

EL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

*Omar Guerrero Orozco**

El yo es fuerte
en la medida
en que es activo.

ERICH FROMM (1900-1980).
Psicoanalista estadounidense de origen alemán.

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

* Licenciado en ciencias políticas y PhD. en administración pública, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México UNAM Profesor investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México.

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

En ambos casos, la solución implicaba la elaboración de un balance del desempeño del Estado de bienestar, que discerniera los pros y los contras, y ofreciera un producto neto de los progresos políticos, sociales y económicos, junto con las pérdidas proporcionales. Sin embargo, no se realizó este balance y, descartándose con gran rapidez una de las opciones del dilema, la elección recayó en el Estado neoliberal. Esta elección fue establecida dentro de un contexto ideológico en el cual se combina el propio neoliberalismo, la opción pública (*public choice*) y la privatización. Por consiguiente, no se sustentó en investigaciones científicas ni en elaboraciones metodológicas apegadas a la realidad. Tal como lo ha demostrado Bernardo Kliksberg, la ausencia de argumentos fue sustituida por mitos y dogmas alejados de cualquier evidencia científica o prueba empírica¹.

En este marco de mutaciones, fue patente la tendencia a encarar los problemas de la administración pública, y más comprensivamente, los problemas del Estado, bajo una óptica orientada al análisis económico, así como una perspectiva económica del análisis de *policy*². Este enfo-

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

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

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

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

EL PARADIGMA RACIONAL FORMAL DEL PROCESO DECISORIO

Una explicación posible del vacío de exploraciones de implementación en el enfoque de la reforma del Estado en Iberoamérica, es la permanencia del paradigma de racionalidad basado en un enfoque económico del proceso decisivo. Sus herramientas de aplicación y análisis siguen siendo la investigación de operaciones, la efectividad de costos y el análisis costo-beneficio, así como el análisis de sistemas y el presupuesto por programas. Todos estos elementos integran el PPBS (*Planning-Programming Budgeting System*) o sistema de Presupuestación por

planeación y programación, desarrollado primigeniamente en el Departamento de Defensa de Estados Unidos, en la década de los sesenta. Sobre el asunto, a finales de esta década Yehezkel Dror advirtió lo siguiente: “en esencia, estas reformas [de la administración pública en Estados Unidos] constituyen una invasión en la elaboración de decisiones públicas por parte de la economía”³.

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

DIFERENCIACIÓN ENTRE DECISIÓN Y *POLICY*

Dentro de la literatura actual sobre análisis de implementación, se nota un progreso respecto a la distinción conceptual entre decisión y *policy*, con saldos benéficos para el estudio de los problemas del gobierno. Se ha explicado que

“una decisión, en el sentido de la teoría de las decisiones, es la elección o juicio realizado con base en los datos disponibles entre cursos de acción bien

3 Yehezkel Dror, “Policy analysts: a new professional role in government”, *Public Administration Review*, vol. XXVIII, N° 3, septiembre-noviembre de 1967, pág.197.

definidos y cuyas consecuencias en varios estados de 'naturaleza' se comprenden razonablemente bien"⁴.

La elección se realiza dentro de una situación, que el decisor confronta *inmediatamente*, tomando como base, desde la situación *presente*, las consecuencias probables de cada curso de acción posible.

Como la decisión, una *policy* puede consistir en no hacer nada y, como inacción, puede evitar que se liberen recursos. La *policy* no se define por sí misma; es más bien una categoría analítica cuyos contenidos son determinados por el analista y no por el elaborador de las *policies* ni por la legislación o la administración. "Una política puede considerarse, en última instancia, como curso de acción o como inacción, en vez de acciones o decisiones específicas, y cómo tal curso puede ser percibido por el analista en cuestión"⁵.

La moderna literatura acerca del estudio de implementación ha inspirado una revisión de la teoría de las decisiones, e incluso una nueva lectura de uno de sus fundadores: Chester Barnard. Así, se ha encontrado que el célebre teórico de la administración se refería más a no *policies*, que a no decisiones, de acuerdo con el siguiente pasaje:

"el arte fino de la decisión ejecutiva consiste en no decidir cuestiones que son pertinentes sólo ahora, en no decidir prematuramente, en no elaborar decisiones que no puedan ser hechas efectivas y en no elaborar decisiones que otros podfan tomar"⁶.

