la vuelta a diversos problemas de implementación. No solamente no se ha dado seguimiento sistemático a las propuestas de Bowen, sino que su trabajo ni siquiera ha sido citado en las revistas que enlistan las investigaciones especializadas.' En contraste, se sigue haciendo referencia al análisis de Pressman y Wildavsky en numerosas publicaciones como la obra clásica sobre la implementación compuesta por múltiples actores. Un ejemplo reciente de ello es el estudio de Kelman (1984). En la última edición del libro de Pressman y Wildavsky (1984), este último incluye una cita del trabajo de Bowen en una bibliografía sobre la implementación, pero no menciona el argumento de la autora ni tampoco reformula en absoluto su propia posición teórica sobre el tema.

Otro ejemplo importante de la falta de continuidad y de acumulación de conocimientos es un rasgo del trabajo mismo de la mayoría de los investigadores norteamericanos sobre la implementación. A pesar de la extensa producción de los académicos europeos, especialmente la de quienes están vinculados a la tradición "de abajo hacia arriba" y la de algunos investigadores que han hecho análisis comparativos importantes, gran parte de la investigación en los Estados Unidos se lleva a cabo ignorando esos avances. De ello existen muchos ejemplos. Consúltense simplemente los estudios de Alexander, 1985; Mitnicky Backoff, 1984; y Ripley y Franklin, 1982. En este último trabajo, los autores comentan: "Desearíamos poder concluir determinando si la implementación en los Estados Unidos, tal y como la hemos escrito, constituye un caso único () si, por el contrario, tiene similitud con la que se lleva a cabo en otras sociedades. En realidad, no *lo* sabemos; esto se debe principalmente a

4 Resulta considerablemente más difícil mostrar la ausencia de uso de una propuesta, que mostrar su presencia. Sin embargo. hay un hecho revelador: la publicación *Social Science Citation lndex* todavía no ha registrado ninguna cita de la investigación de Bowen.

que ninguna atención se ha prestado a la implementación fuera de los Estados Unidos" (p. 207). En la última edición de este trabajo (1985) ya no aparece esta afirmación, pero tampoco hay mención alguna acerca de la investigación sobre implementación que se desarrolla ampliamente fuera de los Estados Unidos.

Existe un problema adicional que trasciende la responsabilidad directa de los investigadores de la implementación. Muchos de los campos de investigación mencionados más arriba, que podrían contribuir al desarrollo de la teoría empírica de la implementación, están experimentando dificultades internas; por tanto puede esperarse que las trasladen, de una u otra manera, al estudio de la implementación. Baste mencionar un solo ejemplo. En el campo de la teoría interorganizacional se ha intentado trazar la distribución y el ejercicio del poder en sistemas compuestos por múltiples unidades, mediante la aplicación de los principios de la teoría del intercambio y la dependencia del poder (véase, por ejemplo, Emerson, 1962, 1972, 1976; en Cook, 1977, se encontrará una discusión sobre las aplicaciones de la teoría interorganizacional). Puesto que el mayor interés consiste en explicar el ejercicio del poder, la idea de centralidad es uno de los conceptos básicos de esta teoría. La importancia de las implicaciones que esta línea de investigación tiene para los sistemas interorganizacionales de políticas, junto con la relevancia de la noción de centralidad, han sido notadas ya por algunos de los investigadores interesados en el análisis de las políticas con múltiples actores (como es el caso de Milward, 1982: 471). Aun así, el concepto de centralidad, tal y como es utilizado habitualmente en la teoría del intercambio, resulta incapaz de predecir las distribuciones de poder, inclusive cuando es trata de simples escenificaciones de laboratorio (véase Cook *et al., 1983).* Algunos de los conceptos fundamentales de la teoría del intercambio y de la dependencia del poder están sufriendo reformu1aciones sustanciales en la actualidad (en Willer, 1985, se encontrará una aportación muy importante). Por esta razón, no debería sorpren-

dernos que la investigación sobre implementación, parcialmente basada en campos teóricos que están experimentando sus propias dificultades, no logre aportar prescripciones sólidas a quienes participan en los procesos políticos.

Habrá que añadir a las dificultades mencionadas el hecho de que, aun cuando diferentes investigadores concretan su atención en problemas similares y pretenden apoyarse en los esfuerzos de los demás, el campo de investigación ha tendido a producir no proposiciones comprobadas -lo que redundaría en prescripciones precisas y coherentes para la acción-, sino descubrimientos incompatibles entre sí; esto ocurre incluso en los casos en los que los investigadores diseñan sus estudios desde las mismas o similares perspectivas. Como resultado, las recomendaciones suelen tener un carácter proverbial más que heurístico. Usamos aquí el término "proverbial" con toda intención, a la manera de Simon en su análisis sobre los "proverbios de la administración", No sería una exageración sustituir la palabra "administración" por la de "implementación" en el siguiente pasaje de su muy conocida crítica a la administración pública ortodoxa:

> Uno de los defectos funestos de los principios administrativos en boga es que, como los proverbios, se presentan por pares. Para casi toda prescripción podemos encontrar su equivalente opuesto, igualmente plausible y aceptable. Aunque los principios que conforman el par conducirían a recomendaciones organizativas exactamente contrarias, no hay nada en la teoría que nos pueda indicar cuál de ellos es el correcto (1976: 20),

En apoyo a esta conclusión bastaría un breve análisis de lo que podemos denominar como la sabiduría convencional, propia de la perspectiva vertical de arriba hacia abajo. Nuestro propósito es demostrar que, aun desde el interior de este marco de referencia, varias de las prescripciones resultan contradictorias; de ahí que

afirmemos que las recomendaciones son como proverbios que apuntan frecuentemente en direcciones opuestas y que no permiten estrechar el margen de decisión para dar lugar a una mayor precisión.

Si los estudios sobre implementación realizados desde la perspectiva vertical contienen algún tipo de sabiduría convencional-es decir, algún conjunto de principios que aparezcan tan razonables que puedan ser adoptados como guía para la acción-, posiblemente sus'prescripciones podrían resumirse de la manera siguiente: a fin de maximizar las probabilidades de éxito en la implementación, desde el punto de vista de la autoridad central, se debe: 1) diseñar políticas que reduzcan la magnitud del cambio conductual requerido (por ejemplo, Mazmanian y Sabatier, 1981; 1983); 2) simplificar la estructura de la implementación y reducir el numero de actores (por ejemplo, Kelman, 1984; Pressman y Wildavsky, 1984); 3) tratar de considerar en mayor medida los problemas de la implementación desde las etapas iniciales del diseño de las políticas (por ejemplo, Bryner, 1981; O'Toole y Montjoy, 1984; Pressman y Wildavsky, 1984); Y 4) tener cuidado de poner las responsabilidades de la implementación en manos de unidades operativas que muestren simpatía hacia la política (por ejemplo, F. Thompson, 1982; Van Horn y Van Meter, 1976).

