

María del Carmen Pardo
Mauricio I. Dussauge Laguna
Guillermo M. Cejudo
(editores)

Implementación de políticas públicas

Una antología



CIDE

www.cide.edu

I. Implementación*

Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn

La implementación como parte de la formulación de políticas públicas

Ha sido apenas durante la última docena de años cuando los científicos sociales, especialmente los politólogos, se han interesado en el proceso de implementación o han aceptado que es parte del proceso más amplio de formulación de políticas públicas (Hogwood y Gunn, 1984: 12-30). Los estudios anteriores tendían a analizar las decisiones en vez de las políticas públicas y en éstos, en cualquier caso, la atención se centraba en "el momento de la decisión" en el que se "tomaba" una decisión o se "formulaba" una política pública. Lo que ocurría después al parecer interesaba poco a los politólogos o, más exactamente, le concernía a un grupo distinto de especialistas de campos como la administración pública o la gestión en el sector público. Desde la publicación del libro *Implementation* de Pressman y Wildavsky, en 1973, sin embargo, ha habido una oleada de libros y artículos que se ocupan de la implementación como un elemento clave en el estudio de las políticas públicas.

Una de las razones para esta reorientación del interés fue la comprensión, especialmente en Estados Unidos, de que muchas de las medidas adoptadas por las administraciones liberales de la década de 1960 en la práctica habían tenido relativamente pocos

* Este artículo es una traducción de Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn (1984), "Implementation", en su libro *Policy Analysis for the Real World*, Nueva York: Oxford University Press, pp. 198-218. Permiso de reproducción otorgado por Oxford University Press.

efectos en términos de cambios fundamentales o duraderos. En Gran Bretaña los esfuerzos de reforma del partido laborista también habían tenido resultados decepcionantes y, a principios de la década de 1970, la administración Heath primero tuvo que abandonar su política de "desvinculación" del gobierno con la industria y después enfrentó enormes problemas al intentar llevar al gobierno, incluido el Poder Judicial, al ámbito de las relaciones industriales y la regulación de los sindicatos. Se observó, o se afirmó, la existencia de "fracasos" específicos de implementación en campos como la regeneración urbana, el desarrollo de la tierra, el empleo, el control de la contaminación y la reestructuración industrial. Parecía estar cada vez más claro que los gobiernos eran mejores para legislar que para generar los cambios deseados y pronto se emprendió la búsqueda de explicaciones sobre lo que Dunsire (1978) llamaría "la brecha de implementación": Si el "problema" se define como el "fracaso" de una política pública, ¿qué hemos de entender por este término? Y si entendemos "qué" salió mal, ¿podremos explicar "por qué"?

Al tratar de comprender qué se entiende por el fracaso de una política pública, es útil distinguir entre la *no implementación* y la *implementación no exitosa*. En el primer caso, una política pública no se pone en práctica como estaba previsto, tal vez porque los actores involucrados en la ejecución fueron ineficientes o poco cooperativos, o porque sus mejores esfuerzos no pudieron superar obstáculos sobre los que tenían poco o nada de control para la implementación eficaz. La implementación no exitosa, por el contrario, ocurre cuando una política pública se lleva a cabo en su totalidad, y las circunstancias externas no son desfavorables, pero de todas maneras no logra producir los resultados finales (o efectos) deseados. Hay casos, por supuesto, en los que una política pública puede fracasar en todas las dimensiones, como cuando se intentó mejorar la competitividad de las tecnologías británicas seleccionadas en los mercados internacionales al poner a disposición de la industria privada algunos contratos de desarrollo civil financiados por el gobierno. Las agencias gubernamentales involucradas no llevaron a cabo el esquema de una manera muy imaginativa y, en todo caso, los actores industriales mostraron poco interés, en par-

te porque no había una situación económica favorable para impulsar las empresas, la aceptación de los contratos estuvo muy por debajo del nivel de financiamiento disponible y los resultados en términos de una mayor competitividad fueron decepcionantes, incluso cuando los fondos se gastaron según lo previsto. Un ejemplo polifacético similar del fracaso de las políticas públicas en Estados Unidos sirvió de base para el innovador estudio de Pressman y Wildavsky (1973).

Las razones del fracaso parecen derivarse de forma natural a partir de tales estudios. En términos sencillos, en general se piensa que una política pública corre peligro por una o más de las siguientes tres causas: mala ejecución, mala política pública o mala suerte. Entonces, es posible que la política pública se implemente de manera ineficaz, lo que sus iniciadores percibirán como una mala ejecución. O puede ser que los iniciadores de la política pública y los encargados de su implementación estén de acuerdo en que las circunstancias externas eran tan adversas que nadie tuvo la culpa —"fue simplemente mala suerte"— de que la política pública fracasará. La razón que se ofrece con menor frecuencia, o al menos de manera menos abierta, para explicar el fracaso de una política pública es que la política pública en sí era "mala", en el sentido de que estaba basada en información inadecuada, un razonamiento defectuoso o supuestos completamente ajenos a la realidad.

A pesar de la innegable sencillez de este nivel de análisis, al menos deja claro que no existe una línea divisoria marcada entre a) la formulación de una política pública y b) la implementación de la misma. Lo que sucede en lo que se conoce como la etapa de "implementación" influirá sobre los efectos reales de una política pública. A la inversa, la probabilidad de generar un resultado exitoso (que definiremos por el momento como el impacto deseado por los iniciadores de la política pública) aumentará si durante la etapa de diseño de la política pública se reflexiona sobre los posibles problemas de implementación.

Más adelante en este capítulo volveremos a la relación entre lo que Barrett y Fudge (1981) han llamado "las políticas públicas y la acción" y a las críticas de lo que ellos describen como una perspectiva "de arriba hacia abajo". Por el momento, sin embargo, que-

démonos con el lenguaje “de arriba hacia abajo” del “fracaso de las políticas públicas” y exploremos más a fondo por qué, en el mundo real, dicho fracaso es casi inevitable.

Por qué la “implementación perfecta” es inalcanzable

Seguimos a Hogwood y Gunn (1984: 42-62) y a Herbert Simon (1947) en su acercamiento al estudio de cómo se hacen las políticas públicas, comenzando con la construcción de un modelo de tipo ideal de “racionalidad perfecta” y siguiendo con la descripción de las numerosas restricciones (o “limitaciones”, según los términos que usa Simon) que tienden a obstruir la formulación racional de políticas públicas en la práctica. En otras palabras, el modelo descriptivo de la formulación de políticas públicas se desarrolló en términos de desviaciones observadas a partir del modelo de tipo ideal de la racionalidad. En nuestro estudio de cómo se implementan las políticas públicas también procederemos inicialmente de la misma manera. En este caso, seguiremos el ejemplo de Christopher Hood en su valioso estudio sobre *The Limits of Administration* (1976) y tomaremos prestado su útil concepto analítico de la “administración perfecta”. En un artículo titulado “Why Is Implementation So Difficult?”, Gunn (1978) se basó en el análisis de Hood y los de Pressman y Wildavsky (1973), Erzioni (1976), Kaufman (1971), Bardach (1977), Van Meter y Van Horn (1975) y King (1975, 1976) para ofrecer a los servidores públicos una breve guía sobre algunas de las razones por las que, de acuerdo con estos autores pioneros, cualquier estado de “implementación perfecta” probablemente sería casi inalcanzable en la práctica. De nuevo igual que Hood, Gunn hizo hincapié en que la “perfección” en este contexto era un concepto analítico o una “idea” y no, en el sentido coloquial del término, un “ideal” que se pretende lograr. En otras palabras, no se ofrecía ningún modelo prescriptivo y, de hecho, varias de las condiciones previas lógicas para una implementación perfecta, como la “obediencia perfecta” o el “control perfecto”, se identificaron como no aceptables desde una perspectiva moral y política, además de inalcanzables en una democracia pluralista.

