

- Weiss, Carol H., y Michael Bucuvalas, 1980, *Social Science Research and Decision Making*, Nueva York: Columbia University Press.
- White, Michael J., Michael Radnor y David Tanski (comps.), 1975, *Management and Policy Science in American Government*, Lexington Mass.: Lexington Books.
- Wilde, James, 1979, *Policy Analysis for Public Decisions*, Duxbury, Mass.: Duxbury Press.

CARPETA 64  
LECTURA  
BIBLIOTECA

## XVIII. LA IMPLEMENTACIÓN: UNA RESEÑA Y UN MARCO QUE SE SUGIERE

HELEN INGRAM

DESDE 1973, cuando Pressman y Wildavsky bautizaron un área de estudio naciente con el nombre de *implementación* (*implementation*), han ocurrido un crecimiento y un desarrollo prodigiosos (Pressman y Wildavsky, 1973, 1979, 1984). La laguna existente entre los politólogos en lo tocante a entender la política pública, que Erwin C. Hargrove llamó en cierta ocasión el "eslabón perdido", se ha llenado ahora de artículos de revistas, libros y textos.<sup>1</sup> La popularidad de los estudios de implementación ha hecho que los investigadores de la política pública, que anteriormente centraban su atención casi exclusivamente en la política de la elaboración de leyes, consideren en la actualidad lo que ocurre después de que las leyes son promulgadas. Además, los politólogos que estudian la implementación han renovado su apreciación de la herencia intelectual del estudio de la administración pública. Administrar e implementar tienen grandes semejanzas, y mientras que los investigadores de la implementación tienden a destacar las políticas antes que la organización, como lo hacen los investigadores de la administración pública, en todo estudio de la implementación se utilizan en gran medida las ideas clásicas y contemporáneas de la administración pública (Hargrove, 1980, p. 3; Sabatier y Mazmanian, 1983, p. 143).

Aunque el crecimiento desmesurado de la población bibliográfica de estudios de la implementación ha ayudado mucho a incrementar el enfoque de las implicaciones de la administración en las políticas, el campo de la implementación no ha alcanzado todavía la claridad conceptual. Los investigadores de la implementación muestran grandes diferencias en varios aspectos cruciales y han criticado la escasez de teoría (Hargrove, 1980) y de verificación empírica (Goggin, 1986). Sin embargo, este campo está dando muestras de una madurez creciente. Está surgiendo cierta convergencia de opinión sobre cuestiones conceptuales (Sabatier, 1986); además, junto con la serie de estudios de casos particulares sin teoría del que algunos se han quejado (Hargrove, 1980, p. 2; Ingram, 1987), la bibliografía de la implementación está incluyendo ya una teoría

<sup>1</sup> Sabatier y Mazmanian (1983) aportan una buena visión panorámica.

explicativa y predictiva. Este capítulo tiene dos propósitos: a) reseñar los términos de la controversia dentro de la bibliografía de la implementación, y b) desarrollar un marco flexible para identificar las variables más decisivas que afectan la implementación de clases particulares de políticas y los criterios apropiados para evaluar cada clase de política.

#### PROBLEMAS CONCEPTUALES EN LA BIBLIOGRAFÍA DE LA IMPLEMENTACIÓN

##### *Identificación y evaluación de la implementación*

El interés por la implementación surgió como un subproducto del renovado interés por la esencia de la política entre los politólogos de la era posconductista (Ripley, 1985, p. 16). Dos volúmenes compilados por los eminentes investigadores Austin Ranney (1968) e Ira Sharkansky (1970) señalaron que se había vuelto legítimo que los politólogos relacionaran el contenido de las políticas con las características del proceso de elaboración de políticas. En los ensayos de estos dos volúmenes iniciales se trataba el contenido de las políticas en términos del lenguaje estatutario y los resultados putativos, no como surgían de la acción gubernamental. Sin embargo, el interés por el contenido de las políticas llevó a los investigadores a cuestionar por qué los números de los programas de la Gran Sociedad aprobados por el Congreso no estaban obteniendo los resultados esperados después de su administración. Pressman y Wildavsky (1973, 1979, 1984) esperaban mejorar la actuación gubernamental mediante estudios de la implementación. "Concentrándonos en la implementación de los programas, así como en su inicio, debiéramos poder incrementar la probabilidad de que las promesas de las políticas se cumplieran" (1984, p. 6).

Resulta irónico que los estudios de la implementación hayan ejemplificado su propia lección: las políticas vagas y contradictorias son difíciles de implementar. La implementación es en muchos sentidos un tema resbaloso (Majone y Wildavsky, 1979, p. 164). Las diferencias existentes entre los investigadores se han agrupado a veces en los enfoques "de arriba abajo" o de "abajo arriba" (Sabatier, 1986), pero en realidad los desacuerdos tienen varias dimensiones. Ni siquiera se sabe dónde principia y dónde termina la implementación. Comúnmente se habla de la implementación como de una etapa, pero las fronteras no están claras. Los autores varían en su selección de los factores críticos que afectan la implementación. Los criterios de evaluación del éxito de la implementación entran en conflicto; además, la ruta más simple, más directa para los estudios de la implementación, ha resultado engañosa.

##### *Dónde empieza la implementación*

Varios investigadores de la implementación establecen una diferencia conceptual entre la formulación de políticas y la implementación de políticas, lo que para ellos significa poner en práctica una decisión previa (Sabatier, 1986, p. 31; Sabatier y Mazmanian, 1983, p. 145). Cronológicamente, se piensa que la implementación ocurre "tras adoptar una política y antes de hacer rutinarias las operaciones, actividades y tareas gobernadas por la política" (Schneider, 1982, p. 716). Se satisfacen los instintos democráticos cuando se marca el inicio de la implementación tras el final de la elaboración de una política. La separación de la política frente a la administración, y del papel que desempeñan los órganos legislativos frente a las agencias administrativas, es un valor profundamente arraigado en el espíritu estadounidense, ya que se relaciona con la rendición de cuentas ante el pueblo y la limitación de la discreción burocrática (Sabatier, 1986, p. 31). Además, el tratamiento de las metas o las intenciones de las políticas como datos da a los investigadores de la implementación una pauta clara para medir el grado del logro (Sabatier y Mazmanian, 1983, p. 147).

