

6. *La implementación de la política pública: un marco de análisis**

HACE VARIOS AÑOS era frecuente oír quejas de que los académicos interesados en la política pública habían desatendido el problema de la implementación de las leyes promulgadas por el legislativo y de las sentencias de los tribunales. En cambio, habían prestado mayor atención al proceso previo de formulación y adopción de políticas —que era aparentemente más complejo e interesante—, o al campo más restringido del comportamiento administrativo y judicial. Sin embargo, la preocupación por el supuesto fracaso de la legislación, a mediados de la década de los sesenta y principio de los años setenta, dio lugar a una gran cantidad de estudios pormenorizados sobre la implementación de programas específicos en educación¹, planeación urbana², creación

* Publicado originalmente con el título "The Implementation of Public Policy: A Framework of Analysis", en *Effective Policy Implementation*. Lexington Books, Lexington, Ma., 1981, pp. 3-35. Traducción al español de Gloria Elena Bernal.

¹ Jerome Murphy, *State Education Agencies and Discretionary Funds* (Lexington Books, D.C. Heath and Co., 1974), Milbrey McLaughlin, *Evaluation and Reform: ESEA, Title I* (Cambridge, Mass.: Ballinger, 1975); Richard Weatherly and Michel Lipsky, "Street Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform", *Harvard Educational Review* 47 (May 1977): 171-197.

² Martha Derthick *New Towns In-Town* (Washington, D.C.: Urban Institute 1972); Rufus Browning and Dale Marshall, "Implementation of Model Cities and Revenue Sharing in Ten Bay Area Cities: Design and First Findings", in *Public Policy Making in a Federal System*, ed. Charles Jones and Robert Thomas, Vol. III of Sage Yearbook in *Politics and Public Policy* (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1976): 191-216.

de empleos³, derechos civiles⁴, calidad ambiental⁵ y servicios de salud⁶. Varias obras y reseñas bibliográficas intentaron reunir algunas de las ideas más atinadas de esos estudios⁷. Ya es tiempo de hacer una evaluación más profunda.

Una mejor comprensión del proceso de implementación de las políticas exige que los descubrimientos e ideas más importantes de ese variado y gran número de estudios se integren en un marco conceptual suficientemente completo, que pueda a su vez servir de guía para la investigación en el futuro. El presente texto examina, en primer lugar, varios de los intentos mencionados, señalando sus aciertos y sus debilidades. Pero, la mayor parte se dedica a proponer nuestro marco de análisis; aunque amplio, el marco es específico en la identificación de las variables básicas y presta atención al modo como las características de la obligatoriedad legal influyen en los acontecimientos subsecuentes. El marco intenta también captar la naturaleza dinámica de la implementación atendiendo a la forma

³ Jeffrey Pressman and Aaron Wildavsky, *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1973); Carl Van Horn, "Implementing CETA: The Federal Role", *Policy Analysis* 4 (Spring, 1978): 159-183.

⁴ Harrell Rodgers and Charles Bullock, *Coercion to Compliance* (Lexington, Mass.: Lexington Books, D.C. Heath and Co., 1976); Gary Orfield, *The Reconstruction of Southern Education: The Schools and the 1964 Civil Rights Act* (New York: John Wiley & Sons, 1969).

⁵ Charles Jones, *Clean Air* (Pittsburgh: Pittsburgh University Press, 1975); Bruce Ackerman et al., *The Uncertain Search for Environmental Quality* (New York: Free Press, 1974); Harvey Lieber, *Federalism and Clean Waters* (Lexington, Mass.: Heath and Co., 1974); Richard Liroff, *A National Policy for the Environment: NEPA and Its Aftermath* (Bloomington, Ind.: Indiana University Press, 1976).

⁶ Robert Alford, *Health Care Politics* (Chicago: University of Chicago Press, 1975).

⁷ Erwin Hargrove, *The Missing Link: The Study of the Implementation of Social Policy* (Washington, D.C.: Urban Institute, 1975); Harold Luft, "Benefit Cost Analysis and Public Policy Implementation", *Public Policy* 24 (Fall 1976): 437-462; Martin Rein and Francine Rabinovitz, *Implementation: A Theoretical Perspective*, Working Paper No. 43 (Cambridge, Mass.: Joint Center for Urban Studies, March 1977); Eugene Bardach, *The Implementation Game* (Cambridge, Mass.: MIT Press, 1977); Donald van Meter and Carl van Horn, "The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework", *Administration and Society* 6 (February 1975): 445-448; Paul Berman, "The Study of Macro- and Micro- Implementation", *Public Policy* 26 (Spring 1978): 157-184; Lawrence Baum, "Implementation of Judicial Decisions", *American Politics Quarterly* 4 (January 1976): 86-114; Giandomenico Majone and Aaron Wildavsky, *Implementation as Evolution* (New York: Russell Sage Discussion Papers, 1977); Walter Williams and Richard Elmore, eds., *Social Program Implementation* (New York: Academic Press, 1976), Chapter 2.

en que los cambios de las condiciones socioeconómicas, la opinión pública y otros factores afectan ese proceso. Una de nuestras tesis sostiene que muchos de los estudios de caso prestan tanta atención a los detalles de la implementación de los programas, que llegan a perder de vista las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso en su totalidad.

A lo largo del texto nos referimos principalmente a las políticas regulatorias tradicionales, a través de las cuales las dependencias gubernamentales procuran alterar el comportamiento de grupos objetivo específicos. Sin embargo, consideramos que, con algunas modificaciones menores, el marco puede aplicarse también a los siguientes tipos de políticas:

1. A los intentos de modificar el comportamiento de los burócratas que trabajan directamente en campo mediante directrices legales. Como ejemplos podría mencionarse la implementación de programas de educación especial, el Reglamento Miranda y la Ley Nacional de Política Ambiental.

2. A los intentos de modificar el comportamiento de funcionarios locales y estatales mediante la imposición de condiciones para el otorgamiento de fondos. Algunos ejemplos serían el de la implementación del Título I del Decreto de Educación Elemental y Secundaria de 1965, y el de las órdenes y leyes de los tribunales concernientes a la abolición de la segregación racial en las escuelas.

3. A los intentos de modificar el comportamiento de actores particulares mediante la imposición de condiciones para el otorgamiento de fondos. Un ejemplo sería el programa de creación de empleos analizado por Pressman y Wildavsky.

Esfuerzos recientes de integración conceptual

Han sido cuatro, por lo menos, los trabajos principales que hasta el momento ofrecen ciertas posibilidades de integración conceptual. En uno de los primeros intentos, Martin Rein y Francine Rabinovitz

proponían que se examinara el proceso de implementación como la puesta en práctica de tres “imperativos”: 1) el respeto a la intención legal; 2) la preocupación de los empleados públicos por la racionalidad instrumental; 3) la expectativa generalizada de que la acción acordada requiere consenso tanto al interior de las dependencias encargadas de la implementación como en el sistema político.⁸ En su análisis de las etapas de implementación de los programas sociales federales, Paul Berman se interesa por los dos últimos “imperativos”. El autor pone el énfasis en los ajustes que padecen los programas a medida que se abren paso a través de las organizaciones locales de prestación de servicios, las cuales suelen ser muy sensibles al ambiente político inmediato y a los deseos de los profesionales que operan en el “nivel de la calle” (como los maestros que trabajan en el salón de clases).⁹ Eugene Bardach ofrece una perspectiva ligeramente diferente al enfocar su atención en los obstáculos que puede enfrentar el programa por tener que ordenar toda una multitud de elementos necesarios para la realización de los objetivos normativos. La metáfora unificadora que permea su análisis es que el proceso de implementación debe concebirse como una serie de juegos en los que participan numerosos actores semi-autónomos, y en los que cada uno de esos actores se esfuerza por proteger sus intereses y obtener acceso a los elementos del programa que están bajo el control de otros. Todos estos juegos se suceden en medio de una gran incertidumbre y responden a la idea de que lo que se haga debe ser de alguna manera congruente con el mandato legal.¹⁰

Mientras Bardach y, en menor medida, Rein y Rabinovitz, abordan la implementación desde la perspectiva del comportamiento estratégico de los diversos actores, Donald van Meter y Carl van Horn ofrecen un modelo sistémico del proceso, incluyendo los

⁸ Rein and Rabinovitz, *Implementation*, p. 39.

⁹ Berman, “Macro- and Micro-Implementation”, pp. 157-184.

¹⁰ Bardach, *The Implementation Game*, Chapters 3-6, especialmente pp. 51-57.

siguientes factores, los cuales condicionan el desempeño del programa: 1) los criterios que rigen las políticas y los recursos (básicamente los fondos); 2) el apoyo que existe en el ambiente político hacia las políticas; 3) las condiciones económicas y sociales; 4) las características de las agencias encargadas de la implementación; 5) la comunicación de los estándares de las políticas y de otras decisiones en y entre las agencias encargadas de la implementación; 6) los incentivos para promover la aceptación de las decisiones políticas, y 7) las decisiones políticas de los funcionarios responsables de la implementación.¹¹

Estos esfuerzos ofrecen, en conjunto, una buena visión general del desarrollo de las políticas, destacando su complejidad y la variedad de factores que pueden asegurar o impedir su implementación exitosa. Creemos, sin embargo, que es preciso ir más allá. En primer lugar, es necesario realizar esfuerzos adicionales para conceptualizar y explorar empíricamente la vinculación entre el comportamiento individual y el contexto político, económico y legal de la acción. En segundo lugar, debe notarse que todos los marcos de análisis propuestos subestiman seriamente la capacidad que pueda tener una ley para “estructurar” el proceso de implementación. A pesar de que casi todos otorgan importancia a la claridad y consistencia de los objetivos de las políticas, a los recursos financieros adecuados y, en menor medida, a los incentivos que se ofrecen para favorecer el acatamiento, esos marcos desatienden la capacidad de una ley dada para determinar el número de instancias de veto o aprobación, el acceso formal de diversos actores al proceso de implementación y, hasta cierto punto, las eventuales predisposiciones que hacia determinadas políticas puedan tener los funcionarios responsables de la implementación. En tercer lugar, ninguno de los marcos de análisis disponibles pone atención explícita a lo que podría llamarse la “tratabilidad” (*tractability*) de los problemas a los que se dirige una política pública. Por ejemplo, cabría preguntar por

¹¹ Van Meter and Van Horn, “The Policy Implementation Process”.

qué resultó más fácil lograr los objetivos de la Ley del Derecho de Voto (Voting Rights Act) de 1966, que la implementación de otras leyes y decisiones de los tribunales sobre derecho civiles. En cuarto lugar, los marcos de análisis de Berman y de Van Meter y Van Horn —el primero explícitamente y el segundo implícitamente— se aplican a programas que pretenden distribuir bienes y prestar servicios, pero desatienden un gran número de programas que buscan abiertamente regular el comportamiento de actores privados en lo que se refiere, por ejemplo, a la protección del consumidor y del ambiente, a la seguridad del trabajador y del comercio interestatal. Por último, el marco más completo elaborado hasta el momento, el de Van Meter y Van Horn, presenta algunos de los defectos tradicionales de los modelos sistémicos abstractos. Si bien muchos de los factores de su “modelo” resultan útiles para orientar nuestro pensamiento, son esencialmente categorías amorfas y no variables operativas.¹² Por lo demás, su marco no identifica las variables controladas por diversos actores y, en consecuencia, es poco probable que sea de utilidad para quienes se encargan de poner en práctica las políticas.

A pesar de sus limitaciones, estos esfuerzos de conceptualización han dado pasos importantes hacia la comprensión de la implementación de las políticas. Nuestra deuda con ellos se evidenciará a lo largo del texto. Sin embargo, nuestro propósito ha sido el de señalar las direcciones por las que deben orientarse los marcos de análisis de la “segunda generación” de estudios sobre la implementación.

¹² Tomemos como ejemplo la categoría “ambiente político”. Indudablemente, la magnitud del apoyo a los objetivos de una política entre los actores del ambiente político en el que opera la agencia de gobierno ejerce influencia en las decisiones de ésta; sin embargo, es preciso distinguir entre el apoyo que ofrecen las autoridades de la agencia (que controlan sus recursos financieros y legales) y el que dan los grupos organizados de interés, las dependencias gubernamentales afines y el público en general. Esto es así, porque cada uno cuenta con recursos diferentes y adopta estrategias distintas para influir en las decisiones de la agencia.

Un marco conceptual del proceso de implementación

La implementación es el cumplimiento de una decisión política básica. Ésta se plasma por lo general en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales. En el mejor de los casos, esa decisión identifica el(los) problema(s) que deben atacarse, estipula el(los) objetivo(s) a lograr y “estructura” el proceso de implementación de diversas maneras. En el caso de una ley que regula el comportamiento económico de los actores privados, el proceso de implementación pasa normalmente a través de varias etapas. Comienza con la aprobación de la ley básica; después pasa por la producción de resultados (es decir, de decisiones) por parte de las instancias encargadas de la implementación, por el acatamiento de los grupos objetivo a esas decisiones, por los impactos *reales* de los resultados –tanto los deseados como los no deseados–, por los impactos *percibidos* de las decisiones de la instancia y, finalmente, por las revisiones importantes –efectivas o tentativas– a las que se someta la ley básica.