Entonces, ¿cuáles son esas condiciones previas que tendrían que satisfacerse para lograr la implementación perfecta y por qué es poco probable que se consigan en la práctica?

Que las circunstancias externas a la agencia implementadora no impongan restricciones paralizantes

Algunos obstáculos a la implementación están fuera del control de los administradores, ya que son externos a la política pública y a la agencia implementadora. Estos obstáculos pueden ser físicos, como cuando un programa agrícola se ve perjudicado por una sequía o enfermedad, o pueden ser políticos, cuando las políticas públicas o las medidas necesarias para lograrlas no son aceptables para los actores interesados (como los activistas de partidos, los sindicatos o, en algunas sociedades, los militares) que tienen poder de veto sobre ellas. Estas limitaciones son evidentes y los administradores pueden hacer muy poco para superarlas, excepto en calidad de asesores, al garantizar que dichas posibilidades se tengan en cuenta durante la etapa de formulación de políticas públicas

Que se pongan a disposición del programa tiempo adecuado y recursos suficientes

Esta condición coincide en parte con la primera, en el sentido de que a menudo entra en la categoría de las restricciones externas. Sin embargo, las políticas que son físicas o políticamente factibles también pueden fracasar en la consecución de sus intenciones declaradas. Una razón común es que se esperan muchos resultados demasiado pronto, sobre todo cuando se trata de actitudes o comportamientos (como, por ejemplo, en los intentos de modificar las actitudes discriminatorias hacia las personas con discapacidad física o mental). Otra razón es que los políticos a veces disponen los “fines” de una política pública pero no los “medios”, de manera que las restricciones de gastos pueden hacer morir de hambre un programa estatutario con recursos adecuados. Esto sucedió en el caso de la Ley de Control de la Contaminación de 1974, ya que coincidió con recortes en el sector público que privaron a las auto-

idades locales de los fondos suficientes para nombrar al personal adicional necesario para implementar la ley. Un problema más inusual surge cuando se aportan fondos especiales, como en el caso del Programa Urbano, pero éstos tienen que gastarse durante un periodo absurdamente breve, más rápido de lo que puede absorberlos efectivamente el programa. Es importante darse cuenta de que el dinero no es un recurso en sí mismo, sino solamente un "boleto" para comprar recursos reales, y que este proceso de conversión puede demorarse. El temor de tener que devolver la "porción no gastada" de los fondos al final del ejercicio fiscal a menudo conduce a los organismos públicos a un frenesí de gastos, a veces en cosas relativamente triviales. Los esfuerzos para convencer a los responsables financieros de que permitan el traspaso de los fondos no gastados al siguiente ejercicio fiscal suelen ser en vano; así que, de nuevo, los administradores tienen un margen de acción muy limitado para superar estas restricciones a la implementación eficaz. Únicamente pueden orientar a los políticos sobre los posibles tiempos de espera necesarios para que un programa produzca resultados, planificar el flujo de efectivo anual para evitar porciones no gastadas y tratar de anticipar cualquier obstrucción en la conversión del efectivo en recursos reales.

Que la combinación de recursos que se requiere realmente esté disponible

La tercera condición es una continuación natural de la segunda, es decir que no sólo se trata de las restricciones en términos de los recursos generales, sino también que en cada etapa del proceso de implementación la combinación adecuada de recursos debe estar realmente disponible. En la práctica, a menudo existe un cuello de botella que se produce cuando, por ejemplo, se requiere reunir una combinación de dinero, mano de obra, tierra, equipo y material de construcción para construir una pista de aterrizaje de emergencia para la Real Fuerza Aérea Británica, pero uno o más de estos elementos se demora y, como resultado, el proyecto en su conjunto se retrasa varios meses. Como se señaló en el segundo punto, una escasez temporal de efectivo puede ser menos grave en tales cir-

cunstancias que una obstrucción en el suministro de algún recurso "real". Se puede aumentar rápidamente el flujo de fondos adicionales para un programa si se cuenta con el consentimiento político, dándole un giro al grifo fiscal, pero no es posible garantizar que el dinero se pueda convertir en tierra, materiales o mano de obra dentro de los plazos del programa. Por lo tanto, una escasez en, digamos, el inventario de madera tratada, puede detener un programa de construcción durante meses. O una escasez de carpinteros puede limitar gravemente un programa de rehabilitación de viviendas. En otras palabras, se corre el riesgo de sufrir interrupciones particularmente graves cuando la naturaleza de los recursos escasos es la de un *inventario* relativamente fijo en lugar de un *flujo*. La duración de un retraso para reparar una deficiencia en el suministro de mano de obra capacitada, por ejemplo, estará determinada por la duración mínima del periodo de capacitación en cuestión. La responsabilidad principal de este tipo de crisis de implementación recae cabalmente en el personal administrativo, incluidos los diseñadores y administradores de los programas, ya que ahora tienen a su disposición una serie de técnicas (a menudo con tecnología auxiliar), como el control y la planificación de redes, la previsión de mano de obra y el control de inventarios, que deberían ayudarles a anticipar los posibles cuellos de botella y tomar las medidas adecuadas en términos de generación y redistribución de recursos dentro del programa.

Que la política pública a implementar se base en una teoría válida de causa y efecto

A veces, las políticas públicas son ineficaces no porque se implementaron mal, sino porque son malas políticas públicas. Es decir, puede ser que la política pública esté basada en una comprensión inadecuada de un problema a resolver, sus causas y su cura, o de una oportunidad, su naturaleza y lo que se necesita para explorarla. Pressman y Wildavsky (1973) describen cualquier política pública como una "hipótesis que contiene condiciones iniciales y consecuencias previstas". Es decir, el razonamiento típico de los formuladores de políticas públicas va en el sentido de que "si x se

realiza en el tiempo $t(1)$, entonces Y resultará en el tiempo $t(2)$ ". Así, cada política pública incorpora una teoría de causa y efecto (normalmente no declarada en la práctica) y, si la política pública fracasa, es posible que la culpa sea de la teoría subyacente y no de la ejecución.

Pressman y Wildavsky desarrollaron su argumento a partir de un estudio de caso detallado del fracaso de un programa de finales de la década de 1960 que tenía el objetivo de crear empleos para los integrantes de los grupos minoritarios en la ciudad californiana de Oakland. El programa proporcionaba fondos para obras públicas y para poner préstamos de construcción y de otros tipos a disposición de las empresas privadas, con la esperanza de que *a)* las oportunidades comerciales resultantes fueran aprovechadas por los inversionistas y *b)* se generaran nuevos empleos que *c)* serían cubiertos por trabajadores negros y mexicanos. A pesar de la buena voluntad inicial, el programa logró muy poco. Las empresas pidieron pocos préstamos y algunas propuestas de obras públicas no dieron resultado. Incluso cuando los fondos se gastaron según lo previsto, el incremento neto en el empleo de los miembros de los grupos minoritarios fue decepcionantemente bajo. Una de las conclusiones a las que llegaron Pressman y Wildavsky fue que el programa se basó en una teoría inadecuada de la creación de trabajo: este aparente fracaso en la implementación fue, al menos en parte, un fracaso en la formulación de políticas públicas. Bardach (1977, 251-252) hizo una observación similar: "Si esta teoría es fundamentalmente incorrecta, la política pública fracasará, sin importar lo bien que se implemente. De hecho, no queda precisamente claro qué implicaría una 'buena' implementación de una política pública básicamente mal concebida".