A pesar de la atracción instintiva y la conveniencia operativa de empezar los estudios de implementación con un estatuto que establece la política, los críticos de este enfoque han planteado serias dudas. Sostienen que los investigadores de la implementación debieran empezar por concentrarse en lo que influya en realidad sobre la acción. Si se parte de la política entregada a los implementadores a través de un estatuto, se distorsionará la realidad.

Los estatutos son a menudo tan vagos, generales y contradictorios que proveen una discreción de implementación muy reducida; además, las declaraciones de políticas pueden relacionarse deficientemente con las acciones de las políticas. Michael Lipsky (1978), entre otros, ha puesto en tela de duda que los objetivos enunciados de las políticas puedan tomarse como dotados de autoridad. Lipsky sugiere que, en vez de iniciar el análisis con la política o el estatuto, sería mucho mejor observar el comportamiento de los ejecutores de las políticas como actores primordiales y luego analizar los factores estructurales y personales que influyen sobre el comportamiento. Berman y McLaughlin (1978) conceden mucho más crédito a las influencias localizadas al nivel de las bases que a la dirección política proveniente de los estatutos, para explicar la implementación de las innovaciones educativas.

Las políticas evolucionan de continuo, en lugar de establecerse inicialmente y quizá reformularse después. Angela Browne y Aaron Wildavsky (1984, p. 208) conciben la implementación como un proceso de

adaptación mutua en el que políticas y programas se adaptan a su ambiente y se alteran de manera recíproca. En lugar del marco de "proyección hacia adelante" sugerido por el punto de partida de una declaración de intención del Congreso y la proyección del cumplimiento con el mandato original, Richard Elmore (1982, p. 19) ha sugerido que la "proyección hacia atrás" permitirá entender de manera más realista la implementación. Este enfoque parte de la implementación más próxima al problema y rastrea hacia atrás las influencias sobre la acción.

Los investigadores de la implementación debieran seleccionar su punto de partida tratando de servir a la meta final del mejoramiento de las políticas. Walter Williams (1982) sostiene que "una cuestión básica es la medida en que los estudios de la implementación pueden generar una información 'pertinente, correcta y oportuna' para ayudar a quienes formulan y ejecutan las políticas" (p. 1). Un concepto de la implementación que separe la formulación de políticas de su implementación no puede ayudar a la política porque sus objetivos se han convertido en sus condiciones previas. En vez de terminar con una implementación más eficaz, aparentemente se considera necesario empezar con la especificación de la clase de estatuto de qué se trata (Browne y Wildavsky, 1984, p. 231).

Se dice que la implementación efectiva está parcialmente preordenada por la fuerza del estatuto, incluidos una delineación y un ordenamiento claros de objetivos carentes de ambigüedad. Pero quizá no sea útil que los investigadores de la implementación basen sus esperanzas en algo raro (Mazmanian y Sabatier, 1983, p. 22). Los politólogos han observado desde hace largo tiempo la propensión del Congreso a promulgar leyes vagas e internamente contradictorias. Eludiendo los objetivos explícitos de las políticas y delegando las elecciones difíciles a las burocracias federales, los miembros del Congreso obtienen un apoyo de base más amplia y tienen mayor margen de acción para culpar a las agencias federales cuando no se cumplen las intenciones de las políticas. Si se prescribe una legislación clara para solucionar los problemas de la implementación, quizá se eluda el problema. En la mayoría de los casos no se pueden resolver por completo los desacuerdos en una etapa inicial del proceso legislativo, de modo que se sigan claras directrices estatutarias (Rein y Rabinovitz, 1978, p. 324). Si el Congreso se limitara a legislar sólo en las áreas en las que puede hablar claramente, la agenda legislativa sería muy corta. Además, se eliminaría gran parte del aprendizaje y de los logros que acompañan a la implementación de estatutos poco claros (Van Horn, 1979, p. 161).

### *Dónde termina la implementación*

Algunos investigadores de la implementación están a favor de terminar el análisis antes de que ocurran los resultados finales. Van Horn (1979, pp. 9-10) sostiene que el análisis de la implementación debiera ocuparse sólo de medir el grado en que los productos de las agencias implementadoras corresponden a diversos objetivos, no la influencia final de la política sobre los grupos destinatarios. Schneider (1982) considera la implementación una fase del ciclo vital de las políticas y calcula su terminación cuando las políticas nuevas se han convertido en un procedimiento rutinario. Sin embargo, como señalan Mazmanian y Sabatier (1983, p. 148), cuando se terminan los estudios de la implementación antes que los efectos de las políticas, se excluyen algunos de los aspectos más interesantes del análisis de la implementación: la adecuación de la teoría causal subyacente y el grado de cumplimiento de los grupos destinatarios. Además, tal análisis truncado abre la posibilidad no muy útil de que haya una buena implementación y malos resultados, o de hacer con gran eficacia algo que no es apropiado.

### *Determinantes críticos de la implementación*

Entre las contribuciones más importantes de la bibliografía de la implementación se encuentra un incremento de la sensibilidad al gran número de factores que pueden afectar adversamente la implementación. Pressman y Wildavsky expresaron su preocupación en 1973:

La gente parece creer ahora que la implementación debe ser fácil; por lo tanto, se molesta cuando los eventos esperados no ocurren o resultan mal. Consideraríamos afortunados nuestros esfuerzos si más personas empezaran a entender que la implementación, en las mejores circunstancias, es muy difícil. En consecuencia, se sorprenderían agradablemente cuando ocurrieran en realidad algunas cosas buenas (p. xiii).

