

Los usos del análisis de implementación de políticas

Omar Guerrero

En la historia reciente de los países de Iberoamérica, principalmente en la década de los ochenta y en los años transcurridos del decenio actual, es perceptible un proceso de cambio con gran aceleración cuyo signo ha sido la alteración de instituciones y modos de vida, de valores largamente profesados y de prácticas económicas que habían adoptado cartas de naturalización. Estos cambios, siguieron a etapas de desarrollo histórico en las cuales el Estado había desempeñado un papel fundamental y, acorde con los progresos y las ideas de entonces, su actividad había girado en torno al eje de los programas de bienestar social, el protagonismo económico en gran escala mediante sus empresas públicas y una mayúscula y diversificada red de funciones administrativas de la más diversa índole. El producto histórico de estas etapas, fue un notorio vacío de rendimiento gubernamental que es observable en el déficit fiscal, el deterioro generalizado de la economía nacional, la pérdida de calidad de vida de la población, el crecimiento desmedido de la deuda pública, el carácter superfluo de muchas dependencias de la administración pública, la falta de calidad de los servicios públicos y otras manifestaciones igualmente sensibles.

Entonces, como suele ocurrir en etapas de crisis histórica, los países iberoamericanos se encontraron ante una situación de incertidum-

Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

bre y la solución se planteó como un problema de *reforma del Estado*. El problema inherente a la crisis de la región, como cualquier otro problema, implicó una ambigüedad que presentaba alternativas cuya elección significó un proceso complejo. Ante un horizonte de alta incertidumbre, las soluciones suelen ofrecerse como una pareja signada por la polaridad y, en el caso de la reforma del Estado en Iberoamérica, la incertidumbre apenas dejaba percibir dos soluciones planteadas como un dilema: seguir sobre la línea establecida por el Estado benefactor, reformándolo dentro de patrones de conversión en un Estado descentralizado y más próximo a la sociedad civil, o establecer un Estado neoliberal fundado en los mecanismos del mercado y más próximo a los empresarios nacionales y extranjeros.

En ambos casos, la solución implicaba la elaboración de un balance del desempeño del Estado de bienestar, que discerniera los pros y los contras, y ofreciera un producto neto de los progresos políticos, sociales y económicos, junto con las pérdidas proporcionales. Sin embargo, no se realizó este balance y, descartándose con gran rapidez una de las opciones del dilema, la elección recayó en el Estado neoliberal. Esta elección fue establecida dentro de un contexto ideológico en el cual se combina el propio neoliberalismo, la opción pública (*public choice*) y la privatización. Por consiguiente, no se sustentó en investigaciones científicas ni en elaboraciones metodológicas apegadas a la realidad. Tal como lo ha demostrado Bernardo Kliksberg, la ausencia de argumentos fue sustituida por mitos y dogmas alejados de cualquier evidencia científica o prueba empírica.¹

Sobre bases tan endebles, sin embargo, se construyeron paradigmas acerca de la decadencia del Estado de bienestar, de la cual se derivaron los modelos de la ingobernabilidad por la "sobrecarga de demandas" y por la "crisis fiscal del Estado", así como una nueva categorización patológica que conceptúa al Estado por su "obesidad" y "tamaño" o lo juzga por su "deficiencia congénita" y su "funcionamiento patológico". La trivialización de los problemas gubernamentales sacó a éstos de los marcos de la ciencia política y de la ciencia administrativa, para situarlos en los manuales de anatomía, fisiología y patología. No menos frívola fue la nomenclatura mercantil aplicada al temario político y administrativo, cuya comprensión reclamaría la lectura de códigos de comercio, no de tratados de teoría política. Igualmente ligero

¹ Bernardo Kliksberg, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1989, capítulo III.

fue el enfoque jurídico de los procesos políticos y, principalmente, la sustitución del derecho positivo por el derecho natural, así como la falsa expectativa de que el mercado funge como un mecanismo regulador de las relaciones sociales económicas, como si se tratara de un estado idílico de la humanidad, una vuelta al hombre natural. Cuánto recuerdan estas visualizaciones aquella frase de Juan Jacobo Rousseau: “los antiguos políticos hablaban sin cesar de las costumbres y de la virtud; los nuestros no hablan más que de comercio y de dinero”.²

En este marco de mutaciones, fue patente la tendencia a encarar los problemas de la administración pública, y más comprensivamente, los problemas del Estado, bajo una óptica orientada al análisis económico, así como una perspectiva económica del análisis de *policy*.³ Este enfoque unidimensional se ofreció como opción al dilema de la reforma del Estado en la región, cuyo aspecto más conocido —y publicitado— es la privatización de la administración pública. Sin embargo, para el dilema de la reforma del Estado y sus dos opciones había un procedimiento de utilidad que fue soslayado —o quizá subutilizado—, y cuya aplicación hubiera ofrecido beneficios actuales y futuros: el análisis de *implementación* de *policy*.⁴ Además de brindar luz sobre los deficitarios del Estado benefactor, este análisis hubiera destacado las zonas efectivamente susceptibles de privatización, así como aquellas otras cuya conveniencia reclamara permanecer como parte del Estado. En suma, hubiera abierto las puertas a una reforma del Estado juiciosa y ponderada que produjera conocimiento y consenso sobre el rumbo de los países de la región.

² Juan Jacobo Rousseau, *Discurso sobre las ciencias y las artes*, México, Porrúa, 1979, p. 88.

³ No hay lugar aquí para referirnos extensamente a los problemas de traducción de la voz inglesa *policy*, indebidamente vertida al español como “política” —yo mismo lo hago en el título de este ensayo—; esta última, semántica y conceptualmente, corresponde al vocablo *politics*. Dejamos las voces *policy* y *policies* en inglés, tal como lo explicamos y proponemos en otro lugar (Omar Guerrero, “Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria”, *Revista de Administración y Desarrollo*, núm. 29, Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, diciembre de 1991, pp. 11-33).

⁴ El vocablo “implementación”, calco del inglés *implementation*, ha sido incluido recientemente en el Diccionario de la Real Academia de la lengua española. Para Pressman y Wildawsky, el manejo del término entraña dificultades tales, que en una de las páginas iniciales de su texto reproducen el significado de la palabra recurriendo a dos diccionarios. El término fue precisado por estos autores tal como lo propusieron originalmente en 1973 en su libro: *Implementation*, 3a. ed., Berkeley, University of California Press, 1984 (véase especialmente el prólogo a la primera edición). No podemos olvidar, sin embargo, que fue Douglas Bunker el primer especialista en utilizar el término, en lugar de otros menos precisos (Douglas Bunker, “Policy Sciences Perspectives Implementation Process”, *Policy Sciences*, núm. 3, 1972, pp. 71-810). Nociones similares a las de implementación, habían sido empleadas antaño por otros científicos de la *policy*: Charles Jones se había referido a la *aplicación* de *policy*, Yehezkel Dror a *ejecución* de *policy*, Gross a la activación de planes, Gergen a la subfase de *sanción y control*, y otros pensadores habían hablado de cómo “seguir a través de” (*follow-through*), o “llevar a cabo” (*carrying-out*) las *policies*.