Aquí, entonces, encontramos un aparente problema de implementación que sólo puede resolverse mediante un mejor análisis durante las etapas de definición de problemas y análisis de las opciones del proceso de formulación de políticas públicas. No se deben subestimar las dificultades de este tipo de análisis, dados los límites de nuestra capacidad para comprender y "resolver" problemas sociales y económicos complejos, sobre todo porque, como nos recuerda Bardach (1977), los gobiernos suelen cargar con los

problemas más difíciles aquellos que nadie más fue capaz de superar. Sin embargo, podemos intentar mejorar la definición de los problemas (Hogwood y Gunn, 1984: 108-115); podemos tratar de poner a prueba las "hipótesis" que subyacen tras las opciones de políticas públicas; quizá podamos aprender algo de las experiencias extranjeras (aunque hay poca evidencia de que en Gran Bretaña hayamos aprendido algo de los fracasos de políticas públicas descritos por Pressman y Wildavsky y otros autores estadounidenses) y, por último, hay que recordar que el "momento de la elección" no es el final del proceso de formulación de políticas públicas y estar preparados constantemente para poner a prueba las teorías subyacentes ante los problemas prácticos observados en etapas posteriores del proceso.

Que la relación entre causa y efecto sea directa y que los vínculos intermedios sean pocos, si los hay

Incluso a partir de la descripción muy general del programa de Oakland presentada en el punto anterior, es posible observar que la teoría que subyacía a la política pública fue algo más complejo que un simple "si X , entonces Y " y extendía la cadena causal a "si X , entonces Y y si Y , entonces Z ". Pressman y Wildavsky sostienen que las políticas públicas que dependen de una larga secuencia de relaciones de causa y efecto tienen una especial tendencia a descomponerse, ya que "cuanto más larga es la cadena de causalidad, las relaciones recíprocas entre los enlaces son más numerosas y la implementación se vuelve más compleja". En otras palabras, mientras más eslabones tenga la cadena, mayor será el riesgo de que algunos de ellos resulten estar mal concebidos o mal ejecutados. En el caso del programa de Oakland, un enfoque más burdo pero también más directo hacia la creación de trabajo podría haber resultado más exitoso. Sin embargo, dada la complejidad de algunos programas británicos recientes —en particular nuestros propios esfuerzos para mejorar las perspectivas de empleo de los grupos minoritarios o para regenerar los centros de nuestras ciudades en declive— no deberíamos ser demasiado críticos respecto a la práctica estadounidense.

Que las relaciones de dependencia sean mínimas

Esa condición para la "implementación perfecta" requiere que haya una única agencia de implementación que no dependa necesariamente de otras agencias para el éxito, o que si tienen que participar más agencias, que las relaciones de dependencia sean mínimas en cuanto a la cantidad y la importancia. Cuando, como suele ser el caso en la práctica, la implementación requiere no sólo una serie compleja de eventos y enlaces (véase el punto siguiente), sino también acuerdos en cada evento entre una gran cantidad de participantes, entonces la probabilidad de obtener un impacto exitoso o siquiera predecible debe reducirse aún más. Pressman y Wildavsky sostienen que "sumar la cantidad de autorizaciones necesarias relacionadas con los puntos de decisión a lo largo de la historia del programa nos dará una idea de la tarea que implica garantizar la implementación". Se alcanzará un *punto de decisión* cada vez que tenga que registrarse un acto de acuerdo para que continúe el programa, y *autorización* es el nombre que se da a cada instancia en la que se requiere que un participante independiente dé su consentimiento. Mediante un proceso de cálculo aritmético simple, Pressman y Wildavsky muestran que, incluso si hay una gran probabilidad de obtener la autorización de un solo participante en un punto de decisión dado, cuando se multiplican entre sí todas las probabilidades, las posibilidades globales de éxito son extremadamente escasas.

Estos cálculos son un poco engañosos, ya que, como señala Bowen (1982), las posibilidades de éxito mejoran considerablemente si se repiten los intentos para lograr acuerdo en los puntos de decisión complicados, si se concentran los recursos en las autorizaciones difíciles, si se realizan intentos paralelos para conseguir resultados similares por rutas diferentes y si se inicia un efecto "de arrastre" (véase también Bardach, 1977: 242-243). Además, el cálculo de Pressman y Wildavsky se basó en un concepto de "todo o nada" respecto a la obtención de un resultado favorable en cada punto de decisión, mientras que puede ocurrir que las posibilidades de lograr un éxito parcial sean mejores. Dicho lo anterior, sigue pareciendo probable que cuanto mayor sea la cantidad de autorizaciones reque-

ridas entre otros organismos involucrados en la implementación, menores serán las posibilidades de lograr una implementación plena.

No es sólo en los sistemas federales como Estados Unidos donde los programas pueden extenderse demasiado en términos tanto de las cadenas causales como de la cantidad de agencias participantes. Anthony King (1976) sostiene que la capacidad del gobierno británico para hacer frente a sus problemas está disminuyendo porque "ha aumentado sustancialmente la cantidad de relaciones de dependencia en las que participa el gobierno". Así, hoy es relativamente poco común que la implementación de un programa público involucre sólo a un departamento gubernamental, por un lado, y a un grupo de ciudadanos afectados, por el otro. En cambio, es probable que intervenga una red de grupos organizados, asociaciones voluntarias y comisiones, juntas y autoridades locales. Un ejemplo de implementación de varias etapas, por distintas agencias, es el proyecto de Renovación del Área Este de Glasgow (GEAR por sus siglas en inglés), pues en él participan el Ministerio para Escocia, la Agencia de Desarrollo Escocesa, la Asociación de Vivienda Especial de Escocia, la Comisión de Servicios de Mano de Obra, el Consejo Regional de Strathclyde, el Consejo Distrital de la Ciudad de Glasgow y varios otros organismos públicos —así como grupos de la comunidad, los propios habitantes y los inversionistas y empresas privadas que, se espera, se verán atraídos al área revitalizada—. La cuestión de si GEAR es una historia de éxito parcial o un "grupo de organizaciones de ineficacia murua" (Booth, Pitt y Money, 1982) es un tema de debate en Escocia. En varios momentos, la impaciencia con las complicaciones derivadas de trabajar con un grupo tan grande de organizaciones ha llevado a sugerir que una Corporación de Desarrollo Urbano (similar a las que se introdujeron en Inglaterra) podría proporcionar una base más eficaz para la regeneración de la decadente Zona Este de Glasgow.

Que se comprendan los objetivos y haya acuerdo sobre ellos

El requisito en este caso es que debe haber una comprensión plena, y un completo acuerdo, respecto a los objetivos a alcanzar, y que estas condiciones deben persistir durante todo el proceso de

implementación. (Quizás debamos repetir que este "requisito" es únicamente en términos del modelo de tipo ideal de la "implementación perfecta": en este momento no se está presentando un modelo prescriptivo —mucho menos descriptivo.)

Como señalamos en otro estudio (Hogwood y Gunn, 1984: 32-29), la teoría de la planificación está repleta de referencias a objetivos que, según los investigadores del enfoque de gestión, deberían estar claramente definidos, ser específicos y, de preferencia, estar cuantificados; además se deben entender y aceptar en toda la organización, ser compatibles y complementarse entre sí, y proporcionar un modelo para dar seguimiento a los programas reales. Sin embargo, como también se demostró en ese estudio (Hogwood y Gunn, 1984: 32-29), la mayoría de las investigaciones sugieren que, en la vida real, es frecuente que los objetivos de las organizaciones o programas sean difíciles de identificar o que estén expresados en términos imprecisos y elusivos. Incluso los objetivos "oficiales", cuando existen, pueden no ser compatibles entre sí, y la posibilidad de conflicto o confusión aumenta cuando los grupos profesionales o de otros tipos hacen proliferar sus propias metas "no oficiales" dentro de un programa. A menudo no se comprenden bien los objetivos oficiales, quizá porque las comunicaciones hacia los niveles inferiores y hacia el exterior de las oficinas centrales no son adecuadas. Incluso si al principio se comprenden y aceptan los objetivos, eso no significa que esta situación permanecerá igual durante toda la vida del programa, ya que los objetivos son susceptibles de sucesión, multiplicación, expansión y desplazamiento. Cualquiera de estas tendencias complicará el proceso de implementación e incluso —a ojos de las estructuras directivas— lo "subvertirá". De nuevo vemos que los aparentes fracasos en la implementación pueden derivarse de características de otras etapas del proceso de las políticas públicas.