Se sabe muy bien que quienes se adhieren a la perspectiva opuesta, la de abajo hacia arriba, han hecho diversas críticas a éstas y parecidas sugerencias. Los grandes esfuerzos tendientes a centralizar el control del proceso -subrayan los críticos- orientan la atención de los involucrados hacia variables de difícil, si no imposible, manejo; ignoran que necesariamente hay conflicto, negociación y transacción política durante la implementación, así como ignoran los efectos positivos que pueden arrojar estos fenómenos; excluyen a muchos de los participantes importantes en el proceso de implementación; no logran adaptarse al surgimiento de muchos problemas en el curso de la política que sólo pueden resolverse

concediendo amplios márgenes de libre iniciativa a los responsables del proceso, intensificando su presencia en las localidades (Porter, 1976), e impulsando un estilo de implementación adaptativo (Berman, 1978, 1980); finalmente, intentan conseguir lo imposible: tomar decisiones acerca de todos los problemas importantes desde el inicio mismo del proceso, ignorando de esta manera el aprendizaje que necesariamente tiene lugar a medida que se encaran los problemas que conlleva el desarrollo de toda política.

Aun haciendo de lado tales críticas, no se reconoce ampliamente el hecho de que la investigación empírica sobre la implementación en la que intervienen múltiples actores ofrece conclusiones y recomendaciones contradictorias:

1. Acerca de la dimensión de los cambios en el comportamiento. Las políticas, que suelen generar grandes cambios conductuales, pueden implementarse de maneras muy diversas por los mismos actores. Algunas pueden ser implementadas de forma sumamente suave y fluida. Es posible que el grado de cambio conductual requerido -independientemente de su magnitud- tenga un impacto mucho menor en el proceso de implementación que el que tiene el "efecto dilatorio de la desobediencia" (Durant, 1984, 1985).
2. Acerca de la simplificación de la implementación. El trabajo de Bowen (1982), mencionado anteriormente, demuestra que el análisis probabilístico de Pressman y Wildavsky distorsiona muchas de las situaciones reales en las que intervienen múltiples actores. Mediante un análisis adicional de las probabilidades -basado en la incorporación de probabilidades agregadas y condicionales-, el trabajo de Bowen a) conduce a aumentar notablemente el optimismo respecto de la posibilidad de tener éxito en la implementación, b) incluye tácticas empíricamente razonables tales como la persistencia en el intento, la compactación de las

instancias de aprobación, estrategias para motivar la adhesión y para lograr la reducción de los pasos de la política y e) aporta consejos -algunos no muy obvios- a los responsables de la implementación que aún no han perdido las esperanzas (p. 1). Otras investigaciones han demostrado que el análisis de Pressman y Wildavsky -y particularmente su conclusión según la cual a mayor cantidad de actores y mayor complejidad del proceso menores serán las oportunidades de acción- parece aplicable únicamente a una categoría limitada de estructuras en las que intervienen múltiples actores (O'Toole y Montjoy, 1984). Por último, un tercer tipo de investigaciones, que estudian las políticas regulatorias, concluye que, bajo ciertas condiciones, la complejidad puede facilitar la implementación, haciendo que el acatamiento por parte de gran cantidad de actores resulte mucho más atractivo. La sabiduría convencional, a la que se oponen estas observaciones, puede deberse a "la incapacidad de apreciar los muchos problemas que el retraso en las instancias de veto plantea para el logro de los objetivos regulatorios" (Durant, 1984: 311; 1985).

3. Acerca de que la implementación sea tomada en consideración durante las etapas iniciales de formulación de las políticas. Regan, quien ha estudiado las políticas de los Estados Unidos y de la Gran Bretaña, llega a la conclusión de que "cuando se plantean problemas relacionados con la implementación durante el diseño de las políticas, aparece la tendencia a sacrificar los objetivos programáticos en aras de las exigencias de su ejecución ... Esto ocurre debido a que la consideración de la implementación en el momento del diseño de una política introduce explícitamente la cuestión de cómo afectará su implementación los patrones existentes de poder de la burocracia y la estructura burocrática misma" (p. 21).

4. Acerca de la importancia de llevar a cabo la implementación con actores que sean partidarios de la política. En el proyecto de investigación arriba mencionado (incisos 1 y 2), Durant señala otra de las diferencias de la sabiduría convencional: en realidad, el apoyo o la oposición a la política por parte de los actores sólo es determinante en mínima medida durante el proceso de la implementación. "El hecho de saber que existe un clima político adverso y de reconocer que ese mismo ambiente podría también generar aliados potenciales capaces de movilización inmediata, no nos ofrece información alguna acerca de las estrategias prospectivas más adecuadas para lograr la obediencia a los objetivos" (p. 312).

Aquí tenemos pues un conjunto de aseveraciones incompatibles entre sí, que se presentan por pares y que se han generado -rnás o menos todas ellas- en el marco de la perspectiva vertical de arriba hacia abajo. A pesar de los juicios externados por algunos analistas (como Ke1man, 1984), en la literatura sobre implementación prevalecen recomendaciones contradictorias y contraintuitivas. No queremos decir con esto que la teoría en torno a la implementación sea inútil, que el problema se reduzca a lo que plantea la perspectiva vertical, que lo mejor que podemos esperar sea asumir una actitud pragmática ingenua y carente de teoría, y que resulte imposible producir buena teoría. Sostenemos, por el contrario, que el mundo de la implementación en la que intervienen múltiples actores es a tal punto complejo, que las prescripciones simplistas surgidas de unos cuantos estudios de caso están destinadas irremediablemente a tener un carácter de proverbios. Esto parece especialmente cierto si se toma en cuenta que gran parte de las investigaciones han pretendido edificar teorías sobre la base de muy escasa información obtenida en proyectos de investigación sumamente limitados en el tiempo (cf. Rose, 1977; Sabatier y Hanf, 1985). El campo de la implementación tiene que enfrentar aun, como parte de su estrate-

gia de investigación, el reto de la contextualización (véase especialmente el trabajo de Wittrock, 1985) y tiene todavía que superar las prescripciones vacuas que dirige a las autoridades, a los responsables de la implementación y a los investigadores, cuando simplemente afirma que hay que abordar los aspectos sociales, económicos, políticos y legales de contextos.