Este artículo tiene como propósito central, explorar los usos del análisis de implementación de policy, como una opción adecuada para la valoración de los problemas de desempeño de la administración pública. En todo caso, la reforma del Estado como privatización de la administración pública ilustra adecuadamente una opción ajena al uso del análisis de implementación.⁵ En las páginas siguientes destacaremos su utilidad, de cara a los problemas de dicha administración. De aquí su título: "Los usos del análisis de implementación de políticas".

El análisis de implementación ofrece consejos sobre las *policies* actuales y futuras con base en la experiencia de las *policies* pasadas, y constituye un procedimiento de aprendizaje que capacita a los gobiernos para lidiar con los futuros inciertos y elevadamente complejos. Ayuda a obtener una concepción proporcional y razonablemente clara de la situación actual y favorece el pronóstico de los resultados esperables en el futuro. No es una panacea sino un procedimiento científico útil para enfrentar los problemas de cambio, por ejemplo, la reforma del Estado. El análisis puede aconsejar sobre los alcances y riesgos de los programas muy drásticos sobre los sectores "paraestatales", la administración central y los programas sociales, y brinda la evaluación y la experiencia para asumir medidas tan importantes social y nacionalmente, como son las relacionadas con la enajenación del patrimonio público, el riesgo de pérdida de calidad de vida de la población y la amenaza de conculcación de las conquistas de las clases trabajadoras.

Los programas de privatización aplicados según la ideología neoliberal, han dejado ya saldos en lo social, lamentables y oprobiosos como el incremento de la pobreza y su reproducción como pauperización, así como la proliferación de enfermedades epidémicas y el surgimiento de elementos de inestabilidad social y de desestabilización de las frágiles democracias de nuestros países.⁶ Después de una década de experimentación, el neoliberalismo ha estimulado la concen-

⁵ El tema de la reforma del Estado, desde esta perspectiva neoliberal, lo he abordado en otros trabajos: *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992, 162 p.; "Privatización de la administración pública", Madrid, *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 1, marzo de 1990, pp. 221-241; "Modernización del Estado mexicano", *Los universitarios*, núm. 4, La Paz, Baja California, 1990, pp. 11-22; "El Estado 'majestuoso' ante la privatización", *Revista del Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública*, Año II, núm. 3, México, julio de 1990, pp. 141-167; "La reforma del Estado como modernización", *Civitas* (órgano del Centro de Estudios para el Desarrollo de la Administración Municipal), octubre de 1990-marzo de 1991, pp. 5-9 (también se publicó en una memoria).

⁶ Un buen trabajo sobre los problemas de la pobreza en Iberoamérica lo constituye el libro compilado por Bernardo Kliksberg, *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1989.

tración de la riqueza y ha hecho perder a los trabajadores beneficios alcanzados después de muchos años de lucha y sacrificio. A dos lustros del fracaso de los programas de privatización, en los que Bernardo Kliksberg detecta siete pecados capitales, estamos ante la oportunidad de someter a la administración pública a un recuento objetivo e imparcial de sus deficiencias si, como es posible, las pasamos por el tamiz del estudio de implementación.⁷ Si dicho estudio, que no se aplicó —al menos no suficientemente— a la reforma del Estado, se aplicara ahora mismo, seguramente ofrecería explicaciones convincentes de su fracaso, y nos ayudaría a no volver a fracasar.

El paradigma racional formal del proceso decisorio

Una explicación posible del vacío de exploraciones de implementación en el enfoque de la reforma del Estado en Iberoamérica, es la permanencia del paradigma de racionalidad basado en un enfoque económico del proceso decisorio. Sus herramientas de aplicación y análisis siguen siendo la investigación de operaciones, la efectividad de costos y el análisis costo-beneficio, así como el análisis de sistemas y el presupuesto por programas. Todos estos elementos integran el PPBS (Planning-Programming Budgeting System) o Sistema de Presupuestación por Planeación y Programación, desarrollado primigeniamente en el Departamento de Defensa de Estados Unidos, en la década de los sesenta. Sobre el asunto, a finales de esta década Yehezkel Dror advirtió lo siguiente: “en esencia, estas reformas [de la administración pública en Estados Unidos] constituyen una invasión en la elaboración de decisiones públicas por parte de la economía”.⁸

El problema no consiste, estrictamente, en la intrusión disciplinaria de la economía política, sino en que, bajo este enfoque, la asignación

⁷ Los siete pecados capitales de la privatización, son los siguientes: 1) no limitarse a elevar al máximo los ingresos, crear un clima competitivo; 2) no sustituir los monopolios públicos por monopolios privados; 3) no vender con procedimientos discrecionales y no transparentes que provoquen denuncias de corrupción; 4) no utilizar los ingresos de las ventas para financiar déficit presupuestarios, amortizar la deuda nacional; 5) no “atiborrar” los mercados financieros con empréstitos públicos en momentos de desinversión pública; 6) no hacer promesas falaces a los trabajadores, readiestrarlos para nuevas tareas; y 7) no recurrir meramente a órdenes de mando, crear un consenso político. Bernardo Kliksberg, “¿Cómo será la gerencia pública en la década de los 90?”, “Rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión”, Documento de la Relatoría General, como introducción a la Conferencia Internacional celebrada en Toluca, México, del 27 al 30 de julio de 1993, p. 18.

⁸ Yehezkel Dror, “Policy Analysts: A New Professional Role in Government”, *Public Administration Review*, vol. XXVIII, núm. 3, septiembre-noviembre de 1967, pp. 197.

de recursos se defina y se ciña a una pura decisión entre alternativas; es decir, su limitación como “un problema económico”. No debemos olvidar que la aportación principal del PPBS fue la formación de un sistema integrado y coherente de teoría presupuestaria. Por consiguiente, esta aplicación, en principio benéfica, se tornó posteriormente en un ingrediente limitativo de la toma de decisiones, porque la economía sólo puede aportar elementos parciales a la elaboración de policy y no una visión de conjunto y, por consiguiente, no contribuye al resto del proceso para favorecer que los resultados esperados coincidan con la intención implícita en la elaboración de policy. El problema radica en que el proceso de gobierno se sigue concibiendo sobre la base tradicional de cadena de decisiones, cuyo procedimiento es la elección entre alternativas. En contraste, como lo sugieren las investigaciones recientes en el análisis de policy, el gobierno es un fenómeno complejo que trasciende la elaboración de la idea y transita hasta su implementación cabal. Por tanto, un avance al respecto lo constituye la diferenciación entre decisión y policy.

Diferenciación entre decisión y policy

Dentro de la literatura actual sobre análisis de implementación, ha habido un progreso respecto a la distinción conceptual entre decisión y policy, con saldos benéficos para el estudio de los problemas del gobierno. Se ha explicado que “una decisión, en el sentido de la teoría de las decisiones, es la elección o juicio realizado con base en los datos disponibles entre cursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias en varios estados de ‘naturaleza’ se comprenden razonablemente bien”.⁹ La elección se realiza dentro de una situación, que el decisor confronta “inmediatamente”, tomando como base, desde la situación “presente”, las consecuencias probables de cada curso de acción posible. La palabra decisión, que en griego significa *krisis* (del verbo *Krinein*: separar, decidir, juzgar), entraña el sentido de urgencia, necesidad imperiosa y crisis. Con frecuencia, los administradores públicos realizan sus opciones dentro de condiciones propias de la teoría de las decisiones, y estas condiciones deben diferenciarse de las que son propias de la elaboración de policy, porque éstas son más complejas y no se justifican con decisiones singulares ni con cadenas de decisiones.