Que las tareas se especifiquen plenamente en el orden correcto

Aquí la condición es que, al avanzar hacia los objetivos acordados, sea posible especificar, con todo detalle y en perfecto orden, las tareas que debe realizar cada participante. Las dificultades para

lograr esta condición para la implementación perfecta son evidentes. Además, es sin duda deseable, e inevitable, que haya cierto margen para la discrecionalidad y la improvisación, incluso en los programas planificados con mayor cuidado. No obstante, las técnicas como la planificación y el control de redes (de las que hablamos más adelante) al menos pueden proporcionar un marco dentro del cual es posible planear los proyectos y controlar la implementación, mediante la identificación de las tareas que deben realizarse, las relaciones entre estas tareas y la secuencia lógica en que deben llevarse a cabo. Quedan, claro está, los problemas de gestión para realmente garantizar que las tareas se desempeñen de manera correcta y a tiempo, y de tomar las medidas correctivas pertinentes si esto no sucede.

Que haya comunicación y coordinación perfectas

En este caso, la condición previa es que los diversos elementos y agencias involucrados en el programa deben estar perfectamente comunicados y coordinados. Hood (1976) sostiene que para que se logre la implementación perfecta sería necesario contar con un sistema administrativo completamente unitario: "como un enorme ejército con una sola línea de autoridad", sin compartimentación ni conflictos al interior. Por supuesto que él no aboga por un sistema de este tipo. El mero hecho de mencionar esta condición de perfecta coordinación implica saber que, al margen de las cuestiones de conveniencia, lograrla sería casi imposible al interior de y entre las organizaciones de la vida real, las cuales se caracterizan por una actitud departamental, el profesionalismo y las actividades de muchos grupos con sus propios valores, objetivos e intereses que proteger.

La comunicación tiene un papel importante que desempeñar en la coordinación y la implementación en general. Sin embargo, la comunicación perfecta es una condición tan inalcanzable como la mayoría de las otras que hemos analizado. Si bien los sistemas de información sobre la gestión (MIS por sus siglas en inglés) pueden ayudar a relacionar los flujos de información con las necesidades, no pueden garantizar que los datos, consejos e instrucciones resul-

tantes se entiendan como pretenden los remitentes o, de hecho, que se entiendan en absoluto. Por supuesto que la coordinación no es simplemente una cuestión de comunicar información o de establecer las estructuras administrativas adecuadas, sino que involucra el ejercicio del poder, lo que nos lleva a la última condición para la implementación perfecta.

Que los que tengan la autoridad puedan exigir y obtener un cumplimiento perfecto

La frase de Hood (1976) es "obediencia perfecta" y la desarrolla para que signifique "que no haya resistencia a las órdenes en ningún punto del sistema administrativo". Si hubiera alguna posibilidad de resistencia (en el modelo de la "administración perfecta" de Hood), la "información perfecta" del sistema la identificaría y el "control perfecto" la evitaría. En otras palabras, la condición final y tal vez menos alcanzable para la implementación perfecta es que quienes "tengan la autoridad" también "tengan el poder" y que sean capaces de obtener un cumplimiento total e inmediato de parte de los demás actores (al interior y el exterior de la agencia) cuyo consentimiento y cooperación se requieran para que el programa tenga éxito. En la práctica, puede haber compartimentación dentro de una agencia, puede haber conflictos de interés y disputas por el estatus entre agencias y puede que quienes tienen la autoridad formal para exigir la cooperación no tengan el poder para respaldar sus exigencias o la voluntad para ejercerlo. Todos los profesionales de la administración saben lo difícil que sería lograr la condición del cumplimiento perfecto. La mayoría de nosotros agregaríamos que no nos gustaría vivir ni trabajar en un sistema de ese tipo.

Cuando la implementación implica, como a veces ocurre, innovación y gestión de cambios —con diferencias considerables en relación con las prácticas y políticas públicas previas—, habrá probabilidades particularmente altas de que existan sospechas, obstinación o resistencia abierta de los intereses, grupos e individuos afectados, sobre todo si no se dedicó tiempo suficiente para la explicación y consulta, o si alguna experiencia previa de cambio tuvo resultados desafortunados. No podemos (ni debemos) esperar li-

bramos algún día de esa resistencia, pero podemos aprender mucho sobre su naturaleza, y sobre las respuestas de las que disponen los administradores, a partir del estudio del comportamiento individual, grupal, organizacional y político. Así, los psicólogos, los sociólogos y los politólogos pueden contribuir a nuestra comprensión de la implementación al menos tanto como los diseñadores de programas, los planificadores de redes y los analistas de sistemas de información. Las posibles aportaciones de estos y otros enfoques se evalúan en la sección "Enfoques sobre la implementación".

¿Una perspectiva de arriba hacia abajo?

Algunos de los autores que han escrito recientemente sobre la implementación —o, en sus palabras, la relación entre la política pública y la acción— considerarían que el lenguaje, los conceptos y el enfoque empleados hasta este punto están sesgados y son limitantes. Barrett y Fudge (1981) sostienen que gran parte de la bibliografía a la que nos hemos referido hasta ahora muestra una perspectiva de gestión, lo que refleja una visión "centrada en las políticas públicas" o "de arriba hacia abajo" que concibe a los encargados de la implementación como agentes de quienes pretenden formular las políticas públicas. Ellos argumentan que: "en lugar de tratar la implementación como la transmisión de una política pública en una serie de acciones consecuentes, la relación entre política pública y acción debe considerarse como un proceso de interacción y negociación, que se lleva a cabo a lo largo del tiempo, entre quienes buscan hacer efectiva la política pública y aquellos de quienes depende la acción".

A partir de nuestras observaciones anteriores sobre la interdependencia de la formulación de las políticas públicas y su implementación, sobre el margen que tienen los funcionarios para iniciar e influir en las políticas públicas, y sobre las limitaciones a las exigencias de cumplimiento, la coordinación y los objetivos impuestos de manera centralizada, es evidente que podemos estar de acuerdo con buena parte del enunciado anterior como una *descripción* de lo que sucede en la vida real. También estamos de acuerdo —de hecho, ¿hay alguien que no lo esté?— con la impor-

tancia de entender la contribución de los factores ambientales, políticos y organizacionales a la complejidad del proceso político. Así, al tratar de criticar al menos a algunos de los llamados autores de arriba hacia abajo, Barrett y Fudge crean un argumento de hombre de paja y a veces parecen confundir los modelos de tipo ideal de la implementación perfecta con un modelo normativo o prescriptivo.

Los mismos Barrett y Fudge a veces parecen oscilar entre los estilos de argumentación descriptivo y prescriptivo. La jerarquía y la cadena de mando claramente han caído en desgracia y el término de arriba hacia abajo se utiliza prácticamente como un epíteto en todas partes. Parece que no sólo presentan argumentos en contra, sino que rechazan de forma activa cualquier sugerencia de que la política y la administración se puedan ver como algo separado, aunque tal argumento tiene el curioso efecto de no sólo politizar la administración sino también, lo que resulta más preocupante, de despolitizar la política. Hay, por supuesto, una superposición importante entre la política y la administración, pero también hay áreas considerables de funcionamiento relativamente independiente que vale la pena conservar, tanto en el análisis como en la práctica.

