

# El estudio de las políticas públicas

Luis F. Aguilar Villanueva  
Compilador

Miguel Angel Porrua

México, 1992

Este material se utiliza con  
fines exclusivamente didácticos

---

## 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 difícilísimo 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 redimensionamiento 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 y obstáculos (Van Horn y Van Meter, Rein y Rabinowitz, Mazmanian y Sabatier, O'Toole).

## **I. 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 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 liberar”.<sup>1</sup> Los liberales reclamaban reformas sociales en conformidad con el principio de la igualdad, valor básico de la cultura política norteamericana y consideraban al gobierno 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 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 serles 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” (Aaron, 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 millones 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

---

<sup>1</sup> 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 estatal, el liberalismo norteamericano fue criticado por el (neo)conservadurismo –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.

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 *Policy 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, ineffectividad, 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, Giacuinta 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 I 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 Stars* (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 construcción 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. Wildavsky, *Implementation* (1973), centró su atención en los programas de la *Economic Development 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 dinamizaran 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 decepción, 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 irremediamente 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 a cabo... La más simple estrategia gubernamental puede implicar actividades 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 tenía 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 liberal (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.

## II. Los primeros estudios sobre la implementación

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 acarrearán 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, la 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 “racional”, 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 los diversos 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 dicho con 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.

¿*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).

## **II. 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-habitacional las 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 poder 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 aceptar 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 por qué 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 ineffectividad. 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 obvio lo genérico 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).

## II. 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 reconducibles 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 observables. 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 universal) 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 cumplidas... No se puede terminar lo que ni siquiera 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 cooperación 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 objetivos, 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”, c) 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; c) 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 decisión<. 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; c) 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 objetivos 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 generación 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 acarrearán 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 en el 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 realísticamente 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 acciones 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 consume 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 un príncipe y de su corte, implementación es también la reivindicación de la cotidianidad 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 programa... 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 error... son características de la política y, mejor dicho, características 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).

### **II. 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 y 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 espectadores 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 y 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 lógico 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 Life*, *Pork Barrel*. 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 extragubernamentales 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 ineffectividad, 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 our Problem, Odd man out, Reputation*. La “tozudez” 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 subtrae 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 diversos 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 coautores 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 mi 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; c) “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; c) 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 familias 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, acrecentará 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 otra 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. Suenan a una suerte de *deus ex machina* para poner orden y dar sentido a una historia sin respuesta. Si no se abdicar 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 cantidad 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).

## **II. 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 determinadamente en los resultados de la política y comenzaron a cuestionar los supuestos en los que se habían basado los diseños de las políticas y la 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, las tesis de Lipsky (1971 1977, 1978) sobre la importancia que la acción de los *street-level bureaucrats* tiene en la efectucción 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. Políticos, 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 conformidad, 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 consume 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 particularmente 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 razonable 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 “macroimplementación” 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 *adaptive 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 *forward 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, calificación 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 (¿era 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 casuísticamente. 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 conducta que para la percepción del público son sin más el programa de gobierno (Lipsky, 1977: 172).

Las evidencias 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 organizaciones gubernamentales 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 control o 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.
- BARMAN, P. y M. 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-Implementation”, en *Public Policy*, n. 26, pp. 157-184.
- (1980): “Thinking about Programmed and Adaptive 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, *Implementation* (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 *Public Policy* 26, 2 (Primavera): pp. 185-228.
- (1979-80): “Backward 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, St. H. y G. Peters**, (1987): “A Design Perspective 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”, *Urban Affairs 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 I 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 Truth 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.