Con base en planteamientos como éstos, se sabe que las *policies* tienen características propias que no están presentes en las decisiones, principalmente, las cualidades de deliberación, permanencia relativa y desarrollo doctrinal posible. La *policy* es el resultado de la acción humana, no de su designio, toda vez que, de acuerdo con Aaron Wildawsky, la expansión de la autonomía en el ambiente de las *policies* las está transformado en causa de sí mismas⁷.

4 Giandomenico, Majone. "Los usos del análisis de políticas", en Luis Aguilar, *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1978) pág. 346.

5 Hugh Heclo. "Review Article: Policy Analysis", *British Journal of Political Science*, N° 2, 1973, págs. 83-108.

6 Chester Barnard. *The functions of executive*, Harvard University Press, 1938, pág. 194. Hay que recalcar que Barnard deseó enfatizar este pasaje, pues fue impreso en cursivas.

7 Aaron, Wildawsky. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*, Boston, Little Brown, 1979, capítulo 3.

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

OPERACIÓN DEL MODELO DE *POLICY* RACIONAL

La construcción operativa del modelo de *policy* racional puede ser bien entendida bajo la perspectiva de los estudios del conflicto y la disuasión en la era nuclear⁸. Su planteamiento trasciende la idea de la preservación del balance entre dos potencias; se basa en lo que se llama el balance del terror y consiste en que la probabilidad de una guerra nuclear amenaza tanto a quien responde el ataque como a quien lo inicia. Atacar primero no garantiza estar a salvo de una respuesta igual. Dentro de este modelo, la opción de una acción significa que el gobierno escoge la que maximiza las metas y los objetivos estratégicos. La estrategia en sí es única, como única es la concepción de un gobierno unitario⁹. El actor es una nación o el gobierno, concebido como un agente decisor racional unitario que tiene un conjunto de metas explícitas, una variedad de opciones y una medida única para hacer la estimación de las consecuencias previsibles en cada opción. La acción es el resultado de una elección orientada a responder a un problema estratégico que se enfrenta. En el caso de la política exterior, un incentivo procede de las amenazas y oportunidades que ofrece el *mercado estratégico internacional* para que un Estado actúe. La solución al problema es el resultado que un gobierno ofrece, a través de sus representantes, para abordar dicho problema. La acción, como producto de una opción racional en este modelo, está integrada por metas y objetivos que se juzgan preponderantes (la política exterior, la seguridad y los intereses nacionales). También está integrada por cursos de acción para abordar el problema estratégico por consecuencias, en términos de beneficios y costos inherentes a las metas y objetivos estratégicos; y por la opción como elección racional que

-
- 8 Schelling, Thomas. *The strategy of conflict*, 2^a ed. Cambridge, Harvard University Press, 1980.
- 9 Graham, Allison. "Conceptual models and the Cuban missiles crisis", *The American Political Science Review*, vol. LXIII, N° 3, 1969, págs. 689-718. El modelo de *policy* racional se aborda en las págs. 691-698.

maximiza valores, es decir, que favorece el alcance de las metas y de los objetivos.

EL ANÁLISIS DE IMPLEMENTACIÓN DE *POLICY*

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

INTERPRETACIONES MERCANTILES DE LA IMPLEMENTACIÓN

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

Tampoco debe impresionarnos que, según el modelo racional de *policy*, se haya tendido a reducir los problemas de implementación a los mecanismos de mercado ni que haya autores que identifiquen la implementación como el mero diagnóstico de las patologías de las estructuras ajena al mercado; es decir, como un examen de los defectos causados por la ausencia de mercado. Por consiguiente, según esta perspectiva, la insolvencia de la organización administrativa puede aliviar mediante la virtual eficacia de la creación de cuasimercados, mismos que actúan sustituyendo a las organizaciones cuyo papel, se piensa, ha sido el de barreras a la implementación. Los resultados de la reforma del Estado en Iberoamérica, han mostrado la falacia de esta considera-

ción, pues los mercados han concentrado el capital, colaborando en la pauperización de la población y alimentando la inestabilidad social. La noción equívoca de las organizaciones como barreras para la implementación, una idea que comparten los economistas con otros analistas de formación profesional diferente, puede ser corregida, concibiendo a las organizaciones como el mejor vehículo para la implementación a partir del estudio de las relaciones que influyen determinantemente en la implementación en sí: las relaciones de autoridad¹⁰.