⁹ Giandomenico Majone, “Los usos del análisis de políticas”, en Luis Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1978), pp. 346.

Otro razonamiento sobre las diferencias entre policy y decisión, explica que la primera tiene un carácter más amplio que las reglas y regulaciones administradas dentro de los gobiernos. Como la decisión, una policy puede consistir en no hacer nada y, como inacción, puede evitar que se liberen recursos. La policy no se define por sí misma; es más bien una categoría analítica cuyos contenidos son determinados por el analista y no por el elaborador de las policies ni por la legislación o la administración. "Una política puede considerarse, en última instancia, como curso de acción o como inacción, en vez de acciones o decisiones específicas, y cómo tal curso puede ser percibido por el analista en cuestión."¹⁰ Las policies existen por la interrogación de los fenómenos políticos, no por intuición. También hay no-policies, como hay no decisiones, pero la diferencia es que, mientras en la lógica de la toma de decisiones las no decisiones son tratadas como todas las decisiones y, por lo tanto, hay una simetría perfecta entre todas las decisiones alternativas permisibles y la decisión de no hacer nada, en la elaboración de policy, la no-policy tiene un significado especial para el analista. Esto ocurre porque, de acuerdo con esta idea, la policy es una reconstrucción racional o una teoría acerca de cómo las piezas de decisiones y conducta se ajustan entre sí, en un patrón coherente. Así, la no policy significa que hay una falta absoluta de coherencia interna en la secuencia del acontecimiento estudiado, de modo que no ofrece un patrón significativo. Una vez puestas en marcha, las policies se convierten en doctrinas y dirigen y justifican la acción del gobierno por un lapso determinado. Dentro de la literatura del análisis de policy, otros pensadores también sugieren la inacción del gobierno como una policy,¹¹ pero esta perspectiva ha sido debatida dentro del estudio de implementación porque se considera que una policy existe y se puede evaluar sólo si se implementó. De otro modo, únicamente se trató de una idea.

La moderna literatura acerca del estudio de implementación ha

¹⁰ Hugh Hecló, "Review Article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, núm. 2, 1973, pp. 83-108.

¹¹ Una de las definiciones usuales, según esta concepción, enuncia que "policy pública es lo que el gobierno opta por hacer o no hacer". Esta idea significa una variedad de acciones hechas por el gobierno tales como la organización de la sociedad, la regulación de conflictos entre los grupos, la distribución de beneficios, la acuñación de moneda y otras más. Bajo esta óptica, quedan incluidas todas las acciones gubernamentales, tanto las que el gobierno hace explícitas como las que no lo son. Thomas Dye, *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1984, p. 1. Sobre esta línea, otro autor sugiere que las "policies públicas son una larga serie de opciones más o menos relacionadas (incluidas las decisiones de no actuar) hechas por cuerpos y oficiales gubernamentales" (William Dunn, *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1981, pp. 46-47).

inspirado una revisión de la teoría de las decisiones, e incluso una nueva lectura de uno de sus fundadores: Chester Barnard. Así, se ha encontrado que el célebre teórico de la administración se refería más a no políticas, que a no decisiones, de acuerdo con el siguiente pasaje: "el arte fino de la decisión ejecutiva consiste en no decidir cuestiones que son pertinentes sólo ahora, en no decidir prematuramente, en no elaborar decisiones que no puedan ser hechas efectivas y en no elaborar decisiones que otros podían tomar".¹² Con base en planteamientos como éstos, se sabe que las políticas tienen características propias que no están presentes en las decisiones, principalmente, las cualidades de deliberación, permanencia relativa y desarrollo doctrinal posible. La política es el resultado de la acción humana, no de su designio, toda vez que, de acuerdo con Aaron Wildavsky, la expansión de la autonomía en el ambiente de las políticas las está transformado en causa de sí mismas.¹³

El estudio de implementación ha revalorado el papel de comunicación en las organizaciones, que contribuye también a la distinción entre política y decisión, porque el decisor, de acuerdo con la teoría de la decisión, se comporta como un único juez y ejecutor de sus decisiones. Esto es inexacto, incluso en las organizaciones más centralizadas, donde no existen decisores singulares. Una decisión singular exige la explicación y la persuasión para obtener la aceptación de otros y, por consiguiente, es menester la elaboración de argumentos distintos a las razones subjetivas que dieron origen a la decisión singular, toda vez que deben ser aptos para la comunicación interpersonal y la particularidad del auditorio. La posdecisión, que es irrelevante para la lógica de la teoría de las decisiones, es parte de la elaboración e implementación de las políticas y, por lo tanto, los elaboradores de política reclaman no sólo el recurso de los análisis prospectivos sino también retrospectivos.¹⁴

El modelo racional formal de política, vigente en los países iberoamericanos, se basa en la aplicación del concepto de toma de decisiones. Una explicación, al menos somera, nos ayudará a entender el *modus operandi* de este modelo.

¹² Chester Barnard, *The Functions of Executive*, Harvard University Press, 1938, p. 194. Hay que recalcar que Barnard deseó enfatizar este pasaje, pues fue impreso en cursivas.

¹³ Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown, 1979, capítulo 3.

¹⁴ Majone, *op. cit.*

Operación del modelo de policy racional

La construcción operativa del modelo de policy racional puede ser bien entendida bajo la perspectiva de los estudios del conflicto y la disuasión en la era nuclear.¹⁵ Su planteamiento trasciende la idea de la preservación del balance entre dos potencias; se basa en lo que se llama el balance del terror y consiste en que la probabilidad de una guerra nuclear amenaza tanto a quien responde el ataque como a quien lo inicia. Atacar primero no garantiza estar a salvo de una respuesta igual. Dentro de este modelo, la opción de una acción significa que el gobierno escoge la que maximiza las metas y los objetivos estratégicos. La estrategia en sí es única, como única es la concepción de un gobierno unitario.¹⁶ El actor es una nación o el gobierno, concebido como un agente decisor racional unitario que tiene un conjunto de metas explícitas, una variedad de opciones y una medida única para hacer la estimación de las consecuencias previsible en cada opción. La acción es el resultado de una elección orientada a responder a un problema estratégico que se enfrenta. En el caso de la política exterior, un incentivo procede de las amenazas y oportunidades que ofrece el "mercado estratégico internacional" para que un Estado actúe. La solución al problema es el resultado que un gobierno ofrece, a través de sus representantes, para abordar dicho problema. La acción, como producto de una opción racional en este modelo, está integrada por metas y objetivos que se juzgan preponderantes (la política exterior, la seguridad y los intereses nacionales). También está integrada por cursos de acción para abordar el problema estratégico por consecuencias, en términos de beneficios y costos inherentes a las metas y objetivos estratégicos; y por la opción como elección racional que maximiza valores, es decir, que favorece el alcance de las metas y de los objetivos.

