

4. Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas*

QUIENES ESTUDIAN la implementación sostienen que es necesario tomar en consideración sus problemas durante el proceso de elaboración de las políticas. Se nos dice que las políticas serían mejores si quienes las elaboran pensarán en la factibilidad de su implementación antes de establecer los procedimientos a seguir. El argumento suele presentarse en forma de acusación, según la cual quienes elaboran las políticas caen en el error de no tomar en cuenta, de manera permanente y sistemática, los problemas de la implementación. Sin embargo, cuando buscamos ayuda en la bibliografía existente, nos percatamos de que no tiene mucho que ofrecer.

En efecto, las investigaciones sobre la implementación de políticas contienen mucha descripción y muy pocas prescripciones. La mayor parte son estudios de caso. Esto no es ni bueno ni malo en sí mismo. Sin embargo, implica ciertos problemas para quienes elaboran las políticas, cuando se trata de transformar la investigación en orientación práctica. En caso de haber sido bien elaborados, los estudios de caso se limitan a presentar secuencias particulares de sucesos y conjuntos específicos de causas y consecuencias. Al extraer conclusiones de la información recabada, los investigadores suelen mostrarse cautelosos. Casi siempre se cuidan mucho de

"Publicado originalmente con el título "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisión" en *Political Science Quarterly*, vol. 94, núm., 4, 1979-80, pp. 601-616. Traducción al español de Gloria Elena Bernal.

hacer generalizaciones que pudieran trascender lo que sus datos les permiten decir estrictamente y, si lo hacen, parecen pedir disculpas a los lectores. Por eso, cuando acudimos a las investigaciones más importantes en busca de apoyo para prever problemas eventuales de implementación, encontramos opiniones inconexas y deliberadamente imprecisas.¹

Es preferible, desde luego, contar con consejos imprecisos que no contar con ninguno. Pero es difícil dejar de preguntarse si eso es todo lo que los investigadores pueden aportar. Una exploración más acuciosa de la literatura implicaría un riesgo que ni académicos ni analistas políticos parecerían estar dispuestos a asumir. Obligaría a elaborar una secuencia lógica de las cuestiones de orden práctico que pudieran plantearse las autoridades antes de tomar sus decisiones. Si se les compara, por ejemplo, con los catálogos de prescripciones inconexas de los estudios de caso, este otro enfoque correría el peligro de equivocarse de múltiples maneras: al interpretar, al establecer la conexión lógica entre las cuestiones, o al elegir las cuestiones mismas. Sospecho que el temor a equivocarse es lo que ha debilitado el ánimo de los investigadores. Pero el meollo de la cuestión no es si el marco de análisis resulta "correcto" o "equivocado".

¹ Pressman y Wildavsky concluyen que "la duración e incertidumbre de los procesos de implementación deberían obligar a quienes elaboran las políticas a diseñar mecanismos más directos". Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation*, Berkeley: University of California Press, 1973, pp. 143-144. Bardach aconseja a las autoridades responsables que fundamenten las políticas en teorías explícitas, que privilegien el uso de mecanismos como los del mercado por encima de los de tipo burocrático, que prevean las eventualidades planteando escenarios posibles, y que contribuyan a la resolución de los problemas de implementación (*fix*) mediante la intervención política. Eugene Bardach, *The Implementation Game*, Cambridge, Mass, MIT Press, 1977, pp. 250-83. Berman y McLaughlin proponen a quienes elaboran las políticas que presten mayor atención "a todas las etapas del proceso de cambio local", que "proporcionen un apoyo más flexible a la implementación" y que acrecenten "la capacidad de los distritos escolares para manejar el cambio". Paul Berman y Milbrey McLaughlin, *Federal Programs Supporting Educational Change*, Santa Monica, Calif., Rand Corporation, 1978, vol. VIII, pp. 35-43. Weatherly y Lipsky concluyen que quienes elaboran las políticas deben prestar mayor atención al comportamiento del personal operativo, recompensando las conductas que se apeguen a la política y sancionando aquellas que no lo hagan. Richard Weatherly y Michael Lipsky, "Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform", *Harvard Educational Review* 47, May 1977, p. 196.

cado", sino si es lo suficientemente inteligible como para que se le pueda someter a discusión. Es más importante comprender qué consecuencias puede traer consigo la elección de un marco de análisis y la eliminación de otros, que llegar a coincidir en la conveniencia de utilizar alguno en particular.

El postulado central de este artículo es que existen por lo menos dos enfoques claramente distintos para el análisis de la implementación: el diseño prospectivo (*forward mapping*), y el diseño retrospectivo (*backward mapping*).² El diseño prospectivo es la estrategia que viene de inmediato a la mente cuando se piensa sobre la manera en que el elaborador de la política podría incidir en el proceso de implementación. Comienza en la cúspide del proceso, a partir de la declaración más precisa posible de la intención de quien decide la política, y se desarrolla a lo largo de una secuencia de pasos cada vez más específicos para definir lo que se espera de cada uno de los responsables de la implementación en cada nivel. Al final del proceso se establece, de nuevo con la mayor precisión posible, cuál sería el resultado satisfactorio, considerado a la luz de la intención original. Así, por ejemplo, el diseño prospectivo de una política federal podría iniciarse con una declaración del propósito del Congreso. Posteriormente delinearía los reglamentos de los organismos federales y las acciones administrativas que fuesen congruentes con ese propósito. Distribuiría las responsabilidades entre las oficinas centrales y las regionales del gobierno federal (o entre los administradores federales, estatales y locales), de tal manera que cada unidad responsable de la implementación tuviera una misión claramente definida. Después establecería el resultado esperado, descrito habitualmente como un efecto observable en la población-objetivo (*target-population*), correspondiente y además con la intención inicial de quien elaboró la política.

² Debo a Mark Moore de la Kennedy School of Government, Universidad de Harvard, el haberme propuesto la noción de "diseño retrospectivo", lo cual no significa que él sea responsable de la versión que de ella he elaborado.

Puede haber numerosas variantes de este enfoque. No se trata sólo de trazar el mapa de las acciones administrativas y las disposiciones organizativas. En caso de que la factibilidad política constituya un problema, el diseño puede incluir la descripción de los principales actores políticos, así como los acuerdos que deban establecerse entre ellos en cada nivel. Si la implementación de la política depende de la adopción de algún tipo de tecnología (por ejemplo, mecanismos de control de emisiones, equipo médico o la construcción de plantas), puede incluirse la descripción de la tecnología necesaria en cada etapa. El análisis puede hacerse también delineando diversos cursos de acción bajo diferentes premisas de orden organizativo, político y tecnológico.