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

EL PROBLEMA DE LA IMPLEMENTACIÓN

El estudio de implementación ha dejado en claro la insuficiencia del análisis económico para la exploración de los problemas de la ejecución de *policy*, tal como lo explicó Dror en 1968. Por extensión, ha demostrado que la función de las organizaciones de la administración pública no consiste en obstruir el proceso de *policy*, sino en hacerlo fluir si las relaciones de autoridad están debidamente configuradas. Es la autoridad pervertida la que produce el formalismo, el ritualismo y el control administrativo rígido y, por consiguiente, los obstáculos a la implementación como instancias de veto¹¹. Estos estudios se iniciaron en Estados Unidos al principio de los años setenta, principalmente como consecuencia del fracaso de los programas sociales elaborados en aquella época¹².

Con objeto de lograr un campo conceptual aceptable, la implementación se definió de manera estricta, para ser distinguida de la administración y de otras categorías similares. Este esfuerzo de definición aún no

10 Elmore, Richard. "Backward mapping: implementación research and policy decision", *Political Science Quarterly*, vol.94, N° 4, 1979-1980, págs. 601-616.

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

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

termina. Sin embargo, existe a grandes rasgos el consenso de que la implementación es el vínculo entre la *policy* y su realización y que comprende a las acciones encaminadas al alcance de los objetivos previstos¹³. La literatura sobre el tema de la implementación parece ser escasa antes de 1973. En esta época hay que destacar el trabajo de Martha Derthik sobre el programa de renovación habitacional en varias ciudades de Estados Unidos. Sin embargo, las primeras concepciones científicas fueron elaboradas a partir del año mencionado por Douglas Bunker, Thomas Smith, Jeffrey Pressman y Aaron Wildawsky.

Como otros campos del saber en ciencias de *policy*, que se distingue por un formidable debate que ha derivado en problemas insolutos de definición¹⁴, el concepto de implementación ha producido una diversidad de definiciones. Baste que, saltando por encima de este debate, situemos el punto en el incentivo que suscita a la implementación y que se ha definido como el problema de implementación. Este problema nace, como premisa, en la existencia de una estrategia singular del gobierno, que puede involucrar a un conjunto complejo e interrelaciones privadas, asociaciones profesionales, grupos de interés y clientelas. Sucedáneamente, se cuestiona: “¿cómo puede ser controlada y dirigida esta profusión de actividades? Esta cuestión, está en el corazón de lo que ha venido a conocerse, entre ciertos herejes, como el *problema de implementación*”¹⁵.

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

Con notoria ingenuidad se cree que los problemas de *policy* se pueden resolver de antemano en la etapa de formulación, pero la verdad es que las leyes, planes, programas y proyectos, por lo general contienen enunciados ambiguos y, con frecuencia, la ambigüedad es deliberada, pues su objeto es acercar apoyo político y generar consenso entre una

13 Donald Van Meter y Carl Van Horn. “El proceso de implementación de políticas, un marco conceptual”, en Luis Aguilar (comp.), *La implementación de las políticas*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 (1975), págs. 96-146.

14 Eugene Meehan. “Policy: constructing a definition”, *Policy Sciences*, N° 18, 1985, págs. 291-311.

15 Eugene, Bardach. *The implementation game*, Cambridge, Mass, MIT Press, 1977, pág. 5.

diversidad de funcionarios públicos y organizaciones a cargo de la implementación. Igualmente, suele ocurrir que la meta de la *policy* esté implícita y que corresponda al análisis el detectarla y, por consiguiente, sea más motivo de investigación que tema de evaluación.

El análisis de implementación ha ahondado en un territorio aún muy opaco, cuyas fronteras extremas son la intención legislativa y gubernamental y la acción administrativa. Tal análisis tiene como objeto develar el misterio de cómo la intención se traduce en acción; es un proceso de despeje de las incógnitas que encierra la complejidad del proceso de *policy* cuando está en marcha y que entraña la irrupción de desviaciones, correcciones, impedimentos y reformulaciones, muchas veces inexplicadas. También consiste en la identificación de las causas que provocan los cambios y las razones que ofrecen la justificación de las mutaciones. Gracias a los estudios de implementación, se puede detectar que la operacionalización de una *policy* ocurre dentro de un proceso de jaloneo y transacción, signado por dilemas y paradojas, entre una variedad de imperativos que se esfuerzan por darle forma. Destacan entre estos imperativos los referentes a la legalidad, la racionalidad y el consenso que, con frecuencia, traducen los intereses de las clientelas funcionariales que portan intereses, cuya satisfacción es posible durante la implementación de la *policy*. La negociación se introduce como un insumo del proceso de implementación para garantizar el curso de la realización de la *policy* evitar su extravío; ofrece un equilibrio a la correctividid jurídica, a la racionalidad administrativa y al consenso político¹⁶.