El modelo racional de policy se identifica con el pluralismo como metateoría, con el análisis contextual y de casos como metodología, y con la racionalidad social como criterio de decisión. Su desarrollo en Estados Unidos se debe, principalmente, a la presencia en los gobiernos de Kennedy y Johnson de profesionales formados dentro de la economía política, lo que favoreció la implantación del PPBS y su influencia en

¹⁵ Thomas Schelling, *The Strategy of Conflict*, 2a. ed., Cambridge, Harvard University Press, 1980.

¹⁶ Graham Allison, "Conceptual Models and the Cuban Missiles Crisis", *The American Political Science Review*, vol. LXIII, núm. 3, 1969, pp. 689-718. El modelo de policy racional se aborda en las pp. 691-698.

quienes elaboraban las políticas del gobierno. Pasado el tiempo, y una vez que el PPBS fue descartado, su método, basado en el análisis costo-beneficio y la evaluación de programas, se perpetuó y se identificó con el análisis de policy mediante un traslape. Desde entonces, en este país ha venido disminuyendo la influencia de los matemáticos, investigadores de operaciones, expertos en computación, estadísticos y economistas dentro de los programas de policy pública.¹⁷ En contraste, en los gobiernos iberoamericanos sigue vigente el modelo racional de policy, acompañado por el presupuesto por programas, el control de gestión programático y la influencia de quienes aportan el conocimiento de sus técnicas de análisis.

El análisis de implementación de policy

La reforma del Estado en los países iberoamericanos se ha centrado en la privatización de la administración pública y en la desregulación de una gran variedad de actividades y procedimientos, si bien es cierto que algunos han acentuado los procesos de descentralización regional. El entorno histórico de la privatización consiste en la irrupción del neoliberalismo durante las décadas de los ochenta y noventa; su esquema fundamental sobre la policy pública se basa en la proposición de que las deficiencias de la administración pública obedecen a problemas generados por la ausencia de los mecanismos del mercado.

Interpretaciones mercantiles de la implementación

El análisis de policy con base económica, ha mostrado su impotencia explicativa ante las complejidades inherentes a la organización y al funcionamiento de la administración pública, pero también la teoría de la organización se empantanó en imprecisiones conceptuales derivadas de su falta de capacidad para generalizar con suficiencia en los rasgos comunes de las organizaciones. No es una verdad menor que la teoría de la administración pública, principalmente la estadounidense, haya abandonado desde hace tiempo los problemas de desempeño de los organismos gubernamentales, centrándose en el estudio de la orga-

¹⁷ David Garson, "De la ciencia de políticas al análisis de políticas", en Luis Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1986), pp. 159-172.

nización. Tal como lo examinamos en otro lugar, la *ciencia de la administración de la sociedad* se fue transformando en la *ciencia de la organización administrativa*.¹⁸ No debe extrañarnos que los analistas, formados según la economía política, aplicaran sus propios conocimientos y no los que debían provenir de la teoría de la administración pública y de la teoría de las organizaciones.

Tampoco debe impresionarnos que, según el modelo racional de policy, se haya tendido a reducir los problemas de implementación a los mecanismos de mercado ni que haya autores que identifiquen la implementación como el mero diagnóstico de las patologías de las estructuras ajenas al mercado; es decir, como un examen de los defectos causados por la ausencia de mercado. Por consiguiente, según esta perspectiva, la insolvencia de la organización administrativa puede aliviarse mediante la virtual eficacia de la creación de cuasimercados, mismos que actúan sustituyendo a las organizaciones cuyo papel, se piensa, ha sido el de barreras a la implementación. Los resultados de la reforma del Estado en Iberoamérica, han mostrado la falacia de esta consideración, pues los mercados han concentrado el capital, colaborando en la pauperización de la población y alimentando la inestabilidad social. La noción equívoca de las organizaciones como barreras para la implementación, una idea que comparten los economistas con otros analistas de formación profesional diferente, puede ser corregida, concibiendo a las organizaciones como el mejor vehículo para la implementación a partir del estudio de las relaciones que influyen determinantemente en la implementación en sí: las relaciones de autoridad.¹⁹

El procedimiento de reconceptualización de la organización administrativa comienza con la revisión de la categoría de autoridad formal como el mejor mecanismo que, fluyendo de la cúspide a la base, garantiza la culminación de la policy con el resultado apetecido por la intención original. Frente a este planteamiento, se debe proponer la opción del concepto de autoridad informal que nace de la experiencia, habilidad y proximidad a las tareas esenciales de la organización. La discrecionalidad delegada que suscita esta noción, desenvuelve potencias de implementación en las organizaciones que la autoridad formal es incapaz de crear. Dentro de esta perspectiva, el análisis de implementación se centra en el proceso de solución organizada de los problemas y

¹⁸ Omar Guerrero, *Introducción a la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana, 1984.

¹⁹ Richard Elmore, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", *Political Science Quarterly*, vol. 94, núm. 4, 1979-1980, pp. 601-616.

en el resultado del propio proceso, aísla los puntos críticos de una organización compleja que están más próximos al problema y describe lo que debe ocurrir en esos puntos para solucionarlos. Poco se podrá avanzar en el estudio y el mejoramiento de la implementación, si ésta sigue siendo concebida como un conjunto jerárquico de relaciones de autoridad, es decir, si sigue siendo dominada por reglamentos, conceptos formales de organización y controles administrativos rígidos.²⁰

Tal como lo hemos observado, en contraste con la concepción de las patologías administrativas como un producto de la ausencia de mecanismos de mercado, los estudios de implementación de policy han servido para demostrar que las deficiencias de la administración pública no se pueden acreditar necesariamente a la falta de esos mecanismos.

El problema de la implementación

El estudio de implementación ha dejado en claro la insuficiencia del análisis económico para la exploración de los problemas de la ejecución de policy, tal como lo explicó Dror en 1968. Por extensión, ha demostrado que la función de las organizaciones de la administración pública no consiste en obstruir el proceso de policy, sino en hacerlo fluir si las relaciones de autoridad están debidamente configuradas. Es la autoridad perversa la que produce el formalismo, el ritualismo y el control administrativo rígido y, por consiguiente, los obstáculos a la implementación como instancias de veto.²¹ Estos estudios se iniciaron en Estados Unidos al principio de los años setenta, principalmente como consecuencia del fracaso de los programas sociales elaborados en aquella época.²² Una vez asumida la conciencia de este fracaso, se procedió a profundizar en las causas que lo originaron y, en lugar de actuar mediante espectaculares programas de privatización, se comenzaron a replantear los problemas de operación de la administración pública a partir de investigaciones sobre su desempeño. Antaño estas investigaciones se habían ceñido a la exploración de los efectos de los programas gubernamentales y a los problemas que intentaban resolver, pero habían soslayado el modo como se desenvolvían estos programas. Paradó-

²⁰ *Ibid.*

²¹ Richard Elmore, "Modelos organizacionales para el análisis de implementación de programas sociales", *La implementación de políticas*, México, Porrúa, 1992 (1978), pp. 185-249.