Una agenda para la investigación de la implementación

Como hemos visto, la literatura empírica en torno a la implementación con múltiples actores impone gran cantidad de limitaciones a la calidad de las recomendaciones propuestas. El campo experimenta carencia de acumulación y continuidad de conocimientos. Las dificultades que se presentan en algunos de los campos básicos de la elaboración teórica (como el de la teoría del intercambio) provocan, necesariamente, problemas en el campo de investigación aplicada del análisis de la implementación. Muchas de las recomendaciones disponibles hoy en día parecen carecer de validez externa, como lo demuestra la naturaleza contradictoria y proverbial de la gran mayoría de los consejos dirigidos a quienes elaboran las políticas. Sin embargo, sería un error pensar que una lectura cuidadosa de la bibliografía sobre implementación produciría un desaliento inevitable. Existen muchas razones para afirmar que un pesimismo tal resultaría inadecuado.

En primer lugar, declarar que el objetivo de la investigación sobre la implementación de las políticas a cargo de múltiples actores deba ser el de apoyar la práctica de los profesionales, no obliga en absoluto a los investigadores a desarrollar una teoría predictiva susceptible de ser empleada por los actores del proceso de la política y de la implementación. La opinión de que los investigadores deberían descubrir verdades que los responsables de los procesos podrían aprovechar posteriormente, implica trabajar con un

modelo de elaboración de las políticas mucho más racionalista y limitado de lo que sería pertinente. En suma, como ocurre con otras variantes de la ciencia social, la investigación sobre la implementación puede prestar servicio a los propósitos de orden práctico esclareciendo los problemas, sensibilizando a los demás ante tales problemas y llamando la atención hacia los núcleos de variables y relaciones más persistentes e importantes. Es así como la investigación cumple genuinamente su propósito heurístico. En este sentido, un proyecto práctico consistiría en indagar cómo podría este tipo de información más limitada atraer adecuadamente la atención de los actores de la política.

En segundo lugar, como podrán atestiguar muchos de quienes han estudiado la utilización del conocimiento, no existe razón alguna para suponer que los actores del proceso político toman, pueden tomar o deberían tomar decisiones en torno a las políticas públicas sobre la base de los hallazgos de la investigación. Los responsables pueden aprovechar en la práctica muchas otras fuentes de información sobre el proceso de implementación, como la propia experiencia, los datos adicionales que aportan los propios colegas, los aliados políticos y hasta los opositores. Muchas de estas fuentes aportan información específica de gran valor práctico. Aún más, la implementación de múltiples actores es una denominación genérica para un conjunto de diversos procesos de interacción, algunos de los cuales pueden tener la capacidad de resolver por su propia cuenta los problemas de las políticas (cf. Lindblom y Cohen, 1979). Uno de los temas de la agenda de los investigadores debería ser la investigación sistemática de los patrones de implementación que favorecen de hecho diversas formas de comportamiento capaces de resolver problemas.

Pero, en tercer lugar, los académicos que estudian la implementación pueden hacer mucho a favor del desarrollo de la teoría empírica en este campo. Los desacuerdos valorativos en torno a las normas, tales como los que se manifiestan en algunos aspectos

entre quienes sostienen la perspectiva "de arriba hacia abajo" y de quienes defienden la "de abajo hacia arriba", son una consecuencia natural e incluso deseable en toda empresa vigorosa de investigación. No obstante, los investigadores de la implementación deberían preocuparse más bien por las dificultades de la investigación empírica, en la que debe fundamentarse cualquier recomendación práctica digna de confianza. Y aun cuando algunos de estos problemas provienen de la investigación teórica básica, hay una agenda propia para los investigadores del proceso de la implementación. A pesar de todas estas limitaciones, parece válida la siguiente lista de propuestas para superar el estado actual del campo de investigación.

1. La revisión de la literatura empírica señala que existe un acuerdo implícito en torno a algunos grupos de variables que merecen mayor investigación. Se deben hacer esfuerzos por desarrollar sistemática y acumulativamente investigaciones sobre las características de las políticas, los recursos, la estructura de la implementación, las actitudes de los responsables, las relaciones entre los responsables de la implementación y sus beneficiarios, y el sentido del tiempo con el que se llevan a cabo los procesos.
2. Muchos de los esfuerzos realizados en el estudio de la implementación siguen siendo promisorios y merecedores de verificación y desarrollo más cuidadoso. Algunos (como los de Van Metery VanHorn, 1975; Van Horn, 1978, 1979a, 1979b; Van Horn y Van Meter 1976; Mazmanian y Sabatier, 1981, 1983: Sabatier y Mazmanian, 1979, 1981, 1983; Sabatier y KIosterman, 1981; Montjoy y O'Toole, 1979; O'Toole y Montjoy, 1984; Mitnick y Barchoff, 1984) esbozan modelos interesantes o teorías rudimentarias acerca del proceso de implementación. Unos cuantos, especialmente el trabajo de Mazmanian y Sabatier, ya han dado lugar a ciertos intentos

preliminares de comprobación y reproducción (para un listado de tales intentos, véase Sabatier, 1986). Ciertos trabajos aportan ejemplos particularmente claros de perspectivas importantes: el de Mazmanian y Sabatier en el caso del enfoque "de arriba hacia abajo" y el de Hjern para el enfoque "de abajo hacia arriba" (véanse, por ejemplo, los textos de Hjern, 1982; Hjern y Hull, 1982, 1985; Y Hjern y Porter, 1981). Algunas investigaciones recientes de Durant y otros han insistido en la forma en la que la dimensión temporal puede vincularse a otras variables de la implementación mencionadas con frecuencias (Durant, 1984, 1985; *Durant et al., 1986).* Finalmente, algunos investigadores han dedicado atención al desarrollo de estrategias para la implementación en la que intervienen múltiples actores. Los ejemplos más estimulantes incluyen el trabajo de Berman (1980), quien ha trazado las pautas de una teoría de la contingencia en la implementación; el trabajo de Elmore (1979-80; 1985), cuyo diseño retrospectivo y lógica reversible proporcionan los rudimentos de una estrategia para la aplicación de los descubrimientos de la perspectiva de *"abajo hacia arriba"* en el diseño de las políticas; y los trabajos de Scharpf y otros -corno los de 1977 y 1978; Y Scharpf, Reissert y Schnabel, 1978- que han intentado trazar el mapa de los problemas de las políticas y vincularlo a las estructuras de implementación integradas por múltiples actores, sugiriendo diversas posibilidades de diseño de políticas y de diseño institucional. Todos estos marcos de referencia y estas perspectivas diversas deben recibir atención sostenida y sistemática.