Los detalles que caracterizan al diseño prospectivo son menos importantes para nuestro propósito que su lógica subyacente. El diseño prospectivo comienza por el planteamiento de un objetivo, elabora un conjunto cada vez más específico de etapas para el cumplimiento de ese objetivo y determina un resultado en relación con el cual pueda medirse el éxito o el fracaso. Este tipo de diseño concuerda con el marco tradicional del análisis de políticas y con las técnicas convencionales de la ciencia administrativa y del análisis de decisiones (la técnica de evaluación y revisión de programas, PERT, y el método de la ruta crítica). En caso de que se incluya el análisis de la implementación en algún libro de análisis de políticas, puede preverse que su enfoque será el del diseño prospectivo.³

Sin embargo, lo que los libros de texto no discuten son las debilidades del diseño prospectivo y sus severas limitaciones como técnica analítica. El mayor defecto del diseño prospectivo es el supuesto implícito e incuestionado de que *los elaboradores de políticas controlan los procesos organizativos, políticos y tecnológicos que condicionan a la implementación*. La idea de que quienes elaboran

³ Véase, por ejemplo, Harry Hatry *et al.*, *Program Analysis for State and Local Government*; Washington, D.e.: Urban Institute, 1976, p. 97; Edward Quade, *Analysis for Public Decisions*. New York: Elsevier, 1975, p. 253; Grover Starling, *The Politics and Economics of Public Policy*, Homewood, Ill., Dorsey, 1979, p., 430.

las políticas ejercen -o deberían ejercer- algún tipo de control directo y determinante sobre la implementación, puede ser denominada como la "ilustre mentira" de la administración pública y del análisis político convencionales. Los administradores legitiman sus decisiones discrecionales y aducen que su autoridad les ha sido conferida y está controlada por políticos electos y designados. Los analistas de políticas justifican su existencia argumentando la necesidad de que las autoridades y los funcionarios tomen decisiones bien informadas y racionales en lo que toca a la dirección y al control de los administradores. Los administradores y los analistas de políticas suelen negarse a considerar la posibilidad de que la mayor parte de lo que ocurre durante el proceso de implementación no pueda ser explicado a partir de las intenciones y directrices de quienes elaboran las políticas.

Al suponer que una mayor explicitud de las directrices políticas, una mayor atención a las responsabilidades administrativas y una mayor claridad en la exposición de los resultados esperados mejorarían la implementación, el diseño prospectivo refuerza el mito de que el proceso de implementación se controla desde arriba. Sin embargo, cada vez es más difícil sostener este mito ante la creciente evidencia sobre la naturaleza del proceso de implementación. Además, en tanto estrategia de análisis, el diseño prospectivo aporta muy pocas explicaciones respecto de los posibles fracasos en la implementación.⁴ La explicación más convincente de por qué se continúa practicando el diseño prospectivo a pesar de sus obvias limitaciones, es la ausencia de una alternativa apropiada. Una cosa es la sospecha intuitiva de que quienes elaboran las políticas quizá no ejercen el control decisivo sobre el proceso de implementación y otra muy diferente es formular una estrategia analítica que responda a esa intuición.

⁴ Para una discusión detallada de las explicaciones alternativas a los fracasos en la Implementación y de sus consecuencias para el diseño del proceso de implementación, véase: Richard F. Elmore, "Organizational Models of Social Program Implementation", *Public Policy* 26, Spring, 1978, 185-228.

El diseño retrospectivo comparte con el prospectivo el reconocimiento del deseo que tienen los funcionarios que elaboran las políticas de incidir en el proceso de implementación y en los resultados de las decisiones. Pero el diseño retrospectivo cuestiona explícitamente el supuesto de que quienes elaboran las políticas deberían ejercer, o de hecho ejercen, una influencia decisiva sobre lo que ocurre durante el proceso de implementación. También pone en duda el supuesto de que las directrices políticas explícitas, la determinación precisa de las responsabilidades administrativas y la definición exacta de los resultados, necesariamente aumentan la probabilidad de que las políticas se implementen con éxito.

En todos los aspectos importantes, la lógica del diseño retrospectivo se opone a la del diseño prospectivo. El diseño retrospectivo no parte de la cúspide del proceso de implementación, sino de la última de las etapas posibles, del punto mismo en el que las acciones administrativas se entrecruzan con las decisiones privadas. No comienza con una aclaración de intenciones, sino con la definición del comportamiento específico que, en el nivel más bajo del proceso de implementación, genera la necesidad de una política. Sólo después de que ese comportamiento ha sido descrito, se atreve el análisis a establecer el objetivo; éste se define en un primer momento como un conjunto de operaciones y después como el conjunto de efectos y resultados a los que darán lugar a aquellas operaciones. Después de haber establecido con precisión el objetivo correspondiente al nivel inferior del sistema, el análisis retrocede a través de la estructura de las instancias responsables de la implementación, planteando en cada nivel dos preguntas: ¿Qué capacidad tiene esta unidad para afectar el comportamiento al que apunta la política? y ¿Qué recursos requiere esta unidad para lograr ese efecto? En la última etapa del análisis, el analista o el funcionario responsable formula una política que canalice los recursos hacia aquellas unidades organizativas que tengan la capacidad de lograr el mayor efecto posible.

A pesar de que el diseño retrospectivo hace suyo el punto de vista de los responsables de elaborar las políticas en relación con el proceso de implementación, no presupone que la política sea, sin más, ni la única ni la principal influencia que se ejerce sobre el comportamiento de las personas involucradas en ese proceso. Tampoco considera que la adhesión a la intención original de las autoridades constituya el criterio absoluto del éxito o fracaso de una política. Por el contrario, el diseño retrospectivo presupone un criterio totalmente condicional para determinar el éxito de la política; más específicamente, el éxito se define de acuerdo con la capacidad limitada de la totalidad de las organizaciones públicas para modificar el comportamiento privado.

El diseño prospectivo presupone que las unidades organizativas involucradas en el proceso de implementación están vinculadas entre sí por relaciones esencialmente jerárquicas. Este supuesto tiene dos corolarios. El primero es que el poder de autoridad y la posibilidad de ejercer influencia serán mayores mientras más cerca se esté de la fuente donde se origina la política; el segundo implica que la capacidad de los sistemas complejos para responder a los problemas depende del establecimiento de líneas precisas de autoridad y control. El diseño retrospectivo parte de presupuestos radicalmente distintos: mientras más cerca se esté del origen del problema, mayor será la capacidad de ejercer influencia sobre él; y la capacidad que tienen los sistemas complejos para resolver los problemas no depende del rigor del control jerárquico, sino de la maximización de la capacidad de decisión ahí donde el problema se manifiesta de manera más inmediata.