²² La historia de tales estudios ha sido elaborada por Luis Aguilar en el estudio introductorio de la antología a su cargo, titulada *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 15-92.

jicamente, en un país en el cual hay una gran cantidad de servicios públicos, se desconocía cómo se traducían a partir de las decisiones políticas.

Con objeto de lograr un campo conceptual aceptable, la implementación se definió de manera estricta, para ser distinguida de la administración y de otras categorías similares. Este esfuerzo de definición aún no termina. Sin embargo, existe a grandes rasgos el consenso de que la implementación es el vínculo entre la policy y su realización y que comprende a las acciones encaminadas al alcance de los objetivos previstos.²³ La literatura sobre el tema de la implementación parece ser escasa antes de 1973. En esta época hay que destacar el trabajo de Martha Derthik sobre el programa de renovación habitacional en varias ciudades de Estados Unidos. Sin embargo, las primeras concepciones científicas fueron elaboradas a partir del año mencionado por Douglas Bunker, Thomas Smith, Jeffrey Pressman y Aaron Wildawsky.

Como otros campos del saber en ciencias de policy, que se distingue por un formidable debate que ha derivado en problemas insolutos de definición,²⁴ el concepto de implementación ha producido una diversidad de definiciones. Baste que, saltando por encima de este debate, situemos el punto en el incentivo que suscita a la implementación y que se ha definido como el *problema de implementación*. Este problema nace, como premisa, en la existencia de una estrategia singular del gobierno, que puede involucrar a un conjunto complejo e interrelacionado de oficinas y agencias gubernamentales, así como de organizaciones privadas, asociaciones profesionales, grupos de interés y clientelas. Sucedáneamente, se cuestiona: "¿cómo puede ser controlada y dirigida esta profusión de actividades? Esta cuestión, está en el corazón de lo que ha venido a conocerse, entre ciertos herejes, como el 'problema de implementación'".²⁵

Tal problema, en suma, consiste en el modo como se suscita la necesidad de la implementación. Ella puede suscitarse de tres modos—entre otros más—: por la necesidad de traducción de las intenciones en resultados; por la imposibilidad de continuar un proceso de policy; y por el imperativo de aliviar las tensiones que produce este proceso.

²³ Donald van Meter y Carl van Horn, "El proceso de implementación de políticas: un marco conceptual", en Luis Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1975), pp. 96-146.

²⁴ Eugene Meehan, "Policy: Constructing a Definition", *Policy Sciences*, núm. 18, 1985, pp. 291-311.

²⁵ Eugene Bardach, *The Implementation Game*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1977, p. 5.

a) Dentro de la primera perspectiva, para que se pueda plantear un problema de implementación debe formularse un cuestionamiento: si las políticas, planes, decisiones o programas son implementados, la pregunta esencial que debe formularse es la siguiente: ¿cómo se transforman las ideas dentro de la acción colectiva efectiva? La respuesta es que la efectividad de la implementación reclama condiciones mínimas, entre las que destaca el asentimiento de quienes están a cargo de ella y de quienes sufrirán su impacto. Asimismo, debe consolidarse un compromiso en torno a la comprensión de los objetivos de la policy y la confianza en el departamento, organización o persona identificada con él. Es necesario, igualmente, el flujo de recursos financieros procedentes de asignaciones presupuestales o que fluyen del mercado y el órgano administrativo necesario para realizar cualquier actividad hacia los resultados; a saber: la provisión de los servicios, el cumplimiento de las regulaciones o la reasignación de beneficios. La ausencia de estas condiciones hacen problemáticas las implementaciones, sobre todo si la fuente de los planes es un mandato remoto o una decisión administrativa elaborada localmente. La implementación se suscitó, para traducir las intenciones en los resultados apetecidos.²⁶

b) Desde el segundo punto de vista, la cuestión se plantea de la siguiente manera: “¿Qué es el ser implementado? Una policy, naturalmente”, que habrá de ser algo anterior a la implementación, porque si no, nada se podría mover hacia el proceso de implementación. Con base en esta consideración, se explica que “un verbo como ‘implement’ debe tener un objeto, como policy. Pero las políticas normalmente contienen las metas y los medios para realizarlas. ¿Cómo, entonces, podemos distinguir a una policy de su implementación?”. El asunto es que, con frecuencia, se utiliza policy cuando se hace referencia a una decisión, pero de varias maneras. Algunas veces, policy significa la declaración de una intención como una amplia declaración de metas y objetivos y, sin embargo, nada se ha dicho acerca de lo que puede hacerse o si se ha hecho cualquier cosa, o qué se hará para satisfacer un propósito. En otras ocasiones, policy se identifica con la conducta real, es decir, implica la meta y su realización. Ambos conceptos impiden el estudio de la implementación porque, cuando la policy permanece como un objetivo desincorporado, sin actores específicos o sin los actos implicados en la realización de los deseos, no existen las posibilidades

²⁶ Bunker, *op. cit.*, pp. 71-72.

para un estudio de implementación. También, cuando la declaración de un objetivo incluye su realización, la implementación es innecesaria. En suma: no se puede trabajar con una definición de policy que excluye cualquier implementación, o que la incluye del todo. En la identificación del problema de implementación "debe haber un punto de arranque", porque sin una acción no comenzada, no puede haber lugar para la implementación. La implementación debe tener "un punto de fin. La implementación no puede ser exitosa o fracasada sin una meta contra la cual juzgarla". Esto explica por qué los problemas de implementación son más frecuentes por la incapacidad de continuar que por la ineptitud para comenzar.²⁷

c) Finalmente, desde el tercer ángulo la cuestión radica en la tensión que produce la ejecución de una policy, de tal manera que la implementación se suscita como problema cuando debe aliviarse esta tensión. "Las policies gubernamentales se han definido como una acción deliberada del gobierno hacia el establecimiento de nuevos patrones de transacción o de las instituciones, o el cambio en los patrones establecidos dentro de antiguas instituciones." La policy formulada por un gobierno, por consiguiente, sirve como una tensión que produce fuerza en una sociedad. Cuando las policies son implementadas, quienes están a cargo sufren tensiones, distorsiones y conflictos, que se extienden a quienes padecen su impacto. Las tensiones generan un influjo que produce patrones de interacción en las instituciones implementadoras y en otras más que se desenvuelven con proximidad. La implementación es suscitada, por consiguiente, como un procedimiento de degradación tensional.²⁸

En todo caso, ya sea que se trate de estas u otras perspectivas del problema de implementación en el seno de las organizaciones, ésta transcurre a través de un entramado de escalas, competencias, funciones e instancias de veto y, sin embargo, se piensa que este proceso es sencillo, que las organizaciones son maquinas de relojería perfectas y que el servicio público está integrado por personas omniscientes. Con notoria ingenuidad se cree que los problemas de policy se pueden resolver de antemano en la etapa de formulación, pero la verdad es que las leyes, planes, programas y proyectos, por lo general contienen enunciados ambiguos y, con frecuencia, la ambigüedad es deliberada, pues

²⁷ Pressman y Wildawsky, *op. cit.*, pp. XXI-XXII.