En cuanto la investigación académica empezó a aclarar uno tras otro los factores críticos que afectan la implementación, surgió una lista impresionante.

Señalamos antes que la adecuación de la teoría causal incorporada en la ley es un factor importante. Las leyes incorporan implícitamente ciertas teorías causales que pronostican la reacción de los grupos destinatarios ante ciertos incentivos. También formulan ciertos supuestos acerca de la operación de los sistemas físicos y económicos. Las nociones falsas de relaciones causales supuestamente existentes en la ley podrían

agravar los problemas de la implementación (Pressman y Wildavsky, 1984, p. 147). Por ejemplo, es posible que no exista ningún nivel de umbral de la contaminación aérea, por debajo del cual no se vea afectada la salud humana, mientras que las normas ambientales incluidas en la Ley de Aire Limpio de 1970 suponen la existencia de tal umbral. En esos casos, la realidad física afecta la implementación tanto como a los mandatos legales.

Muchos descubrimientos de factores que afectan la implementación no eran realmente nuevos sino reformulaciones de ideas de la administración pública referentes al comportamiento y las relaciones burocráticas en el sistema federal. La principal característica distintiva del análisis de la implementación era su interés fundamental por las consecuencias de las políticas, antes que por las estructuras o los procesos. Por ejemplo, Pressman y Wildavsky (1984, p. 147) observaron el mismo sistema interagencial laxamente unido que habían estudiado durante largo tiempo los investigadores de la administración pública; pero de su análisis llegaron a ciertas conclusiones orientadas hacia las políticas. Afirmaron que la multiplicidad de los puntos de decisión introduce una gran complejidad en la acción conjunta, lo que destruye la intención de las políticas. Se identificó el carácter directo y simple como algo decisivo para la implementación.

Van Meter y Van Horn (1975, p. 447) fueron más allá de las metáforas estructurales comunes que han dominado la investigación del federalismo, para poner al descubierto las relaciones de las políticas. En vez de pintar imágenes de pasteles de mármol o líneas de huelguistas, estos autores se concentraron en las comunicaciones interorganizacionales y las actividades de ejecución relacionadas con las políticas. Junto con las políticas poco claras y vagas, concluyó Van Horn en 1979 (p. 163), la autonomía fundamental de que disfrutaban los gobiernos estatales y locales en el sistema federal es la explicación principal de la trascendencia mínima de las leyes públicas y las agencias federales encargadas de la implementación. Se identificaron como críticas las características de las agencias implementadoras, las predisposiciones de los aplicadores individuales y sus recursos, entre otras cosas.

Al igual que Van Meter y Van Horn, Milbrey McLaughlin (1976) identificó como decisivos a los implementadores más cercanos a la acción y a su ambiente inmediato. "El grado del interés, compromiso y apoyo revelado por los actores principales ejerció una gran influencia sobre las probabilidades de éxito" (pp. 167-180). El contexto en el que operaban estos implementadores surgió como algo muy importante en el estudio de Rand sobre las innovaciones educativas del que obtuvo McLaughlin sus conclusiones. Ese estudio caracterizó los aspectos organizacionales

de escuelas y distritos y determinó que estas variables contextuales se relacionaban con la eficacia de la implementación de las innovaciones. Además, las estrategias de la implementación y los elementos organizacionales fijos estaban interrelacionados (Berman, 1980, p. 213). La presencia de un empresario de la implementación puede establecer una diferencia crucial en ciertas situaciones locales. Levin y Ferman (1985) destacan que el liderazgo puede ser la importante mano política oculta que guía los intereses desorganizados y dispares para que converjan en el apoyo a la implementación de las políticas.

El monitoreo externo del proceso de implementación fue una variable crucial descubierta por Eugene Bardach (1977, pp. 268-283) en *The Implementation Game*. Lo que Bardach llama "un arreglador", un importante legislador u oficial ejecutivo que controla recursos para monitorear de cerca e intervenir casi de modo continuo, puede facilitar notablemente la acción. Browning, Marshall y Tabb (1984, 237) refuerzan la importancia de la dimensión temporal para que no se pasen por alto las adaptaciones evolutivas que ocurren en diversos niveles de contienda gubernamental en el sistema intergubernamental.

A medida que se han multiplicado los estudios de la implementación, ha crecido la lista de las variables que los afectan. El tratamiento más completo de los factores puede encontrarse en la obra de Mazmanian y Sabatier (1983, p. 22). Estos autores identifican 17 variables independientes resumidas en tres rubros: la tratabilidad del problema, la capacidad del estatuto para estructurar la implementación y las variables no estatutarias. En su intento por considerarlo todo, la lista elaborada por Mazmanian y Sabatier pierde parsimonia y se vuelve demasiado embrollada para utilizarla como un marco del análisis. No se puede pronosticar cuáles variables tenderán a ser las más importantes en cuáles circunstancias (véase la crítica de Browne y Wildavsky, 1984, p. 229; Hargrove, 1980, p. 2; Wagner, 1986, p. 12). Habiendo encontrado una plenitud difícil de igualar, los subsecuentes investigadores de la implementación están encontrando rendimientos decrecientes en la adición de nuevos factores a la lista. Por el contrario, el desafío se ha vuelto claramente el desarrollo de teorías o modelos causales asociados con los resultados de la implementación y la verificación empírica de esas teorías (Goggin, 1986).