Desde nuestro punto de vista, la función central de análisis de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso. Estos factores pueden dividirse en tres categorías amplias: 1) la tratabilidad del o de los problemas a los que se dirige el estatuto; 2) la capacidad del estatuto para estructurar apropiadamente el proceso de implementación; y 3) el efecto neto de las diversas variables “políticas” en el apoyo a los objetos estatutarios. En lo que resta de esta sección examinaremos cada una de las variables componentes y sus efectos potenciales.

El marco de análisis completo se presenta en forma esquemática en la figura 1. Ahí se establece una distinción entre las tres categorías de variables (independientes) y las etapas de implementación,

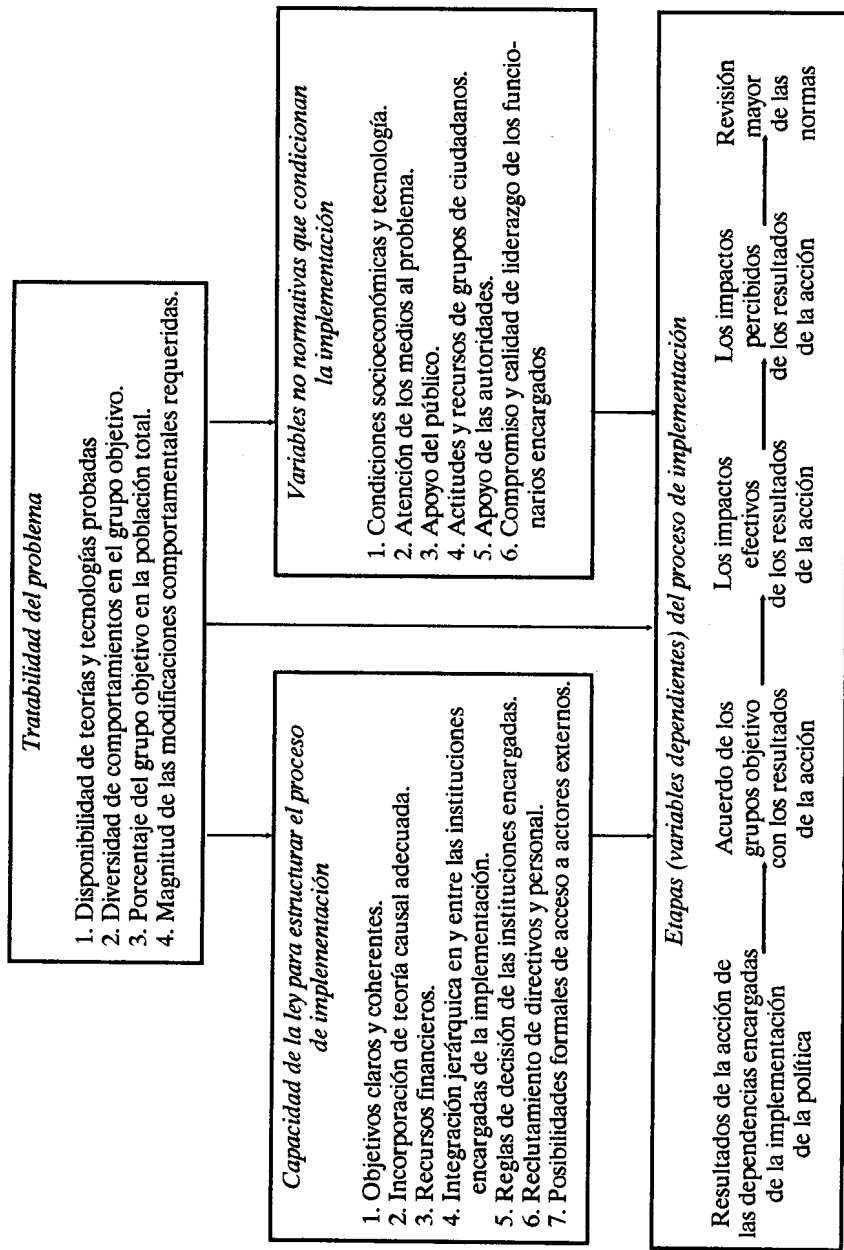


FIG. 1. Diagrama de flujo de las variables del proceso de implementación.

que son las variables dependientes. Debe tenerse en cuenta que cada una de las etapas puede afectar a las subsiguientes; por ejemplo, el grado de acatamiento de los grupos objetivo hacia las decisiones políticas de las agencias afecta con toda seguridad los impactos reales de esas decisiones.

1. TRATABILIDAD DE LOS PROBLEMAS A LOS QUE SE DIRIGE UNA LEY

Independientemente de las dificultades asociadas a la implementación de los programas gubernamentales, la solución de algunos problemas sociales resulta mucho más sencilla que la de otros. Preservar la tranquilidad de un vecindario en California, alterado por el ruido, es un problema intrínsecamente más manejable o dúctil que lograr la generación de energía eléctrica limpia a partir de la energía nuclear. Al contrario de lo que ocurre en este último caso, en el primero es fácil comprender qué cambios en el comportamiento son necesarios para resolver el problema; además, el comportamiento que debe regularse no es muy variado –puesto que consiste principalmente en la celebración de fiestas por parte de algunos grupos– e involucra únicamente a una pequeña porción de la población de la ciudad; por último, la cantidad requerida de cambio en el comportamiento de los grupos objetivo es bastante modesta. Vamos a discutir aquí aquellos aspectos específicos de un problema social que afectan la capacidad de las instituciones gubernamentales para lograr los objetivos normativos. Aunque cada uno de esos aspectos es una variable en sí misma, todos ellos pueden formar –por lo menos conceptualmente– un índice de tratabilidad intrínseca.¹³

¹³ Por “intrínseca” nos referimos a lo que es propio de la naturaleza del problema en sí mismo, dadas las restricciones técnicas y prácticas que no pueden ser superadas solamente a través del esfuerzo humano –o por lo menos, no en el corto plazo. De ahí nuestro énfasis en la disponibilidad de una teoría casual válida, en la variación del comportamiento de los grupos objetivo y en el resto de los factores. No incluimos aquí los recursos políticos de los grupos objetivo, ya que los discutiremos más adelante bajo la denominación de

Dificultades en el manejo del cambio. Existen dificultades para medir los cambios en la gravedad de ciertos problemas, para relacionar esos cambios con las modificaciones deseadas en el comportamiento de los grupos objetivo, y para desarrollar la tecnología adecuada que permita capacitar a los grupos objetivo en el establecimiento de tales cambios. Cualquier programa regulativo presupone que el problema se reducirá si se logran modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo. Por ejemplo, la reducción de las emisiones de azufre de las plantas generadoras de energía disminuiría los niveles de dióxido de azufre existentes en el aire y en consecuencia, contribuiría a mejorar el estado de la salud pública. Sin embargo, llevar a cabo esta propuesta requeriría que los niveles de contaminación en el aire pudieran ser medidos a un costo relativamente bajo, y que existiera un modelo que pusiera en relación las emisiones de ciertas fuentes contaminantes con la contaminación del aire y la contaminación con los efectos en la salud de grupos específicos de la población.

Más aún, algunos programas se fundamentan en la posibilidad de acceso a ciertas tecnologías, en ausencia de las cuales las modificaciones en el comportamiento del grupo objetivo no producirían los objetivos deseados. Por ejemplo, la reducción de las emisiones de azufre de las plantas de energía depende de que se tenga a mano una tecnología confiable y relativamente barata para eliminar el azufre del carbón, antes o después de que se le utilice en la generación de energía; en este caso, por lo demás, existe un considerable desacuerdo entre las empresas y la Agencia de Protección Ambiental respecto a si tal tecnología es asequible actualmente o no. Otros problemas sociales complicados por serias dificultades tecnológicas son los de las emisiones contaminantes de los vehículos, el almacenamiento de los desechos nucleares y el control de plagas en la agricultura.

"recursos políticos de los grupos electorales". Para una excelente decisión sobre los problemas intratables, véase Richard Nelson. "Intellectualizing about the Moon-Ghetto Metaphor", *Policy Sciences*, no. 5, 1974, pp. 375-414.

La ausencia de una teoría casual válida y/o de la tecnología necesaria supone a su vez varias dificultades para la consecución de las objetivos normativos. En primer lugar, cualquier programa implica costos para los contribuyentes (como los que genera la administración del programa) y para los grupos objetivo. En la medida en que estos costos no pueden justificarse mediante mejoras observables y mensurables en el problema que se está enfrentando, casi seguramente disminuirá el apoyo político al programa y, en consecuencia, los objetivos normativos serán ignorados o modificados. En segundo lugar, las discusiones en torno a la disponibilidad de la tecnología requerida producirán fuertes presiones para que se amplíen los plazos de cumplimiento de los objetivos normativos y podrían provocar también gran incertidumbre respecto de los mecanismos más adecuados para impulsar la innovación tecnológica. Ejemplo de esta situación es la muy problemática implementación de las medidas sobre el uso obligatorio de tecnología contenidas en las Enmiendas Federales sobre Aire Limpio de 1970.

Diversidad del comportamiento prohibido. Mientras mayor sea la diversidad del comportamiento que se desea regular, más difícil será formular reglamentos claros y, por lo tanto, será menos probable la consecución de los objetivos normativos. Por ejemplo, uno de los mayores obstáculos que enfrenta la implementación de las enmiendas de 1972 al control federal de la contaminación del agua, ha sido la extrema diversidad en el tipo y gravedad de las descargas que realizan las 62 mil fuentes emisoras que se calcula existen en el país. Tal diversidad hace inevitablemente imposible la redacción de reglamentos generales precisos; éstos trae como consecuencia que los reglamentos para cada industria y firma tengan que ser negociados sobre bases particulares, abriendo así un amplio margen de maniobra al personal operativo. Por otro lado, existen indicios de que en ocasiones este aspecto de la tratabilidad puede mejorar mediante un mayor énfasis en los incentivos económicos, como por

ejemplo reducir los impuestos, en lugar de prestar demasiada atención a las reglamentaciones detalladas.¹⁴

Porcentaje de población en una jurisdicción política cuyo comportamiento necesita ser modificado. Por lo general, mientras más pequeño y fácil de circunscribir sea el grupo objetivo cuyo comportamiento requiera modificaciones, más probable será que el apoyo político pueda movilizarse a favor del programa, y por lo tanto, más factible que se consigan los objetivos normativos. Por ejemplo, la exitosa implementación de la Ley del Derecho de Voto de 1965 se debió en gran medida a que se aplicaba a un conjunto muy específico de abusos por parte de los encargados del registro de votantes y sólo en siete estados sureños. Esto facilitó la conformación de un grupo fuerte de votantes que pugnaban en favor de la legislación. En contraste, las medidas en torno de los derechos civiles han sido notoriamente menos exitosas cuando han debido enfrentar problemas de trascendencia nacional, tales como la discriminación en la vivienda y la segregación escolar.

Alcance de las modificaciones en el comportamiento de los grupos objetivo. La magnitud de las modificaciones en el comportamiento requeridas para el logro de los objetivos normativos está determinada por el número (absoluto) de personas que forman parte de los grupos objetivo fundamentales y de la cantidad de cambios que se les demanda. La hipótesis básica es, desde luego, que a mayor cantidad de cambios requeridos en el comportamiento, más difícil será lograr una implementación exitosa.

En pocas palabras, algunos problemas son mucho más tratables que otros. Los programas dirigidos a los problemas más tratables serán mucho más efectivos en la producción de los cambios deseados en el comportamiento de los grupos objetivo y, por lo mismo, en la disminución del problema que enfrentan. Esta breve revisión de las variables involucradas indica que es más fácil resolver los problemas 1) si existe una teoría válida que vincule el cambio

¹⁴ Véase, por ejemplo, Charles Schultze, *The Public Use of Private Interest*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1976.

en el comportamiento con la disminución del problema, si existe la tecnología necesaria, y si la medición del cambio en la gravedad del problema es poco costosa; 2) si existe una variación mínima en las prácticas conductuales que causan el problema; 3) si el grupo objetivo constituye una minoría de población fácilmente identificable en una jurisdicción política dada; 4) si la cantidad de cambios en el comportamiento no es muy grande. Por ejemplo el éxito de la Ley del Derecho de Voto de 1965, que aumentó drásticamente el porcentaje de negros votantes en el Sur, puede atribuirse en última instancia y en gran medida a la primera y a la segunda de las razones arriba mencionadas, no obstante que era muy considerable el cambio de comportamiento que exigía de los funcionarios electorales sureños. Por el contrario, la implementación de la legislación federal en torno a la salud y la seguridad laboral se ha visto entorpecida por la extrema diversidad de las prácticas sometidas a regulación, por la gran cantidad de cambios requeridos en el comportamiento (particularmente en los pequeños establecimientos manufactureros) y, en menor medida, por los problemas de medición real de los beneficios en salud y seguridad.