El diseño retrospectivo y la investigación sobre la implementación

La aplicación alternativa de los diseños prospectivo y retrospectivo al mismo problema redunda en resultados muy diferentes. La solución analítica que ofrece el diseño prospectivo subraya los factores

que tienden a centralizar el control y que son manipulados con facilidad por quienes deciden las políticas: fórmulas de financiamiento, estructuras organizativas formales, relaciones de autoridad entre las unidades administrativas, regulaciones y controles administrativos (como los requerimientos específicos en relación con el presupuesto, la planeación y la evaluación). En contraste, la solución analítica que propone el diseño retrospectivo enfatiza la necesidad de dispersar el ejercicio del control y presta especial atención a factores sobre los que quienes deciden las políticas sólo pueden ejercer una influencia indirecta: el conocimiento y la capacidad de resolver problemas con los que cuentan los administradores de más bajo nivel, la estructura de incentivos en la que operan los sujetos de la política, las relaciones de negociación entre los actores políticos en diferentes niveles del proceso de implementación y el uso estratégico del financiamiento para influir en las decisiones discrecionales. La diferencia decisiva entre más perspectivas reside en que el diseño prospectivo confía principalmente en los mecanismos formales de mando y control capaces de centralizar la autoridad, en tanto que el diseño retrospectivo opta por desarrollar mecanismos informales de delegación de la autoridad y por recurrir a la discrecionalidad para dispersar el control.

Lo que está en juego en la elección del enfoque analítico se manifiesta claramente cuando se sitúa a cada enfoque en el contexto del pensamiento común en torno a la implementación. A medida que ha ido aumentando el volumen de los estudios sobre implementación, han surgido ciertos temas que muestran las consecuencias, tanto intelectuales como prácticas, de considerar a la implementación bien como un proceso ordenado jerárquicamente o como un proceso disperso y descentralizado.

PROCESOS y RESULTADOS ORGANIZATIVOS

El surgimiento de la implementación como objeto de estudio del análisis de políticas está estrechamente relacionado con el

descubrimiento, por parte de los analistas, de que las decisiones no producen efectos inmediatos. El análisis de las decisiones políticas resulta trivial cuando no se comprende cabalmente el mecanismo para implementar las decisiones. ¿Qué proporción del trabajo que implica realizar una acción deseada por el gobierno representa la actividad de identificar la alternativa analítica preferible? Respondiendo a esta pregunta, Allison estimó que en situaciones normales, esa proporción era de alrededor del 10 por ciento y que la realización del restante 90 por ciento del trabajo se dejaba en manos del proceso de implementación.⁵ Por tanto, en palabras de Nelson, "el núcleo del análisis de las alternativas consiste en predecir el comportamiento de diversas estructuras organizativas a lo largo... del tiempo".⁶ Sin embargo, la tarea de predicción se complica enormemente debido a la carencia de una teoría coherente de la organización y se hace necesario postular varios modelos alternativos de organización,⁷

Impacientes ante las complejidades que entraña la burocracia y ante la imprecisión habitual de la teoría de la organización, los analistas de políticas que provienen del campo de la economía han tratado de reducir el análisis de la implantación a una simple elección entre mecanismos de mercado y mecanismos que no son de mercado. Schultze explicita el argumento básico de esta posición cuando dice que el "componente de coerción colectiva inherente a la intervención debería ser considerado como un recurso escaso" en la formulación de las políticas y que quienes las elaboran deberían aprender a "maximizar el uso de técnicas que modifiquen la estructura de los incentivos privados".⁸ Wolf profundiza el argumento afirmando que toda la empresa del análisis de la implemen-

⁵ Graham Allison, *Essence of Decision: "Explaining the Cuban Missile Crisis"*, Boston, Mass., Little, Brown, 1971, p. 267.

⁶ Richard Nelson, *The Moon and the Ghetto*, New York, W.W. Norton, 1977, p. 40.

⁷ Véase por ejemplo, *ibid.*, 41; Elmore, "Organizational Models", pp. 187-89.

⁸ Charles Schultze, *The Public Use of Private Interest*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1977, pp. 6-7.

tación puede reducirse a un diagnóstico de las patologías de las estructuras ajenas al mercado o, en sus propios términos, a "una teoría de los fracasos debidos a la ausencia de mercado". Aunque la simplicidad del argumento resulta reconfortante, puede sospecharse de su utilidad. Esta posición pretende resolver un tipo de problema organizativo, a saber, el de la capacidad de respuesta de las grandes burocracias, sustituyéndolo por otro tipo de problema, también organizativo, consistente en la invención y creación de cuasi-mercados. No existen muchas evidencias para afirmar que este último problema sea más dúctil que el primero. No obstante, es difícil creer que pudiera surgir un marco detallado de análisis de las opciones organizativas a partir de una tradición intelectual que considera que cualquier tipo de estructura organizativa es una solución "segunda mejor" en los problemas de la acción colectiva."

La definición del análisis de la implementación como una elección entre estructuras de mercado y estructuras que no lo son desvía la atención de un problema muy importante y lo trivializa, a saber, el de cómo utilizar la estructura y el proceso de las organizaciones para elaborar, especificar y definir las políticas. La mayoría de los analistas, sean o no economistas, están acostumbrados a considerar a las organizaciones complejas como *barreras* para la implementación de la política pública y no como instrumentos de los que se puede hacer uso y a los que se puede moldear en la prosecución de los objetivos de la política. En realidad, las organizaciones pueden ser medios sumamente eficaces para resolver los grandes problemas públicos, siempre y cuando se comprenda bien la naturaleza recíproca de las relaciones de autoridad. En las organizaciones, la autoridad formal va de la cúspide hacia la base, pero la autoridad informal, la que nace de la experiencia, la habilidad y la proximidad

⁹ Charles Wolf, "A Theory of Non-Market Failures", *Public Interest*, Spring 1979, 114-33.

¹⁰ Para ver ejemplos de este argumento, consúltese a Kenneth Arrow, *The Limits of Organization*, New York, W.W. Norton, 1974; y Oliver Williamson, *Markets and Hierarchies*, New York, Free Press, 1975.

a las tareas esenciales de una organización, viaja en dirección opuesta. La discrecionalidad delegada es entonces una vía para capitalizar esta relación recíproca; en estos casos, se deben desplazar a los niveles inferiores de la organización las responsabilidades que exigen experiencia especializada y mucha familiaridad con un problema, y permitir que los niveles superiores asuman responsabilidades de tipo más general. Para propósitos de implementación, esto significa que la autoridad formal que se manifiesta en las declaraciones políticas depende fuertemente de la capacidad especializada de resolución de problemas, la cual suele encontrarse en los eslabones inferiores de la cadena de la autoridad. Con excepción de los casos en los que una política requiere un estricto desempeño sujeto a rutinas rigurosamente estructuradas (como las inspecciones de seguridad en las aerolíneas, por ejemplo), los controles fuertemente jerarquizados amenazan el cumplimiento de este principio de reciprocidad. El aprovechamiento eficiente de las organizaciones como instrumentos de una política dada requiere que tanto los analistas como los responsables de la elaboración de las políticas comprendan en qué punto de la compleja red de relaciones organizativas deben realizarse determinadas tareas, qué recursos se requieren para su desempeño, y si la realización de esas tareas produce o no un efecto tangible en el problema que la política pretende solucionar. Ni los analistas ni quienes elaboran las políticas necesitan saber cómo realizar la tarea y ni siquiera si su desempeño es uniforme; de hecho, la diversidad en el desempeño de una tarea determinada constituye una fuente importante de conocimientos para realizarla mejor.