Si se nos insiste, tendremos que confesarnos culpables de cierto grado de simpatía por la perspectiva de arriba hacia abajo, aunque sólo sea en razón de que "quienes buscan hacer efectivas las políticas públicas" suelen tener cargos de elección, mientras que "aquellos de quienes depende la acción", no, por lo menos cuando se trata de los funcionarios públicos y del personal de los servicios de salud, las industrias nacionalizadas, etc. En el caso de las autoridades locales, por supuesto hay legitimidades democráticas en pugna, ya que los ayuntamientos también se eligen, y no hace falta que demos más explicaciones sobre la polémica que se creó a principios de la década de 1980 debido a la actitud inusualmente asertiva del gobierno central y los esfuerzos por ejercer su dominio sobre las autoridades locales. Incluso en el caso de las relaciones entre central y local, sin embargo, nos parece difícil entender por qué la perspectiva desde arriba sería necesariamente menos válida que la de otros niveles. Por supuesto, cualquiera puede pensar en

sus ejemplos preferidos de políticas públicas nacionales tan desafortunadas que merecían ser sofocadas al nacer, y ya expresamos nuestra opinión de que los fracasos en la implementación a menudo se pueden remontar a políticas públicas inadecuadas. Pero si elegimos ejemplos distintos, la perspectiva "de abajo hacia arriba" se vuelve menos atractiva. Si un ministro del Interior está comprometido con mejorar las relaciones entre los policías y los jóvenes negros, ¿debemos ser ecuanimes ante la persistencia de acciones y actitudes policiales "de nivel de calle" abiertamente racistas? Si los departamentos centrales de salud adoptaran una postura más firme respecto a la necesidad de proporcionar medicina preventiva, ¿no sería una causa de justificada preocupación si muchos médicos y autoridades de salud siguieran canalizando los recursos hacia la medicina heroica que, en términos de vidas salvadas (y la calidad de algunas de esas vidas), a menudo parece tener una peor relación entre valor y precio? Si el Parlamento decidiera que en nuestras calles ya no se debe manejar del lado izquierdo sino del derecho, ¿nos contentaríamos con dejar que las cuestiones sobre cuándo, cómo y si se debe realizar el cambio se decidieran mediante la negociación entre los usuarios de las calles, las autoridades locales y los gobiernos centrales?

No discrepamos de Barrett y Fudge (1981) cuando argumentan que en muchas ocasiones "los actores de menor nivel toman decisiones que limitan de forma efectiva la influencia jerárquica, se adelantan a la toma de decisiones en los niveles superiores o alteran las políticas públicas", pero nos resulta difícil estar de acuerdo con su rápida aceptación de todos estos aspectos del "continuo política pública-acción", sin hablar de su aparente aquiescencia al respecto. La implementación debe implicar un proceso de interacción entre organizaciones, cuyos miembros pueden tener valores, perspectivas y prioridades diferentes entre sí y en relación con los de quienes abogan por la política pública. Gran parte de esta interacción puede y debe ocurrir antes de la formulación de las políticas públicas (por ejemplo, mediante la consulta de autoridades locales por parte de los departamentos del gobierno central), aunque no hay ninguna garantía de que dicha consulta previa produzca un consentimiento previo. Aunque las autoridades locales y otros actores de quienes

depende la acción que no hayan quedado convencidos realizarán esfuerzos posteriores por modificar y reorientar el impulso de la política pública, no cabe duda de que existen límites, aunque sólo sean límites jurídicos y constitucionales, de cuán lejos se deberían llevar estas escaramuzas de guerrilla poslegislativa. Por último, podríamos argumentar que los aspectos prescriptivos del análisis de políticas públicas se interesan precisamente en rescatar la política pública de la mera acción.

Enfoques sobre la implementación

En esta sección examinamos algunas aportaciones de varias disciplinas de las ciencias sociales para comprender la implementación y, en una tónica incorregible de arriba hacia abajo, para mejorar la eficacia de la implementación.

Enfoques estructurales

El análisis organizacional moderno tiene mucho que ofrecer al estudio de la implementación, ya que el diseño de políticas públicas y el diseño organizacional deben considerarse en conjunto siempre que sea posible. Sin embargo, hace mucho que pasaron los días en los que estaba de moda crear en principios universales de buena organización y ahora se pone énfasis en que las distintas estructuras organizacionales son adecuadas para diferentes tipos de entornos y tareas organizacionales. Para simplificar este gran tema, haremos una distinción entre la "planificación *del* cambio" y la "planificación *para el* cambio". La primera ocurre cuando el cambio se genera dentro de la organización o está mayormente bajo el control de la misma en cuanto a la dirección, el ritmo y los plazos. En este caso, se percibe la implementación esencialmente como un problema técnico o de gestión. La planificación *para el* cambio, por otra parte, ocurre ya sea cuando el cambio se impone externamente (por otras organizaciones o por fuerzas ambientales) o cuando el proceso de cambio es difícil de predecir, controlar o contener. En este caso, la implementación requerirá un enfoque más adaptativo, el proceso de toma de decisiones en su conjunto será iterativo en vez

de lineal, y la relación entre la política pública y su implementación se parecerá más a la serie continua de política pública-acción-política pública de Barrett y Fudge.

Las formas de organización adecuadas para la planificación *del* cambio pueden ser relativamente burocráticas, en el sentido werberiano de contar con relaciones y tareas claramente definidas y una estructura jerárquica. En el caso de la planificación *para el* cambio, por el contrario, lo adecuado puede ser una estructura organizacional muy diferente, con al menos algunas de las características orgánicas que describen Burns y Stalker (1961) y otros autores después de ellos, como las relaciones y tareas relativamente imprecisas y menor énfasis en la jerarquía. Las estructuras orgánicas se perciben como adecuadas para los entornos inciertos o que cambian rápidamente. Se adaptan con mayor rapidez y eficacia, en parte porque tienen mayor capacidad de procesamiento de información, especialmente cuando se comparan con las deficiencias de las organizaciones burocráticas tradicionales, con su insistencia en los canales oficiales y las comunicaciones verticales. En términos más generales, la descripción orgánica parece pertinente para las situaciones de implementación en las que nos interesa diseñar estructuras capaces de implementar una secuencia de políticas públicas cambiantes a lo largo del tiempo, en vez de diseñar una estructura específica para un programa único (Hogwood y Gunn, 1984: 241-260).

El sector público suele recibir con inquietud las recomendaciones de utilizar estructuras orgánicas debido a consideraciones como la simple magnitud de muchas agencias gubernamentales, las exigencias de rendición de cuentas y el requisito de mostrar coherencia a lo largo del tiempo y equidad entre casos comparables. Un posible compromiso es la "estructura de matriz", en donde los aspectos verticales de los departamentos se cruzan con los horizontales de los equipos de proyectos (o grupos de trabajo, grupos de programas, etc.) interdepartamentales dirigidos por líderes de proyectos. Esta combinación de burocracia y "adhocracia" tiene sus propios problemas, como la autoridad doble, pero añade una dimensión más flexible a las estructuras tradicionales de la maquinaria gubernamental (Hogwood y Gunn, 1984: 258).