A pesar de lo anterior, debe tenerse cuidado en no poner demasiado énfasis en la tratabilidad del problema que se enfrenta. Después de todo, una de las metas del análisis de las políticas es desarrollar mejores instrumentos para resolver problemas heterogéneos que reclaman cambios sustanciales en los comportamientos; por ejemplo, podrían desarrollarse más adecuados y mejores métodos de medición, y las tecnologías requeridas, durante el transcurso mismo de la implementación del programa. Por último, uno de los propósitos de nuestro marco de análisis es mostrar cómo hasta los problemas relativamente más difíciles pueden disminuir mediante una comprensión más adecuada de la incidencia de las variables legales y políticas en la movilización del apoyo necesario para producir cambios sustanciales en el comportamiento. A continuación examinaremos esas variables.

2. GRADO EN EL QUE LA LEY ESTRUCTURA COHERENTEMENTE EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Desde la perspectiva de nuestro marco de análisis, una ley específica es aquella decisión política fundamental que debe implementarse, en tanto indica el o los problemas a enfrentar y estipula el o los objetivos a alcanzar. La ley tiene también la capacidad de “estructurar” el proceso total de implementación a través de la selección de las instituciones responsables, a través de la influencia que puede ejercer sobre la orientación política de los funcionarios de las dependencias y finalmente mediante la regulación de las oportunidades de participación que otorgue a actores no pertenecientes a las agencias. En la medida en la que el estatuto estipule un conjunto de objetivos claros y consistentes, incorpore una teoría idónea que relacione las modificaciones del comportamiento con esos objetivos y en la medida en la que, posteriormente, estructure el proceso de implementación orientándolo hacia esas modificaciones, las posibilidades de alcanzar los objetivos estatutarios serán mayores; esto puede esperarse aun en el caso de que la cantidad de modificaciones requeridas en el comportamiento de los grupos objetivo sea muy grande.

Presión y jerarquización de los objetivos normativos. Cuando los objetivos normativos son precisos y su grado de importancia está claramente establecido, prestan un auxilio insustituible para evaluar el programa, fungen como directrices precisas para los funcionarios encargados de la implementación y constituyen un recurso para los partidarios del estatuto.¹⁵ Con respecto a esto

¹⁵ Deseamos proponer que la claridad y consistencia de los objetivos estatutarios se determinen de acuerdo con la siguiente escala ordinal: 1) Objetivos ambiguos. Entre éstas se encuentran las amonestaciones carentes de sentido –como las que, se afirma, se hacen “en interés público”–, y los ordenamientos que pretenden equilibrar objetivos incompatibles entre sí, sin establecer entre ellos ninguna prioridad; un ejemplo sería proponer el mejoramiento de la calidad del aire y, simultáneamente, el incremento del empleo industrial. 2) “Inclinación” definida. Ésta implica una graduación relativamente más clara de los objetivos incompatibles; por ejemplo, cuando se ordena “mejorar la calidad del aire aunque se produzca algún desempleo”. 3) Objetivos cualitativos. Éstos son los que dan órdenes cualitativos bastante precisos como, por ejemplo, la de “proteger la calidad del aire con el

último, cuando los funcionarios encargados de la implementación, por poner un caso, tienen que encarar objeciones a los programas, bien pueden encontrar respaldo en el hecho de que se limitan a seguir las instrucciones de la legislación, aun cuando admitan simpatizar con la parte agraviada. Los objetivos claros pueden ser también un recurso de los actores, pertenecientes o no a las instituciones encargadas de la implementación, en el caso que perciban discrepancias entre las decisiones políticas de la dependencia y los objetivos normativos (cosa que es particularmente posible cuando la ley prevé su acceso formal al proceso de implementación a través, por ejemplo, de la oportunidad que concede a los ciudadanos de entablar juicio contra las instancias responsables de la implementación).

Por regla general, se comprende bien la necesidad de que las directrices políticas de un estatuto sean precisas; sin embargo, también es necesario que el estatuto asigne con claridad a la instancia encargada de la implementación la prioridad relativa que las nuevas directrices deberán tener en el conjunto de los programas que esa agencia ya opera. Si esto no se hace, lo más probable es que la aplicación de las nuevas directrices se aplase considerablemente y que se les asigne una baja prioridad en tanto no logren su incorporación a los procedimientos operativos de la dependencia. En suma, mientras más precisas y claramente jerarquizadas se presentan las instrucciones de una ley a los funcionarios responsables y al resto de los actores —definición de las condiciones de inicio del programa a partir de la situación previa—, mayor será la posibilidad de que tanto las decisiones políticas de las dependencias como el comportamiento de los grupos objetivo sean congruentes con las directrices.

fin de mantener la salud pública incluyendo la de las poblaciones más vulnerables". Nótese que este objetivo cualitativo es considerablemente más preciso que el que ejemplificó la categoría anterior. 4) Objetivos cuantitativos. Por poner un ejemplo, se ordena que las emisiones automotores de los niveles existentes en 1970 se reduzcan en un 90 por ciento para el 31 de diciembre de 1975. Es evidente que este último tipo de objetivos es un recurso mucho mayor a favor de los proponentes del estatuto que el del primer tipo.

Validez de la teoría casual incorporada a la ley. Toda reforma importante contiene, por lo menos implícitamente, una teoría casual respecto a la manera de alcanzar los objetivos de una política. De hecho, una de las principales contribuciones que puede hacer el análisis de la implementación, a diferencia de la teoría de la administración y de la organización pública, es su planteamiento de una teoría general sobre la obtención de los cambios deseados.

Una teoría casual adecuada requiere: 1) que los principales vínculos casuales entre la intervención gubernamental y el logro de los objetivos del programa sean bien comprendidos,¹⁶ y 2) que los funcionarios responsables de la implementación del programa tengan jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos. Por ejemplo, si uno supone que el objetivo central de la abolición de la segregación racial escolar en el Sur era simplemente el de eliminar el sistema dual de escuelas, la teoría casual podría haber sido relativamente simple: implicaría básicamente la aplicación de incentivos y sanciones suficientes a los consejos escolares del Sur. Pero en la medida en que el objetivo era ofrecer iguales oportunidades de educación a los niños, independientemente de su raza, la teoría tenía que ser mucho más compleja, tanto en sus aspectos cognoscitivos como en los jurídicos. Por una parte, todavía existe gran discusión sobre los factores que condicionan el rendimiento escolar y sobre los instrumentos adecuados de medición. Por otra parte, las dependencias encargadas de la implementación (principalmente la oficina de Educación y los consejos escolares locales) carecían casi por completo de jurisdicción sobre la multitud de factores que condicionan el rendimiento escolar más allá del desempeño mismo de las escuelas.

¹⁶ Por ejemplo en su análisis de la implementación de la "Ley de Obras Públicas y Desarrollo Económico" de Oakland, Pressman y Wildavsky sostienen convincentemente que la teoría técnica subyacente a esa Ley —que planteaba que el empleo de las minorías podría mejorarse mediante subsidios de capital— era sencillamente inválida o, por lo menos, muy ineficaz para una economía tan saludable como la Oakland. Una estrategia mucho más válida hubiera sido la de un subsidio directo a las empresas que contratan trabajadores provenientes de las minorías. Pressman and Wildavsky, *Implementation*: 149-159.

Indudablemente, la raíz de muchos fracasos en la implementación de las políticas son las teorías casuales inadecuadas. Y en otro lugar, al examinar la política de bienestar social, Goodwi y Moen destacaban la escasa comprensión que tenemos acerca de muchos de los factores que influyen en los incentivos laborales de los pobres, por no mencionar la limitada capacidad de las instancias gubernamentales para controlar los factores macroeconómicos que inciden en la determinación de la cantidad de empleos disponibles para la población depauperada.

Recursos financieros disponibles para la instancia encargada de la implementación. Evidentemente, el dinero es un recurso clave en cualquier programa dependiente de fondos públicos. Además, los programas regulativos clásicos necesitan contratar personal y llevar a cabo análisis técnicos relacionados con el desarrollo de reglamentos, con la administración de concesiones y licitaciones y con la supervisión del grado de acatamiento. Nosotros sostenemos que existen además tremendas presiones para lograr que las reglamentaciones sustituyan gradualmente la imposición de obligaciones en áreas del interés público por incentivos económicos adicionales. Por ejemplo, sería preferible que los programas comprasen derecho de paso hacia las playas. En términos generales, se requiere un mínimo de financiamiento para posibilitar el logro de los objetivos reglamentarios. El monto del financiamiento que supere ese mínimo será proporcionar –hasta cierto límite de saturación– a la probabilidad de alcanzar los objetivos.¹⁷

Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación. Varios estudios sobre la implementación de programas regulativos y de servicio social han mostrado que uno de los principales obstáculos es la dificultad de coordinar las acciones dentro de una dependencia gubernamental

¹⁷ La determinación de lo que sería el monto adecuado de los recursos financieros es, no obstante, una tarea sumamente difícil; sólo se puede señalar que debe estar en relación con la gravedad del o de los problemas que se enfrentan –y que los gastos per cápita son un indicador muy burdo.

dada y entre las numerosas instancias semiautónomas de gobierno que suelen estar involucradas en las tareas de implementación. El problema es particularmente grave en el caso de leyes federales que dependen de instancias estatales y locales para la ejecución detallada del programa, con sistemas político-administrativos muy heterogéneos entre sí. Por lo tanto, uno de los atributos más importantes de cualquier ley es lograr integrar jerárquicamente a las agencias encargadas de la implementación. Si el sistema queda vagamente integrado, se puede prever que habrá variaciones muy considerables en el grado de obediencia y aceptación de la política por parte de los funcionarios responsables y de los grupos objetivo, ya que cada actor tendrá que responder al incentivo para modificar su conducta de acuerdo con las características de su propio contexto local.

El grado de integración jerárquica entre las agencias encargadas de la implementación está determinado 1) por el número de instancias de veto o aprobación implicadas en el logro de los objetivos normativos y 2) por la capacidad que se otorgue a los promotores de objetivos para ofrecer estímulos e imponer sanciones que aseguren la adhesión de quienes cuentan con poder de veto. Las instancias de veto o aprobación comprenden todas aquellas ocasiones en las que un actor tiene capacidad de impedir que se logren los objetivos normativos independientemente de su autoridad legal.¹⁸ La eventual resistencia de las instancias específicas de veto puede superarse si la ley prevé suficientes medios de sanción o de inducción para convencer al actor —sea éste funcionario responsable o grupo objetivo— de que es preferible que modifique su comportamiento. En pocas palabras, si las sanciones e incentivos son suficientemente poderosos, las instancias de veto podrían retrasar, pero proba-

¹⁸ Al hacer el cálculo del número total de tales instancias, deben sumarse las incluidas en el proceso de formulación de los reglamentos generales y de los procedimientos de operación, en las disposiciones sobre el manejo de los casos específicos, y en el reforzamiento de esas decisiones. También debe considerarse la posibilidad de que a las agencias encargadas de la implementación no se les otorgue el grado adecuado de autoridad legal para hacer cumplir los objetivos decretados.

blemente no impedir el acatamiento de la regulación por parte de los grupos objetivo. Sin embargo, en la práctica los incentivos para promover la aceptación y la obediencia son habitualmente tan pequeños, que las instancias de veto o aprobación llegan a tener mucho peso. Por consiguiente, para alcanzar un objetivo reglamentario como, por ejemplo, la imposición de impuestos negativos para obtener ingresos mínimos, la vía directa puede ser preferible a su alternativa de programas complejos administrados por numerosas burocracias semiautónomas.

Grado en que las normas de decisión de las instancias responsables prestan apoyo a los objetivos normativos. Además de ofrecer objetivos claros y consistentes, de identificar algunas instancias de veto y de incentivos adecuados para favorecer el acatamiento, una ley puede influir más fuertemente en el proceso de implementación si formula las normas de decisión que las dependencias encargadas de la implementación deberán acatar.¹⁹ Por ejemplo puede influir para que el peso de la prueba recaiga en el solicitante de los permisos y licencias, y para que se les pida a los funcionarios encargados que los fallos que emitan sean totalmente congruentes con los objetivos estatutarios, o para que la toma de decisiones en las instituciones encargadas de la implementación se delegue en los funcionarios que con mayor probabilidad darán su apoyo a los objetivos normativos. En los casos que implica comisiones formadas por muchos miembros, puede estipular qué mayoría se requiere para probar acciones especificadas. Cuando las instancias reguladoras operan principalmente a través de la concesión de permisos y licencias, de las normas de decisión que obliguen al mayor grado posible de consenso –por ejemplo, a la aprobación de la concesión por una mayoría de sus tercios–, serán las que evidentemente conducirán a que la regulación sea más convincente.