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

16 Martín, Rein y Francine Rabinovitz. "Implementación: a theoretical perspective", en Martín Rein, *From policy to practice*. MS. Sharpe, 1983, págs. 113-117.

DEFINICIÓN DE ÉXITO Y DE FRACASO

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

Tales estudios colaboran para mostrar el vacío de ejecución de una *policy* y la brecha entre los objetivos y los resultados de la *policy*. Al ofrecer la definición de los conceptos de fracaso y de éxito, el estudio de implementación ha mostrado el grado de definición de los objetivos (que generalmente son formulados de modo desmedido), y el alcance real de los resultados (que normalmente son pobres). Con estas aportaciones, resulta claro que las fallas de *policy* no siempre son de origen sino de ejecución. Esta aportación ha significado una invitación inexcusable para que la teoría de la administración pública reoriente parte de su temario hacia la implementación. Su impacto reclama una seria revisión de las ciencias de *policy* y del papel de los analistas; incluso el optimismo original puesto en la elaboración de *policy* desde la época del trabajo pionero de Harold Lasswell¹⁷, en el sentido de que en la fase de hechura podían preverse y aún anticiparse las fallas de ejecución, ha derivado en la moderación de propuestas del *policy-making* como un procedimiento de diseño¹⁸.

Con base en estas contribuciones, principalmente referentes a la definición de éxito y de fracaso, pueden explicarse las causas de la decadencia de algunos estados modernos, tales como la otrora Unión Sovié-

17 Harold, Lasswell. "Policy orientation", en Daniel Lerner y Harold Lasswell (eds.), *The policy sciences*, Stanford University Press, 1951, págs. 3-15.

18 Peter, Way. "Reconsidering policy design: policies and publics", *Journal of Public Policy*, vol. II, N° 2, abril-junio de 1991, págs. 187-206.

tica, cuya insolvencia administrativa quizá sea consecuencia de serias deficiencias de implementación. No menos valiosas pueden ser dichas colaboraciones para el estudio de la ingobernabilidad, tan limitada a desajuste meramente disfuncionales e interpretaciones mecánicas, como ya lo comentamos. Desde muchos aspectos, los problemas de ingobernabilidad pueden tener su fuente en dificultades de implementación que no se alcanzaron a resolver¹⁹. Algunas hipótesis acerca de las causas y estrategias de la reforma del Estado en los diferentes países iberoamericanos, que atribuyen la ingobernabilidad a las patologías burocráticas que se deben cortar con la cirugía mayor de la privatización, se pudieron plantear a partir de estudios de implementación en muchas instituciones administrativas extintas, liquidadas o enajenadas.

LA IMPLEMENTACIÓN DE POLICIES EN LA REFORMA DEL ESTADO

La ausencia de consideraciones sobre implementación, se ha reflejado dramáticamente en los programas de privatización de la administración pública en los países iberoamericanos. No deja de asombrar la velocidad de los procesos de desmantelamiento de los sectores *paraestatales*, cuyo crecimiento consumió hasta 50 años y significó grandes gastos, y aún sacrificios sociales, a los gobiernos de la región. Seguramente el análisis de implementación pudo ofrecer una alternativa a la extinción o enajenación de algunas instituciones administrativas, cuya desaparición es posible que en el futuro sea más costosa que su supervivencia. Se dijo que una de las causas del mencionado desmantelamiento es el *tamaño* que alcanzó el sector en su conjunto y, particularmente, la magnitud que adquirieron algunas empresas públicas. No obstante, causas similares se pueden esgrimir para el *achicamiento* de las dependencias centrales de la administración pública. La razón es que el *tamaño* representó una sangría financiera extraordinaria, que repercutió negativamente en la crisis fiscal del Estado y, a partir de esta crisis, en la parálisis generalizada del Estado de bienestar.