Enfoques procedimentales y de gestión

Tener estructuras adecuadas para la implementación es quizás menos importante que desarrollar los procesos y procedimientos adecuados, incluidos los procedimientos de gestión que incorporan las técnicas pertinentes. De nuevo, es posible marcar un contraste entre la planificación *del y para el* cambio. En el primer caso, la implementación se ve como un problema técnico o de gestión. Los procedimientos involucrados son los de programación, planificación y control. Así, después de la identificación del problema y la selección de la respuesta de política pública más costo-efectiva, la etapa de implementación implicaría pasos secuenciales como: 1) diseñar un programa que incorpore secuencias de tareas y declaraciones claras de los objetivos, los estándares de desempeño, el costo y los plazos; 2) ejecutar el programa mediante la movilización de las estructuras y el personal, el financiamiento y los recursos, los procedimientos y los métodos adecuados; 3) incorporar los dispositivos de control, vigilancia y programación adecuados para asegurar que el programa avance como está previsto o, si se produce una desviación, que se tomen rápidamente las medidas correctivas pertinentes. Sin embargo, este enfoque asume un grado muy elevado de control sobre el programa y sus impactos, así como de aislamiento del ambiente.

La técnica de gestión que resume gran parte de este enfoque es la de planificación y control de redes (NPC por sus siglas en inglés), que proporciona un marco en el cual es posible planificar los proyectos y controlar la implementación mediante la identificación de las tareas que deben realizarse, las relaciones entre estas tareas y la secuencia lógica en que deben llevarse a cabo (véase Lang, 1977). Las formas sofisticadas de creación de redes, como la "técnica de evaluación y revisión de programas" (PERT por sus siglas en inglés) permiten la realización de estimaciones probabilísticas de la duración de cada tarea, el cálculo de la ruta crítica —a lo largo de la cual cualquier demora retrasaría todo el proyecto—, el seguimiento de cualquier "sobrante" en otros lugares de la red y la reasignación de recursos para permitir que las actividades de la ruta crítica se terminen a tiempo.

Una razón por la que la PERT se volvió tan popular en los sectores público y privado a partir de mediados de la década de 1960

fue su aparente éxito para garantizar que el proyecto de submarinos nucleares Polaris de Estados Unidos se completara a tiempo —a diferencia de muchos otros proyectos de defensa—. Sin embargo, Sapolsky (1972) sostuvo que la PERT, según se ha descrito, tuvo poco que ver con que el proyecto se mantuviera en tiempo, pero que, en cambio, fue muy útil para convencer a los superiores políticos de la eficacia de los administradores y así redujo su interferencia en la gestión del proyecto —ya que esta clase de interferencia era una de las principales fuentes de retraso en otros proyectos de defensa.

El análisis de redes también se utiliza en el gobierno para tareas más mundanas, como la programación de contratos de construcción por parte de las autoridades locales. Incluso en este caso, es necesario considerar que las causas de las desviaciones de programación que genera la red tienen que ser identificadas por los administradores (que probablemente estarán al tanto de la desviación antes de que aparezca en la impresión de una computadora), y quienes también serán los responsables de concebir las soluciones, a menudo en el sitio y no en la sala de cómputo. La reasignación de recursos de una tarea a otra se puede demorar por la necesidad de negociar cambios con los sindicatos. Todos los usuarios del análisis de redes también deben tener en cuenta que se trata de una técnica muy costosa, tanto en términos de la preparación de datos como del tiempo de cómputo.

Queremos hacer hincapié en que no estamos argumentando en contra del uso del análisis de redes u otras técnicas relacionadas. Aun cuando el análisis de redes no se use en la gestión cotidiana, puede ser muy valioso durante la etapa de planificación, ya que atrae atención a las interdependencias en los proyectos y las futuras necesidades de recursos (Sapolsky, 1972: 125). Sin embargo, está claro que estas técnicas no son suficientes por sí solas. Como señala la Albanese (1975: 203), "si la red ha de ser útil, tiene que ser una verdadera guía para el comportamiento"; es decir, su utilidad como dispositivo de control depende del grado en que la red es comunicable, aceptable, factible y creíble. Esto implica un buen equilibrio entre la flexibilidad (la red debe ajustarse conforme el proyecto se desarrolla en la práctica) y la rigidez (una red totalmente flexible tendría poca fuerza como mecanismo de planificación o control).

Hasta ahora hemos hablado en términos de la asunción de un alto grado de control sobre la implementación y su efecto (aunque la PERT está diseñada para lidiar con probabilidades en vez de simples certezas). La falta de certeza o control no significa que los procedimientos para la implementación sean imposibles, sino que tienen que estar integrados en un enfoque más amplio en el proceso de las políticas públicas en conjunto, lo que pondría de relieve una visión iterativa en vez de lineal de dicho proceso. Además de una exploración iterativa de los cambios del entorno y una definición metódica del problema, este enfoque incluiría: 1) previsión, incluidas las proyecciones "de cuña" y los "futuros alternativos" basados en diferentes supuestos; 2) planificación de contingencia; 3) cuando sea posible, la realización de varias opciones hasta que haya evidencia más sólida disponible (Hogwood y Gunn, 1984: 128-150); 4) objetivos y programas tentativos; 5) constante monitoreo, retroalimentación y ajuste de los programas; 6) revisiones más fundamentales de los supuestos, los objetivos y los programas. Podemos observar que estos procedimientos son similares a las discusiones desarrolladas en varias partes de este libro sobre cómo se puede aplicar el análisis en un contexto de incertidumbre.

En la práctica, la implementación rara vez implica ya sea una certeza y un control absolutos o una falta total de control y previsibilidad: por lo general, ocurre una combinación de ambas opciones, así que todos los procesos anteriores son pertinentes, aunque en combinaciones distintas según el grado de previsibilidad y capacidad de control existente. Otra variable importante es la medida en que es necesario negociar y mantener el consenso (o al menos el cumplimiento) entre las diversas partes interesadas. Esto nos lleva a la importancia de los análisis comportamentales y políticos, sobre los que trataremos ahora.

Enfoques de comportamiento

Hay límites a lo que puede lograrse mediante la manipulación de estructuras y procedimientos. Para poder implementar las políticas públicas también es necesario influir sobre las actitudes y el comportamiento humano. El enfoque de comportamiento comienza

por reconocer que a menudo hay resistencia al cambio. De hecho, las alternativas rara vez son tan simples como la aceptación o la resistencia; existe una gama de posibles reacciones, desde la aceptación activa, pasando por la aceptación pasiva, la indiferencia y la resistencia pasiva, hasta la resistencia activa. No obstante, podemos hacer generalizaciones sobre algunas de las fuentes de resistencia al cambio relacionado con la implementación de políticas públicas.

Para empezar, puede haber miedo al cambio *por sí mismo*, ya que el cambio implica incertidumbre y algunas personas tienen muy poca tolerancia a la ambigüedad. Además, puede haber temores más específicos, como aquellos sobre los efectos económicos del cambio en términos de ingresos, beneficios, seguridad laboral, perspectivas profesionales, etc. No todas las amenazas a la seguridad personal son necesariamente económicas: a menudo a las personas les preocupa tener que aprender nuevas habilidades, asumir responsabilidades diferentes, satisfacer estándares más altos o trabajar con sus colegas en un entorno novedoso. Puede ser que las personas o los grupos les teman a los efectos de un cambio propuesto sobre su estatus y se resistan a los efectos políticos del cambio (por ejemplo, los cambios en las posiciones relativas de poder).

Es posible que los efectos organizacionales de la implementación de una política pública nueva o modificada causen resentimiento, particularmente si los efectos previstos incluyen estructuras burocráticas de mayor tamaño, impersonalidad, reducciones de personal o de autonomía de las agencias, etc. El contexto del cambio suele ser importante, especialmente cuando se piensa que el cambio implica que los arreglos existentes tienen fallas o deficiencias graves. Puede haber confusión sobre la naturaleza de la política pública que se implementará y acerca de los objetivos que subyacen a ésta, lo que crea una atmósfera de rumores y sospechas. Cuando las experiencias anteriores de introducción de políticas públicas nuevas han tenido resultados desafortunados, debido a una consulta inadecuada o por redundancias o alteraciones graves, las políticas públicas nuevas despertarán más temores. Por último, es posible que las personas involucradas en la implementación de la política pública, o sus destinatarios, sientan que los están empujando al cambio porque el periodo de transición es demasiado breve o por-

que las consultas fueron demasiado apresuradas, y la reacción natural es tratar de ralentizar el proceso de alguna manera.