¹⁹ Respecto a la importancia de las normas de decisión véase: James Buchanan y Gordon Tullock, *The Calculus of Consent* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962), y Charles Wright, "A Note on the Decision Rules of Public Regulatory Agencies", *Public Choice* 31 (Fall 1977): 151-155.

Asignación del programa a las agencias y funcionarios comprometidos con los objetivos normativos. Independientemente de la pertinencia con la que una ley estructura el proceso de decisión formal, no será posible dar cumplimiento a los objetivos normativos que pretendan modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo, a menos que los funcionarios de las dependencias responsables estén profundamente comprometidos con el logro de esos objetivos. Un programa nuevo necesita que quienes lo implementan no se limiten a adoptar una posición neutral, sino que estén suficientemente comprometidos, de modo que desarrollen nuevos reglamentos y procedimientos para hacer operativas las normas y para hacerlas valer frente la resistencia de los grupos objetivo o hasta de los funcionarios públicos renuentes a llevar a cabo los cambios prescritos.

En principio, existen varios mecanismos disponibles para que quienes formulan los estatutos aseguren razonablemente que los funcionarios responsables se comprometan con los objetivos normativos. En primer lugar, se puede asignar la responsabilidad de la implementación a aquellas instancias cuya orientación política sea coincidente con el estatuto y que otorguen alta prioridad al nuevo programa.²⁰ Esto se torna más factible cuando se crea una nueva instancia con la finalidad especial de administrar el estatuto, debido a que, necesariamente, el programa será su más alta prioridad y a que la creación de nuevos puestos será una gran oportunidad para incorporar a los partidarios del estatuto. Otro camino es encargar la implementación a alguna instancia prestigiosa ya existente que esté en busca de nuevos programas y que considere que el nuevo decreto es compatible con su orientación tradicional. En segundo lugar, la ley puede estipular con frecuencia que los funcionarios responsables de más alto nivel sean elegidos de entre aquellos

²⁰ Anthony Dows, *Inside Bureaucracy* (Boston: Little, Brown 1967), Chapter 3. Para un ejemplo en el que la principal agencia responsable constituía un problema central, véase: Zigurd Zile, "A Legislative-Political History of the Coastal Zone Management Act of 1972", *Coastal Zone Management Journal* 1 (1974): 235-274.

sectores sociales que tiendan a favorecer los objetivos de la legislación. Por ejemplo, varios estudios sobre las dependencias estatales y regionales encargadas del uso del suelo han demostrado que los funcionarios locales elegidos tienden a aprobar los desarrollos en mayor medida que los funcionarios estatales designados.²¹

Sin embargo, en la práctica la posibilidad de escoger a los funcionarios encargados de la implementación suele estar sumamente restringida. En muchos casos, no queda otra opción que la de asignar la implementación a las dependencias ya existentes, a pesar de que pueden tener una actitud ambivalente o hasta hostil hacia el programa. De hecho, el que los decisores de los programas poco puedan hacer para asignar la implementación a funcionarios verdaderamente comprometidos con los objetivos, es frecuentemente el origen del logro deficiente de los objetivos.

Grado en el que las oportunidades de participación otorgadas a actores externos favorecen a los partidarios de la ley. Así como la ley puede influir en el proceso de implementación estableciendo las características de las agencias responsables, puede también ejercer influencia sobre la participación de dos grupos de actores ajenos a esas instituciones: 1) los beneficiarios potenciales y los grupos objetivo del programa y 2) las autoridades legislativas, ejecutivas y judiciales de las dependencias.

Por ejemplo, en la mayoría de los programas regulativos, los grupos objetivo no enfrentan problemas respecto a su posición legal, ni carecen, por lo común, de incentivos financieros para defender su caso ante los tribunales cuando se sienten afectados por las decisiones de las dependencias gubernamentales. Por el contrario, los beneficiarios de la mayoría de las leyes de protección al consumidor o de protección del ambiente suelen carecer, *individualmente*, de gran interés suficiente en hacer valer su estatuto legal

²¹ Judy Rosener with Sally Russell and Dennis Brehn, *Environmental vs Local Control: A Study of the Voting Behavior of Some California Coastal Commissions* (Irvine: University of California, 1977).

y en asumir los costos de una demanda contra las decisiones de la dependencia ante las autoridades jurídicas y legislativas. Por lo tanto las leyes que tienen mayor probabilidad de alcanzar sus objetivos son aquellas que promueven reglamentariamente la participación de los ciudadanos, permitiéndoles intervenir en los procedimientos de la dependencia o exigir una investigación judicial, que pueda culminar en órdenes que obliguen a los funcionarios a cumplir cabalmente con las disposiciones legales.²²

Los estatutos pueden también influir en la amplitud y orientación de la supervisión que realicen las autoridades de la dependencia. Ciertos requerimientos normativos resultan muy apropiados para el logro de los objetivos; entre ellos se encuentran la obligación de realizar evaluaciones formales y la disposición de concentrar en manos del principal promotor de la ley la supervisión legislativa formal —a través, por ejemplo, de un comité selecto que él presida. Por otra parte, las disposiciones que favorecen el veto legislativo de los reglamentos administrativos tienden a inhibir el logro de los objetivos, por la simple razón de que es más probable que los grupos objetivo estén mucho mejor organizados y tengan más incentivos para apelar ante los legisladores que los propios beneficiarios de la regulación.

En resumen, una ley cuidadosamente diseñada puede afectar el grado de cumplimiento de sus objetivos. Para ser más precisos, la legislación que pretenda modificar significativamente el comportamiento del grupo objetivo con el fin de lograr sus metas, tendrá mayores oportunidades de éxito 1) si sus objetivos son precisos y están claramente jerarquizados; 2) si incorpora una teoría casual válida; 3) si ofrece el financiamiento adecuado a las instancias encargadas de la implementación; 4) si minimiza el número de

²² James Q. Wilson, "The Politics of Regulation", in James McKie, ed., *Social Responsibility and the Business Predicament* (Washington, D.C.: Brookings Institution, 1974): 135-168; Paul Sabatier, "Social Movements and Regulatory Agencies", *Policy Science* 6 (Fall 1975): 301-142; Karen Orren, "Standing to Sue: Interest Group Conflict in the Federal Courts", *American Political Science Review* 70 (September 1976): 723-741.

posibilidades de veto en el proceso de implementación y si estipula sanciones e incentivos para superar la resistencia; 5) si las reglas de decisión de instancia favorecen el cumplimiento de los objetivos normativos; 6) si la implementación se asigna a las agencias partidarias de los objetivos de la legislación que concedan prioridad al programa; y 7) si las disposiciones sobre la participación de actores externos favorecen el cumplimiento de los objetivos mediante reglamentos flexibles y mediante la concentración de la supervisión en manos de los promotores de la ley.

Reconocemos que con frecuencia los estatutos no estructuran coherentemente el proceso de implementación. Esto es especialmente cierto en el nivel federal, donde varios factores concurren para obstaculizar el desarrollo de metas claras, la minimización del número de posibilidades de veto, y la asignación del proceso de implementación a dependencias que simpatizan con la ley. Estos factores son, entre otros, la heterogeneidad de los intereses realmente representados, la diversidad de las actividades proscritas y la acusada magnitud de cambio conductual requerido por la mayoría de los programas, la multiplicidad de los vetos, un sistema de partidos débiles en el Congreso y los incentivos constitucionales y políticos que a favor de la implementación puedan ofrecer las instancias estatales y locales. Por añadidura, las teorías causales adecuadas suelen ser insensibles o no estar incorporadas a la legislación. Con todo lo dicho sólo pretendemos hacer notar que desde su inicio muchos programas están condenados a lograr resultados muy pobres, debido a la intratabilidad de los problemas y/o la incapacidad de la legislatura para estructurar coherentemente el proceso de implementación. De cualquier manera, la importancia potencial que la tratabilidad y la variable normativa tienen en la explicación del éxito o fracaso de los programas, es algo que debe ser todavía examinado de manera muy cuidadosa.

3. VARIABLES NO NORMATIVAS QUE CONDICIONAN LA IMPLEMENTACIÓN

Si bien es cierto que una ley establece la estructura legal básica dentro de la cual se desarrollan las políticas de implementación, también lo es que la implementación tiene un dinamismo inherente, impulsado cuando menos por dos procesos importantes: 1) la necesidad que un programa tiene de recibir infusiones consistentes y/o periódicas de apoyo político para poder superar la inercia y el retraso propios de toda búsqueda de cooperación entre una gran cantidad de personas: muchas de esas cooperaciones pueden sentirse afectadas en su interés por la implementación de los objetos normativos y 2) el efecto que producen los continuos cambios de las condiciones socioeconómicas y técnicas en las reservas de apoyo que el público, los grupos de interés y las autoridades brindan a los objetivos de la política. Además de esos cambios, suelen ocurrir también notables transformaciones en ciertas variables independientes cruciales, tales como la percepción de gravedad del problema, las condiciones socioeconómicas y la opinión pública. Todas estas transformaciones ocurren en las diversas jurisdicciones gubernamentales en las que una misma ley se implementa.

Los resultados de la implementación son efectos de la interacción entre la estructura legal y el proceso político. Una ley que ofrece pocas orientaciones institucionalizadas, deja a los funcionarios responsables a merced de los vaivenes que acompañan al apoyo político a través del tiempo en los distintos contextos locales; por el contrario si está bien diseñada ofrece a esos mismos funcionarios directrices políticas suficientemente claras y recursos legales para resistir a las presiones de corto plazo que se hagan presentes en la opinión pública; asimismo les proporciona una considerable capacidad para inducir los cambios conductuales deseados en jurisdicciones locales muy diferentes entre sí.

Esta sección discute las principales variables de carácter no normativo que afectan las decisiones políticas de las dependencias,

la adhesión de los grupos objetivo a esas decisiones y, en última instancia, el logro de los objetivos normativos. El apartado comienza por revisar algunas variables indiscutiblemente exógenas a la implementación como son, por ejemplo, los cambios en las condiciones socioeconómicas; después examina las variables que están íntimamente entrelazadas con el proceso, tales como las actitudes de las autoridades y de los grupos de electores; finalmente aborda la variable que afecta de manera más directa el diseño de la política por parte de las dependencias, a saber, el compromiso y la capacidad de liderazgo de los funcionarios responsables de la implementación.

Transformaciones de las condiciones sociales, económicas y tecnológicas que influyen en la realización de los objetivos normativos. Existen por lo menos cuatro formas en que la variación de las condiciones mencionadas, tanto a lo largo del tiempo como en los distintos contextos locales, puede afectar sustancialmente el apoyo político que se dé a los objetivos normativos, a las decisiones políticas de las instancias encargadas de la implementación y, finalmente, al logro de los objetivos estatutarios.

En primer lugar, la variación en las condiciones socioeconómicas puede afectar la percepción de la importancia relativa del problema que enfrenta una ley. A medida que con el tiempo otros problemas sociales vayan considerándose más importantes, es lógico que vaya disminuyendo el apoyo político a favor de la asignación de recursos, escasos de suyo, contemplada por la ley original.²³ En segundo lugar, la implementación se entorpece cuando ocurren cambios en las condiciones socioeconómicas locales y, como ya se dijo, en la gravedad del problema enfrentado. Tal variación tiene como consecuencia que surjan enormes presiones para que se flexibilicen los reglamentos y se concedan amplios márgenes de

²³ Por ejemplo el boicot petrolero árabe de 1973-1974 debilitó el apoyo a la implementación de las enmiendas sobre Aire Limpio de 1970, ya que tanto el público en general como las élites políticas cobraron conciencia de que las medidas de control de la contaminación del aire tenían como efecto incrementar el consumo de gas natural en las empresas y el endeimiento de la gasolina en los automotores.

maniobra administrativa a las unidades locales. Esa discrecionalidad incremental, a su vez, las posibilidades de que varíe el grado de congruencia entre las decisiones políticas de las dependencias y los objetivos normativos. Por otra parte, la imposición de normas uniformes en jurisdicciones que presentan situaciones muy distintas entre sí, casi inevitablemente aumentan la oposición por parte de quienes deben sobrellevar costos que les parecen injustos. En ambos casos se reduce la posibilidad de alcanzar los objetivos normativos.

En tercer lugar, la magnitud del apoyo que se otorga a los reglamentos orientados a la protección del ambiente o del consumidor, o a la seguridad del trabajador, parece estar relacionada con la capacidad económica de los grupos objetivo y con su importancia relativa en el contexto económico total.²⁴ Así, a mayor diversidad económica y prosperidad de los grupos objetivo, mayor probabilidad habrá de implementar con éxito leyes que impongan costos improductivos a esos grupos. Por el contrario, mientras menores sean la diversidad y la prosperidad económicas, se hará más probable la sustitución de los subsidios por reglamentos de fuerza pública. Finalmente, en el caso de políticas directamente asociadas con la tecnología —como las de control de la contaminación—, los cambios o la inmovilidad que se observen en el nivel tecnológico serán variables de importancia crucial.