Los investigadores que han usado la tipología de políticas de Lowi (1964, 1972) han avanzado considerablemente en el campo teórico. El argumento de investigadores como Ripley y Franklin (1986), Hargrove (1980) y Meier (1987) es que el modelo de los beneficios y los costos de las políticas determina en gran medida las relaciones que surgen de la implementación y el éxito de ésta. La implementación varía según el

CUADRO XVIII.1. Relaciones entre los actores y el éxito de la implementación por tipo de política

Tipo de política	Naturaleza de la relación entre los actores	Dificultad relativa del éxito de la implementación	Proceso crítico para el éxito de la implementación
Distributiva <sup>a</sup>	<p>Burocracia federal (central y regional) interesada principalmente en la suavidad del proceso y la ausencia de quejas.</p> <p>La burocracia federal central está cerca de los grupos nacionales representativos de los beneficiarios.</p> <p>Las burocracias federales de campo, del Estado y locales están cerca de los grupos locales representativos de los beneficiarios.</p> <p>Nivel general del conflicto: bajo.</p>	Baja	Administración del sistema y operación de rutinas para entregar los bienes.
Competitiva reguladora <sup>b</sup>	<p>Burocracia federal interesada principalmente en la suavidad del proceso y la ausencia de quejas.</p> <p>La burocracia federal central mantiene una distancia formal frente a intereses rivales; puede trabajar de cerca, informalmente.</p> <p>Nivel general del conflicto: bajo con breves rachas más altas.</p>	Moderada	Operación de rutinas para la toma de decisiones y la revisión de la actuación.
Protectora reguladora <sup>c</sup>	<p>Burocracia federal interesada principalmente en la suavidad del proceso y la ausencia de quejas.</p> <p>La burocracia federal central en relación de adversario con los clientes restringidos y una relación amistosa con los beneficiarios, o viceversa.</p>	Moderada	Participación de implementadores federales para hacer efectivas las restricciones.
Redistributiva <sup>d</sup>	<p>Nivel general del conflicto: moderado con algunas rachas sostenidas más altas.</p> <p>Burocracia federal (central y regional) interesada principalmente en la suavidad del proceso y la ausencia de quejas; puede promover algunos esfuerzos de evaluación del proceso y la trascendencia.</p> <p>La burocracia federal central tiene una relación distante, impersonal, con los beneficiarios y los clientes restringidos.</p> <p>Las burocracias estatales y locales tienen estrechas relaciones con los beneficiarios: a veces amistosas, a veces hostiles.</p> <p>Nivel general del conflicto: de moderado a alto.</p>	Elevada	Negociación de las relaciones entre burocratas y beneficiarios.

<sup>a</sup> Distribuye beneficios que ayudan a los intereses.

<sup>b</sup> Regula la competencia para asegurar el servicio o el bien público.

<sup>c</sup> Impone costos a la acción privada para proteger al público.

<sup>d</sup> Reasigna valores de una clase amplia a otra.

FUENTE: Ripley y Franklin, 1986.

tipo de política de que se trate. El cuadro XVIII.1 registra los aspectos esenciales del argumento.

Desde la perspectiva de explicar las dificultades de la implementación que probablemente se encontrarán en diferentes áreas de políticas, los estudios basados en la tipología de las políticas son extremadamente útiles. Pero no lo son tanto como quisiéramos para guiar la implementación hacia el desarrollo y el mejoramiento. Para que los estudios de la implementación mejoren las políticas es necesario que sugieran cuáles medios o mecanismos podrían operar en áreas donde el riesgo del fracaso es de moderado a alto.

#### *Criterios de la evaluación*

El criterio más simple, y el más frecuentemente empleado en la bibliografía de la implementación, es la satisfacción de las metas prescritas estatutariamente (Mazmanian y Sabatier, 1983; Van Horn, 1979). Sin embargo, cuando el proceso de la implementación debe tomar en cuenta el carácter vago, inconsistente y contradictorio de la legislación, no puede ser directo. Como señalan Majone y Wildavsky (1984):

Una traducción fiel de una idea o una teoría de política mal formada generaría todas las inconsistencias, inadecuaciones y/o consecuencias desafortunadas inherentes en la concepción original. Una interpretación incorrecta ocultaría todos los defectos lógicos y/o alteraría los elementos de tal modo que las consecuencias fueran más deseables que el plan original (p. 178).

Cuando se evalúan los resultados sólo en términos de las metas estatutarias explícitas se obtienen conclusiones parciales y/o incorrectas. Es posible que las políticas alcancen sus metas, pero que, como también promueven otras actividades, generen problemas más graves que los resueltos. La legislación crea a menudo expectativas inesperadas de servicios y actividades que muchas veces se expresan en formas inadecuadas o contraproducentes (Dexter, 1981, p. 417). A veces puede haber metas ocultas que se buscan pero no se hacen explícitas. La legislación puede tener funciones latentes y no específicas que pueden realizarse mediante la implementación, aunque no se alcancen las metas manifiestas (Jennings, 1980).

Ann Schneider (1982, pp. 726-729) sugiere criterios relativos preguntando: "¿bueno comparado con qué?" Sugiere esta autora varias posibilidades. Una posibilidad es comparar el nivel de actuación de una agencia bajo una nueva política con las operaciones bajo la política anterior. O bien, puede yuxtaponerse la actuación de las agencias bajo

una política a la actuación de la misma clase de agencia bajo una política diferente. Alternativamente, en lugar de preocuparse por las normas, puede hacerse hincapié en el mejoramiento.

Hay una buena implementación cuando el proceso de implementación introduce un mejoramiento. La medición del mejoramiento y el progreso incluye la evaluación de políticas en los estudios de la implementación, esta última da la experiencia que se evalúa, y a su vez los implementadores forman el mercado de la evaluación (Browne y Wildavsky, 1984, pp. 184-205). En conjunto, la implementación y la evaluación prescriben un proceso de evolución.