La noción de reciprocidad confiere concreción a los cálculos estratégicos que debe realizar el análisis de la implementación. En lugar de definir el problema analítico central como una elección entre abstracciones opuestas -alternativas de mercado y alternativas que no son de mercado- el análisis se concentra en el *proceso* de solución organizada de los problemas y en el *resultado* de ese

proceso. Igualmente, la comprensión de las relaciones de dependencia recíproca dentro de las organizaciones contribuye en gran medida a simplificar el análisis, que deja de preocuparse por trazar todas las relaciones de autoridad formal que pudiesen incidir en un problema y se dedica a aislar aquellos puntos críticos de una organización compleja que estén más próximos al problema ya describir qué es lo que debe ocurrir en esos puntos para resolverlo.

Un análisis organizacional perspicaz no impide la selección de estructuras semejantes a las del mercado para implementar las políticas. De hecho, aporta mucha claridad a la elección. Nada impide al analista o a quien elabora las políticas sacar en conclusión que, en el caso de un problema específico, la mejor estrategia puede consistir en sustraer la responsabilidad de la solución de los problemas de la esfera de las organizaciones formales y ponerla en manos de las elecciones individuales. Pero la decisión de adoptar esa estrategia en lugar de otras debe basarse en la comprensión previa del contexto y de los actores, y no en el presupuesto incondicional de que las estructuras similares a las del mercado son las más eficientes.

LA COMPLEJIDAD DE LA ACCIÓN CONJUNTA

Pressman y Wildavsky fueron los primeros en observar la relación inversamente proporcional que existe entre el número de transacciones necesarias para implementar una decisión y la posibilidad de producir un efecto, cualquiera que éste sea. Así, cuando la probabilidad de obtener un resultado favorable sea muy alta en cada etapa, el saldo acumulado de un gran número de transacciones tendrá como consecuencia una probabilidad extraordinariamente baja de éxito." Este análisis se complementa con la extensa discusión de Bardach en torno a los mecanismos que los administradores utilizan para retardar, desviar y disipar el efecto de las políticas, y

con los intentos de otros estudiosos por especificar el efecto que tiene la estructura burocrática en la implementación.» Estas nociones han llegado a ser parte del repertorio clásico de explicaciones de por qué fracasan las políticas. Pero sorprendentemente, han servido muy poco para acrecentar nuestros conocimientos y prevenir el fracaso. Si aceptamos que la complejidad de la acción conjunta es un serio problema para los analistas de políticas tanto como para quienes las elaboran, tendremos que preguntarnos qué se puede hacer al respecto.

Muy poco se podrá hacer si los analistas y los responsables de la elaboración de las políticas persisten en considerar a la implementación como un conjunto de relaciones de autoridad ordenado jerárquicamente. En otras palabras, en la medida en que el proceso de implementación se encuentre dominado por reglamentos, por estructuras organizativas formales y por controles administrativos rigurosos, puede esperarse que se incrementen los problemas relacionados con la complejidad. Mientras más rígida sea la estructura de las relaciones jerárquicas, mayor será la cantidad de controles y de instancias de decisión que se requieran para garantizar el acatamiento, más abundantes las ocasiones de desviación y retraso del proceso, mayor la necesidad que los subordinados sientan de ser dirigidos en todo por sus superiores, y menor la confianza en el juicio de los individuos y en su capacidad de resolver problemas. Una de las grandes ironías de la creciente atención al proceso de la implementación es que mientras más nos esforzamos en el uso de los instrumentos convencionales de control jerárquico, menor es la probabilidad que tenemos de alcanzar el éxito."

Como estrategia analítica, el diseño prospectivo refuerza las patologías de la jerarquía. Cuando es este el enfoque prevaleciente,

¹² Bardach, *The Implementation Game*, p. 65; véase también Allison, *Essence of Decision*, pp. 67-100; YElmore, "Organizational Models", pp. 199-208.

¹³ Richard F. Elmore, "Complexity and Control: What Legislators and administrators Can Do About Implementation", *Policy Paper*, no. 11, Institute of Governmental Research, University of Washington, Seattle, Washington, April 1979.

basta un lápiz afilado, un ojo entrenado para captar los detalles y una calculadora de bolsillo para demostrar sin esfuerzo que cualquier política está destinada al fracaso; se requiere simplemente hacer la cuenta del número de autorizaciones y decisiones discrecionales involucradas en el proceso, asignar una probabilidad a cada una de ellas y multiplicarlas sucesivamente. La inconsistencia de este tipo de análisis no está en su lógica interna, sino en su imposibilidad de percibir una alternativa viable a la jerarquía. Si resulta tan sencilla la demostración de que las jerarquías incrementan el riesgo del fracaso, debería hacerse evidente la necesidad de un modelo alternativo del proceso de implementación.

La idea de Bardach sobre la tarea de arreglo y recomposición del proceso (*lfzxing*) inaugura una vía promisorio. Por "arreglo y recomposición" entiende Bardach la intervención hábil y selectiva de quienes elaboran las políticas en diferentes momentos del proceso de implementación.> El elemento fundamental de esta tarea es su indiferencia deliberada hacia la jerarquía; un buen mediador (*fixer*) es aquél que está dispuesto a intervenir ahí donde ocurre algún percance, sin prestar atención a la línea de relaciones de autoridad que le preceden. El problema de la exposición de Bardach es que no aporta orientaciones precisas para poder formular una estrategia de intervención: ¿Cómo se elige entre varios momentos posibles de intervención? ¿Qué es lo que se hace cuando se identifica un momento apropiado para la intervención? y ¿cómo se determina el éxito o el fracaso de la intervención? Dicho de otra manera, la tarea del arreglo, recomposición y mediación, en sí misma, constituye un comportamiento, no una estrategia analítica. Habiendo decidido intervenir para resolver alguna situación, aún queda el problema de decidir cómo hacerlo, y ello requiere algún tipo de lógica.

¹⁴Bardach, *The Implementation Game*, pp.274-83.

LA DISCRECIONALIDAD EN EL NIVEL OPERATIVO

La desconfianza hacia la discrecionalidad se encuentra profundamente arraigada en las teorías convencionales sobre administración y gobierno. Kaufman asevera tranquilamente y sin mayor discusión:

Si los líderes ejercieran solamente una influencia mínima en las acciones de sus subordinados, dejaría de tener vigencia uno de los axiomas del gobierno democrático... La democracia en el Estado moderno presupone que el cambio de un puñado de funcionarios de alto nivel modificará, por sí solo, las acciones de miles de empleados en todo el sistema."