Para abreviar, las condiciones sociales, económicas y tecnológicas son algunas de las principales variables exógenas que influyen en las decisiones políticas de las agencias encargadas de la implementación y, en última instancia, en la consecución de los objetivos estatutarios. El vínculo principal se establece a través de los cambios que ocurren en el nivel del apoyo del público o de los grupos de interés a los objetivos normativos, y/o a través de las autoridades

²⁴ Sobre la relación entre la diversidad económica y la capacidad de soportar las perturbaciones (o, en el caso de los reglamentos, de tolerar costos improductivos), véase: Jane Jacobs, *The Economy of Cities* (New York: Vintage, 1970).

legislativas y ejecutivas de las dependencias responsables. Alternativamente, los funcionarios encargados de la implementación pueden responder de manera directa –esto es, sin la medición de ninguna variable– a los cambios en las condiciones del medio, especialmente si sienten que esos cambios favorecen sus programas o sus preferencias particulares.

Nivel y continuidad de la atención que los medios de comunicación prestan al problema que enfrenta una ley. Los medios de comunicación masiva son importantes para el proceso de implementación cuando menos por dos razones. En primer lugar, constituyen una variable crucial que media entre los cambios en las condiciones socioeconómicas y las percepciones que de esos cambios tienen el público en general y en menor medida las élites políticas. Esto se cumple espacialmente en el caso de acontecimientos que ocurren fuera de la arena política local, donde la mayoría de los individuos tiene muy poca experiencia directa.

En segundo lugar, la tendencia de la mayoría de los canales de televisión y de los periódicos a explotar un asunto al extremo para luego enfocar bruscamente su atención en cualquier otro tema, es un obstáculo real para concitar el apoyo político de los de suyo muy difusos beneficiarios de los programas de protección del ambiente y al consumidor.²⁵ La propensión de los medios de comunicación a prestar atención a cada asunto por periodos limitados está determinada por la interacción de múltiples factores; entre ellos, uno de los más importantes es la inclinación de la mayoría de las organizaciones de comunicación a utilizar reporteros no especializados, en lugar de recurrir a especialistas en áreas diversas. Esto indicaría que los programas que pudiesen ser seguidos de cerca por reporteros especializados recibirían una atención superior a la normal por parte de los medios durante un periodo sostenido y –en condiciones

²⁵ Anthony Downs, "Up and Down with Ecology-The Issue-Attention Cycle", *Public Interest* (Summer 1972): 38-50. (La traducción en español aparece en el volumen III de las antologías.)

de apoyo o por lo menos de neutralidad de los medios— tendrían más posibilidad de ser implementados eficazmente.²⁶

Variaciones en el apoyo público a los objetivos normativos. Lo anterior indica que el interés del público en un estatuto o en el problema a tratar suele ser cíclico, por lo que resulta difícil que un programa reciba un apoyo político continuo. De igual forma, es tan probable que el apoyo que dan a un programa particular las instancias jurisdiccionales políticas cambie con el transcurso del tiempo, que ellas mismas se inclinan a favor de la ambigüedad de la regulación y tratan que se otorguen amplios márgenes de maniobra a los funcionarios locales; ambos factores tendrán a obstaculizar la consecución de los cambios deseados en el comportamiento.

El público puede influir en el proceso de implementación por lo menos de tres maneras: 1) la opinión pública y su interacción con los medios de comunicación pueden afectar intensamente la agenda política, es decir, los temas que serán discutidos por las legislaturas; 2) existe clara evidencia de que los legisladores se dejan influir por sus electores en lo que respecta a los asuntos que son de mayor importancia para éstos, particularmente si la opinión en un distrito electoral es relativamente homogénea;²⁷ y 3) las encuestas de opinión pública son utilizadas con frecuencia por los administradores y las autoridades para apoyar sus posiciones políticas particulares. Por ejemplo, la Agencia de Protección Ambiental promovió una encuesta entre 1973-1974, con el fin de refutar la opinión generalizada de que el petróleo árabe había debilitado seriamente el apoyo público a las medidas de control de la contaminación. Como la encuesta confirmó básicamente la posición de la Agencia, ésta utilizó ampliamente la información en un esfuerzo por convencer

²⁶ El papel decisivo de los reporteros especializados es ilustrado por Morton Mintz, del *Washington Post*, al dar seguimiento a la Oficina de Administración de Alimentos y Medicamentos (Food and Drug Administration), y por Casey Buckro, del *Chicago Tribune*, quien informó sobre el caso de la contaminación del Lago Michigan.

²⁷ Warren Miller and Donald Stokes, "Constituency Influence in Congress", *American Political Science Review* 57 (March 1963): 45-56; Charles Backstrom, "Congress and the Public", *American Politics Quarterly* 4 (October 1977): 411-435.

al Congreso de no desvirtuar las enmiendas sobre aire limpio de 1970.²⁸

Cambios en los recursos y actitudes de los grupos de ciudadanos frente a los objetivos normativos y las decisiones políticas de las instituciones responsables. El mayor dilema que enfrentan los promotores de cualquier programa regulatorio que pretenda modificar el comportamiento de uno o más grupos objetivo, consiste en el hecho de que el apoyo público a su posición declinará casi inevitablemente con el transcurso del tiempo. Normalmente, los estatutos son resultado de una preocupación pública muy intensa en torno a un problema general, tal como la calidad del ambiente, la protección al consumidor o las grandes disparidades en el subsidio a los distritos escolares. Esa preocupación se desvanece cuando el público y los medios desplazan su atención hacia otros asuntos y en la medida en que los costos que imponen los programas a sectores específicos de la población alejan a los partidarios anteriores e intensifican la oposición.²⁹ La tarea esencial y muy compleja que deben asumir los promotores es hacer que el difuso apoyo que ayudó a promulgar el decreto inicial se convierta en organizaciones viables que cuenten con membresía, cohesión y experiencia suficientes para ser aceptadas como participantes legítimas y necesarias en las decisiones políticas importantes, tanto por los funcionarios responsables como por sus autoridades legislativas y ejecutivas.

Por lo demás, quienes se oponen al cambio decretado tienen generalmente los recursos e incentivos necesarios para intervenir activamente en el proceso de implementación. Sus recursos organizativos y su experiencia los capacitan para promover con eficacia sus tesis ante las instancias administrativas y, en caso de no quedar satisfechos con las decisiones tomadas, para plantear sus demandas ante las autoridades legislativas, los tribunales y la opinión pública.

²⁸ Joseph Viladas Co., *The American People and Their Environment*, A Report to the Environmental Protection Agency (Springfield, Va.: NTIS, 1973).

²⁹ Downs, "The Issue-Attention Cycle"; Riley Dunlap and Dan Dillman, "Decline in Public Support for Environmental Protection", *Rural Sociology* 41, (Fall 1976): 382-390.

Los opositores pueden por lo general intervenir más activamente y durante periodos más prolongados que los partidarios de la ley, de ahí que desde hace tiempo se haya venido notando que la mayoría de las dependencias reconocen que su supervivencia en un medio político inestable requiere de cierta adecuación a los intereses de los grupos objetivo y, por lo mismo, se abstienen de modificar demasiado la situación preexistente como quería el decreto reglamentario original.³⁰

Los grupos de electores interactúan de muy diversas maneras con el resto de las variables que aparecen en nuestro marco de análisis.³¹ En primer lugar, su membresía y sus recursos financieros tenderán a modificarse de acuerdo con el grado de apoyo público del que goce su posición y con la magnitud del cambio conductual decretado por los objetivos normativos. En segundo lugar, podrán intervenir directamente en las decisiones de las dependencias encargadas de la implementación, ya sea emitiendo sus opiniones o complementando los recursos de la dependencia. Por último, suelen estar capacitados para afectar de manera indirecta las decisiones políticas de las dependencias, publicando estudios críticos sobre su desempeño, con campañas de opinión pública y levantando demandas ante las autoridades legislativas y judiciales.

Apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación. Este tipo de apoyo puede lograrse dependiendo de 1) la magnitud y la orientación de la supervisión que se encargue a esas autoridades y 2) del ámbito y posible incompatibilidad de los nuevos decretos —es decir, de aquellos que se emitan con posterioridad la ley original—. Las autoridades de una agencia encargada de la implementación son

³⁰ Para una argumentación más general, véase a Marver H. Bernstein, *Regulating Business by Independent Commission* (Princeton: Princeton University Press, 1955), capítulos 3-8.

³¹ Los grupos de electores pueden complementar los recursos de la agencia aportando información técnica y ayudando a verificar el acatamiento. Véase B. Guy Peters, "Insiders and Outsiders: The Politics of Pressure Group Influence on Bureaucracy", *Administration and Society* 9 (August 1977): 191-218.

aquellas instituciones que controlan sus recursos legales y financieros. Entre estas instituciones se encuentran normalmente la legislatura (y más específicamente los comités políticos y fiscales importantes), el funcionario de más alto rango, los tribunales y, en el caso de los programas intergubernamentales, las instancias jerárquicamente superiores.

Una de las mayores dificultades en la implementación de los programas intergubernamentales es que las dependencias tienen que responder ante autoridades diferentes, que frecuentemente desean imponer políticas distintas. Cuando un subordinado intergubernamental se enfrenta a directrices contradictorias provenientes de sus superiores intergubernamentales y de sus autoridades inmediatas, tenderá a seguir las directrices de las autoridades que pudieran afectar en mayor medida sus recursos legales y financieros durante periodos prolongados. Por ejemplo, cuando una instancia estatal se enfrenta simultáneamente a las directrices contradictorias de una dependencia federal y de la legislatura estatal, se ve obligada, en razón de su supervivencia como institución, a ofrecer lealtad a la autoridad que tiene mayor capacidad de afectar sus intereses y que en casi todos los casos es la legislatura estatal. Sin embargo, cuando se trata de las relaciones entre una instancia estatal y sus superiores estatales, la situación no puede predecirse con tanta exactitud, porque los gobiernos locales tienen habitualmente menor autonomía constitucional frente a los estados que la que éstos tienen frente al gobierno federal.

Más allá de las dificultades que enfrentan los programas intergubernamentales, las autoridades pueden influir en las políticas de las dependencias efectuando supervisiones informales o induciendo cambios formales en los recursos legales y financieros de la dependencia. La supervisión resulta de la interacción continua de la dependencia con sus autoridades legislativas y ejecutivas, y se lleva a cabo a través de auscultaciones formales, entrevistas con el personal y los legisladores de las comisiones más importantes,

solicitudes de rutina por parte de los legisladores en relación con las quejas de los ciudadanos y otros procedimientos por el estilo. Por un lado, parece haber razones de peso para que las comisiones legislativas simpaticen crecientemente con los grupos objetivo; esto en parte obedece a la variabilidad del apoyo político de los grupos de interés, y se debe también en parte a que la conducta de muchos ciudadanos tienden a ser de quejas, reclamaciones y denuncias. Por otro lado, las autoridades legislativas que apoyan un programa regulatorio estricto pueden jugar un papel decisivo en la implementación exitosa de la ley si cuentan con recursos y con el deseo de hacerlo. Aquí nos encontramos con el muy interesante concepto de mediador ("*fixer*") propuesto por Eugene Bardach. El mediador puede ser un importante legislador o un funcionario ejecutivo que controla recursos atractivos para los actores cruciales y que, además, tiene el deseo y el personal necesarios para inspeccionar de cerca el proceso de implementación y para intervenir de manera casi permanente en él.

En un nivel más formal, las autoridades tienen la capacidad de alterar o de socavar los recursos legales y financieros de las dependencias encargadas de la implementación. Algunas leyes han llegado a ser totalmente desvirtuadas por los tribunales.³² Asimismo, las legislaturas tienen la capacidad de revisar profundamente las leyes y de revocarlas. Pero los efectos más frecuentes son los de naturaleza indirecta. Como se ha dicho antes, casi todas las leyes son influidas por políticas que operan fuera de su dominio específico. Los cambios de cualquiera de esas políticas pueden afectar severamente el apoyo a los objetivos reglamentarios y/o a la cantidad de instancias de veto implicadas en la implementación del estatuto. La responsabilidad de una agencia y de sus partidarios legislativos consiste en estar conscientes de esas posibles ramificaciones y en asegurar que se les tenga en cuenta en la legislación

³² Peter Woll, *American Bureaucracy* (New York: Norton, 1963): 39-40. Sin embargo, habitualmente los tribunales muestran reticencia al revocar las decisiones de la agencia.

posterior. En suma, la estrecha interrelación de las políticas aumenta enormemente la responsabilidad de los encargados de supervisar y proteger la aplicación de un estatuto particular y, por lo mismo, aumenta la probabilidad de que ese estatuto sea gradualmente erosionado por una legislación ulterior inadecuada.