#### *Un marco flexible para los estudios de la implementación*

Como lo sugiere la reseña anterior, gran parte de la bibliografía de la implementación constituye una refutación de los enfoques directos, unidimensionales, de la implementación.<sup>2</sup> Los investigadores están llegando a reconocer que la experiencia de la implementación varía y que los enfoques adoptados por el analista deben adaptarse a las circunstancias particulares. El reto planteado a los implementadores depende en gran medida de los problemas que les transmiten los formuladores de políticas. El éxito de la implementación debe evaluarse en el contexto de problemas particulares, y los factores críticos que afectan la implementación variarán de acuerdo con lo que se busque. Los estudios de la implementación se beneficiarían de un marco amplio, flexible, que sintetice y ordene las ideas de la abundante bibliografía de la implementación.

#### *Un alcance amplio*

El análisis de la implementación debe ser suficientemente amplio para que incluya la formulación y la trascendencia de las políticas y sea, en consecuencia, realista y útil. La formulación, la implementación y los resultados de las políticas deben considerarse como una red sin costuras, no como un conjunto de etapas distintas, afectadas por variables separadas. Por lo tanto, conviene que se inicien los estudios de la implementación, como lo hacen Nakamura y Smallwood (1980), considerando el reto planteado a los formuladores.

Tal como se formulan, las políticas reflejan fielmente las clases de

<sup>2</sup> Los enfoques simplificados de la implementación se han llamado programados, sistémicos o modelos de arriba abajo.

costos que imponen a los elaboradores de políticas. Salisbury y Heinz (1970, p. 47) exploraron la relación entre las políticas y los costos de la toma de decisiones impuesta a los legisladores (véase también Nakamura y Smallwood, 1980; Rein y Rabinovitz, 1978). Estos autores separaron los costos en dos tipos básicos: los costos de la negociación y los costos de la información. Los *costos de la negociación* son los de llegar a un acuerdo, incluidos los costos del descubrimiento de la distribución de las preferencias valorativas entre otras, y los del esfuerzo necesario para construir una posición aceptada por las partes. Los costos de la negociación son bajos cuando está claro cuáles intereses se hallan en juego y existe un consenso entre los interesados o un predominio del apoyo en favor de objetivos de políticas particulares. Los *costos de la información* se relacionan con el logro de información acerca de las conexiones operativas causales entre las acciones gubernamentales y las influencias y conexiones de las políticas entre las agencias involucradas. Los costos de la información son bajos cuando está claro que ciertas acciones gubernamentales tendrán resultados previsibles con pocas o ningunas consecuencias imprevistas o no buscadas. Aunque no se conozcan tales relaciones, los costos de la información son bajos cuando el Congreso tiene un alto nivel de confianza en la voluntad y la capacidad de la agencia administrativa para descubrir la información necesaria e implementar las políticas. El cuadro XVIII.2 muestra las clases de

CUADRO XVIII.2. *Costos de la toma de decisiones y la estructura de los estatutos*

	<i>Costos de la negociación</i>	
	<i>Bajos</i>	<i>Altos</i>
<i>Costos de la información</i>		
	Tipo 1:	Tipo 2:
Bajos	metas claras; flexibilidad procesal	metas abiertas; flexibilidad procesal
	Tipo 3:	Tipo 4:
Altos	metas claras; especificidad procesal	metas abiertas; especificidad procesal

NOTA: este cuadro combina conceptos tomados de Salisbury y Heinz (1970) y de Wagner (1986).

estatutos que tienden a surgir de diferentes distribuciones de los costos de la toma de decisiones.

Como ha sugerido inteligentemente Kathryn Wagner (1986), la implementación directa y rutinaria de un estatuto sólo se puede esperar cuando existen metas claras que guían a las agencias administrativas en la implementación, al mismo tiempo que el estatuto tiene una flexibilidad procesal suficiente para permitir que la agencia fije su propio calendario para la acción específica. Sin embargo, el cuadro XVIII.2 indica que tales estatutos tienden a surgir sólo cuando son bajos los costos de la negociación de un acuerdo y hay una información abundante acerca de la forma como podrían lograrse metas específicas (tipo 1). Si los costos de la negociación siguen siendo bajos, es decir, si hay un gran apoyo legislativo para el logro de una meta pero escasa información y una gran incertidumbre acerca del manejo del problema, es probable que el Congreso apruebe una legislación que fije la agencia y la tecnología, como ha ocurrido en el campo ambiental. Es posible que el Congreso deba dejar cierto grado de discreción a la agencia por lo que toca a la definición de las normas, pero ese margen está estrictamente circunscrito por calendarios y fechas de cumplimiento específicas, con escasa flexibilidad procesal (tipo 3). Aunque no se conozca la tecnología específica que pueda utilizarse para alcanzar las metas de la calidad ambiental, el Congreso fija deliberadamente ciertos objetivos por encima de lo que se sabe alcanzable, a fin de forzar los desarrollos tecnológicos. Así como un instructor universitario sabe lo que debe enseñarse pero se siente inseguro acerca de la implementación de los estudiantes o la pedagogía apropiada, el Congreso está administrando a la burocracia muchos "exámenes", mediante la especificidad procesal, a fin de monitorear su progreso.

La clase de estatuto que el Congreso tenderá a promulgar cambia considerablemente cuando los costos de la negociación son elevados. Si es difícil ponerse de acuerdo sobre las metas de las políticas, el Congreso tenderá a optar por ser vago y general, dejando a la burocracia la tarea de forjar el acuerdo. Salisbury y Heinz (1970) hablan aquí de una decisión estructural que simplemente establece estructuras de autoridad o reglas que guíen las negociaciones futuras. Pueden encontrarse algunos ejemplos de tales decisiones estructurales en la legislación regulativa convencional, como las que prescriben los mercados de valores, y en muchos de los programas de la Gran Sociedad, como el Primer Empujón (Head Start) y el Cuerpo de Empleados (Job Corps).