Si sustituimos la expresión "cambio de un puñado de funcionarios de alto nivel" por la de "cambio de política", estaremos expresando el núcleo mismo de la concepción de la implementación como proceso de control jerárquico. Kaufman sostiene que la "principal contribución" de sus trabajos "consiste en haber señalado la importancia que tiene la capacidad de los líderes como instrumento para neutralizar las tendencias a la desobediencia".¹⁵ Desde esta perspectiva, la discrecionalidad, que inevitablemente se ejerce en cualquier sistema administrativo complejo, deberá ser cuidadosamente limitada, contenida y controlada por un conjunto de mecanismos (de selección, supervisión y rutinización) que refuercen la cúspide del sistema en detrimento de la base. Hasta los teóricos de la administración pública que sostienen que no es posible separar la decisión de las políticas de la administración, albergan una fuerte desconfianza hacia la discrecionalidad:

Gran parte de la discrecionalidad real que se ejerce en la administración se desarrolla en el nivel inferior de la jerarquía, aquél

¹⁵ Herbert Kaufman, *Administrative Feedback* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1973), p. 4.

¹⁶ *Ibid*; p. 5.

en el que los empleados públicos tienen contacto directo con los ciudadanos. El trabajador social que entra en la vivienda y observa los muebles y el estado de la construcción, el policía que escucha el relato del automovilista, el inspector de salubridad que visita la lechería, el auditor fiscal que examina las cuentas del contribuyente y lo entrevista, todas estas personas se ven obligadas a ejercer una discrecionalidad mayor y más determinante desde el punto de vista al ciudadano, que muchos otros funcionarios de nivel superior en la organización. Aunque esta es la situación real de las unidades administrativas mal organizadas y deficientemente dirigidas, sus rasgos no pueden ser eliminados por completo ni siquiera en las mejores organizaciones."

Este tema ha sido desarrollado con mayor amplitud por Weatherly y Lipsky. En su análisis sobre la función de los burócratas del nivel operativo o "a nivel de la calle", sostienen que la onerosa sobrecarga de demandas y expectativas que producen las nuevas políticas deja a esos empleados un amplio margen de libertad para "arreglárselas por su cuenta" y para simplificar, distorsionándolos frecuentemente, los propósitos originales de quienes elaboran las políticas. Los autores sugieren que la mejor solución a este problema reside en el diseño de fórmulas más refinadas para limitar y controlar la discrecionalidad."

La opinión prevaleciente de que, en el mejor de los casos, la discrecionalidad es un mal necesario y de que, en el peor, constituye una amenaza contra el gobierno democrático, favorece la elaboración de modelos jerárquicos en el análisis de la implementación y fomenta una gran confianza en los controles jerárquicos como mecanismo para la solución de los problemas. Este enfoque atribu-

¹⁷Luther Gulick, citado por Herbert Kaufman, "Reflections on Administrative Reorganization", en: *The 1978 Budget: Setting National Priorities*, ed. Joseph Pechman (Washington, D. C. Brookings Institution, 1977), p. 400.

¹⁸Weatherly and Lipsky, "Street-Level Bureaucrats", pp. 172 Y 196.

ye un valor positivo a la homogeneidad en la implementación, es decir, a la menor variación posible en la forma en la que los burócratas del nivel operativo responden a las directrices políticas, independientemente de si la uniformidad se relacione positivamente o no con los resultados. Se considera que el apego estricto a órdenes y procedimientos elimina la competencia o se vuelve su equivalente en las interacciones entre funcionarios públicos de menor nivel y ciudadanos. Desde esta perspectiva jamás se contempla el problema de cómo capitalizar la discrecionalidad para incrementar la confiabilidad y la eficiencia de las políticas en el nivel operativo. Pero como sabemos, las soluciones unificadas, diseñadas a gran distancia del problema, no son confiables; las políticas que prescriben con exactitud el comportamiento a seguir en el nivel operativo, pretendiendo así lograr la homogeneidad y la consistencia en el proceso de implementación, son incapaces de adaptarse con facilidad a situaciones no previstas por las autoridades responsables. En estas condiciones, cualquier intento de adaptación se percibe como comportamiento subversivo o extralegal; o bien, en caso de que se requiera lograr la adaptación a las circunstancias, se procura hacerlo a través de autorizaciones sancionadas por la jerarquía, cuya expedición implica el recurso a complejos procedimientos. Esta forma de proceder impide el ejercicio de las habilidades especializadas y de la capacidad de juicio, por no mencionar la invención y la experimentación deliberadas.

Cuando la implementación consiste esencialmente en el control de la discrecionalidad, tiene como consecuencia, por un lado, que se reduzca la confianza en el despliegue de los conocimientos y habilidades en el nivel operativo y, por otro, que se dependa más de soluciones abstractas y homogéneas. De ahí que se pierda irremediablemente cierta proporción del aprendizaje que se requiere para adaptar una política de gran alcance a un conjunto cualquiera de circunstancias particulares. En esta perspectiva, los comportamientos adaptativos de los burócratas del nivel operativo, los de venta-

nilla, piso o calle, nunca llegan a ser comprendidos adecuadamente por quienes elaboran las políticas, porque se les considera ilícitos. Sin embargo, la variabilidad y la discrecionalidad en el nivel de la operación directa bien podrían ser consideradas como una gran ventaja, en la medida en la que producen un cuerpo bien fundamentado de información en torno a las respuestas imprevistas y adaptativas que pueden y suelen darse a problemas sumamente específicos. Para aprovechar esta sabiduría es preciso, no obstante, que la perspectiva que se adopte respecto a la implementación valore más la actuación por iniciativa propia que la obediencia.

LAS COALICIONES Y LA ARENA DE NEGOCIACIÓN

Uno de los descubrimientos más tempranos y sólidos fue el reconocimiento de que el efecto local de las políticas federales depende decisivamente de la formación de coaliciones locales compuestas por los individuos afectados por la política. Derthick documentó la impotencia que los funcionarios administrativos federales experimentaron al intentar, sin éxito, hacer uso de los terrenos federales sobrantes como incentivos para el desarrollo de "comunidades nuevas"; el fracaso se debió a que el apoyo local para los proyectos no llegó a transformarse en coaliciones fuertes." Pressman concluyó un análisis de los programas federales en Oakland haciendo la observación de que el impacto de aquéllos dependía de la existencia de "arenas afectivas de negociación", en las que las demandas incompatibles de los grupos locales pudiesen dirimirse." Banfield ponía fin a su estudio sobre el programa de Ciudades Modelo de esta manera:

Desde la perspectiva de Washington, el gobierno de una ciudad era una entidad capaz de tomar decisiones racionales, siempre

¹⁹ Martha Derthick, *New Towns in Town* (Washington, D.C.: Urban Institute, 1972).

²⁰ Jeffrey Pressman, *Federal Programs and City Politics*, Berkeley: University of California press, 1975, pp. 143-44.

y cuando se le dotara de apoyo y financiamiento suficientes... Los funcionarios urbanos consideraban, sin embargo, que el gobierno citado existía sólo en un sentido restringido. Desde su punto de vista, la realidad no era sino un conjunto de parcelas de poder y autoridad, cuyos focos estaban en continuo movimiento. Mantener unidos entre sí esos fragmentos durante el tiempo suficiente para llevar adelante la empresa, era una operación delicada y precaria, que requería habilidades y condiciones que muy pocas personas poseían."