Si se entienden los síntomas y las causas de la resistencia, el tratamiento prescrito por el enfoque de comportamiento es obvio y bastante simple en teoría, aunque a menudo no es nada fácil de lograr en la práctica. Para evitar o minimizar la resistencia, se debe proporcionar información completa durante las etapas iniciales sobre los cambios propuestos o previstos, que incluya las razones, los objetivos y los medios involucrados. Debe haber una amplia consulta con las partes afectadas (dentro y fuera de la organización) y una toma de decisiones participativa, cuando sea posible. Se recomienda la franqueza respecto a los problemas y los riesgos (comunicación válida), así como la persuasión —o “tratar de vencer en vez de ordenar”—, y la conversión de líderes informales y personas con influencia en los grupos.

El objetivo, según este enfoque, sería la creación de una atmósfera de confianza; la manera fundamental de lograrlo es que los administradores demuestren preocupación por los intereses de las personas —y por sus sentimientos menos evidentes (acerca de la pérdida de compañeros de trabajo, las inseguridades personales, entre otros)—. El clima debe ser tal que las personas se sientan animadas a expresar los temores que a menudo subyacen a las razones aparentes para la resistencia. Se deben dar garantías de que no se apresurarán los cambios y de que los recursos serán suficientes, así como de que se revisarán los efectos del cambio y de que el plan tiene cierto grado de flexibilidad.

Es importante darse cuenta de que los autores que escriben con mayor seriedad sobre el enfoque de comportamiento no abogan por esta clase de gestión centrada en los empleados y participativa con base en fundamentos morales o porque la gestión democrática es más agradable que la autocrática. El argumento es que los enfoques de esta clase son más eficaces, particularmente en las situaciones modernas en las que hay menos disposición a aceptar que “los administradores saben más y los altos directivos son los que saben mejor”.

El intento más conocido de aplicar el análisis del comportamiento a la gestión es el desarrollo organizacional (DO) (véase Eddy,

1970, 1981; Hogwood y Gunn, 1984: 256)). El DO es un proceso para impulsar los cambios necesarios en una organización a través del empleo de las ciencias del comportamiento. También es una forma de consultoría de gestión, en la que el consultor actúa como agente de cambio para influir sobre toda la cultura de la organización, incluidas las actitudes y el comportamiento de integrantes clave del personal. Es posible que use “capacitaciones de sensibilidad” o “grupos T” para lograrlo. La consultoría de DO pone énfasis en analizar los procesos (y las obstrucciones) para la resolución de problemas, y no en sugerir soluciones específicas para éstos. Al mejorar las formas en que se definen y se abordan los problemas, se espera que la propia organización pueda lograr soluciones mejores y más duraderas. Se suele considerar que es particularmente adecuado obtener recomendaciones desde una perspectiva de DO cuando se buscan o se prevén cambios importantes y que pueden causar divisiones.

La gestión por objetivos (MBO por sus siglas en inglés) es un enfoque que combina elementos de las técnicas de procedimientos y gestión con el análisis del comportamiento. Está claro que la MBO tiene un puente entre la especificación de los objetivos y su implementación. MBO es una etiqueta que cubre una amplia gama de prácticas y procedimientos que se han probado en el sector privado y, en menor medida, en el sector público, desde mediados de la década de 1950. El primer elemento central de la MBO es que debe haber una *jerarquía* de objetivos, para que cada administrador individual pueda ver cómo sus objetivos personales, de lograrse, contribuirán a los objetivos organizacionales más amplios. En segundo lugar, el proceso de definir las metas o los objetivos conforme a la MBO debe ser *interactivo*, es decir, con base en la consulta y, si es posible, de común acuerdo. Si los objetivos simplemente se imponen a los administradores desde arriba, el sistema no es un sistema de MBO. En tercer lugar, debe haber un sistema de *evaluación del desempeño* que incluya una mezcla de supervisión propia y autocontrol de la gestión, así como evaluaciones conjuntas de avances entre cada administrador y su superior.

Durante las últimas décadas se han hecho intentos por trasladar la MBO del sector privado al público. En la función pública, por

ejemplo, el Informe Fulton (1968) habló sobre la necesidad de una "gestión que rinda cuentas", un concepto que está estrechamente ligado con el de la MBO (véase también Expenditure Committee, 1977). Sin embargo, es discutible si la MBO se puede aplicar ampliamente o no en el sector público sin hacer adaptaciones importantes al enfoque. Algunos problemas son la multiplicidad de objetivos (a menudo no cuantificados) que se pide a los funcionarios públicos que desempeñen, su frecuente falta de control directo sobre los recursos necesarios para la implementación (aunque las iniciativas recientes sobre la gestión financiera podrían mejorar esto) y la inevitabilidad (conveniencia, incluso, como se muestra enseguida) de la intervención política en la implementación. Una última cuestión es la naturaleza intergubernamental de buena parte de la implementación, razón por la que no suele ser adecuado pensar en términos de una simple jerarquía de objetivos y líneas de responsabilidad.

La idoneidad de las diferentes estrategias derivadas del análisis del comportamiento variará según el tipo de cambio de políticas públicas que se implemente: así, la tarea de socializar a los trabajadores en una organización completamente nueva será considerablemente distinta de la de reorientar al personal de una organización ya existente a la que se le pide implementar una política pública con diferentes objetivos en la misma área de políticas públicas.

Enfoques políticos

Hasta el momento se han identificado tres niveles de análisis: organizacional, procedimental y comportamental. El cuarto nivel, y quizá el más importante, es el del análisis político. El término "político" incluye la política de partidos, aunque ciertamente no se limita a ésta: en cambio, se refiere a los patrones de poder e influencia entre y dentro de las organizaciones. El argumento, en pocas palabras, es que la implementación de una política pública puede haberse planificado cuidadosamente en términos de contar con la organización, los procedimientos, la gestión y las influencias sobre el comportamiento adecuados, pero si no presta la debida consideración a las realidades del poder (por ejemplo, la capacidad que

tienen los grupos que se oponen a la política pública para bloquear los efectos en sus partidarios), la política pública tendrá pocas probabilidades de éxito.

Fundamentalmente, un enfoque político puede poner en tela de juicio los supuestos en los que se basan los otros enfoques —en particular los de algunos analistas del comportamiento y consultores de DO—. En concreto, muchos científicos sociales cuestionarían el supuesto de que el conflicto es una aberración que se puede curar mediante una capacidad interpersonal mejorada. El conflicto entre y dentro de muchas organizaciones y grupos sociales es endémico —en vez de excepcional— y no puede eliminarse simplemente mediante la comunicación o coordinación. Por lo tanto, es probable que el éxito de una política pública dependa, en última instancia, de la disposición y la capacidad de algún grupo (o coalición de grupos) dominante de imponer su voluntad. Cuando no exista tal dominio, sólo se podrá lograr la implementación de algo parecido a la política pública deseada mediante un largo proceso de "gradualismo" y "ajuste partidista mutuo". En algunas circunstancias, la distribución del poder puede ser tal que produzca un estancamiento de la política pública en la etapa de implementación, incluso cuando la política pública haya sido autorizada formalmente y legitimada.

El análisis de las dimensiones políticas de los aspectos *intergubernamentales* de la implementación es particularmente importante, dado que muchas políticas públicas del gobierno central no las ejecutan realmente los departamentos del gobierno central. Las autoridades locales y otros organismos también inician políticas públicas, las cuales requieren la autorización de otras organizaciones.