3. Se requieren esfuerzos ulteriores para desarrollar las virtudes de las perspectivas teóricas divergentes. Un caso importante en este sentido es la brecha que existe entre las perspectivas "de arriba hacia abajo" y "de abajo hacia arriba". A pesar de que el argumento de este ensayo sostiene que no es realista

esperar que la investigación futura llega a unificar los marcos normativos que subyacen en estos dos enfoques, también insiste en que vale la pena intentar su síntesis en algunos problemas empíricos, lo cual supondría desarrollar los puntos fuertes y los aspectos contextuales de cada una de las perspectivas. Cualquier esfuerzo de este tipo, como el iniciado recientemente por Sabatier (1986), debería recibir atención y apoyo.

4. Irónicamente, una oportunidad particularmente fructífera para la investigación empírica se halla implícita en uno de los rasgos más desalentadores de la literatura existente: el carácter proverbial de algunas de sus recomendaciones. Sería de gran utilidad para la investigación dedicarse a transformar en recomendaciones razonables y coherentes las propuestas incompatibles que emanan de los proyectos de investigación diseñados aparentemente desde perspectivas similares. Un ejemplo particularmente prometedor es el trabajo de Durant, que ha buscado incorporar selectivamente variables adicionales, con el fin de resolver algunos de los puntos debatidos de la literatura empírica. Este tipo de esfuerzo nos ofrece también la posibilidad de reducir el riesgo de que nuestra especialidad académica sea utilizada con el único propósito de apuntalar las posiciones ya establecidas de los actores que participan en la arena política.
5. Como la investigación sobre implementación se nutre necesariamente de la que se produce en numerosos campos de la ciencia social, se deberían realizar mayores esfuerzos para diseñar vínculos y elaborar comparaciones entre esos varios campos. Desde luego, el estudio de las políticas públicas se beneficiaría de intercambios más productivos y numerosos con otras disciplinas, pues difícilmente los problemas políticos pueden ser abordados por una sola especialidad teórica o académica. Las ventajas que tales esfuerzos reportarían

serían especialmente notorias en el caso de la implementación que involucra a múltiples actores.

6. Finalmente, como es obvio, se requiere que el campo mismo de la implementación inicie de manera coherente y sistemática su propia investigación. Hasta ahora los funcionarios y operadores no han publicado estudios ni crónicas de sus procesos de implementación en los que examinen las cuestiones relacionadas con la aplicación de la investigación. No se sabe siquiera si talo cual investigación presta o no algún servicio; tampoco se conocen las preocupaciones ni las perspectivas más determinantes de quienes actúan en el mundo de las políticas.

En pocas palabras, a pesar de las grandes dificultades que inundan el campo de investigación tal y como se encuentra en el presente, nuestro análisis no propone la suspensión ni la desviación de los esfuerzos de investigación. Señala, en cambio. la necesidad de emprender el desahogo de una agenda cuidadosamente diseñada para el estudio de la implementación. Ésa es la nueva orientación que puede rendir beneficios mayores para el mundo real en el que se llevan a cabo las políticas.

Bibliograjia

ACKERMAN, Charbel y Walter Steinmann, (1982). "Privatized Policy-Making: Administrative and Consociational Types 01' Implcmentation in Regional Eeonomic Poliey in Switzerland", *European Journal ojPolitical Research,* 10 (2). junio pp. 173-185.

ALEXANDER, Ernest R., (1982). "Implerncntation: Docs a Literaturc Add Up to a Theory?" *Joumal ofthe American PlanningAssociation.* 48 (1), invierno, pp. 132-135.

_____, (1985). " From Idea to Action: Notes for a Contingcncy Thcory of the Policy Implementation *Process",Administration and Society, 16* (4), febrero, pp. 403-426.

ALTENsTETTER. Christa y James Warner Bjorkrnan, (1976). "Thc Rediscovery of Federalism: The Impaet of Federal Child Health Programs on

Connecticut State Health Policy Farmation and Service Delivery", en Charles Jones y Robert Thomas, eds., *Public Poliey Making in the Federal System,* BeverIy HilIs, Calif., Sage, pp. 217-37.

____ y ____, (1977). "Implementation of a Federal-State HeaIth Program: Political and Adminstrative Lessons from Connectiut and Vermont", Paper presented at annual meeting of the American Political Science Association, Washington, D. C., 1-4 septiembre.

BALL, Bruce P., (1977). " Water PolIution and Compliance Decision Making", en Charles Jones y Robert Thomas, eds., *Public Poliey-Making in the Federal System,* Beverly HilIs, Calif., Sage, 169-87.

BARDACH, Eugene., (1977). *The Implementation Game,* Cambridge, **MIT** Press.

_____, (1980). " On Designing Implementable Programs", en Giandomenico Majone y E. S. Quade, eds., *Pitfalls ofAnaiysis,* New York, John Wiley & Sons, pp. 138-158.

BARRET, Susan y Colin Fudge, eds., (1981). *Poliey and Action: Essays on the Implementation of Public Policy,* London y New York, Methuen.

BAUM, Lawrence, (1976). "Implementation of Judicial Decisions: And Organizational Analysis", *American Polities Quaterly,* 4 (1), enero, 86-114.

_____, (1981). " Comparing the Implementation of Legislative and Judicial Policies", en Daniel A. Mazmanian y Paul A. Sabatier, eds., *Effeetive Poliey Implementation,* Lexington, Mass., Lexington Books, pp. 39-62.

BERMAN, Paul, (1978). "The StudyofMacro-and Micro-Implernentation", *Public Poliey,* 26 (2), Primavera, pp. 157-184.

_____, (1980). "Thinking about Progammed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations", En HelIen M. Ingram y Dean E. Mann, eds., *Why Policies Sueeeed or Fail,* BeverIy HilIs, Calif., Sage, pp. 205-227.

_____ YMilbrey McLaughlin, (1976). " Implementation of Educational Innovation". *Edueational Forum,* 40 (3), marzo, pp. 347-370.

BEYER, Janice M. y Harrison M. Trice, (1982). "Thc Utilization Process: A Conceptual Framewark and Synthesis of Empirical Findings", *Administrative Scienee Quaterly,* 27 (4), diciembre, pp. 591-622.

BOWEN, Elinor, (1982). "The Pressman-Wíldavsky Paradox: Four Addenda on Why Models Based on Probability Theory Can Predict Implementation Success and Suggests Useful Tactical Advice for *Implementers". Journal of Publie Poliey,* 2 (1), febrero, pp. 1-21.

BOWMAN, Ann O'M" (1984). "Intergovernmental and Intersectorial Tensions in Environmental Policy Implementation: The Case of hazardous Waste", *Poliey Studies Review*, 4 (2), noviembre, pp. 230-244.

BROWNE, Angela y Aaron Wildavsky, "Implementation as Mutual Adaptation", en Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation*, 3a. ed., Berkeley, University of California Press, pp. 206-231.