Compromiso y calidad de liderazgo de los funcionarios responsables partidarios de la ley. Finalmente llegamos a la variable que más directamente afecta las decisiones políticas de las dependencias encargadas de la implementación, el compromiso que asumen los funcionarios frente a la realización de los objetivos normativos. Este factor incluye por lo menos dos componentes: el primero es la orientación y la prioridad que tengan tales objetivos en la escala de preferencias de los funcionarios; el segundo es la capacidad de los funcionarios para dar cumplimiento a esas preferencias, es decir, su capacidad para ir más allá de lo que se podría esperar razonablemente en el uso de los recursos disponibles. Desde luego, la importancia de las actividades y de la habilidad varía dependiendo del margen de discrecionalidad otorgado a los administradores.

El compromiso de los funcionarios de la agencia dependerá, en parte o en gran medida, de la capacidad que haya tenido la ley para institucionalizar una cierta manera de operar seleccionando a las instituciones y a los funcionarios de más alto nivel. También estará determinado por las normas profesionales y los valores personales de los funcionarios, así como por el apoyo que tengan los objetivos normativos de parte de los grupos de interés y de las autoridades del medio político en el que se desempeñan las dependencias. Por lo general, el compromiso de los funcionarios de la dependencia con los objetivos normativos y la consecuente probabilidad de que ocurra una implementación exitosa serán mayores si la dependencia es nueva y tiene gran visibilidad al haber sido creada después de una intensa movilización política. Sin embargo, es común que una vez transcurrido el periodo inicial, el grado de compromiso tienda a decaer, ya que las personas más comprometidas se debilitarán y

se desilusionarán a tal punto de la rutina burocrática, que deberán ser reemplazadas por otros funcionarios, seguramente más interesados en su propia seguridad que en asumir los riesgos que implica el logro de los objetivos de la política.³³

Independientemente de su intensidad, el compromiso con los objetivos normativos contribuye poco a su consecución, a menos que vaya acompañado de la capacidad de utilizar los recursos disponibles para ese fin. Este factor, llamado frecuentemente “liderazgo”, incluye elementos políticos y de gestión. Los primeros abarcan la capacidad de propiciar buenas relaciones de trabajo con las diversas autoridades, la capacidad de convencer a los opositores y a los grupos objetivo de que están recibiendo un trato justo, la capacidad de difundir hábilmente la posición de la dependencia a través de los medios de comunicación y otras habilidades en el mismo orden. La capacidad de gestión supone a su vez el desarrollo de controles adecuados para que el programa quede libre de cargos de manejo fiscal inadecuado; implica también mantener en alto la moral entre el personal y manejar el desacuerdo interno de tal forma que quienes se oponen directamente al desarrollo de la política estatutaria, sean desplazados hacia posiciones de importancia secundaria.

Sin embargo, la capacidad de liderazgo sigue siendo un concepto muy elusivo. Aunque su importancia es ampliamente reconocida sus connotaciones varían de una situación a otra; en consecuencia, resulta extremadamente difícil pronosticar si ciertos líderes utilizarán o no todos sus recursos en apoyo de los objetivos normativos.

4. ETAPAS (O VARIABLES DEPENDIENTES)

DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

Hasta ahora nuestra discusión se ha concentrado en los factores generales que condicionan el proceso de implementación en su

³³ Francis Rourke, *Bureaucracy, Politics, and Public Policy*, 2d ed. (Boston: Little, Brown, 1976): 94-101, se encontrará información sobre las discusiones en torno al liderazgo e ilustraciones de su importancia.

totalidad. Sin embargo, este proceso tiene que ser considerado también en sus distintas etapas: 1) los productos o decisiones de las dependencias encargadas de la implementación; 2) el acatamiento de esas decisiones por parte de los grupos objetivo; 3) los impactos efectivos de las decisiones de las dependencias 4) los impactos percibidos de esas mismas decisiones; y finalmente, 5) la evaluación que el sistema político hace de la legislación, ya sea en forma de revisiones de fondo de su contenido o de intentos de revisión. Todas estas etapas son agrupadas a menudo bajo el rótulo de “circuito de retroalimentación”, pero deben distinguirse dos procesos. Si a uno le interesa únicamente el grado en el que los impactos reales concuerdan con los objetivos normativos, entonces sólo resultan de interés las tres primeras etapas. Sin embargo, desde nuestra perspectiva, también debería tenerse en cuenta la evaluación global que hace el sistema político de una ley dada; esto implica necesariamente analizar también las dos última etapas.

Cada una de las etapas del proceso puede pensarse como un aspecto o variable dependiente. Pero también cada una de ellas constituye un insumo para las etapas subsiguientes. Por ejemplo, el acatamiento por parte de los grupos objetivo de las decisiones de las instancias encargadas de la implementación determina en mucho la magnitud de su impacto. De la misma manera, la percepción de los efectos de las decisiones es una variable que influye significativamente en las revisiones –o en los intentos de revisión– de la ley reglamentaria.

Decisiones políticas de las dependencias responsables de la implementación: su concordancia con los objetivos normativos. Los objetivos de la ley deben traducirse en reglamentos concretos, en criterios de procedimiento para el manejo de casos individuales, en fallos específicos –como la concesión de permisos o licitaciones– y en mecanismos para hacer cumplir las sentencias o fallos. Este proceso requiere habitualmente un esfuerzo considerable por parte de los funcionarios que primero tienen que efectuar muchos análisis

técnicos para definir la mejor manera de aplicar las reglas generales a situaciones cada vez más concretas y que después tienen que hacerse cargo de aplicar las reglas a miles de casos específicos. Aunque se puede esperar que la mayoría de los funcionarios legales siga lo legalmente establecido, no se puede excluir un cierto grado de discrecionalidad. Es en el ámbito de la implementación en el que se manifiestan las concepciones personales y profesionales de los funcionarios respecto de lo que debe ser la política pública.³⁴ Además, la implementación de los programas implica normalmente contratar a nuevo personal e introducir cambios en el comportamiento de los funcionarios ya involucrados. Tales cambios enfrentarán posiblemente alguna resistencia, ya que implican alterar relaciones interpersonales y hábitos de trabajo y quizá perder sumas erogadas. Por último, dado que la implementación de la mayoría de las leyes involucra a varias dependencias que manifiestan diversos grados de compromiso con el logro de los objetivos de la legislación puede esperarse que surjan problemas de coordinación y de comunicación.³⁵ Por éstas y muchas otras razones, la traducción de los objetivos normativos en decisiones políticas capaces de tratar casos individuales es un proceso excesivamente complejo.

Aunque no sea por otra causa que por la existencia de desacuerdos legítimos sobre la manera en la que deben aplicarse las reglas

³⁴ En la medida en la que la agencia cuente con personal profesional, es fundamental conceder a los individuos márgenes suficientes de maniobra para que ejerzan su experiencia y su juicio profesionales, si se desea que desarrollen sus actividades con un mínimo de entusiasmo; esto es así aun en el caso de que esa discrecionalidad entre en conflicto con el control jerárquico. Rein and Rabinovitz, *Implementation*: 11-14; Wilbert Moore, *The Professions* (New York: Russell Sage, 1970), Chapter 11; Donald Pelz and Frank Andrews, *Scientists in Organizations*, rev. ed. (Ann Arbor: Institute for Social Research, 1976).

³⁵ Véase al respecto los siguientes textos: Van Meter and Van Horn, "The Policy Implementation Process"; Helen Ingram, "Policy Implementation Through Bargaining: The Case of Federal Grants-In-Aid", *Public Policy* 25 (Fall 1977): 499-526; Christa Altens-tetter and James Bjorkman, *Implementation of a Federal-State Health Program* (Berlin: International Institute of Management, 1977); Robert Thomas, "Intergovernmental Coordination in the Implementation of National Air and Water Pollution Policies", in: *Public Policy-Making in the Federal System*, ed. Charles Jones and Robert Thomas (Beverly Hills, Calif.: Sage, 1976): 129-148.

generales a los casos específicos, ciertos desvíos resultan inevitables. Nosotros sostenemos que estas desviaciones pueden reducirse si la ley estipula objetivos precisos, si asigna la implementación a la instancia simpatizante que le conceda la más alta prioridad, si minimiza el número de posibilidades de veto y ofrece suficientes incentivos para superar la resistencia de los funcionarios reacios, si aporta recursos financieros adicionales para llevar a cabo el análisis técnico y para procesar los casos individuales y si, finalmente, ejerce influencia en las normas de decisión y en los canales de acceso. La subordinación de las decisiones políticas a los objetivos normativos depende mucho de la capacidad que tengan los grupos de electores que están a favor de la ley, así como las autoridades legislativas y ejecutivas, para intervenir activamente en el desarrollo de la implementación, complementando los recursos de las dependencias y contrarrestando la resistencia de los grupos objetivo.

Sin embargo, aun bajo tales circunstancias, tanto las dependencias encargadas de la implementación como la totalidad del sistema político suelen tener dificultades para soportar la tensión y el conflicto inherentes a cualquier aplicación del programa regulatorio riguroso durante mucho tiempo –por más de cinco años, por ejemplo. Además como ya se dijo, el apoyo que dan los grupos de electores a un programa de esa naturaleza casi invariablemente declina con el tiempo. Por ello, en el caso de programar cambios sustanciales en el comportamiento de los grupos objetivo, las autoridades y/o los funcionarios responsables deben estimar un plazo entre los cinco y los siete años, 1) para modificar, postergar o ignorar los objetivos normativos, proponiendo cambios menores en el comportamiento de los grupos objetivo, y/o 2) para reducir la oposición mediante la aportación de apoyos financieros de diverso tipo (subsídios y exenciones fiscales, por ejemplo). De hecho, es probable que sólo a través de la combinación de reglamentos coactivos y de apoyos financieros pueda mantenerse durante un largo periodo la

congruencia entre las decisiones políticas de las agencias y los objetivos normativos estrictos.³⁶

Acatamiento por parte del grupo objetivo de las decisiones políticas de las dependencias implementadoras. A pesar de que la gran mayoría de los ciudadanos suele expresar su adhesión a la ley, varios estudios sobre el acatamiento de las decisiones judiciales y las disposiciones administrativas han demostrado que, en la práctica, la adhesión está determinada habitualmente por el cálculo que hacen los individuos de los costos y beneficios relativos que les produce obedecer a los ordenamientos legales. Esos estudios indican que la decisión de acatar una norma es una función 1) de la probabilidad de que la desobediencia sea detectada y perseguida efectivamente; 2) de las sanciones vigentes para penalizar el desacato; 3) de las actitudes de los grupos objetivo frente a la legitimidad de las reglas; y 4) de los costos que supone el acatamiento a los grupos objetivo.³⁷

En el contexto de nuestro marco, la probabilidad de que el desacato sea castigado mediante sanciones severas está condicionada por la variedad y la magnitud de las sanciones previstas por la propia ley, por los recursos con los que cuentan las dependencias responsables para detectar la desobediencia, por la capacidad de los grupos de electores para supervisar y obligar al cumplimiento de las normas, por el compromiso de los funcionarios para llevar a juicio

³⁶ La respuesta a la enmienda de 1970 sobre Aire Limpio, por ejemplo, ha involucrado ambos tipos de acción: por un lado, se han postergado repentinamente los plazos de vencimiento para la reducción de las emisiones contaminantes de los automotores, y por otro, se han otorgado apoyos financieros que incluyen créditos fiscales y préstamos baratos para la compra de equipos de control de la contaminación. A pesar de la crítica de los economistas en el sentido de que tales subsidios constituyen una asignación ineficiente de los recursos, realmente son congruentes con lo que Charles Schultze ha llamado la regla de "no hacer daño directo" de la política norteamericana. Schultze, *The Public Use of Private Interest*: 70-72.

³⁷ Rodgers and Bullock, *Coercion to Compliance*, chapter 1; Nelson Rosenbaum and Michael Fix, *Enforcing State Land Use Controls* (Washington, D.C.: Urban Institute Working Paper 1236-01, September 1977); Don Brown and Robert Stover, "Court Directives and Compliance: A Utility Approach", *American Politics Quarterly* 5 (October 1977): 465-480.

los casos de infracción y por la cantidad de posibilidades de veto contra el cumplimiento de las obligaciones. Por lo que respecta a la percepción de la legitimidad de las reglas, toda la bibliografía sobre desobediencia civil indica claramente que hay individuos que se arriesgarían a la cárcel antes que someterse a leyes que consideran injustas. Sin embargo, la mayoría tenderá a modificar aun aquellas conductas basadas en convicciones profundas, si la probabilidad de incurrir en sanciones muy severas es suficientemente alta.³⁸

Aparte de los casos de rechazo a las reglas, cualquier programa regulativo que pretenda modificar sustancialmente el comportamiento del grupo objetivo enfrentará hostilidad, cuando las personas sometidas a la regulación se empeñen en una oposición total y no acepten obedecer. Con el fin de minimizar la incidencia de conflictos tan debilitantes –así como la posibilidad de que culminen en juicios que pongan en peligro el programa entero– los programas coactivos necesitan complementarse con el otorgamiento de apoyos financieros.