²⁸ Thomas Smith, "The Policy Implementation Process", *Policy Sciences*, núm. 4, 1973, pp. 197-209.

su objeto es acercar apoyo político y generar consenso entre una diversidad de funcionarios públicos y organizaciones a cargo de la implementación. Igualmente, suele ocurrir que la meta de la policy esté implícita y que corresponda al análisis el detectarla y, por consiguiente, sea más motivo de investigación que tema de evaluación.

El análisis de implementación ha ahondado en un territorio aún muy opaco, cuyas fronteras extremas son la intención legislativa y gubernamental y la acción administrativa. Tal análisis tiene como objeto develar el misterio de cómo la intención se traduce en acción; es un proceso de despeje de las incógnitas que encierra la complejidad del proceso de policy cuando está en marcha y que entraña la irrupción de desviaciones, correcciones, impedimentos y reformulaciones, muchas veces inexplicadas. También consiste en la identificación de las causas que provocan los cambios y las razones que ofrecen la justificación de las mutaciones. Gracias a los estudios de implementación, se puede detectar que la operacionalización de una policy ocurre dentro de un proceso de jaloneo y transacción, signado por dilemas y paradojas, entre una variedad de imperativos que se esfuerzan por darle forma. Destacan entre estos imperativos los referentes a la legalidad, la racionalidad y el consenso que, con frecuencia, traducen los intereses de las clientelas funcionariales que portan intereses, cuya satisfacción es posible durante la implementación de la policy. La negociación se introduce como un insumo del proceso de implementación para garantizar el curso de la realización de la policy y evitar su extravío; ofrece un equilibrio a la *correctitud* jurídica, a la racionalidad administrativa y al consenso político.²⁹

De acuerdo con este enfoque, la implementación sigue un proceso integrado por tres etapas: elaboración de lineamientos, distribución de recursos y supervisión. En cada una de las etapas aparecen los imperativos como estímulos a la modelación de la policy en curso, y si flujo significa en sí mismo una policy de implementación establecida por el gobierno para asegurar algunos resultados previstos o, como la denominaría Yehezkel Dror, una meta-policy. Tal meta-policy de implementación tiene por objeto resolver los conflictos de los imperativos por medio de la clarificación, prominencia y consistencia de los objetivos de policy, y develar el grado de complejidad organizativo para conocer el grado de factibilidad en cuanto a la oportunidad, tipo y ámbito de los recursos aplicados a la policy en curso.

²⁹ Martin Rein y Francine Rabinovitz, "Implementation: A Theoretical Perspective", en Martin Rein, *From Policy to Practice*, M. S. Sharpe, 1983, pp. 113-117.

El concepto de factibilidad implica que un designio puede o no transformarse en resultado y, por lo tanto, derivar en éxito o fracaso. Tal como lo explicaron Pressman y Wildawsky, el análisis de implementación brinda la posibilidad de definir con precisión las nociones de éxito y fracaso.

Definición de éxito y de fracaso

El concepto de *fracaso* puede determinar la capacidad o falta de capacidad para alcanzar los objetivos; es decir, si una organización gubernamental ha desarrollado la suficiencia de personal y recursos para alcanzarlos como una unidad coherente. En otras palabras, la investigación de implementación colabora a explicar el fracaso de un programa de gobierno, pero no como una patología burocrática o una deficiencia de diseño sino como una insuficiencia de realización. Entre otras materias de interés, la investigación de implementación se centra en el desempeño de la administración pública como conjunto de organizaciones en los que se procesan las políticas, y explica por qué no alcanzaron los objetivos previstos, y cómo se pueden lograr en el futuro. En suma, el estudio de implementación ofrece una experiencia vivida como éxito o como fracaso, para enderezar la elaboración y ejecución de políticas futuras.

Tales estudios colaboran para mostrar el vacío de ejecución de una policy y la brecha entre los objetivos y los resultados de la policy. Al ofrecer la definición de los conceptos de fracaso y de éxito, el estudio de implementación ha mostrado el grado de definición de los objetivos (que generalmente son formulados de modo desmedido), y el alcance real de los resultados (que normalmente son pobres). Con estas aportaciones, resulta claro que las fallas de policy no siempre son de origen sino de ejecución. Esta aportación ha significado una invitación inexcusable para que la teoría de la administración pública reoriente parte de su temario hacia la implementación. Su impacto reclama una seria revisión de las ciencias de policy y del papel de los analistas; incluso el optimismo original puesto en la elaboración de policy desde la época del trabajo pionero de Harold Lasswell,³⁰ en el sentido de que en la fase de hechura podían preverse y aun anticiparse las fallas de ejecu-

³⁰ Harold Lasswell, "Policy Orientation", en Daniel Lerner y Harold Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, 1951, pp. 3-15.

ción, ha derivado en la moderación de propuestas del *policy-making* como un *procedimiento de diseño*.³¹ Sin dejar de considerar el beneficio implícito en la exactitud de las intenciones políticas, de la adecuada atención de los deberes del servicio público y de la exposición clara del alcance de los resultados, existe una conciencia plena de su insuficiencia sin una debida *policy* de implementación.

Con base en estas contribuciones, principalmente referentes a la definición de éxito y de fracaso, pueden explicarse las causas de la decadencia de algunos estados modernos, tales como la otrora Unión Soviética, cuya insolvencia administrativa quizá sea consecuencia de serias deficiencias de implementación. No menos valiosas pueden ser dichas colaboraciones para el estudio de la ingobernabilidad, tan limitada a desajustes meramente disfuncionales e interpretaciones mecánicas, como ya lo comentamos. Desde muchos aspectos, los problemas de ingobernabilidad pueden tener su fuente en dificultades de implementación que no se alcanzaron a resolver.³² Algunas hipótesis acerca de las causas y estrategias de la reforma del Estado en los diferentes países iberoamericanos, que atribuyen la ingobernabilidad a las patologías burocráticas que se deben cortar con la cirugía mayor de la privatización, se pudieron plantear a partir de estudios de implementación en muchas instituciones administrativas extintas, liquidadas o enajenadas.

La implementación de *policies* en la reforma del Estado

La ausencia de consideraciones sobre implementación, se ha reflejado dramáticamente en los programas de privatización de la administración pública en los países iberoamericanos. No deja de asombrar la velocidad de los procesos de desmantelamiento de los sectores "paraestatales", cuyo crecimiento consumió hasta 50 años y significó grandes gastos, y aun sacrificios sociales, a los gobiernos de la región. Seguramente el análisis de implementación pudo ofrecer una alternativa a la extinción o enajenación de algunas instituciones administrativas, cuya desaparición es posible que en el futuro sea más costosa

³¹ Peter Way, "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics", *Journal of Public Policy*, vol. II, núm. 2, abril-junio de 1991, pp. 187-206.

³² Nos ocupamos de estos temas en el artículo "Ingobernabilidad y políticas públicas", próximo a publicarse en la Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

que su supervivencia. Se dijo que una de las causas del mencionado desmantelamiento es el "tamaño" que alcanzó el sector en su conjunto y, particularmente, la magnitud que adquirieron algunas empresas públicas. No obstante, causas similares se pueden esgrimir para el "achicamiento" de las dependencias centrales de la administración pública. La razón es que el "tamaño" representó una sangría financiera extraordinaria, que repercutió negativamente en la crisis fiscal del Estado y, a partir de esta crisis, en la parálisis generalizada del Estado de bienestar.