Una política tendrá efecto débil y difuso, a menos que quienes la pongan en operación logren concentrar la energía, la atención y habilidades de quienes se ven afectados por ella, haciendo coincidir de esa manera todos los recursos en una arena de negociaciones poco estructurada. Pero, a pesar de que las negociaciones son un elemento decisivo en la implementación, deben considerarse todavía algunos factores adicionales. Por ejemplo, las negociaciones requieren incentivos reales. Los actores locales no se sentirán estimulados para participar en negociación alguna a menos que la recompensa que avizoren sea tangible y sustanciosa. Los términos del pacto no pueden ser establecidos anticipadamente por la ley ni por las regulaciones; el diseño de una política debe ser entonces lo suficientemente flexible como para permitir que se desarrolle libremente el proceso local de negociación. Las políticas que se basan en controles jerárquicos estrictos y que contienen especificaciones demasiado detalladas, desalientan la conformación de coaliciones locales vigorosas.

Otra de las implicaciones de la negociación local consiste en que la implementación de las políticas carece de un punto de terminación claro y definido. El resultado de un episodio de negociación

²¹ Edward Banfield, "Making a New Federal Program: Model Cities, 1964-68", in: *Social Program Implementation*, eds, Walter Williams and Richard Elmore, New York: Academic Press, 1976, p. 210.

constituye siempre el punto de partida del siguiente. El éxito en las negociaciones es totalmente relativo en un sentido muy importante: cada participante juzgará el éxito en relación con sus propios objetivos, no en relación al conjunto general de objetivos que concierne a todos los participantes. La única medida de éxito en la que todos los participantes pueden llegar a coincidir es la permanencia del espacio de negociación, ya que éste les proporciona acceso a los bienes que están a disposición en él. Reconocer que la negociación es un aspecto esencial del proceso de implementación equivale a aceptar el hecho de que los resultados de las políticas nunca serán definitivos, que no podrán ser definidos con absoluta precisión y que tampoco podrán ser medidos ni objetivados. Un marco analítico que exija la comparación entre un resultado claramente especificado y una intención igualmente definida -contraste implícito en el diseño prospectivo-, no es compatible con una concepción de la implementación que considera la negociación como uno de sus aspectos fundamentales.^s

Para resumir, la bibliografía sobre implementación ofrece un fuerte respaldo a la aseveración de que es necesario formular un marco analítico que tome en cuenta la reciprocidad característica de las interacciones entre superiores y subordinados en las organizaciones, la relación entre el control jerárquico y el incremento de la complejidad, la discrecionalidad como mecanismo de adaptación y la negociación como precondition para obtener efectos en el nivel local.

Recordemos la lógica del diseño retrospectivo expuesta más arriba: comienza con una descripción precisa del comportamiento que da ocasión a la intervención política; posteriormente, diseña un conjunto de operaciones organizativas que se espera produzcan un impacto sobre aquel comportamiento; describe después los efectos

²²Elmore, "Organizational Models", pp. 217-26; Helen Ingram, "Policy Implementation through Bargaining: The Case of Federal Grants-in Aid", *Public Policy*, 25, Fall 1977, 499-526.

que se prevé tendrán esas operaciones y finalmente plantea, para cada nivel del proceso de implementación, la influencia que podría esperarse que tuviera ese nivel en el comportamiento-objetivo y los recursos que son necesarios para que el efecto tenga lugar. La ventaja de comenzar por un comportamiento específico y de concentrar la atención en el mecanismo del nivel de operaciones inmediato, capaz de incidir en ese comportamiento, reside en que el énfasis se pone en la reciprocidad y en la discrecionalidad. El problema que enfrentan quienes elaboran las políticas se define de la siguiente manera: "Si nos proponemos afectar este comportamiento, ¿cuál es el punto de contacto más cercano posible que tenemos con él?" Dicho de otra manera, esta perspectiva insiste en que ni la política ni quien la elabora pueda resolver el problema; la solución depende fundamentalmente de aquel que tenga contacto inmediato con él. La solución de los problemas requiere habilidad e inventiva; una política puede orientar la atención de los individuos hacia un problema y darles la oportunidad de ejercer su habilidad y juicio crítico pero no puede, por sí misma, resolver los problemas. De ahí que la etapa más crítica del análisis sea la que se ocupa de descubrir y definir la relación entre el problema y el punto de mayor contacto con él. Una vez superada esa etapa, el análisis consiste en la identificación de los medios más directos para alcanzar el punto de contacto, encauzando el flujo de recursos hacia aquellas unidades organizativas y aquellas coaliciones que tengan la mayor posibilidad de incidir directamente en el desempeño, es decir, en el nivel de la operación inmediata. En cuanto a la estrategia, mientras más directa sea la ruta para alcanzar el punto de contacto -esto es, mientras mayor sea la confianza en la libre iniciativa y menor la dependencia de controles jerárquicos-, mayor será la probabilidad de afectar el comportamiento-objetivo. En lugar de que el razonamiento parta de la cúspide y se dirija hacia la base a través de estratos sucesivos e intentando descubrir de qué manera cada nivel podría ejercer control sobre su inmediato inferior, hay que comenzar en el

punto en el que se presenta el problema y procura identificar la vía más eficaz para alcanzarlo.

El diseño retrospectivo en las políticas de empleo juvenil

Los responsables de la elaboración de las políticas federales se encuentran actualmente empeñados en una revisión a fondo de las políticas de empleo juvenil." La coyuntura que ha dado lugar a esta revisión es la inminente terminación de la vigencia de la Ley de Pruebas y Proyectos para el Empleo Juvenil (Youth Employment Demonstration and Projects Act, YEDPA) de 1977, que ofrece apoyo a diversas actividades locales en torno al empleo y la capacitación de los jóvenes. Uno de los temas a debate es si el sistema vigente de implementación de estos programas se orienta realmente a la solución de los problemas de empleo que enfrenta la juventud.