BROWNING, Rufus P. y Dale Rogers Marshall, (1976). "Implementation of Model Cities and Revenue Sharing in ten Bay Area Cities: Design and First Findings", en Charles Jones y Robert Thomas, eds., *Public Policy-Making in the Federal System*, Beverly Hills, Calif., Sage, pp. 191-216.

____ Y ____ Y David H. Tabb, (1981). "Implementation and Political Change: Sources of Local Variations in Federal Social Programs", en Daniel A. Mazmanian y Paul A. Sabadier, eds., *Effective Policy Implementation*, Lexington, Mass., Lexington Books, pp. 127-146.

____' ____ y ____' *Protest Is Not Enough*, Berkeley, University of California Press.

BRYNER, Gary, (1981). "Congress, Courts and Agencies: Equal Employment and the Limits of Policy Implemcntation", *Political Science Quanerly*, 96 (3), otoño, pp. 411-430.

BULLOCK, Charles S., III, "Implementation of Equal Education Opportunity Programs: A Comparative Analysis", en Daniel A. Mazmanian y Paul A. Sabatier, eds., *Effective Policy Implementation*, Lexington, Mass., Lexington Books, pp. 89-126.

BUNKER, Douglas R., (1972). "Policy Science Perspectives on Implcmentation Processes". *Poliey Sciences*, 3 (1), marzo, pp. 71-80.

CHASE, Gordon, (1979). "Implementing a Human Services Program: How Hard Will It Be?" *Publie Poliey*, 27 (4), otoño, pp. 385-435.

CLEAVES, Peter S., "Implementation Amidst Scarcity and Apathy: Political Power and Policy Design", en Meri1ee S. Grindlc, ed., *Policies and Poliey Implementation in the Third World*, Princenton, N. J., Princeton University Press, pp. 281-303.

COOK, Karen S., (1977). "Exchange and Power in Networks of Interorganizational Relations", *Sociological Quarterly*, 18 (1), marzo, pp. 62-82.

_____, (1983). Richard M. Emerson, Mary R. Gillmore y Toshio Yamagishi, "The Distribution of Power in Exchange Networks: Theory and Experimental Result", *American Joumal of Sociology*, 89 (2), septiembre, pp. 295-305.

DAVIES, Tom y Charles Mason, (1982). "Gazing Up at thc Bottoms: Problems of Minimal Response in the Implementation of Manpower

Policy", *European Joumal 01 Political Researeh,* 10 (2), junio, pp. 145-157.

DURANT, Robert E, (1984). "EPA, TVA and Pollution Control: Implications for a Theory of Regulatory Policy Implementation", *Public Adminstration Review,* 44 (4), julio-agosto, pp. 305-315.

_____, (1985). *When Govemment Regulates Itsel]: EPA, TVA, and Pollution Control in the 1970s,* Knoxville, University of Tennessee Press.

_ _ _, (1986). Larry W. Thomas, Roger G. Brown y E. Fletcher McClellan, "From Complance to Compliance: Toward a Theory of Intragovenmental Regulation", *Administration and Society,* 17 (4), febrero, pp. 433-459.

EDWARDS, George C., *III,Implementing Publie Poliey,* Washington, D. e, CQ Press.

ELMORE, Richard E, "Follow Through Planned Variation", en Walter Williams y Richard E Elmore, eds., *Social Program Implementation,* New York, John Wiley, pp. 101-123.

_____, (1977). " Lessons from Follow Though", *Poliey Analysis,* 1 (3), verano, pp. 549-548.

_____, (1978). " Organizational Models of Social Program Implementation", *Public Poliey,* 26 (2), primavera, pp. 185-228.

_____, (1979-80). " Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", *Politieal Scienee Quarterly,* 94 (4), invierno, pp. 601-616.

_____, "Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Analysis of Public Policy", en Kcnneth Hanfy Theo A. J. Toonen, cds., *Poliey Implementation in Federal and Unitary Systems: Questions 01 Analysis ans Design,* Dordrecht, Martinius Nijhoff, pp. 33-70.

EMERSON, Richard M., (1962). "Power Dependence *Relations",Ameriean Sociological Review,* 27 (1), febrero, pp. 31-41.

_____, (1972). "Exchange Theory", en Joseph Bergcr, Morris Zelditch, Jr. y Bo Anderson, eds., *Sociologieal Theories in Progress,* Boston, Houghton Mifflin.

_____' "Social Exchange Theory", en Alex Inkeles, James Coleman y Neil Smelser, eds., *Annual Review 01 Sociology,* 2, pp. 335-361.

GOODWIN, Leonard y Phyllis Moen, (1981). "The Evolution and Implementation of Family Welfare Policy", en Daniel A. Mazmanian y Paul A. Sabatier, eds., *Effective Poliey Implementation,* Lexington, Mass., Lexington Books, pp. 147-168.

GRINDLE, Merilee S., (1980). "Policy Content and Context in Implernentation", en Grindle, ed., *Policies and Poliey Implementation in the Third World,* Princeton, N. J., Princeton University Press, pp. 3-34.

_____' (1981). "Anticipating Failure: The lmplementation of Rural Development Programs", *Public Poliey,* 29 (1), invierno, pp. 51-74.

GROSS, Neal, *el al., Implementing Organizational Innovations,* New York, Basic Books.

GUNN, Lewis, (1978). "Why Is Implementation So Difficult?", *Management Se/vices in Govemment,* noviembre.

HAM, Christopher y Michael Hill, (1984). *The Policy Process in the Modern Capitalist State,* New York, Sto Marting's Press.

HAMBLETON, Robin, (1983). "Planning System and Policy Implementa*tion",Joumal ofPublie Poliey,* 3 (4), octubre, pp. 301-308.

HARGROVE, E. e, "The Search for Implementation Theory", en Richard J. Zeckhauser y Derek Leebaert, eds., *What Role [or Government? Lessons from Policy Researeh,* Durham, N. C., Duke University Press.

HAYS, R. ABen, (1982). "Social Welfare Programs and Political Contlict in Local Communities: The Mediating Function of the Implementing Agency", *Poliey Studies Journal,* 11 (2), diciembre, pp. 234-244.

HIGGINS, Thomas 1., (1982). "Implementation Revisited: The Case 01' Federal Demonstration", *Joumal ofPolicy Analysis and Management,* 4 (3), primavera, pp. 436-440.

HJERN, Benny, (1982). "Implementation Researh - The Link Gone Mis*sing",Joumal ofPublic Poliey,* 2 (3), agosto, pp. 301-308.

_____ Y Chris, Hull, (19882). "Implementation Research as Empirical Constitutionalism", *European Joumal of Political Research,* 10 (2), junio, pp. 105-115.