Las burocracias que reciben autoridad de las decisiones estructurales pueden obtener una discreción grande o pequeña, dependiendo de la naturaleza de la información disponible sobre esa materia. Cuando el



Congreso se siente seguro acerca de cómo puede tratarse el problema y no desconfía de los conocimientos de la agencia implementadora, otorgará una discreción amplia (tipo 2). Por ejemplo, el Congreso no ha tenido reparos para otorgar a la Junta de la Reserva Federal una gran autonomía en la fijación de objetivos y medios. En otros casos, el Congreso puede sentirse nervioso acerca de la influencia incierta de las acciones sobre el electorado y carecer de confianza en los conocimientos de la agencia implementadora. En consecuencia, se otorgará a la agencia escasa flexibilidad en lo tocante a acciones determinadas (tipo 4). Pueden volverse específicos los calendarios, las distribuciones de recursos particulares y los procedimientos para la toma de decisiones y de enmiendas. Vemos algunos ejemplos en los casos de la Food and Drug Administration y la Occupational Safety and Health Administration. Varios programas de subsidios encajan también en el tipo 4. Cuando persiguen metas vagas y generales, las agencias implementadoras deben satisfacer muchos requerimientos específicos y seguir detalladas reglas de información.

#### *Enfoques y criterios apropiados*

El criterio apropiado para evaluar la actuación es el desarrollo y el mejoramiento de las políticas. Como ha señalado Wildavsky (1979), los problemas de políticas se resuelven raras veces: sólo se trabaja en ellos. Además, los esfuerzos que se hacen para resolver un problema originan a menudo otros problemas a causa de las consecuencias negativas y a veces ocultas de las acciones. Raras veces se sigue el curso más directo para solucionar los problemas por falta de acuerdo, capacidad inadecuada o preocupación por los efectos secundarios nocivos. Debe buscarse no la mejor solución ideal sino una que se pueda aplicar y convenir. El desarrollo y el mejoramiento significan que la búsqueda se volverá menos difícil con el paso del tiempo. Por ende, la prueba del éxito de la implementación no es tanto el cumplimiento de objetivos relacionados con problemas específicos como el hecho de que los problemas resultantes sean preferibles a los problemas iniciales.

La aprobación de un estatuto por parte del Congreso debe verse como un punto de referencia para medir no el logro de los objetivos incorporados sino el avance hacia políticas realizables y convenientes. Los estatutos son predisposiciones que señalan no solamente lo que deben hacer los implementadores sino sobre todo la información adicional o la formación de consenso que se requieren para llegar a una condición en la cual los problemas sean preferibles (es decir, más tratables) a los que les precedieron.

Dependiendo de las tareas que se encomienden a los implementadores en virtud de la estructura del estatuto, el proceso de implementación tenderá a seguir diferentes enfoques o modelos. Además, deben implementarse distintos criterios de evaluación a las tareas implícitas en la estructura estatutaria. El cuadro XVIII.3 muestra los modelos y los criterios analíticos asociados con cada tipo estatutario del cuadro XVIII.2. La hilera 1 sugiere que, para el estatuto idealizado que se basa en muchas de las condiciones necesarias para la implementación exitosa de las políticas, resulta razonable emplear un control de mando o un marco de proyección hacia adelante para analizar la implementación, y comparar los logros con las metas estatutarias como criterios del éxito.

CUADRO XVIII.3. *Enfoques y criterios de evaluación apropiados para diversos tipos de estructuras estatutarias*

<i>Tipo de estatuto</i>	<i>Enfoque</i>	<i>Criterios</i>
Tipo 1	Control de mando; programado	Logro de metas
Tipo 2	Nivel de la calle; adaptable	Creatividad e iniciativa burocráticas
Tipo 3	Vigilancia y reformulación	Aprendizaje de políticas
Tipo 4	Regateo	Acuerdo y apoyo

La hilera 2 presenta la situación estatutaria muy diferente en que las metas son vagas y se otorga flexibilidad a los implementadores. En esta situación, como sugiere Lipsky (1978), el estatuto será inadecuado y el análisis de la implementación deberá concentrarse en factores próximos al implementador. La proyección hacia atrás se convierte en una estrategia analítica apropiada. Dado que el logro de los objetivos de las políticas depende sobre todo de la sinergia que ocurre a nivel local, deberá evaluarse la implementación en términos de la creatividad y la iniciativa.

La hilera 3 presenta una situación estatutaria conocida para los investigadores de la política ambiental. Se entregan a los implementadores metas ambiciosas y objetivos y fechas de terminación específicos. La formulación y la implementación de las políticas se convierten en etapas entremezcladas con un involucramiento legislativo continuo en las actividades de la agencia. La prueba que debe aplicarse en esta situa-



ción es la medida del aprendizaje de políticas. La implementación puede considerarse exitosa si la política genera gran información adicional acerca del problema, relaciones operativas de causa-efecto y más seguridad acerca de la capacidad administrativa.

La hilera 4 plantea a los implementadores el reto de forjar un acuerdo que no existía cuando se formuló la política, de modo que sus metas son vagas. Los implementadores tienen también la carga de eliminar la falta de información y la incertidumbre acerca de las consecuencias que llevaron a los formuladores a imponer restricciones procesales. Algunos programas reguladores y de subsidios tienen metas vagas, pero requerimientos específicos en materia de reportaje, monitoreo y auditoría. Es probable que un modelo de regateo de la implementación sea el más apropiado aquí, con negociaciones entre los intereses involucrados en la implementación (Ingram, 1977). El regateo conduce a la formulación de metas para obtener un apoyo amplio. Los procedimientos específicos generan información acerca de la eficiencia, la justicia y la equidad de la acción de la dependencia y su influencia. Dado que el problema de la política es la falta de acuerdo, certeza y seguridad, la implementación podrá considerarse productiva si genera mayores niveles de consenso sobre esa política.