Como suele ocurrir en la mayoría de las discusiones en torno a las políticas federales, el debate se ha centrado en la distribución de los recursos financieros entre diversas instancias administrativas competidoras, cada una de las cuales persigue propósitos diferentes a los de las demás. Así, tal como ha sido definido por los responsables federales de la elaboración de la política, uno de los asuntos más conflictivos es el problema de la cooperación entre los principales patrocinadores de la Ley General de Empleo y Capacitación (CETA) y las agencias locales de educación (LEA). La Ley de Pruebas y Proyectos para el Empleo Juvenil (YEDPA) aporta incentivos financieros para la colaboración entre las agencias locales de edu-

²³ Esta sección sintetiza un análisis sobre la implementación de las políticas federales de empleo juvenil, que se encuentra en: Richard Elmore, Policy Paper: "The Youth Employment Delivery System" (Prepared for the Vice-President's Task Force on Youth Employment, Washington, D. C., August 1979). Me he basado en los extensos estudios sobre la implementación de los programas de empleo juvenil realizado por Gregory Wurzburg en el National Council on Employment Policy, Washington, D.C.

cación y los patrocinadores, que conforman, juntos, las unidades de los gobiernos locales encargadas de administrar la Ley de Empleo y Capacitación (CETA). Por ejemplo 22 por ciento de los fondos correspondientes a unos rubros del YEDPA se destina a los programas administrados conjuntamente; sin embargo, los fondos van directamente del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos a los patrocinadores locales, donde se toman los acuerdos de las agencias locales de educación. Los fondos federales no pasan por las dependencias federales ni estatales de educación, pero las agencias locales tampoco tienen acceso independiente al financiamiento de los programas locales. Los defensores federales del sistema educativo sostienen que las agencias federales, estatales y locales de educación contarían con mayores estímulos para interesarse activamente en los problemas de empleo juvenil si tuvieran acceso independiente a una fuente de financiamiento. Otros argumentan, en cambio, que lo que interesa es lograr la colaboración efectiva, en el nivel local, entre los patrocinadores del CETA y las agencias locales de educación, y que la asignación de fondos a través de las dependencias federales y estatales de educación no necesariamente es útil a este propósito.

Otro de los temas a discusión es el problema del desarrollo de conocimientos. Aunque el gobierno federal ha estado activamente preocupado por el empleo juvenil desde mediados de los años sesenta, los especialistas en empleo y capacitación sostienen que es muy poco lo que se sabe sobre la solución de los muy peculiares problemas de empleo que enfrentan los jóvenes. Se pretendía que el YEDPA estimulara el desarrollo de nuevas iniciativas que permitirán mejorar el desempeño general de los programas de empleo juvenil, pero los administradores locales han interpretado de muy diversas maneras la meta del desarrollo de conocimientos y las actividades orientadas a conseguirlo han resultado sumamente desiguales en las distintas localidades. Muchos observadores se preguntan si el gobierno federal tiene alguna función que desempeñar

en un área tan difusa y de límites tan imprecisos y en que consistiría, en su caso, esa función.

Finalmente un tercer asunto a discusión es el problema de los vínculos con el sector privado. Los responsables de la elaboración de la política federal son sensibles a la muy socorrida crítica de que los programas para adultos y para jóvenes administrados a través del sistema del CETA no están realmente vinculados con los empleadores del sector privado. Esto significa que las personas que egresan de los programas de capacitación no se encuentran adecuadamente preparadas para el empleo no subsidiado. Las autoridades están preocupadas por identificar la forma en la que los fondos federales podrían utilizarse más apropiadamente para mejorar los vínculos entre los programas de empleo federal y los empleados privados.

En muchos sentidos, estas discusiones son típicas de la manera en la que los responsables de la elaboración de las políticas federales formulan los problemas. Se trata de problemas demasiado amplios, abstractos e inconexos. El foco de atención reside en los problemas inmediatos de diseño de las políticas y no en los de la implementación. La asignación de recursos entre las agencias competidoras tiende a ser el tema dominante y sin embargo no se definen con precisión las consecuencias que podrían tener las decisiones en este ámbito en relación con la prestación directa de los servicios. Todas las cuestiones son estructuradas conforme al patrón de diseño prospectivo: todos los planteamientos presuponen o establecen explícitamente un objetivo general, a partir del cual se formula la pregunta de qué es lo que el gobierno federal puede hacer para lograr que la gente actúe en consecuencia. Todas las formulaciones presuponen que es responsabilidad del gobierno federal lograr efectos en el nivel local, pero el mecanismo para que eso suceda no se especifica más allá de la asignación de recursos a los organismos.

El problema de esta perspectiva es que carece de una imagen precisa de las transacciones más importantes para el éxito de los programas de empleo juvenil y de la forma en la que el gobierno

federal podría ejercer una influencia eficaz en ellas. ¿Por qué es importante la cooperación entre el CETA y la LEA? ¿Qué significa la cooperación efectiva? ¿A quién corresponden enfrentar el problema del desarrollo de conocimientos y por qué? ¿En dónde podría esperarse que se manifestaran los efectos del desarrollo de conocimientos, en caso de que esto se consiguiera? ¿En qué consiste exactamente el "vínculo" de un programa de capacitación para el empleador privado? Problema aún más importante es saber ¿en relación con qué comportamiento específico en el nivel de la operación directa se van a juzgar las decisiones federales de asignación de recursos? Para poder abordar estas cuestiones, es preciso comenzar por elaborar una descripción explícita del comportamiento sobre el que la política federal desea incidir.

Desde esta otra perspectiva, lo primero que salta a la vista es que los factores que afectan de manera más decisiva las oportunidades de empleo de los jóvenes se encuentran fuera de la esfera de control directo del gobierno. El objeto de la política pública es la transacción entre el joven y el empleador. Los principales factores determinantes en esta transacción son las preferencias del empleador respecto al personal de nuevo ingreso, las preferencias del joven respecto a cierto tipo de empleo y las condiciones locales del mercado de trabajo, ninguno de los cuales está bajo el control directo de la política federal.

Las instituciones públicas se esfuerzan por moldear aquellos atributos del joven que pudieran incrementar sus posibilidades de empleo, o bien influir en las preferencias de los empleadores respecto al personal que ingresa a sus empresas. Las instituciones públicas que se encuentran más cerca de la transacción entre el joven y el empleado son dos: las escuelas y los programas de capacitación para el empleo. Estas instituciones operan sobre bases legales y políticas muy diferentes entre sí. Las escuelas son creaciones de los gobiernos estatales, pero están administradas y dirigidas en su mayor parte por instancias locales. Las organiza-

ciones de capacitación para el empleo son creaciones del gobierno federal y se encuentran dirigidas y administradas en el nivel local por los principales patrocinadores del CETA. Hay una gran variación de una localidad a otra en el nivel de la operación directa, tanto al tipo de servicios que se ofrecen, como al monto de los recursos invertidos por las escuelas públicas en la preparación de los jóvenes para su incorporación al trabajo, así como en la intensidad de la cooperación entre los encargados de los programas de capacitación para el empleo y el personal de las escuelas. Sin embargo, a pesar de la diversidad de las situaciones locales, un elemento permanece constante: el punto en el que la política pública cruza las opciones personales, es decir, el de las transacciones que ocurren entre los jóvenes, los proveedores de servicios (escuelas y organizaciones de capacitación para el empleo) y los empleadores.