Impactos reales de las decisiones políticas: su concordancia con los objetivos normativos. A lo largo del texto nos hemos interesado en el logro de los objetivos de la legislación. Debe haber quedado claro que una ley tendrá los impactos deseados: 1) si las decisiones políticas de las instancias responsables son congruentes con los objetivos normativos; 2) si los grupos objetivo más importantes acatan esas decisiones; 3) si no se dan casos graves de “subversión” frente a las decisiones o a los impactos por causa de incompatibili-

³⁸ Por ejemplo, después de años de desobediencia generalizada de los distritos escolares del Sur a las órdenes de abolición de la segregación racial, se logró el acatamiento en corto tiempo al otorgarse autoridad administrativa a una agencia específica, una vez que la Ley de Derechos Civiles de 1964 y una decisión judicial de 1969 autorizaron a los funcionarios de aquella agencia a imponer muy severas sanciones a los distritos locales –particularmente, la disminución de alrededor del 67 por ciento de su presupuesto–. (Rodgers and Bullock, *Coercion to Compliance*, chapters 2-4). Más todavía, los padres de familia acataron individualmente órdenes, a pesar de que muchos seguían considerando ilegítimos los ordenamientos de abolición de la segregación; Douglas Gatlin, Michael Giles, and Everett Cataldo, “Policy Support Within a Target Group: The Case of School Desegregation”, *American Political Science Review* 72 (September 1978): 985-995.

Group

dad legal; y 4) si el estatuto incorpora una teoría casual válida que vincule las modificaciones del comportamiento de los grupos objetivo con el logro de las metas legalmente establecidas.

Aunque nuestra mayor preocupación reside en la concordancia entre los impactos y los objetivos normativos, hay dos aspectos de esta etapa del proceso de implementación que merecen alguna atención. En primer lugar, debido quizá a los cambios en las condiciones socioeconómicas o tecnológicas, la implementación de una ley puede provocar serios impactos no previstos en los objetivos normativos. Otros impactos importantes son las transformaciones de largo plazo en la fuerza política de los grupos de interés en competencia. Por ejemplo, la movilización de grupos de electores en favor de estatutos reglamentarios estrictos puede dar origen a organizaciones políticas viables en ciertas localidades, que pueden lograr que algunos de sus miembros sean elegidos para ocupar cargos locales y, en consecuencia, modificar una amplia variedad de programas locales.³⁹

Impactos percibidos: su concordancia con los objetivos normativos y con los valores de las élites políticas importantes. A pesar de que el interés primordial de los estudiosos y los funcionarios profesionales pueda centrarse en los impactos *reales* de las decisiones políticas de las organizaciones gubernamentales, este tipo de impactos suele ser muy difícil de medir. Aún más lo realmente importante en la evaluación son los impactos *percibidos* por los grupos de electores y por las autoridades del sistema político.

Nosotros sostenemos que los impactos percibidos son una función de los impactos reales, mediados por los valores del observador. En términos generales, es de esperar que exista un alto grado de correlación entre la evaluación inicial que un actor hace de una ley y su percepción y evaluación de los impactos.⁴⁰ Para ser más

³⁹ Browning and Marshall, "Implementation of Model Cities and Revenue Sharing".

⁴⁰ Para ver qué evidencias existen en apoyo a esta posición, consúltese: Daniel Mazmanian y Paul Sabatier, "The Role of Attitudes and Perceptions in Policy Evaluation by

específicos, un actor que no apruebe los impactos (percibidos) de una cierta ley, tenderá 1) a considerar que esos impactos son incompatibles con los objetivos normativos, 2) a pensar que la ley es ilegítima, y/o 3) a cuestionar la objetividad de los datos del impacto. Esta afirmación se basa en la teoría de la disonancia cognoscitiva y, especialmente, en el corolario de que un actor tenderá a rechazar cualquier insinuación de que los impactos de una ley legítima puedan ser indeseables.⁴¹

Magnitud y dirección de la retroalimentación política final. Modificaciones a la ley. De la misma manera que la promulgación de un estatuto debe considerarse como el punto de partida del análisis de la implementación, la revisión de esa ley o los intentos de revisión más importantes deberían ser vistos como la etapa culminante del proceso —la cual, puede repetirse varias veces. La magnitud y la dirección de las modificaciones —o de los intentos de modificación— de los decretos regulatorios estarán determinadas por los impactos percibidos de las actividades realizadas por la dependencia, por los cambios en las prioridades políticas del público y de las élites políticas —cambios que son producto de las transformaciones en las condiciones socioeconómicas—, por los recursos políticos de los grupos en competencia y por las posiciones estratégicas de las autoridades partidarias u opositoras de la ley.

En este sentido se hacen necesarias algunas observaciones. En primer lugar, durante los cinco o siete años posteriores a la promulgación de la ley básica, un “mediador” (para usar el término de Bardach) puede jugar un papel absolutamente determinante para impedir su revisión. Pero después, a los diez o quince años, lo que

Attentive Elites: The California Coastal Commissions”, in *Why Policies Succeed or Fail*, by Helen Ingram and Dean Mann, Vol. VIII of Sage Yearbook in Politics and Public Policy (Beverly Hills, Calif.: 1980).

⁴¹ Por ejemplo, cerca del 60 por ciento de los funcionarios de las escuelas sureñas que percibían como indeseables los impactos previstos de la abolición de la segregación en las escuelas, justificaban su desacato sobre la base de que las órdenes de los tribunales eran ilegítimas (Rodgers and Bullock, *Coercion to Compliance*: 70-74). Para una visión de la disonancia cognoscitiva, véase: Roger Brown *Social Psychology* (New York: Macmillan, 1965): 584-604.

prevalece es el equilibrio de las fuerzas electorales, al que subyacen los cambios en las condiciones sociales, económicas y tecnológicas. La razón es que, a pesar de todo, cualquier mediador individual, independientemente de sus recursos o de su habilidad, está sujeto a la derrota electoral, al retiro y a la muerte. Teniendo como base nuestras hipótesis sobre la declinación que a la larga se observa en el apoyo de los electores hacia la regulación rigurosa y sobre la incapacidad de nuestro sistema político de soportar la oposición intensa que ejercen los intereses legítimos durante periodos promulgados, concluimos que las leyes reglamentarias estrictas serán invariablemente revisadas y tenderán a deslizarse en alguna suerte de subsidios en favor de los que llevan la carga onerosa de la decisión. En consecuencia, sostenemos que sólo mediante la combinación de políticas distributivas y reglamentarias es como pueden obtenerse cambios permanentes en el comportamiento del grupo objetivo.

Implicaciones del marco de análisis

Hasta este punto hemos examinado las variables relacionadas con el problema al que se enfrenta una ley, así como las variables legales y las variables políticas que condicionan el proceso de implementación. Se ha propuesto a lo largo de la discusión varias hipótesis, muchas de las cuales se refieren a las políticas regulatorias tradicionales, tales como las que tienen que ver con los derechos civiles, con la protección ambiental y del consumidor y con la seguridad de los trabajadores. Esta sección final presenta un panorama general del marco conceptual, analizando algunas de sus premisas, mostrando cómo puede utilizarse para hacer estimaciones sobre el desempeño de la implementación, presentando algunos escenarios en los que se muestre cómo pueden interactuar las variables a lo largo del tiempo y señalando que el marco puede aplicarse a una amplia gama de políticas públicas fuera del ámbito regulatorio tradicional.

En su ensayo, que fue uno de los primeros intentos de integración conceptual de la bibliografía sobre la implementación, Rein y Rabinovitz proponían que tres fuerzas o “imperativos” básicos condicionaban el proceso de implementación: el imperativo legal (con su énfasis en la intención de la ley), el imperativo racional-burocrático (con su preocupación sobre la viabilidad, la consistencia y el mantenimiento de la organización) y el imperativo consensual (con su insistencia en los grupos de interés afectados por la legislación). Aunque nuestro marco ha incorporado esos tres factores, su énfasis se ha concretado en el imperativo legal. Existen para ello por lo menos dos razones, una de orden empírico y la otra de orden normativo.⁴²

Por un lado, pensamos que los académicos de la “era conductista” han tendido a ignorar la importancia de las variables legales. Nuestro desacuerdo no está relacionado con su interés en el comportamiento, sino con su capacidad para darse cuenta de que gran parte del comportamiento burocrático se explica por la estructura legal o por la ausencia de tal estructura. La segunda razón para concentrarnos en el imperativo legal surge de la convicción de que, en la medida de lo posible, las decisiones políticas fundamentales de un régimen democrático deben ser tomadas por funcionarios electos y no por servidores públicos designados. Así es que uno de los objetivos de nuestro modelo ha sido mostrar los mecanismos por medio de los cuales los legisladores y las autoridades más relevantes pueden afectar formalmente el proceso de implementación a través del diseño normativo y, por otro lado, identificar las variables no normativas que podrían impedir de manera definitiva el logro de los objetivos.

Con esa misma finalidad proponemos una lista de verificación y control que puede ser utilizada por el personal legislativo y por quienes intervienen en la formación de las leyes, para estimar la

⁴² Aquí se hace evidente nuestra deuda intelectual con Theodore Lowi, *The End of Liberalism* (New York: W.W. Norton, 1969).

probabilidad de que la ley alcance sus objetivos.⁴³ Al hacer esta propuesta estamos simplificando hasta cierto punto la situación, ya que partimos de dos premisas relacionadas con la tratabilidad del problema: 1) que la ley pretende lograr un cambio en el comportamiento del grupo objetivo y 2) que existe una teoría razonablemente válida que vincula los cambios de ese comportamiento con la “solución” del problema que enfrenta la ley; en otras palabras, la mayor dificultad que encaran quienes formulan las leyes es obtener el acatamiento de los grupos objetivo.

1. ¿Han sido formulados con claridad los objetivos normativos? En caso de tratarse de múltiples objetivos, ¿se les jerarquiza con precisión de acuerdo con su importancia? Más aún, si la ley se asigna a una dependencia ya existente, ¿se indica la prioridad relativa que deben tener los nuevos objetivos en la totalidad de sus programas?
2. ¿Realmente la ley incorpora una teoría casual válida?
3. ¿La ley aporta recursos financieros suficientes a las instituciones encargadas de la implementación, de tal forma que puedan realizar los análisis técnicos necesarios, aplicar los objetivos generales a miles de casos particulares y verificar el acatamiento de los grupos objetivo?
4. ¿Minimiza la ley el número de instancias de veto en y entre las instituciones encargadas de la implementación? ¿Ofrece suficientes sanciones e incentivos a sus operadores y a los grupos objetivo? En caso de referirse a una función reguladora, ¿la ley ofrece exenciones fiscales u otras formas de compensación a los miembros de los grupos objetivo que resulten particularmente afectados por los fallos judiciales y administrativos?

⁴³ Acerca de la necesidad de realizar estimaciones sobre el proceso de implementación, consúltese: Hargrove, *The Missing Link*, chapter 1; Bardach, *The Implementation Game*: 254-267.

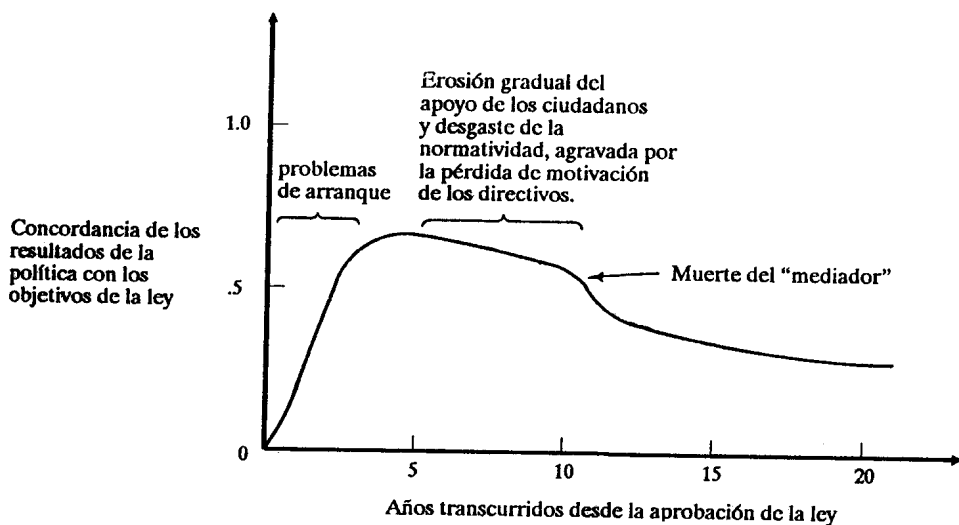
5. ¿Concuerdan las normas de decisión contenidas en la ley con los objetivos normativos? Por ejemplo, ¿hacen descansar el peso de la prueba en los grupos objetivo? ¿Otorgan tanta autoridad como es posible dentro de las instituciones responsables a aquellos funcionarios que es previsible apoyen más resueltamente los objetivos? ¿Hace depender la concesión de permisos o licitaciones de fallos específicos congruentes con los objetivos normativos?
6. ¿La ley asigna la responsabilidad de la implementación a instituciones que apoyen decididamente sus objetivos y que con mayor probabilidad otorgarán alta prioridad al programa? Más específicamente, ¿es posible crear una institución nueva que administre el programa o bien asignarlo a una institución prestigiosa ya existente que ofrezca apoyo a los objetivos y esté en busca de un nuevo programa?
7. ¿Maximiza la ley las oportunidades de que sus partidarios, ajenos a las instancias de gobierno, participen activamente en el proceso de implementación? En particular, ¿aporta bases legales para que los partidarios intervengan activamente en los procedimientos de la institución y puedan apelar contra las decisiones de la misma ante los tribunales? ¿Permite la ley que organizaciones independientes y prestigiosas realicen evaluaciones para supervisar el grado de congruencia entre las decisiones de la institución, los impactos de esas decisiones y los objetivos normativos? Por último, ¿es posible concentrar de alguna manera la supervisión legislativa en manos de legisladores partidarios de la ley?
8. ¿Qué probabilidad existe de que en el futuro previsible ocurran cambios en las condiciones socioeconómicas o tecnológicas que pudieran debilitar el apoyo político a los objetivos normativos? En caso de que el logro de esos objetivos dependa de la innovación tecnológica, ¿qué medida adopta le ley para fomentar ese progreso?