Cuando se considera toda la gama y variedad de organismos del sector público —los departamentos del gobierno central, las autoridades locales y las autoridades administrativas independientes de varios tipos—, podemos ver que se debe evitar la generalización excesiva sobre las relaciones intergubernamentales. El margen de acción del que dispone cada organismo al tratar con otras organizaciones dependerá de sus recursos de distintas clases, no sólo de sus finanzas o facultades jurídicas, y de lo que quiere obtener de

dichas organizaciones (Rhodes, 1979, 1981). Los recursos difieren considerablemente, lo que implica que los diversos organismos enfrentan distintas limitaciones.

Incluso cuando un organismo gubernamental está formalmente subordinado a otro, con frecuencia ambos serán *interdependientes*. Por ejemplo, no se trata simplemente de que los departamentos gubernamentales o las autoridades locales decidan cuál será su actitud ante la Scottish Development Agency (SDA), sino también de que la SDA decida cuál será su actitud frente a ellos. En cualquier par de organizaciones públicas, es probable que cada una de ellas quiera obtener algo de la otra. De ahí se deduce que cada una probablemente tendrá algo de discrecionalidad sobre la implementación y cierto poder de negociación en su relación con la otra, ya sea durante la implementación o cuando se discutan las consecuencias de la implementación durante las etapas anteriores. Cuando hay más de dos organizaciones involucradas, se puede contar con un mayor margen de discrecionalidad ya que, por ejemplo, una organización puede utilizar alianzas y acuerdos para influir sobre las otras.

Poner de relieve la interdependencia no es lo mismo que sostener que todas las organizaciones tienen recursos similares o son igual de poderosas (Rhodes, 1981). La noción de interdependencia es muy compatible con la asimetría en los recursos disponibles para las organizaciones. Por ejemplo, el gobierno central claramente tiene acceso a recursos legislativos que no están disponibles para las autoridades locales y puede utilizarlos no sólo en relación con la implementación de una política pública en particular sino también para cambiar las reglas del juego en el que normalmente se llevan a cabo las relaciones (como el derecho de ser consultados, la estructura básica de subvenciones, etc.) o incluso para cambiar o suprimir a otros actores políticos, como en el caso de los planes del gobierno conservador reelecto en 1983 para abolir el Consejo del Área Metropolitana de Londres y los condados metropolitanos. Sin embargo, dicho lo anterior, el gobierno conservador no ha sido capaz de lograr que el gasto de las autoridades locales se reduzca conforme a sus metas. El hecho de que una organización en una relación de implementación tenga una preponderancia de recursos

no excluye la probabilidad de que siga dependiendo de otras organizaciones para aspectos fundamentales de la implementación: por ejemplo, el gobierno no podría enviar comisionados a cada autoridad local para tomar el control de las ventas de viviendas sociales.

Puede parecer que en la discusión realizada hasta el momento se ha puesto demasiado énfasis en los posibles conflictos de la implementación intergubernamental de políticas públicas. Es cierto que muchas de las políticas públicas encarnan valores compartidos por todos los organismos involucrados; puede haber problemas de implementación, pero éstos no surgen de las diferencias intergubernamentales. Sin embargo, la condición normal de la interdependencia recíproca significa que cuando hay diferencias de opinión, reales o posibles, el organismo gubernamental que desea promover la implementación de una política pública tendrá que utilizar criterios políticos para decidir qué estrategia tiene mayor probabilidad de mejorar las posibilidades de implementación.

El hecho de que la implementación sea multiorganizacional e involucre el conflicto o la negociación políticos no impide que el análisis tenga un papel que desempeñar, si bien dicho análisis debe ocuparse de prever los obstáculos políticos y, cuando sea posible, tomarlos en cuenta *antes* de formular los objetivos y de elegir una opción (Hogwood y Gunn, 1984: 160). La estrategia política para la implementación no tiene que verse, ni debería, como algo ajeno a la consideración de otros factores más técnicos.

Todos los puntos considerados en esta sección refuerzan el argumento (Hogwood y Gunn, 1984: 20) de que la formulación de las políticas públicas y su implementación son interdependientes y los analistas deben considerarlas en conjunto en todo momento. También los políticos deben aceptar que se requiere su interés y participación continuos para que puedan garantizar una implementación al menos parcial de las leyes que respaldaron, y bien puede ser que se necesiten leyes y reglamentos subsecuentes para cubrir lagunas y completar los detalles. Esto no quiere decir que las consideraciones administrativas y de gestión consideradas arriba no sean importantes para la implementación exitosa, sino que a menudo estarán subordinadas a estrategias más explícitamente políticas.

Referencias bibliográficas

- Albanese, R. (1975), *Management: Towards Accountability for Performance*, Homewodd: Irwin.
- Bardach, E. (1976), "Policy Termination as a Political Process", *Policy Sciences*, 7, pp. 123-131.
- Bardach, E. (1977), *The Implementation Game*, Cambridge: MIT Press.
- Barrett, S. y C. Fudge (eds.) (1981), *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*, Londres: Methuen.
- Booth, S., D. Pitt y W. Money (1982), "Organizational Redundancy? A Critical Appraisal of the GEAR Project", *Public Administration*, 60, pp. 56-72.
- Bowen, E.R. (1982), "The Pressman-Wildasky Paradox: Four Addenda or Shy Models Based on Probability Theory can Predict Implementation Success and Suggest Useful Tactical Advice for Implementers", *Journal of Public Policy*, 2, pp. 1-22.
- Burns, T. y G. Stalker (1961), *The Management of Innovation*, Londres: Macmillan.
- Dunsire, A. (1978), *Implementation in a Bureaucracy*, Oxford: Martin Robertson.
- Eddy, W. (1970), "Beyond Behaviouralism?: Organization Development in Public Management", *Public Personnel Review*, 22, pp. 169-174.
- Eddy, W. (1981), *Public Organization: Behaviour and Development*, Cambridge: Winthrop.
- Erzioni, A. (1976), *Social Problems*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Gunn, L.A. (1978), "Why is Implementation so Difficult?", *Management Services in Government*, 33, pp. 169-176.
- Hogwood, B. y L. Gunn (1984), *Policy Analysis for the Real World*, Oxford: Oxford University Press.
- Hood, C. (1976), *The Limits of Administration*, Londres: Wiley.
- Informe Fulton (1968), *Civil Service*, Cmnd 3638, Londres: HMSO.
- Kaufman, H. (1971), *The Limits of Organizational Change*, Alabama: University of Alabama Press.
- King, A. (1975), "Overload: Problems of Governing in the 1970s", *Political Studies*, 23, pp. 284-296.
- King, A. (1976), "The Problem of Overload", en A. King (ed.), *Why is Britain Becoming Harder to Govern?*, Londres: BBC Publications, pp. 8-30.
- Lang, D. (1977), *Critical Path Analysis*, Londres: Hodder and Stoughton.
- Pressman, J.L. y A. Wildavsky (1973), *Implementation*, Berkeley: University of California Press.
- Rhodes, R. (1979), "Research into Central-local Relations: A Framework for Analysis", en Social Science Research Council, Central-Local Government Relationship, Londres: SSRC, Apéndice 1.
- Rhodes, R. (1981), *Control and Power in Central-local Government Relationships*, Farnborough: Gower/SSRC.
- Sapolsky, H.M. (1972), *The Polar System Development: Bureaucratic and Programmatic Success in Government*, Cambridge: Harvard University Press.
- Simon H.A. (1947), *Administrative Behaviour*, Londres: Heimann.
- Van Meter, D. y C.E. van Horn (1975), "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society*, 6, pp. 445-488.