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

LA COMPLEJIDAD DE LA ACCIÓN CONJUNTA

Uno de los estudios pioneros de implementación, ya considerado, llevó a conclusiones de gran valor sobre el papel de la complejidad en los procesos de implementación de *policies*, principalmente con respecto al grado de complejidad de la organización administrativa y su influjo en la marcha del proceso de *policy*. Tal estudio, debidamente documentado, descubrió el principio de la complejidad de la acción conjunta como una condición por considerar en la implementación. Este principio enumera que existe una relación inversa entre el número de transacciones necesarias para implementar una decisión y la probabilidad de producir un efecto, cualquiera que éste sea. En otras palabras, a mayor cantidad de participantes, y particularmente de portadores del poder de voto, mayores son las instancias de decisión y los controles para asegurar la obediencia a la decisión. Como consecuencia, las condiciones de la implementación tienden a propiciar desviaciones y retardos de la *policy* en curso y a la necesidad de tutela de quienes están a cargo de la implementación²⁰.

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

20 Pressman y Wildawsky, *Op.cit.* capítulo 5.

cargo se encuentra la implementación, mientras que la incertidumbre es, al mismo tiempo, la causa de la multiplicidad de organizaciones y objetivos y la consecuencia de la complejidad resultante de la multiplicidad²¹.

El concepto de que la implementación, como una cadena caracterizada por el grado de cooperación entre las agencias responsables, ha introducido la definición del déficit acumulativo como un efecto de degradación de la cooperación, semejante a la idea de la *administración perfecta* como modelo de contraste. De manera similar a la *competencia perfecta*, caracterizada por la economía política, la administración perfecta puede definirse como una condición en la que los elementos *externos*, de fuente de viabilidad y aceptabilidad política, producen una implementación de *policy* "perfecta". Este modelo supone la existencia de límites, que no se sitúan en el proceso político que ocurre en el sistema administrativo sino en las fronteras de control en los sistemas complejos. Por extensión, la implementación *perfecta* está caracterizada por la falta de ambigüedad, la existencia de un mínimo de eslabones de la cadena, la prevención de interferencias externas y el control sobre los actores de la implementación. El efecto de contraste, por consiguiente, sirve de patrón de análisis del nivel deficitario de la implementación existente y permite proceder a su disminución²².

Dentro del concepto de Estado de derecho, inherente a la cultura política occidental, el estudio de la implementación nos ofrece una revaloración del procedimiento legislativo y su resultado como ley para la configuración de la *policy*. La ley identifica los problemas por resolver, fija los objetivos para realizar esta tarea y designa a las instituciones encargadas de la implementación. Su papel no se ciñe a la elaboración, permanece tutelarmente en el trámite de la implementación y regula la intervención de nuevos participantes²³.

-
- 21 Moisés Naim. *Un marco conceptual para el análisis de implementación de políticas públicas*, Politeia, N° 8, Caracas, 1979, págs. 7-33.
- 22 Christopher, Ham y Michael, Hill. *The policy process in the modern capitalist state*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1988, págs. 97-101.
- 23 Daniel, Mazmanian y Paul, Sabatier. *Implementacion and public policy*, Dallas, Scott, Foresman and Co., 1983, capítulo 2.

EPÍLOGO

La investigación de implementación ha movido el punto de gravedad del análisis de *policy* desde el modelo económico de racionalidad formal hacia la polémica política. El proceso de implementación ocurre no sólo en un sistema político comprensivo; también se realiza en arenas de poder que ofrecen fuentes de autoridad legítima a quienes intervienen en él. La noción de arena de poder explica algunos de los factores principales que surten efecto en la implementación, a manera de desvíos, extravíos y rupturas y, en particular, el modo cómo una *policy* cambia de rostro y esencia en el lapso que trascurre entre el alfa y la omega, entre las intenciones y los resultados. La explicación de la causa y resultado del desfiguro de una *policy*, como en *El retrato de Dorian Gray*, puede ser ofrecida por el análisis de implementación²⁴. Hay una categoría que ayuda a entender las fallas de implementación, pero también el modo de prevenir los errores. Se trata del régimen de implementación, que significa el establecimiento de una configuración administrativa de relaciones de cooperación que refuerzan el régimen político constitucional. El régimen de implementación tiene como objetivo producir las condiciones para la cooperación, estableciendo los principios, las reglas y los procedimientos respectivos, y puede ser muy útil para el desarrollo de programas sociales masivos y el desenvolvimiento de las relaciones intergubernamentales, como las que son propias de los gobiernos federalistas²⁵.

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

24 Robert, Stocker. "A regime framework for implementation Analysis: cooperation and reconciliation of federalist imperatives", *Policy Studies Review*, vol. 9, N° 1, otoño de 1989, págs. 29-49.

25 Ibídem.

C
I
E
N
C
I
A
S

Jurídicas

Las políticas públicas

Incluye disco compacto
con glosario interactivo



PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

PROFESORES 19

cas