9. ¿Qué puede hacerse para contrarrestar la atención fragmentaria y de corto plazo que presentan los medios de comunicación y el público? En particular, ¿es posible convencer a algunos de los medios más importantes de que contraten reporteros especializados para cubrir el problema general al que se enfrenta la ley?
10. ¿Qué medidas pueden adoptarse para activar a los electores que sean partidarios en potencia y para asegurar que los grupos que apoyan la ley cuenten con personal y recursos para dar seguimiento y participar activamente en el proceso de implementación?
11. ¿Qué puede hacerse para asegurar que las autoridades legislativas y ejecutivas que apoyan el estatuto supervisen e intervengan activamente en el proceso de implementación? En especial, ¿existe alguna persona con personal y recursos suficientes para fungir efectivamente como tal? Aún más, ¿qué puede hacerse para asegurar que la legislación que afecte áreas políticas sensibles no socave los objetivos estatutarios y para que los ensayos de revisión del estatuto no lo desvirtúen?
12. ¿Puede hacerse algo para designar a funcionarios encargados de la implementación que no solamente se comprometan a lograr los objetivos normativos, sino que tengan además habilidades de gestión y de manejo político superiores al promedio?

Las respuestas a estas preguntas deberían permitir hacer una estimación adecuada de la probabilidad de que las decisiones políticas de las instituciones sean congruentes con los objetivos normativos y de que los grupos objetivo realmente acaten esas decisiones hasta que los objetivos se alcancen.

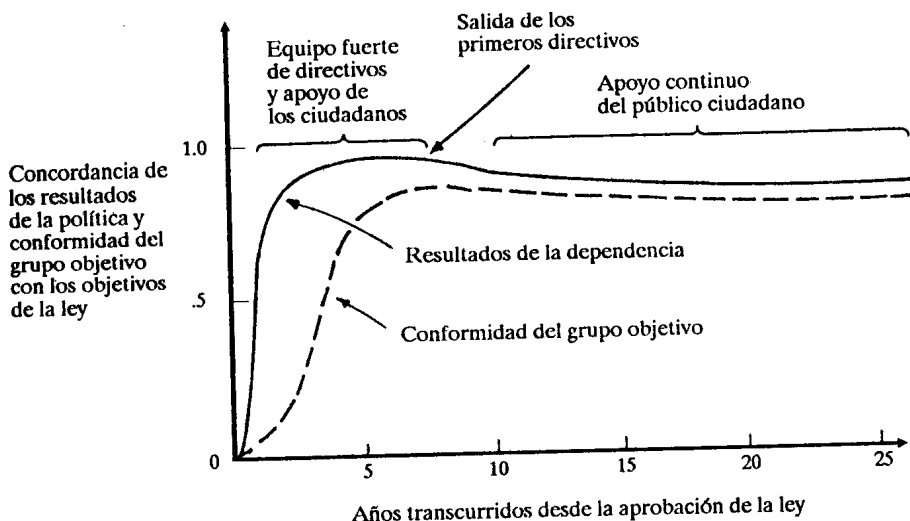
La cantidad de factores involucrados en el proceso es, claro está, imponente. Para dar algunos ejemplos concretos de la forma en la que la implementación de un estatuto pasa de las etapas de decisión

hasta las de revisión, y de cómo interactúan a lo largo del proceso las variables normativas y las variables políticas, presentamos tres posibles escenarios del proceso de implementación en las figuras 2 a 4. Estas tramas deberán considerarse como imágenes plausibles de los resultados del proceso, dados los valores estipulados de las variables previamente seleccionadas. En los tres casos se presupone el cumplimiento de la condición de que una teoría casual válida sustenta la ley.



La ley estipula con claridad los cambios significativos en el comportamiento. A pesar de que se otorgan a la principal dependencia responsable extensos poderes, ésta tiene que abrirse paso a través de los gobiernos estatal y local y, además, depende de corporaciones privadas para el desarrollo de las nuevas tecnologías que se necesitan para alcanzar los objetivos normativos. En suma, hay una cantidad considerable de posibilidades de veto. La dependencia principal cuenta al principio con personal muy comprometido con la ley, pero el entusiasmo lo conduce a la proposición apresurada de reglamentos, lo que debilita la credibilidad de la organización encargada. A ello se añade la declinación del nivel de compromiso de los funcionarios a medida que el personal entusiasta se agota y renuncia, acarreado su reemplazo por personal con una orientación más profesional y gerencial, ansioso por reducir el conflicto con los grupos objetivo. Entretanto, disminuye el apoyo de los electores con el tiempo y la oposición organizada se exagera por la decadencia de la economía en general. Sin embargo, los esfuerzos de la oposición por desvirtuar el estatuto son bloqueados en el corto plazo por un "mediador" muy hábil. Éste muere finalmente y la ley es sometida a una revisión profunda, aunque no es revocada totalmente. La ley da lugar a un cambio profundo en el comportamiento, que, sin embargo, resulta insuficiente para alcanzar los objetivos formales. Pero la concordancia de las decisiones políticas de las dependencias encargadas de la implementación con los objetivos normativos decae con el tiempo, especialmente después de la muerte del "mediador"; en consecuencia, se advierte cierta erosión en los impactos.

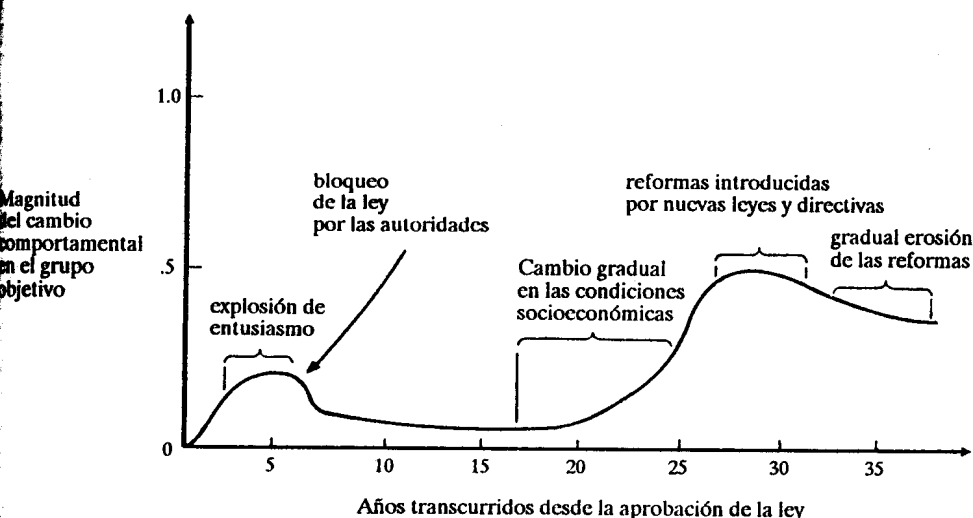
FIG. 2. Escenario de erosión gradual.



Entrestando un conjunto de problemas bastante limitado y bien definido, los proponentes del reglamento movilizan suficiente apoyo público y legislativo para la promulgación de una ley fuerte a cargo de una nueva institución; ésta goza virtualmente de jurisdicción exclusiva sobre el área del problema. Se provee inicialmente a la institución de funcionarios muy comprometidos con sus objetivos. Los funcionarios, respaldados por un fuerte apoyo del público y del electorado, establecen rápidamente políticas consecuentes con los objetivos. La conformidad por parte de los grupos objetivo es grande, en parte porque el desacato resultaría muy evidente y en parte porque el personal de la institución encargada está siendo apoyado por grupos de electores partidarios del estatuto. Después de unos años, el personal original abandona el programa para dedicarse a tareas más estimulantes; no obstante, la congruencia entre las decisiones institucionales, la adhesión del grupo objetivo y los objetivos normativos sigue siendo muy alta, debido a la naturaleza limitada del problema, al apoyo permanente del público y de grupos de electores, a que no se observa ningún descenso importante en la economía local y a que el programa sigue recibiendo apoyo de los legisladores locales. Como el acatamiento del grupo objetivo está directamente relacionado con el logro de los objetivos normativos, la ley sigue produciendo a lo largo del tiempo los impactos deseados. En contradicción con la opinión generalizada de que la reglamentación gubernamental es ineficaz, este escenario no es un cuento de hadas, sino que guarda un estrecho parecido con muchas experiencias de regulación.

FIG. 3. *Escenario de la regulación exitosa.*

Como se muestra en los escenarios, la implementación exitosa a corto plazo depende especialmente de la fuerza de la ley y, muy en particular, del grado de integración de las autoridades, del compromiso de los funcionarios institucionales, de la presencia de un "mediador" y de los recursos de diversos grupos de electores. Sin embargo, a la larga los factores que probablemente resultan más determinantes son las condiciones socioeconómicas cambiantes y la capacidad de los grupos de electores comprometidos para inter-



En este caso, los objetivos de los proponentes del reglamento no han sido incorporados a la ley, debido a la existencia de numerosas posibilidades de veto durante el proceso legislativo. Las varias negociaciones tienen como resultado objetivos ambiguos que para la institución responsable se traducen en autoridad legal muy incierta y pocos recursos financieros. Aunque los proponentes del reglamento puedan controlar al principio el reclutamiento del personal y, por lo mismo, interpretar de manera agresiva los ordenamientos imprecisos, sus esfuerzos se ven pronto bloqueados por las autoridades, a causa de lo cual terminan por renunciar. La instancia responsable cae en un prolongado periodo de actividad lenta y, en términos generales, poco efectiva. Sin embargo, las condiciones socioeconómicas cambiantes ocasionan que aumente considerablemente el número de los partidarios del reglamento, los cuales quedan en posibilidad de fortalecer significativamente el mandato legislativo. Este periodo de reforma es también señalado por cambios importantes en el personal de la institución, con el resultado de que por un tiempo la institución intenta modificar con cierta coactividad el comportamiento de los grupos sometidos al reglamento. No obstante, transcurridos algunos años, hace su aparición el patrón conocido de apoyo declinante y oposición creciente, lo que obliga a que la dependencia promueva políticas más cautelosas aunque no tan ineficaces como las de su periodo de somnolencia.

FIG. 4. *Escenario de rejuvenecimiento.*

venir efectivamente en el proceso. Para resumir enlistando las condiciones mínimas, podemos sostener que una ley o cualquier otra decisión política que pretenda lograr una modificación significativa del statu quo, alcanzará con mayor seguridad las metas propuestas si se cumplen las siguientes condiciones:

1. Si la legislación u otras directrices legales establecen objetivos claros y consistentes —o si, por lo menos, aportan criterios sólidos para resolver los conflictos inherentes al cumplimiento de las metas.

2. Si la legislación incorpora una teoría adecuada que identifique los principales factores y vínculos casuales que influyen en la realización de los objetivos políticos y si otorga a los funcionarios responsables autoridad suficiente sobre los grupos objetivo y otros mecanismos de influencia para alcanzar, por lo menos potencialmente, las metas deseadas.
3. Si la legislación estructura el proceso de implementación de manera tal que maximice la posibilidad de que los funcionarios responsables y los grupos objetivo se desempeñen de acuerdo con lo deseado.
4. Si los mandos superiores de la institución responsable poseen considerable capacidad política y de gestión y si están comprometidos a lograr las metas normativas.
5. Si el programa recibe, a lo largo del proceso de implementación, apoyo activo de parte de grupos organizados de electores y de legisladores de importancia decisiva (o bien, de altos funcionarios) y si los tribunales ofrecen su apoyo o, por lo menos, se mantienen neutrales.
6. Si la prioridad relativa de los objetivos normativos no es socavada a la larga por el surgimiento de políticas públicas adversas, o por transformaciones socioeconómicas tan importantes que debiliten la teoría casual o el apoyo político en que la ley se basa.