En resumen, gran parte de la controversia acerca de dónde empieza y dónde termina la implementación, cuál marco deberá implementarse y cómo deberá medirse el éxito puede manejarse en dos formas: primera, en lo tocante a la implementación debe adoptarse una perspectiva amplia, incorporando tanto la formulación de políticas como los resultados de las políticas, y segunda, los marcos y los criterios de evaluación deben ser sensibles a la clase de problema de implementación planteado por la naturaleza del estatuto o de la política que se esté implementando. Los analistas deben ajustar sus recursos al problema analítico.

#### *Determinantes variables de la implementación*

La dificultad del trabajo de muchos investigadores de la implementación que tratan de identificar los determinantes decisivos de la implementación ha sido que la lista es demasiado inclusiva y carece de parsimonia o que los factores identificados son peculiares del caso en cuestión. El marco flexible ofrecido aquí sugiere que el analista de la implementación debe escoger factores en forma estratégica, esperando condiciones cruciales para que la implementación varíe. El cambio de implementación tenderá a asociarse con lo que se esté buscando con la política (Nakamura y Smallwood, 1980, p. 114). Dependiendo de las caracteris-

CUADRO XVIII.4. Asociación de los tipos de estructuras estatutarias con grupos principales de variables que afectan la implementación

	Capacidad administrativa	
	Menos importante	Decisiva
<i>Relaciones con la clientela</i>		
Menos importantes	Tipo 1	Tipo 3
Decisivas	Tipo 4	Tipo 2

ticas de la política que se esté implementando, pueden surgir dos clases básicas de problemas.<sup>3</sup> Primera, es posible que la agencia implementadora carezca de la voluntad, la competencia, la habilidad y los recursos necesarios para la implementación. Segunda, la agencia implementadora debe triunfar en la política de la clientela. Debe evitar verse dominada o capturada por un solo grupo de clientela que gane el monopolio de los beneficios que se proveen y eluda los costos que la agencia deba cobrar (Chubb, 1985, p. 290). También debe evitar las marcadas divisiones entre los clientes, que producen estancamientos. Los retos vinculados a la capacidad administrativa o las relaciones con la clientela y las estrategias que emplean las agencias para tratarlas se entremezclan en la administración diaria. Las agencias poseedoras de fuerza interna y recursos pueden afrontar también presiones externas de la clientela. Al mismo tiempo, la estructura de políticas particulares obliga a las agencias a emplear estrategias de negociación o conocimientos burocráticos. El cuadro XVIII.4 indica cómo se asocian los problemas o los grupos de variables decisivas con las estructuras estatutarias presentadas en el cuadro XVIII.2.

El cuadro XVIII.4 sugiere que cuando una agencia tiene metas claras y flexibilidad procesal, no predominarán los problemas administrativos o de clientela y no se espera que ninguno de ellos rebese a la agencia. Descartando cambios en el ambiente más general de la política, los problemas de la implementación no debieran ser graves (tipo 1). Pero cuando la agencia afronta una especificidad procesal, se introducen graves problemas administrativos en la implementación. La burocracia se ve presionada para que descubra medios de satisfacción de estrictas fechas finales o para que desarrolle una inteligencia que pueda usarse en la

<sup>3</sup> Hay una obvia semejanza entre estos dos tipos de problemas y el imperativo racional/ burocrático y el imperativo consensual analizado en Rein y Rabinovitz (1978).

modificación de las políticas (tipo 3). Cuando las metas de una agencia no están claras, ésta se queda sola para defenderse entre intereses rivales. En tales circunstancias, el problema principal de la implementación será formular una estrategia para impedir la dominación o la captura (tipo 4). Cuando la estructura estatutaria provee metas abiertas y especificidad procesal, es probable que los problemas administrativos y los de clientela sean severos y deban examinarse al mismo tiempo (tipo 2). La creatividad empresarial de los líderes burocráticos será decisiva para la implementación.

### CONCLUSIÓN

Es probable que el desarrollo y la estimulación de un campo de investigación se mida mejor por el desorden y la ausencia de claridad conceptual que por el orden y el consenso sobre construcciones teóricas. A juzgar por estos criterios, el campo de la implementación es en verdad estimulante. Los investigadores de la implementación han diferido entre sí a propósito de muchos puntos fundamentales: cuándo se inicia y cuándo termina la etapa de la implementación, si la perspectiva apropiada para investigar la implementación es el permiso estatutario o son las acciones de los implementadores, cómo medir la buena implementación y cuáles son los factores decisivos que afectan la implementación. En este capítulo se han reseñado tales controversias y se ha adoptado una postura sobre la forma como debieran resolverse.

El cuadro XVIII.5 resume un marco flexible para el análisis de la implementación y se ofrece como una respuesta a las controversias y las críticas surgidas en la bibliografía de la implementación. El marco es amplio y abarca la naturaleza de los costos de decisión afrontados por los formuladores de políticas y los consiguientes retos de las políticas planteados a los implementadores mediante señales en la estructura estatutaria. El marco flexible ofrecido en el cuadro XVIII.5 salva las controversias surgidas en la bibliografía entre el enfoque de arriba abajo, el de abajo arriba, el programado, el adaptable y otros enfoques de la implementación, sosteniendo que los modelos de la implementación variarán con el reto planteado a la implementación por la estructura estatutaria. La fase de la implementación debe contribuir al mejoramiento de las políticas o a la evolución hacia problemas más tratables para los que haya respuestas más factibles y convenientes. Dado que la clase de logros necesarios para la evolución cambia de acuerdo con el modelo de implementación y la estructura del estatuto, deben variar también los criterios para evaluar la implementación.