Son cuando menos tres los conjuntos de decisiones en el nivel de la operación directa que resultan importantes para determinar los efectos de la política de empleo juvenil: las decisiones de los proveedores de servicios acerca de quién tiene acceso a qué tipo de servicios, las decisiones de los jóvenes respecto al tipo de entrenamiento que desean recibir y a la búsqueda de determinados empleos y, por último, las decisiones que los empleadores toman para cubrir los puestos vacantes. Estas decisiones no pueden homogeneizarse, manejarse ni controlarse mediante el uso de herramientas administrativas convencionales. Lograr que los jóvenes se adecúen a los servicios que se ofrecen en una tarea de mucha discrecionalidad que requiere iniciativa, buen juicio, habilidad e imaginación. Se requiere combinar de cierta manera las habilidades cognoscitivas, las disposiciones vocacionales, la capacidad para la búsqueda de empleo y la experiencia laboral para lograr su participación en la fuerza de trabajo. Y es el prestador de servicios quien tiene como tarea responder a los diferentes requerimientos de los individuos en esos aspectos. De la misma forma, las decisiones de los jóvenes y de los empleadores en gran medida son iniciativas discrecionales. El pro-

blema fundamental de quienes elaboran la política no consiste en lograr que esas decisiones personales concuerden con algún plan de acción homogéneo y predeterminado, sino en maximizar la probabilidad de que el efecto neto de esas decisiones sea aumentar la capacidad de los jóvenes para conseguir empleo. La orientación estratégica de los recursos hacia las **decisiones** discrecionales es mucho más importante que los intentos que se hacen por controlar los comportamientos de acuerdo con lo planeado.

La relación triangular entre los proveedores de servicios, los jóvenes y los empleadores, así como las decisiones interdependientes de los miembros de esta tríada, se convierten en puntos ineludibles de referencia para elaborar juicios pertinentes acerca del efecto potencial de las decisiones políticas y las estrategias de implementación. Mientras más cercano y directo sea el impacto de las decisiones políticas sobre aquellas relaciones, mayor será su posibilidad de incidir efectivamente en el potencial de empleo de los jóvenes; mientras más lejano e indirecto sea, menor será esa probabilidad.

Si se ven desde esta perspectiva, los temas planteados inicialmente por los responsables federales de la elaboración de la política cobran mucho mayor sentido. En lugar de formularlos como objetivos del gobierno federal carentes de conexión con el nivel de operación directa (mayor cooperación entre el CETA y las LEA, mayor desarrollo de conocimientos, más vínculos con el sector privado), se les puede plantear en términos de su efecto previsto en las decisiones que se toman realmente en el nivel de ejecución. Si no se define con claridad en dónde se ubica el nivel de operación directa, cuáles son las decisiones críticas en ese nivel y qué interés tiene el gobierno federal en las relaciones que ocurren en el mismo, no se puede formular de manera inteligible el problema de la política. En otras palabras, el proceso de formulación de los problemas en la cúspide debe comenzar por una comprensión profunda de lo que es realmente importante en la base.

¿Qué efecto esperamos que tenga en las decisiones que se toman en el nivel de operación directa con mayor cooperación entre el CETA y las LEA? Desde la perspectiva federal, la cooperación entre los administradores locales sería un factor positivo de entrada. Además, la tarea del administrador federal se simplificaría considerablemente si contara en el nivel local con un receptáculo bien organizado y consolidado para los recursos federales. Sin embargo desde la perspectiva del nivel de operación directa, estas ventajas no parecen tan evidentes. ¿Por cooperación entre administradores tendría que entenderse que el personal de las escuelas y los operadores de los programas de capacitación estarán obligados a trabajar continuamente en la solución de los problemas que le son comunes? No necesariamente. Podría significar únicamente que los administradores de las escuelas y los patrocinadores del CETA deberían diseñar algún mecanismo para repartirse el financiamiento federal en forma pacífica y para usarlo un sistema de ejecución perfectamente consolidado en el nivel local, cabría preguntarse si eso sería lo deseable. ¿Qué efectos tendría esa solidez en las decisiones discrecionales de los proveedores de servicios, de los jóvenes y de los empleadores? Una de las mayores ventajas del sistema CETA en comparación con el sistema escolar, es que permite a pequeñas organizaciones marginales e informales competir con los proveedores de servicios ya establecidos y con las escuelas. ¿Podría una cooperación más estrecha entre el CETA y las LEA excluir a los proveedores marginales de servicio y reducir de esta manera las opciones accesibles a los jóvenes? Si lo que se desea es lograr la simplificación, la homogeneización y el control del proceso, la cooperación entre el CETA y las LEA parece, efectivamente, un elemento deseable. Pero si por el contrario, lo que se busca es un mejor desempeño en el nivel de la operación directa cabría, en el mejor de los casos, someter a discusión los beneficios de esa propuesta de cooperación.

Si consideramos el problema del desarrollo de conocimientos desde la perspectiva del nivel de operación directa, se hace patente el hecho de que esa noción es poco significativa, más allá de lo que pueda decir respecto a la manera en la que el personal del nivel operativo entiende sus tareas y la forma en la que comparte sus conocimientos. Los administradores federales y locales pueden ordenar que se realicen ciertos tipos de estudios, que se evalúe el desempeño del personal operativo y que se elaboren complejos sistemas de información -todo lo cual se suele hacer en nombre del desarrollo de conocimientos-, pero el efecto neto de esos mecanismos será el de incrementar los conocimientos y la capacidad de control de los administradores y no los del personal que labora en el nivel de la operación directa. ¿Acaso no tendría sentido poner directamente cierta porción de los fondos destinados al desarrollo de conocimientos en manos del personal del nivel operativo?

Si se mira desde el nivel de la operación directa, el asunto de los vínculos con el sector privado sería un problema de cómo construir una coalición. No se puede esperar que los empleadores se interesen seriamente en los programas de empleo juvenil si no reciben la oportunidad de lograr una participación tangible en los beneficios de los programas. Una estrategia para darles acceso a los beneficios sería considerarlos como parte del sistema de ejecución de la política en el nivel local y no como los consumidores de un artículo producido por alguien que les es ajeno. Esta estrategia podría convertir a los empleadores en proveedores competitivos de servicio. También permitiría incorporarlos en una relación formal de negociación con los patrocinadores del CFTA y los administradores del sistema escolar, cuando el problema fuera el de determinar la asignación de fondos en el nivel local. O bien, podría exigir la constitución de alguna instancia equivalente a un consejo escolar-laboral en el nivel más bajo del sistema, que tuviera control directo de cierta cantidad de recursos financieros para desarrollar los programas y las tareas de incremento del conocimiento. Para lograr que

los empleadores modifiquen sus actitudes hacia los jóvenes que ingresan en la fuerza de trabajo es preciso incorporarlos en una relación de la que puedan esperar beneficios.

Así pues, los temas centrales en la formulación de una política federal de empleo juvenil no son los que se refieren a la asignación de recursos para el cumplimiento de objetivos nacionales a menudo incompatibles, ni a la manera en la que el gobierno federal puede manipular otros niveles de gobierno para lograr esos objetivos. Los problemas cruciales son los concernientes a la ubicación precisa de los individuos más cercanos a los problemas, en el confuso ámbito de relaciones que caracterizan al nivel de la operación directa, así como los que atañen a los recursos que los individuos requieren para resolver los problemas. La lógica del diseño retrospectivo pretende enlazar directamente las decisiones políticas con el punto exacto en el que sus efectos se manifiestan.