El problema del "tamaño" se relacionó con el factor de complejidad, y esta complejidad, juzgada como innecesaria, se consideró como causa natural de la imposibilidad del manejo de la acrecentada administración pública. Sin embargo, no se exploraron las fuentes sociales, económicas y políticas de la complejidad, ni se buscaron soluciones alternativas a la amputación de secciones, órganos y organismos enteros de dicha administración, amén de los vastos y acelerados programas de privatización. No se consideró la complejidad como un fenómeno inherente a la modernidad de la administración pública ni como una condición de su grado de progreso, sino como una patología organizativa cuyo único remedio era su drástica disminución. En fin, no se deslindaron los terrenos de la complejidad necesaria y la complejidad innecesaria.

La complejidad de la acción conjunta

Uno de los estudios pioneros de implementación, ya considerado, llevó a conclusiones de gran valor sobre el papel de la complejidad en los procesos de implementación de políticas, principalmente con respecto al grado de complejidad de la organización administrativa y su influjo en la marcha del proceso de policy. Tal estudio, debidamente documentado, descubrió el *principio de la complejidad de la acción conjunta* como una condición por considerar en la implementación. Este principio enuncia que existe una relación inversa entre el número de transacciones necesarias para implementar una decisión y la probabilidad de producir un efecto, cualquiera que éste sea. En otras palabras, a mayor cantidad de participantes, y particularmente de portadores del poder de veto, mayores son las instancias de decisión y los controles para asegurar la obediencia a la decisión. Como consecuencia, las condiciones de la implementación tienden a propiciar desviaciones y re-

tardos de la policy en curso y a la necesidad de tutela de quienes están a cargo de la implementación.³³

Asimismo, la complejidad entraña un fuerte ingrediente de incertidumbre y oscuridad en los procesos de realización de la policy. De hecho, como lo adelantamos, existe un terreno incógnito entre las intenciones y los resultados de la policy, un elemento inadvertido y faltante cuya ausencia deja incompleta la explicación de por qué lo pensado no deriva en acciones congruentes al designio formulado. Este elemento, un “eslabón perdido”, es precisamente la implementación. Por lo tanto, la implementación se ha identificado como el eslabón perdido entre los insumos políticos y los resultados de la policy. El estudio de implementación ha demostrado la inexistencia de la “mano invisible” que traduce las intenciones y resultados, a través de la administración pública, y que equilibra las fuerzas complejas con la dinámica organizativa. En este sentido, el estudio de implementación es el procedimiento de develación de la complejidad inherente al proceso de policy. Dicho estudio puede definirse como la exploración de las condiciones en las cuales las decisiones de autoridad conducen efectivamente a los resultados deseados.³⁴

La incertidumbre, latente en el proceso de implementación, es inherente a la complejidad del entramado que implica la conversión de los objetivos en resultados. El grado de complejidad determina la capacidad de prefijar los resultados, a partir de la variedad de opciones y de anticipar la diversidad de implicaciones de los posibles efectos. Hay que considerar, paralelamente, la complejidad que existe en los contextos en los que se desempeñan las organizaciones, misma que impide que su comportamiento sea enteramente racional, inequívoco y directamente dependiente de sus intereses. Con mucha razón, contextos como estos han sido definidos como ambientes de turbulencia, en el sentido en que constituyen espacios de policy, en los que hay tipos específicos de confusión que domina los procedimientos de discusión y negociación. En estos ambientes, existen prescripciones confusas y contradictorias, determinadas por su elevada complejidad. La incertidumbre, por principio, es inherente a la actividad de gobierno; implica lo que ha sido identificado como “perplejidad colectiva” y que reclama tanto el conocer como el decidir. En suma, la complejidad es el ingre-

³³ Pressman y Wildawsky, *op. cit.*, capítulo 5.

³⁴ Paul Berman, “Estudio de la macro y microimplementación”, en Luis Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1978), pp. 281-321.

diente determinante de la fragmentación, diversidad y diferenciación de las organizaciones a cuyo cargo se encuentra la implementación, mientras que la incertidumbre es, al mismo tiempo, la causa de la multiplicidad de organizaciones y objetivos y la consecuencia de la complejidad resultante de la multiplicidad.³⁵

El flujo del proceso de policy, de la fase de elaboración a la de implementación, no constituye un proceso lineal, sino un movimiento fluctuante integrado por fragmentos que se deben vincular mediante procedimientos de cooperación o que se pueden desvincular por el influjo del conflicto. En realidad, el proceso de implementación de la policy está compuesto por fases a través de las cuales las intenciones originales pueden permanecer, transfigurarse o pervertirse. Estas fases no son eslabones de una cadena ya articulada; más bien constituyen *pasajes* por los que fluyen las actividades del gobierno como eslabones por unirse. Cada pasaje tiene sus propios modos de vida y plasman en su seno una variedad de intereses. Los estudios de implementación han demostrado que la validez técnica de una policy ya no puede ser presupuesta en el diseño, sino hasta que se haya ejercitado, y que cada pasaje influye en el proceso. Esto obedece a que la "arquitectura" del proceso de implementación, como la llama el autor precitado, está constituido por pasajes que funcionan como eslabones de transición que constituyen insumos de las fases subsecuentes, en las cuales la policy se redefine y reelabora en su curso. El problema es que cada pasaje significa un incremento de dificultad y de complejidad.

Se han identificado tres pasajes principales: administración, adaptación y validación técnica. Entonces, el proceso de implementación de policy significa un procedimiento dialéctico de acciones, interacciones y reacciones, dentro del cual el pasaje de administración, por ejemplo, está encargado de que las intenciones sean cumplidas, pero bajo condiciones de elevada ambigüedad que ofrece a los administradores una gran libertad de acción, con todo lo que esto puede significar para el futuro de una policy. La burocracia puede apoderarse de ella o no lograr hacerlo, generando una opción de implementación distinta. Los pasajes son transcurros de reelaboración de policy, que ayudan a explicar cómo se extravió un resultado que se había previsto en el diseño de la policy o cómo llegó a feliz término.