CUADRO XVIII.5. Cuadro de resumen: marco flexible para el análisis de la implementación

<i>Naturaleza de los costos de decisión</i>	<i>Estructura del estatuto</i>	<i>Enfoque apropiado</i>	<i>Criterios para la evaluación</i>	<i>Variables decisivas que afectan la implementación</i>
Bajos costos de negociación/bajos costos de información	Metas claras; flexibilidad procesal	Control de mando; programado	Logro de metas	Cambios de las circunstancias externas o en el ambiente de las políticas
Altos costos de negociación/bajos costos de información	Metas abiertas; flexibilidad procesal	Adaptable; proyección hacia atrás	Creatividad a nivel de la base; modificación del comportamiento próximo a las políticas	Iniciativa burocrática; "arregladores" y "agentes dobles"
Bajos costos de negociación/altos costos de información	Metas claras; especificidad procesal	Vigilancia; reformulación de las políticas	Aprendizaje de las políticas	Capacidad administrativa
Altos costos de negociación/altos costos de información	Metas abiertas; especificidad procesal	Regateo	Amplio acuerdo y apoyo; evitación de la captura de la agencia	Relaciones con la clientela

En la bibliografía de la implementación abundan las controversias acerca de los factores más importantes para determinar el éxito o el fracaso de la implementación. El marco flexible presentado aquí prevé que distintos determinantes o grupos de variables asociados a la competencia administrativa o la sensibilidad ante la clientela asumirán la calidad crítica según la naturaleza del reto planteado a los implementadores.

Es probable que la implementación evolucione a través del tiempo, a medida que se realizan ciertas tareas de construcción de consenso o recolección de información y surgen otras. Por lo tanto, el marco flexible para el análisis de la implementación es dinámico. Cuando se alteran los costos de la decisión incorporados a la política, cambian también los modelos esperados de la implementación. Los enfoques analíticos y los criterios de evaluación de la implementación que emplean los analistas deben modificarse para adaptarse a las circunstancias cambiantes. Es posible, por ejemplo, que la implementación exitosa de un estatuto que al principio encaje en la última hilera del cuadro XVIII.5 se desplace más tarde hacia las circunstancias de la implementación señaladas en la penúltima hilera. En tales circunstancias, los analistas deberán cambiar su atención: del regateo entre intereses con metas opuestas a la capacidad administrativa de las agencias para recolectar información y crear confianza.

Por último, cierta evaluación global para entender la virtual efusión de la implementación entre los logros ha sido el vínculo que conllevan los estudios de la implementación entre los campos de la ciencia política y la administración pública. La investigación de la implementación ha sido el conducto por el cual se ha reincorporado a la ciencia política gran parte del material de la administración pública en una nueva formulación orientada hacia las políticas. No hay duda de que, antes de los años setenta, los politólogos se habían concentrado exclusivamente en la formulación de las políticas y, por ende, perdían gran parte de la significación política y de las políticas (Dexter, 1981, p. 420).

Los estudios de la implementación han mejorado también la apreciación de los factores que conducen al éxito y al fracaso de las políticas. Los primeros estudios de la implementación se preocupaban demasiado por el fracaso de las políticas y eran excesivamente pesimistas acerca de las probabilidades de que cualquier política se aplicara con éxito. Pero a medida que el campo ha madurado, se ha diluido la noción de que las políticas están predestinadas al fracaso (Goggin, 1986, p. 328). Ha llegado a reconocerse que los problemas de las políticas evolucionan, en lugar de resolverse.

Los estudios de la implementación han sensibilizado a sus lectores sobre las cargas que las políticas arrojan sobre la operación y el mante-

nimiento del sistema político. La carga ha llegado a entenderse no simplemente en términos de los recursos financieros, de personal y de otro tipo. Las políticas desafían también la capacidad del sistema para proveer un liderazgo creativo y forjar la convergencia de intereses. Sería reaccionaria la sugerencia de que sólo debieran implementarse las políticas de fácil implementación. Sería insensato aplicar políticas sin considerar las demandas que imponen a la capacidad gubernamental para tal implementación.

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bardach, Eugene, 1977, *The Implementation Game: What Happens When a Bill Becomes a Law*, Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Berman, Paul, 1980, "Thinking About Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations", en *Why Policies Succeed or Fail*, Helen M. Ingram y Dean E. Mann (comps.), Beverly Hills: Sage.
- , y Milbrey McLaughlin, 1978, "Implementation of Educational Innovation", *Educational Forum* 40: 345-370.
- Browne, Angela, y Aaron Wildavsky, 1984, "Implementation as Mutual Adaptation", en *Implementation*, Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky (comps.), Berkeley: University of California Press.
- Browning, Rufus, Dale Rogers Marshall y David Tabb, 1984, *Protest Is Not Enough*, Berkeley: University of California Press.
- Chubb, John E., 1985, "Excessive Regulation: The Case of Federal Aid to Education", *Political Science Quarterly* 11: 287-311.
- Dexter, Lewis Anthony, 1981, "Undesigned Consequences of Purposive Legislative Action: Alternatives to Implementation", *Journal of Public Policy* 1: 413-431.
- Elmore, Richard F., 1982, "Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions", en *Studying Implementation*, Walter Williams (comp.), Chatham, N. J.: Chatham House.
- Goggin, Malcolm L., 1986, "The 'Too Few Cases/Too Many Variables' Problem in Implementation Research", *Western Political Quarterly* 39: 328-347.
- Hargrove, Erwin C., 1980, *The Search for Implementation Theory*, Nashville: Vanderbilt University Institute for Policy Studies.
- Ingram, Helen M., 1977, "Policy Implementation Through Bargaining: The Case of Federal Grants-in-Aid", *Public Policy* 25: 499-526.
- , 1987, "Review of The Political Hand: Policy Implementation and Youth Employment Program", *American Political Science Review* 81: 640-641.
- Jennings, Edward T., 1980, "Urban Riots and Welfare Policy: A Test of the Piven-Cloward Theory", en *Why Policies Succeed or Fail*, Helen M. Ingram y Dean E. Mann (comps.), Beverly Hills: Sage.
- Levin, Martin A., y Barbara Ferman, 1985, *The Political Hand: Policy Implementation and Youth Employment Programs*, Nueva York: Pergamon.