___ Y___' (1985). "Small Firm Employment Creation: An Assistancc Structure Explanation", en Kcnneth Hanf y Thco A. J. Tooncn, cds., *Policy Implementation in Federal and Unuary System: Questions oI Analysis and Design,* Dordrccht, Martinus Nijhoff, pp. 131-156.

_____ Y David O. Porter, (1981). "Implcmentation Structurcs: A Ncw Unit for Administrative Analysis", *Organization Studies,* 2 (3), julio, pp. 211-237.

HOGWOOD, Brian W. y Lewis A. Gunn, (1984). *Poliey Analysis for the Real World,* Oxford, Oxford University Press.

HUCKE, Jochen, (1978). "Bargaining in Rcgulativc Policy lmplemcntation: The Case of Air and Water PoIlution Control", *Environmental Poliey and Law,* 4 (2-3), julio, pp. 109-115.

INGRAM, Helen M. y Dean E. Mann, (1980). "Policy Failure: An Issue Deserving Analysis", en Ingram y Mann, eds., *Why Policies Sueceed of Fail,* Beverly Hills, Calif., Sage, pp. 11-32.

JONES, E. Terrance, (1980). "Block Grants and Urban Policies: Implementation and Impact", *Poliey Studies Joumal,* 8 (6), verano, pp. 906-912.

KELMAN, Steven, (1984). "Using Implementation Research to Solve Implementation Problems: The Case of Energy Emergency Assistance", *Journal of Policy Analysis and Management,* 4 (1), otoño, pp. 75-9l.

KIRST, Michael y Richard Jung, (1982). "The Utility of a Longitudinal Approach in Assessing Implementation: A Thirteen-Year View of Title 1, ESES", en Walter Williams, *et al., Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues,* Chatham, N. J., Chatham House, pp. 119-148.

LARSON, James S., (1980). *Why Government Programs Fail: Improving Poliey Implementation,* New York, Praeger.

LAZIN, Fred, (1980). "The Effects of Administrative Linkages on Implementation: Welfare Policy in Israel", *Poliey Sciences,* 12 (2), agosto, pp. 193-21l.

LEVITT, Ruth, (1980). *Implementing Publie Poliey,* London, Croom Helm,

LINDBLOM, Charles E. y David K. Cohen, (1979). *Usable Knowledge,* New Haven, Yales University Press.

LlJFT, Harold, (1976). "Benefit Cost Analysis and Public Policy Implementation", *Publie Poliey,* 24 (4), otoño, pp. 437-462.

McLANAHAN, Sara, (1980). "Organizational Issues in U. S. Health Policy Implementation: Participation, Discretion and Accountability", *Journal of Applied Behavioral Science,* 16 (3), julio/agosto/septiembre, pp. 354-369.

McLAUGHLIN, Milbrey Wallin, (1976). 'Implementation as Mutual Adaptation: Change in Classroom Organization'. *Teachers College Record,* 77 (3), febrero, pp. 339-51.

McMAHON, Laurie, Susan Barret y Michael Hill, (1982). "Power Bargaining Models in Policy Analysis... What Prescriptions for Practitioners? Versión revisada del artículo presentado en la PAC Twelfth Annual Conference, University of York, 6-8 septiembre.

MAJONE, Giandomenico y Aaron Wildavsky, (1978). "Implementation as Evolution", en Howard E. Freeman, ed., *Poliey Studies Review Annua1,* vol 2, Beverly HilIs, Calif., Sage, pp. 103-117.

MANDELL, Myrna, (1984). "Application of Network Analysis to the Implementatíon of a Complex Project", *Human Relations,* 37 (8), agosto, pp. 659-679.

MARVEL, Maruy K., (1982). "Implementation and Safety Regualtion: Variations in Federal and State Administration under OS HA", *Administration and Society,* 14 (1), mayo, pp. 15-33.

MAZMANIAN, Daniel A. y Paul A. Sabatier, eds., (1981). *Effective Policy Implemeruation,* Lexington, Mass., Lexington Books.

____ y ____, (1983). *Implementation and Publie Policy,* Glcnview, 11., Seoot, Forestman and Co.

MEAD, Lawrenee M., (1977). *Institutional Analysis: An Approacli to Implementation Problems in Medicaid,* Washington, D. C, Urban lnstitute.

MECHLING, Jerry, (1978). "Analysis and Implementation: Sanitation Policies in New York City", *Publie Poliey,* 26 (2), primavera, pp. 263-284.

MENZEL, Donald C, (1981). "Implementation ol' the Federal Surface Mining Control and Reclamation Act 01' 1977", *Publie Administration Review,* 41 (2), marzo/abril, pp. 212-219.

_____, (1983). "Redirecting the Implementation of a Law: The Reagan Administration and Coal Surface Mining Regulation", *Publie Administration Review,* 43 (5), septiembre/octubre, pp. 411-420.

MILWARD, H. Brinton, (1982). "Interorganizational Policy Systems and Researeh on Publie *Organizations",Administration and Society,* 13 (4), febrero, pp. 457-478.

MITNICK, Barry M. y Robert W. Backoff, (1984). "Incentive Relation in Implementation", en George e. Edwards, IJI, ed., *Publie Policy Implcmentation;* Grecnwich, Conn., JAI Press, pp. 59-122.

MOLNAR, Joseph J. y David L. Rogers, (1982). "Intcrorganizational Coordination Environmental Management: Process, Strategy and Objetives", en Dean E. Mann, ed., *Environmental Paliey lmplemeruation,* Lcxington, Mas., D.e. Heath, pp. 95-108.

MONTJOY, Robert S. y Laurencc 1. O'Toole, JL, (1979). "Toward a Theory 01' Policy Implcmentation: An Organizational Perspcctive", *Public Administration Review,* 39 (5), septiembre/octubre, pp. 465-476.

MOORE, Mark H., (1978). "Feasibility Estimate 01' a Policy Decision to Expand Methadone Maintcnance", *Public Policy.* 26 (2), primavera, pp. 285-304.

_____, (1978). "Reorganization Plan No. 2 Rcvicwcd: Prohlems in Irnplementing a Strategy to Reduce the Supply of Drugs to Illicit Markcts in the Unitcd States", *Publie Poliey,* 26 (2), primavera pp. 229-262.

MUELLER, Keith J., (1984). "Local Implementatian of National Policy", *Policy Studies Review.* 4 (1), agosto, pp. 86-98.

MURPHY, Jerome T., (1971). "Title 1 of ESEA: The Politics of Implernenting Federal Educational Reforrn", *Harvard Educational Review. 41* (1), febrero, pp. 35-63.

_____, (1973). "Educational Bureaucracies ImplementNovel Policy: The Politics of Title 1 of ESEA 1965-72", en ABen P. Sindler, ed., *Poliey and Polities in America.* Boston, Little, Brown, pp. 160-198.

_____, (1976). *State EdueationAgenciesandDiseretionmyFunds,* Lexington, Mass., D. C. Heath.

_____, (1976). "Titic V of ESEA: The Impact of Discretionary Funds on State Education Burcaucracies", en Walter Williams y Richard F. Elrnore, eds., *Social Program Implementation.* New York, John Wiley, pp. 77-100.

NAKAMURA, Robert T. y Frank Smallwood, (1980). *The Polities ofPoliey Implementation,* New York, St. Martin's Press.

NELSON, Richard jr., (1977). *The Moon and the Ghetto,* New York, Norton.

NIXON, Jaqui, (1980). "The Importance of Communication in the Implementation of Government Policy at the Local Level", *Poliey and Polities,* 8 (2), abril, pp. 127-146.

O'BRIEN, David M., (1980). "Crosscutting Policies, Uncertain Compliance and Ehy Policies Often Cannot Succeed or Fail", en Helen M. Ingram y Dean E. Mann, eds., *Why Policies Sueeeed or Fail,* Beverly Hills, Calif., Sagc, pp. 83-106.

O'TooLE, Laurence J., Jr., (1983). "Interorganizational Co-operation and the Implcmentation of Labour Market Training Policíes: Sweden and the Federal Republic of Gerrnany", *Organizational Studies,* 4 (2), abril, pp. 129-150.

_____, (1984). en Robert S. Montjoy, "Interorganizational Policy Irnplementation: A Theorical Pcrspcctivc", *Publie Administration Review,* 44 (6), noviembre/diciembre, pp. 491-503.

PESSO, Tana, (1978). "Local Welfare Offices: Managing the Intake Process", *Publie Policy,* 26 (2), primavera, pp. 305-330.

PORTER, David O., (1976). "Fedcralisrn, Revenue Sharing and Local Govcnrncnt", en Charles Iones y Robcrt Thornas, cds., *Public Poliey-Making in the Federal System,* Beverly Hills, Calif., Sage, pp. 81-10 l.

_____ y Eugene A. Olscn, (1976). "Sorne Critical Issucs in Governmcnt Centralization and Dcccntralization", *Public Administration Review.* 36 (1), enero/febrero, pp. 72-84.

PRESSMAN, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky, *(1984).lmplernentalion,* 3a ed., Berkeley, Univcrsity of California Prcss.

RADIAN, Alex y Ira Sharkansky, (1979). "Tax Reform in Israel: Partial Implementation 01' Ambitious Goals", *PolieyAnalysis.* 5 (3), verano, pp. 351-366.

RADIN, Beryl, (1977). *Implementation; Change and the Federal Burcauеracy: School Desegregation Policy in HEW,* 1964-1968, New York, Theachers Collegc Press, Columbia University.

RAELIN, Joseph A., (1980). "A Mandated Basis 01' lnterorganizational Relations", The Legal-Political Network", *Human Relations,* 33 (L), enero, pp. 57-68.

_____' (1982). "APolicy Output ModclofInterorganizational relations", *Organization Studies,* 3 (3), julio pp. 243-267.

RAWSON, George E., (1981). "Organizational Goals and Their Irnpact on the Policy Implementation Process", en Dermis J. Palumbo y Marvin A. Harder, eds., *Implementing Public Policy,* Lexington, Mass., D. C. Heath, pp. 29-41.

REGAN, Priscilla M., (1984). "Personal Information Policics in thc Unitcd States and Britain: The Dilemma 01' Implcmentation Considcrations". *Journal o[Public Policy,* 4 (1), febrero, pp. 19-38.

REIN, Martin y Francine Rabinovitz, (1978). "Implementation: A Thcoretical Perspective", en Walter Dean Burnham y Martha W. Weinbcrg, ed., *American Politics and Public Policy,* Cambridge. Mit Press, pp. 307-335.

RIPLEY, RandalI B. y Grace A, Franklin, *Bureaucracy and Policv lmplcmentation,* Homewood, Ill., The Dorsey Prcss,

RODGERS, Harre! R. y Charles S. Bullock, III., *Coercion Io Compliance.* Lexington, Mass., Lexington Books.

ROSE, Richard, (1977). "Implernentation and Evaporation: Thc Record of MBO", *PublieAdministration Rcview.* 37 (1l. enero/febrero. pp. 64-71.

ROSENBAUM, Nelson, (1980). "Statuiory Structurc and Policy lmplcmcn tation: The Case 01' Wctlands Rcgulation", en Daniel A. Mazmanian y Paul A. Sabatier, eds., *Effeaive Policv lmplcmcntation,* Lcxington, Mass., Lexington Books, pp. 63-71.

Ross, Lester, (1984). "Thc Implcmentation 01' Environmcntal Policy in China: A Comparative Perspectivo". *Administration ({J1(1 Socictv.* 15 (4), febrero, pp. 489-516.

SABATIER, Paul A., (1986). "Top-Down and Bouom-Up Approachcs to Implementation Research: A Critica! Analysis and Suggested Synthcsis Synthesis", *Journal of Public Policv.* 6 (1J. pp. 21-48.

_____ YKenneth Hanf, (1985). "Policy Lcarning in Interorganizational Structures", en Hanfy Theo A. J. Toonen. cds., *Policv lmplementation*

in Federal and Unitary System: Questions of Analysis and Design, Dordrech, Martinius Nijhoff, pp. 301-333.

_____ Y Barbara J. Klosterrnan, (1981). "A Comparative Analysis of Policy Implementation under Different Statutory Regimes: The San Francisco Bay Conservation and Development Commission, 1965-1972", en Daniel A. Mazmanian y Sabatier, eds., *Effective Policy Implementa/ion,* Lexington, Mass., Lexington Books, pp. 169-206.

_____ YDaniel Mazmanian, (1979). "The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Aceomplishing Poliey Objetives", *Policy Analysis,* 5 (4), otoño, pp. 481-504.

_____ Y , (1981). "The Implementation of Publie Poliey: A Framework of Analysis", en Mazmanain y Sabatire, eds., *Effective Policy Implementation,* Lexington, Mass., Lcxington Books, pp. 3-35.

____ Y____, (1983). "Policy Irnplementation", en Sturt Nagel, ed., *The Encyclopedia o/ Policy Studies,* New York, Mareel Dekker, pp. 143-169.

SAPOLSKY, Harvey, *The Polaris Missile System: Bureaucratic and Programmatic Success in Govemment,* Cambridge, Harvard University Press.

SCHARPF, Fritz W., (1977). "Public Organization and the Waning of the Welfare State: A Research Perspective", *European Journal o/Political Research,* 5 (4), diciembre, pp. 339-362.

_____, (1978). "Interorganizational Policy Studies: Issucs, Conccpts and Perspcctives", en Kenneth Hanf and Gritz W. Scharpf, eds., *Interorganizational Poliey Making.* London, Sage, pp. 345-370.

_____, (1978). Bernard Reisscrt y Fritz Schnabel, "Policy Effectiveness and Contliet Avoidance in Interorganizational Policy Forrnation", en Kcnneth Hanf Scharpf, eds., *Interorganizaiional Policy Making,* London, Sage, pp. 57-112.

SCHEIRER, Mary Ann, (1981). *Program Implementation: The Organiiational Context,* Beverly Hills, Calif., Sagc.

SIMON, Hebert A., (1976). *Administrative Behavior,* 3d ed., New York, Free Press.

SKELCHER, Chris, Bob Hinings, Steve Leach y Stcwart Ransom, (1983). "Centre-Local Linkades: The Impaet of Poliey Planning Systern", *Journal of Pub!ic Policy,* 3 (4), octubre, pp. 419-434.

SMITH, Thomas B., (1973). "The Poliey Implemcntation Process", *Poliey Scienees,4* (2), junio, pp. 197-209.

SORG, James D., (1983). "A Typology of Implementation Behaviors 01' Strcet-Levcl Bureaucrats", *Policy Studies Review,* 2 (3), febrero, pp. 391-406.

THOMAS, Robert D., (1979). "Implementing Federal Programs at the Local Level", *Political Science Quarterly,* 97 (3). otoño. pp. 419-435.

THOMPSON. Frank J., (1982). "Bureaucratic Discretion and the National Health Service Corps", *Political Science Quarterly,* 97 (3), otoño, pp. 427-445.

THOMPSON, Joel A., (1982). "Implcmentation Workrncn's Compensation Program in the States", *Administration and Society.* 14 (2). agosto, pp. 237-260.

VAN HORNE, Carl E., (1978). "Implementing CETA: The Federal Role", *Paliey Analysis,* 4 (2), primavera, pp. 159-183.

_____, (1979). "Evaluating the New Federalism: National Goals and Local Implementors", *Public Administration Review,* 39 (1), enero/febrero, 17-22.

_____, (1979). *Paliey Implementation in the Federal Svstem. National Goals and Local Implemeruors,* Lexington. Mass.. Lexington Books, D. C. Heath.

_____, y Donald S. Van Meter, (1976). "Thc Implementation of Intergovernmental Policy", en Charles Jones y Rohert Thornas, cds.. *Public Policy-Making in the Federal System,* Beverly Hills. Calif., Sage. pp. 39-62.

VAN METER, Donald. y Carl E. Van Hornc, (1975). "Thc Policy Implerncntation Process: A Conceptual *Framwork".Adminis/ratio/l and Society,* 6 (4), febrero, pp. 445-488.

WEATHERLEY, Richard y Michacl Lipsky, (1977). "Strcct-Lcvcl Burcaucrats and Institujional Innovation: .Implcmenting Spccial Education Reform", *Harvard Educational Review,* 47 (2). mayo, pp. 171-197.

WEILER, Phillip, et al., (1982). "The Implcmentation of Modcl Standards in Local Health Depatrnents", *American Journal OI Public Health,* 72 (11), noviembre, pp. 1230-1237.

WEIMER, David Leo. (1983). "Prohlcms of Expcditcd Implcmcntation: The Strategic Petroleum Reserve", *Journal o] Public Policy.* 3 (2). mayo, pp. 169-190.

WILLER. David, (1985). "Powcr and Centrality", Pappcr prcscntcd at the annual mmeting of thc Midwcst Sociological Socicty, SI. Louis, Mo.. abril.

WILLIAMS, Waltcr, (1980). "*The Implcmcnuuion Perspectiva.* Berkeley, University of California Prcss,

_____, (1982). "The Study of Implentation: An Ovcrvicw", en Williams, *et al., Studying Implementation: Methodological and Adminstrative Issues,* Chatharn, N. J.. Chatham Housc Publishcrs, Inc., pp. 1-17.

WILLIAMSON, Oliver E., (1981). "The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach", *American Joumal o/Sociology,* 87 (3), noviembre, pp. 548-577.

WITTROCK, Bjorn, (1985). "Beyond Organizational Design: Contextuality and the Political Theory of Public Policy", en Kcnneth Hanf y Theo A. J. Toonen, eds., *Policy Implementation in Federal and Unitary System: Questions o/'Analysis and Design,* Dordrech, Martinus Nijhoff, pp. 17-28.

_____, Stefan Lindstrornm, y Kent Zetterberg, (1982) "Implementation beyond Hierarchy: Swcdish Energy Research Policy", *European Journal o/Political Research,* 10 (2), junio, pp. 131-143.

YAFFEE, Steven Lewis, (1982). Prohibitive Policy: *Implementing the Federal Endangered Species Act,* Cambridge, MIT Press.

Índice

Presentación
Luis F. Aguilar Villanueva 7

Estudio introductorio
Luis F. Aguilar Villanueva 15

Advertencia de los editores 95

1. *El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual*
Donald S. van Meter y Carl E. van Horn 97

2. *La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción*
Martin Rein y Francine F. Rabinovitz 147

3. *Modelos organizacionales para el análisis de la implementación de programas sociales*
Richard F. Elmore 185

4. *Diseño retrospectivo: La investigación de la implernentucion y las decisiones políticas*
Richard F. Elmore 251

5. *El estudio de la macro y micro-implementacion*
Paul Berman 281

6. *La implementación de la política pública: un marco de análisis*
Paul A. Sabatier y Daniel A Mazrnanian 323

7. Un marco de análisis para el régimen de implementación: cooperación y reconciliación entre los imperativos federalistas
Robert P. Stoker 373

8. Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a multiples actores: una evaluación del campo
Laurence J. O'Toole, Jr 415

La implementación de las Políticas, terminó de imprimirse
en la ciudad ele México durante el mes ele enero de 1993.
La edición en papel de 72 g consta de 2,000 ejemplares
mas sobrantes para reposición y estuvo al cuidado ele
la oficina títo-npograñca de

ISBN: 968-842-321-1
MAP: 270042-01

Comentarios y notas

Comentarios y notas

Comentarios y notas

CENTRO DE INFORMACION Y DOCUMENTACION

RED NACIONAL DE BIBLIOTECAS
PUBLICAS
FECHA DE DEVOLUCION

DEVUELTO

27 MAR. 1996
15 ABR. 1996
1997
22 MAYO 1997
11 JUN. 1997
08 NOV. 2002
DIC. 2002