El concepto de que la implementación, como una cadena caracte-

³⁵ Moisés Naim, "Un marco conceptual para el análisis de implementación de políticas públicas", *Politeia*, núm. 8, Caracas, 1979, pp. 7-33.

rizada por el grado de cooperación entre las agencias responsables, ha introducido la definición del déficit acumulativo como un efecto de degradación de la cooperación, semejante a la idea de la "administración perfecta" como modelo de contraste. De manera similar a la "competencia perfecta", caracterizada por la economía política, la administración perfecta puede definirse como una condición en la que los elementos "externos", de fuente de viabilidad y aceptabilidad política, producen una implementación de policy "perfecta". Este modelo supone la existencia de límites, que no se sitúan en el proceso político que ocurre en el sistema administrativo sino en las fronteras de control en los sistemas complejos. Por extensión, la implementación "perfecta" está caracterizada por la falta de ambigüedad, la existencia de un mínimo de eslabones de la cadena, la prevención de interferencias externas y el control sobre los actores de la implementación. El efecto de contraste, por consiguiente, sirve de patrón de análisis del nivel deficitario de la implementación existente y permite proceder a su disminución.³⁶

Dentro del concepto de Estado de derecho, inherente a la cultura política occidental, el estudio de la implementación nos ofrece una revaloración del procedimiento legislativo y su resultado como ley para la configuración de la policy. La ley identifica los problemas por resolver, fija los objetivos para realizar esta tarea y designa a las instituciones encargadas de la implementación. Su papel no se ciñe a la elaboración, permanece tutelarmente en el transcurso de la implementación y regula la intervención de nuevos participantes.³⁷

Epílogo

La investigación de implementación ha movido el punto de gravedad del análisis de policy desde el modelo económico de racionalidad formal hacia la polémica política. El proceso de implementación ocurre no sólo en un sistema político comprensivo; también se realiza en arenas de poder que ofrecen fuentes de autoridad legítima a quienes intervienen en él. La noción de arena de poder explica algunos de los factores principales que surten efecto en la implementación, a manera de desvíos, extravíos y rupturas y, en particular, el modo cómo una policy cambia

³⁶ Christopher Ham y Michael Hill, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1988, pp. 97-101.

³⁷ Daniel Mazmanian y Paul Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Dallas, Scott, Foresman and Co., 1983, capítulo 2.

de rostro y esencia en el lapso que transcurre entre el alfa y la omega, entre las intenciones y los resultados. La explicación de la causa y resultado del desfiguro de una policy, como en el retrato de Dorian Gray, puede ser ofrecida por el análisis de implementación.³⁸ Hay una categoría que ayuda a entender las fallas de implementación, pero también el modo de prevenir los errores. Se trata del *régimen de implementación*, que significa el establecimiento de una configuración administrativa de relaciones de cooperación que refuerzan el régimen político constitucional. El régimen de implementación tiene como objetivo producir las condiciones para la cooperación, estableciendo los principios, las reglas y los procedimientos respectivos, y puede ser muy útil para el desarrollo de programas sociales masivos y el desenvolvimiento de las relaciones intergubernamentales, como las que son propias de los gobiernos federalistas.³⁹

En suma, los estudios de implementación constituyen un nuevo y novedoso campo de la investigación administrativa, que puede ofrecer frutos muy valiosos para comprender por qué fracasan los gobiernos; y, mejor aún, cómo pueden evitar el fracaso.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis (comp.) (1992), Estudio Introdutorio de la antología a su cargo, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-92.
- Allison, Graham (1969), "Conceptual Models and the Cuban Missils Crisis", *The American Political Science Review*, vol. LXIII, núm. 3, pp. 689-718.
- Bardach, Eugene (1977), *The Implementation Game*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Barnard, Chester (1938), *The Functions of Executive*, Harvard University Press.
- Berman, Paul (1992), "Estudio de la macro y micro-Implementación", en Luis Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 281-321.
- Bunker, Douglas (1972), "Policy Sciences Perspectives Implementation Process", *Policy Sciences*, núm. 3, pp. 71-80.

³⁸ Robert Stocker, "A Regime Framework for Implementation Analysis: Cooperation and Reconciliation of Federalist Imperatives", *Policy Studies Review*, vol. 9, núm. 1, otoño de 1989, pp. 29-49.

³⁹ *Ibid.*

- Dunn, William (1981), *Public Policy Analysis: An Introduction*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Dye, Thomas (1984), *Understanding Public Policy*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J.
- Dror, Yehezkel (1967), "Policy Analysts: A New Professional Rol in Government", *Public Administration Review*, vol. XXVIII, núm. 3, septiembre-noviembre.
- Elmore, Richard (1979-1980), "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decision", *Political Science Quarterly*, vol. 94, núm.4, pp. 601-616.
- (1992), "Modelos organizacionales para el análisis de implementación de programas sociales", *La implementación de políticas* (1978), México, Manuel Porrúa, pp. 185-249.
- Garson, David (1992), "De la ciencia de políticas al análisis de políticas", en Luis Aguilar (comp.), *El estudio de las políticas públicas* (1986), México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 159-172.
- Klikberg, Bernardo (1989), *¿Cómo transformar al Estado: más allá de mitos y dogmas?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1989), *¿Cómo enfrentar la pobreza?*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
- (1993), "¿Cómo será la gerencia pública en la década de los 90?", "Rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión", documento de la Relatoría General para introducir la Conferencia Internacional celebrada en Toluca, México, 27 a 30 de julio.
- Guerrero, Omar (1984), *Introducción a la administración pública*, México, Harper and Row Latinoamericana.
- (1991), "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria", *Revista de administración y desarrollo*, núm. 29, Santafé de Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, diciembre, pp. 11-33
- , "Ingovernabilidad y políticas públicas", Caracas, *Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (en prensa).
- Ham, Christopher y Michael Hill (1988), *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Brighton, Wheatsheaf Books, pp. 97-101.
- Hecl, Hugh (1973), "Review Article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, núm.2, pp. 83-108.
- Lasswell, Harold (1951), "Policy Orientation", en Daniel Lerner y Harold Lasswell (comps.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, pp. 3-15.
- Majone, Giandomenico (1992), "Los usos del análisis de políticas", Luis Aguilar (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 341-366.

- May, Peter (1991), "Reconsidering Policy Design: Policies and Publics", *Journal of Public Policy*, vol. II, núm. 2, abril-junio, pp. 187-206.
- Mazmanian, Daniel y Paul Sabatier (1983), *Implementation and Public Policy*, Dallas, Scott, Foresman and Co., capítulo 2.
- Meehan, Eugene (1985), "Policy: Constructing a Definition", *Policy Sciences*, núm. 18, pp. 291-311.
- Van Meter, Donald y Carl van Horn (1992), "El proceso de implementación de políticas: un marco conceptual", en Luis Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas* (1975), México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 96-146.
- Naim, Moisés (1979), "Un marco conceptual para el análisis de implementación de políticas públicas", *Politeia*, núm. 8, Caracas, pp. 7-33.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1984), *Implementation*, 3a. ed., Berkeley, University of California Press.
- Rein, Martin y Francine Rabinovitz (1983), "Implementation: A Theoretical Perspective", en Martin Rein (comp.), *From Policy to Practice*, M.S. Sharpe, pp. 113-137.
- Rousseau, Juan Jacobo (1979), *Discurso sobre las ciencias y las artes*, México, Porrúa.
- Smith, Thomas (1973), "The Policy Implementation Process", *Policy Sciences*, núm. 4, pp. 197-209.
- Schelling, Thomas (1980), *The Strategy of Conflict*, 2a. ed., Cambridge, Harvard University Press.
- Stocker, Robert (1989), "A Regime Framework for Implementation Analysis: Cooperation and Reconciliation of Federalist Imperatives", *Policy Studies Review*, vol. 9, núm. 1, otoño, pp. 29-49.
- Wildavsky, Aaron (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown.