

Traducción de  
ANTONIO GUZMÁN BALBOA

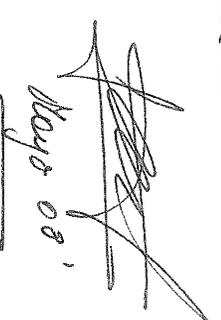
Revisión técnica de  
ALEJANDRO BUENDÍA VAZQUEZ

JEFFREY L. PRESSMAN y AARON WILDAVSKY

# IMPLEMENTACIÓN

*Cómo grandes expectativas concebidas  
en Washington se frustran en Oakland*

Estudio introductorio de  
ALEJANDRO BUENDÍA VAZQUEZ



May 08'



COLEGIO NACIONAL DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A. C.

FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
MÉXICO

Primera edición en inglés, 1973  
Segunda edición en inglés, 1979  
Tercera edición en inglés, 1984  
Primera edición en español  
de la tercera en inglés, 1998

## ESTUDIO INTRODUCTORIO

ALEJANDRO BUENDÍA V.

Implementar, instrumentar, llevar a cabo, realizar, concretar, efectuar... en fin, varios sustantivos, todos con el mismo mensaje de brindar a la ciudadanía la reconfortante (y obligada) respuesta de los gobiernos a sus expectativas en torno a conocer, comprobar y, fundamentalmente, observar las políticas públicas pasando de su estado embrionario de la formulación al más tangible del nacimiento y crecimiento de las políticas (POLICY) en la implementación.<sup>1</sup>

Sin embargo, Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (PyW), como dos solidarios observadores se dan cuenta y analizan en retrospectiva las causas por las cuales un proceso de implementación no responde a las expectativas plasmadas en la etapa de formulación;<sup>2</sup> es decir, confirman que el gran paso, el gran puente unificador entre la teoría (formulada en Wash-

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—, sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito del editor.

Título original:  
*Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*

D. R. © 1973, 1979, 1984, The Regents of the University of California  
Publicado por la University of California Press, Berkeley, Los Angeles  
ISBN 0-520-05331-1 (rústica)

D. R. © 1998, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA  
Carretera Picacho-Ajusco, 227, 14200 México, D. F.

ISBN 968-16-5150-2

Impreso en México

<sup>1</sup> Brevemente, y quizá para facilitar la comprensión de esta sección —y esperamos que la del libro también— para William Jenkins la política en su sentido de *policy* se refiere al “conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por seleccionar metas y los medios para alcanzarlas en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de tomar dichas decisiones”. En E. William Jenkins, *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*, Inglaterra, Martin Robertson and Company, Ltd., 1978, p. 15.

Por otro lado, de acuerdo con John Schwartzmantel, la política en su sentido de *politics* se refiere al “estudio de las relaciones de poder y la esfera que los rodea”. En John Schwartzmantel, *Structures of Power. An Introduction to Politics*, Inglaterra, Wheatsheaf Books, 1987, p. 2.

Cabe señalar que en México, dentro de la literatura de políticas públicas, usualmente se ha estado referirse a las políticas en el sentido de la definición de Jenkins y a la política en el sentido de Schwartzmantel. Por esta razón, en lo posible, nos adheriremos a este estilo.

<sup>2</sup> Es necesario señalar que en sentido estricto no existe una diferencia real entre los conceptos implementación e instrumentación —incluso este último no existía en la lengua castellana en el sentido que se le da en las políticas públicas—, por lo que nos atreveremos a utilizarlos indistintamente, más aún tomando en cuenta que en la literatura especializada se usan ambos conceptos.

ington, D. C.) y la praxis (instrumentada en Oakland, California) funciona ciertamente, pero en forma inadecuada, y en el mejor de los casos, parcialmente.

Así, en una primera instancia, la pregunta inmediata y obligada de nuestros solidarios observadores fue: ¿qué distorsiones influyeron para que un programa federal racionalmente bien elaborado e incluso consultado con las autoridades locales y con fuentes de financiamiento prácticamente aseguradas no hubiesen funcionado?; y más aún —quizá siendo esto todavía más importante— “¿por qué no se detectaron y previeron *ex ante* dichas distorsiones, cualesquiera que hayan sido?”

Lo anterior, creemos, podría ser el principal interrogante que PyW tratan de responder en este libro. De hecho, el mismo subtítulo de esta obra resume la gran preocupación de los autores al cuestionar la efectividad del bien intencionado y, en teoría, perfectamente diseñado programa de la Administración del Desarrollo Económico (ADE) del Departamento de Comercio de los Estados Unidos, con el objeto de resolver problemas de desempleo y descontento racial en áreas marginadas de la ciudad de Oakland, California.

Sin embargo, para entender mejor los planteamientos de nuestros observadores, vale la pena analizar brevemente cuál era la apreciación teórica del proceso de instrumentación, antes de que las aportaciones de PyW surgieran para brindar un toque distinto, a la vez que gratificante y fresco a dicho tema.

#### ADMINISTRACIÓN E IMPLEMENTACIÓN.

##### ¿AL SERVICIO DEL MINISTRO O DE LOS CIUDADANOS?

Situándonos en el presente siglo, probablemente algunas de las aportaciones más influyentes en el campo de la administración pública fueron realizadas por Max Weber y Woodrow Wilson. El primero, a nivel micro, a través de la elaboración del concepto de la organización formal, y el segundo, dentro de una perspectiva macro, fomentando y favoreciendo —ya que de hecho existía desde tiempo atrás, aunque con modalidades y dentro de contextos distintos— el seguimiento ri-

guroso del sentido derivado de la dicotomía político-administrador dentro de la labor burocrática.<sup>3</sup>

Por un lado, para Weber la labor del burócrata dentro de lo que él denominó la organización perfecta tenía valor solamente en función del apego a las reglas y procedimientos que prácticamente ya habían sido diseñados por las altas jerarquías, y encaminados a cumplir los objetivos de la organización de la forma más eficiente. Por tanto era la eficiencia burocrática, emanada de la elección del mejor hombre con base en el mérito, y en donde la impersonalidad de los actores sobrepasaba la legitimidad heredada o carismática, el marco conceptual organizacional de referencia. Igualmente era la racionalidad, sobre todo la legal, el marco dentro del cual los actores situados en el vértice organizacional marcaran la pauta de las bases, las cuales adoptaban, finalmente, un papel meramente pasivo en el ejercicio de las políticas organizacionales.

Por el otro, para Wilson era claro, sobre todo en aras de una perfecta división de responsabilidades, que la labor decisoria debía caer exclusivamente en las manos del político, aparentemente omnipotente, ya que se suponía que él, por su investidura legal, y obviamente con el respaldo de la institucionalidad otorgada por el Estado, debía elegir la alternativa de acción para gobernar, dejando entonces al administrador la función pasiva o quizá inactiva de servir a su señor político que materializaba su dominio mediante las reglas y procedimientos. Era evidente entonces que se inculcaba en el burócrata una intención más definida a aceptar el papel de un administrador (es decir, estando más al servicio del amo político que del ciudadano).<sup>4</sup>

De lo antes establecido se deducía consecuentemente que la

<sup>3</sup> Para un análisis de Max Weber y de Woodrow Wilson, el lector se puede remitir a Kernaghan, Kenneth y David Siegel, *Public Administration in Canada. A Text*, Toronto, Methuen, 1987, caps. 2 y 11, respectivamente.

<sup>4</sup> Lo anterior puede ubicarse en la controversia que la llamada *new public management* generó al enfrentarse a la administración pública tradicional. Muy brevemente, la primera correspondía al manejo de los asuntos en beneficio de los ciudadanos, y la segunda a la administración al servicio de las reglas y procedimientos.

Para profundizar en este tema, el lector puede consultar a Owen E. Hughes, *Public Management and Administration*, Inglaterra, The MacMillan Press, Ltd., 1994, cap. 1.

racionalidad legal y técnica de los señores políticos, a la vez que la prácticamente nula participación en la política y en las políticas por parte de los administradores, remplazaban la racionalidad social y el ejercicio decisorio más participativo que varias décadas después fue presentándose.

Las razones por las cuales la función administrativa tradicional se transformó poco a poco en un ejercicio radicalmente distinto se encuentran tanto en la esfera política como en la social, e incluso en la económica. De forma muy sintetizada puede señalarse como vía de respuesta el desarrollo cualitativo e interrelacionado de las sociedades dentro de los estados modernos, en campos incluso tan disímolos y anteriormente inconexos como el político y el tecnológico, lo cual llevó a sus ciudadanos a asumir un papel más activo dentro del desarrollo de las políticas públicas.

La implementación, de esta manera, se reducía exclusivamente al papel de un apéndice del gran proceso de planeación, el cual, enriquecido sobre todo con la racionalidad del hombre económico, se traducía en que existía el decisor político, quien, se supone, tras haber realizado un exhaustivo ejercicio de búsqueda bajo el marco de la eficiencia y de la política, lograba finalmente elegir la alternativa de decisión digna de llevarse a cabo, de efectuarse; pero, claro, asignándoles a los actores instrumentadores a la vez que a los ciudadanos receptores de las políticas los comportamientos de acción que el decisor, bajo su criterio, visualizaba antes de la acción. O, para expresarlo en otras palabras: al elegirse racionalmente la decisión que llevaría a la acción para alcanzar una meta definida con anterioridad, se suponía que existía una causalidad directa—o por lo menos lo más directa posible—entre variable dependiente e independiente, entre causa y efecto, tal como suele encontrarse en las ciencias exactas.<sup>5</sup>

Por tanto, el político internalizaba la capacidad de predecir

<sup>5</sup> Como economista y analista en políticas públicas, permitame el lector hacer la observación de que si el nacimiento de la disciplina de las políticas públicas tuvo sentido, el cual sigue manteniendo en la actualidad, se debe en buena parte a su carácter multidisciplinario, el cual permite hacer *convivir* al *hombre económico* y al *hombre social* en aras de un estudio mejor del ámbito público.

con anticipación el comportamiento de todos los actores que participaban en el proceso de políticas, o en su caso, asumía el papel del gran decisor capaz de conocer con un alto grado de certidumbre y perfección las necesidades, decisiones y acciones de esos mismos actores.

Sin embargo, respuestas de oposición surgen, por ejemplo, con Pressman y Wildavsky, quienes se enfrentan a dicha tradición clásica y se aventuran, bajo el esquema del entonces naciente análisis de políticas (*policy analysis*) a brindar y ofrecer alternativas de estudio con respecto a la instrumentación, conceptualizada ya no como un proceso colateral, ya no como un apéndice de un todo mayor, sino como uno con vida propia y digno de estudiarse por sí mismo.<sup>6</sup>

Podríamos ahora, en líneas similares al esquema utilizado por los autores, empezar por el final y terminar por el principio, haciendo reflexiones con respecto, entre otras cosas, al fracaso de la burocracia en Washington, D. C., reflejada en Oakland. Empero, creemos que, en términos de este estudio introductorio, cabría más bien, antes de establecer algunos comentarios, reseñar brevemente, siguiendo una secuencia de capítulos, el contenido de *Implementación*. Cómo las grandes expectativas en Washington son lanzadas en Oakland, o, "¿por qué es sorprendente que los programas federales funcionen después de todo? Siendo esto una leyenda de la administración del desarrollo económico, relatada por dos solidarios observadores que buscan establecer principios éticos sobre la base de esperanzas en ruinas.

#### ESTUDIO DEL CASO. RELATO DE HECHOS Y ESBOZO DE ANÁLISIS

En las primeras páginas (prefacios) se encuentran los principios teóricos que correrán a lo largo de la obra y que obvia-

<sup>6</sup> Se reconoce unánimemente a Harold Lasswell como el padre del estudio de las políticas públicas por haber creado y fomentado, en el ámbito académico, lo que él denominó ciencia de las políticas (*policy sciences*).

Para un conocimiento de dicho autor y la etapa inicial de las políticas públicas, el lector puede consultar a Luis F. Aguilar V. (comp.), *Colección antologías de políticas públicas. El estudio de las políticas públicas. Primera antología*, México, Miguel Ángel Porrúa Editor, 1994, pp. 79-118.

mente sirven como fundamento para esta sección. La primera pregunta que se hacen PyW es: "¿cuál es el significado del término *policy*?", e inmediatamente después la segunda: a partir de ese concepto, "¿cuál es el papel de la etapa conocida como implementación?"

Escudriñando en el concepto de *policy*, los autores establecen un análisis interesante pues, en su opinión, ésta generalmente había sido visualizada como un enunciado político (es decir, elaborado por actores con recursos y/o respaldos por el poder) en donde se establecerían simultáneamente tanto metas como medios para alcanzarlas. Así, había una causalidad obvia: si decido X obtengo por consecuencia Y. Por lo que si X representa un programa formulado con el fin de crear empleos para minorías étnicas en un periodo de tiempo  $t$ , Y representa la consecución de dicho programa, es decir, representa las acciones materializadas para reducir el desempleo en el periodo  $t + 1$ .

Sin embargo, lo anterior no representaría más que una verdad aplicable sólo a casos muy simples de política; por ejemplo a aquellos delineados teóricamente por Charles Lindblom o Lewis Gunn, los cuales, de manera muy sucinta, se reducen a reconocer causalidades muy directas entre programas y hechos de acción: homogeneidad de valores compartida por todos los actores inmiscuidos dentro del proceso de políticas (*policy process*), y una continuidad de metas y medios.<sup>7</sup>

En forma quizá más precisa, PyW argumentan que

- a) el encadenamiento directo entre decisión y acción rara vez se observa, por lo que,
- b) dicho encadenamiento, más multilíneal que unilíneal, debería elaborarse en función de cada eslabón de la compleja y gran cadena que representa la instrumentación, y
- c) por lo tanto, sugieren, dicha etapa no puede desligarse tajante y abiertamente del proceso de formulación, tal

<sup>7</sup> Para profundizar tanto en el incrementalismo de Charles Lindblom como en el enfoque de la implementación de Lewis Gunn, con un análisis crítico, se sugiere la lectura de Christopher Ham y Michael Hill, *The Policy Process in the Modern Capitalist State*, Inglaterra, Harvester Press, 1986, caps. 5 y 6, respectivamente.

como se presentaba en la literatura tradicional, sino establecerse una línea continua de política y acción.<sup>8</sup>

En el primer capítulo titulado "Reconocimientos" los autores señalan precisamente las impresiones que están más a la vista —podría decirse las más abiertas, las que son observables, si se nos permite la metáfora, más a cielo abierto—, que surgen en el programa entre el momento de su resonante anuncio y su puesta en marcha. Y en apariencia, de acuerdo con esta visión superficial, el programa ha funcionado adecuadamente.

¿Qué es entonces lo que PyW encuentran en los hechos más *ocultos* que les permite obtener conclusiones distintas de las basadas en los hechos más superficiales?<sup>9</sup>

Bien, lo que encuentran es que después de que en 1966 el gobierno estadounidense, en el marco sociopolítico de la *Great Society*, decide lanzar un programa enfocado a aliviar el desempleo entre la población negra y mexicanoestadunidense de la ciudad de Oakland, California —cuya formulación formal correspondía a la Administración del Desarrollo Económico (ADE) del Departamento de Comercio—, en apariencia el monto de recursos federales por 23 289 millones de dólares en préstamos y concesiones financieras para invertirse en la realización de obras públicas va adquiriendo vida; sin embargo, tan sólo tres años después de haber comenzado a instrumentarse el programa se observan resultados más *ocultos* que pueden resumirse en que, cuantitativamente, sólo una parte de los recursos presupuestados se ha utilizado y, cualitativamente, que dichos recursos no han sido dirigidos a los actores a quienes se pretendía beneficiar directamente mediante el programa, es decir, a la población étnicamente minoritaria.

De ahí que la primera conclusión de PyW es que más allá de la especificación y buenas intenciones del programa, e incluso de la buena voluntad de los actores políticos en princi-

<sup>8</sup> Un estudio teórico y empírico sugerido al lector para reconocer con detalle dicha línea de política y acción se encuentra en Susan Barrett y Collin Fudge (comps.), *Policy and Action*, Londres, Methuen, 1981.

<sup>9</sup> En la literatura anglosajona de políticas públicas, las decisiones *abiertas* se refieren a las *uncover decisions*, y las *ocultas* a las *cover decisions*. Un análisis crítico de este tema se encuentra en Christopher Ham y Michael Hill, *op. cit.*, cap. 4.

pio, los resultados no satisfacen las expectativas iniciales, es decir, Y en el periodo  $t + 1$  no cumple lo especificado en X en el periodo  $t$ .

Así, nuestros *observadores solitarios* se aventuraron a buscar a lo largo de los restantes capítulos, tanto teórica como empíricamente, respuestas que expliquen el fracaso parcial del OMNIPOTENTE gobierno de los Estados Unidos, en una política pública, aparentemente directa, sencilla y consensada.

En el segundo capítulo, "Formulación de políticas", PyW deciden con gran ímpetu tratar de desenredar una verdadera red, a veces inconexa, de actores, valores e intereses tanto en Washington, D. C., como en Oakland, para finalmente buscar darle sentido a las políticas, pero no con respecto a un marco teórico muy sólido —obligadamente esperado y anhelado por los científicos—, sino con respecto a referencias teóricas suficientemente adecuadas.<sup>10</sup>

No obstante, es importante señalar que para los formuladores y muchos actores interesados en el programa, se suponía que dicha red iba a ser, por lo menos implícitamente, un esquema lineal, bien determinado con causas y efectos; con especificaciones adecuadas respecto a metas en principio acordadas; y, en fin, respecto a un esquema sencillo y esperadamente fluido en su realización.

Creo que el mensaje de PyW en este capítulo puede disgregarse en dos partes: por un lado, como ya se ha mencionado anteriormente, busca discernir que en el caso estudiado la línea directa entre meta y medios es virtualmente inexistente; y por otro, señalar que además de la dificultad que entraña formular la instrumentación, es en la etapa de formulación donde comienzan a percibirse destellos de advertencia con respecto a la difícil tarea de tratar de conectar realismo con idealismo teórico.

Y es en este marco donde PyW buscan resaltar que las polí-

<sup>10</sup> Esto se refiere a lo que dentro del campo de la administración se reconoce como la *racionalidad limitada*, de Herbert A. Simon, donde la toma de decisiones satisface razonablemente bien —y no de manera total— los requerimientos de dicho ejercicio. Para mayores detalles del tema se sugiere al lector remitirse a Herbert A. Simon, *Administrative Behaviour: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Nueva York, The Free Press, 1976, cap. 1.

ticas y la política, al entrelazarse, generan el verdadero espíritu del proceso de las políticas. Para confirmar lo anterior, permítasenos sumarizar los hechos de la siguiente manera:

Aun cuando la ADE había seleccionado a Oakland, California, como una ciudad que reunía las características adecuadas tanto como sociológicas económicas y políticas para lanzar un programa que buscaba otorgar empleos a la población étnica minoritaria; aun cuando los dineros estaban disponibles en cuanto se requiriesen; aun cuando ya se habían hecho contactos con algunos empresarios, que serían incluidos en el programa, siempre y cuando se comprometeran formalmente a otorgar empleos; aun cuando las autoridades del puerto de Oakland, como la empresa World Airways, participarían indirectamente en dicho proyecto; en fin, cuando parecía que todas las piezas de la edificación estaban ya integradas en un diseño, surgen diversos problemas derivados principalmente de la elaboración de las políticas que se encuentran dentro del indispensable escenario de la política.

Dicho problema parecía consistir, en principio, en que existía realmente un desacuerdo entre las autoridades locales de Oakland y las autoridades de Washington, encabezadas por la ADE —además de otros actores en Washington— con respecto a la forma de instrumentar el programa; por lo que, aun cuando había coincidencia en alcanzar un objetivo, los valores burocráticos y políticos propiciaban, más que un acuerdo, un desacuerdo en los medios que se utilizarían para alcanzar dicho objetivo.

Quizá, brevemente, la principal duda que asaltaba a la ADE era si realmente a nivel local podría crearse una infraestructura adecuada para llevar a cabo el programa en su totalidad; de ahí que incluso se hubiese decidido, por ejemplo, apoyarse en estudios de asesoría adicionales como el encomendado a Floyd Hunter, los cuales supuestamente llevarían a comprender si la duda era o no sustentable.<sup>11</sup>

El capítulo tercero, "Ensayos de implementación", relata de manera bastante detallada los pasos que se fueron dando en

<sup>11</sup> Para conocer aportaciones importantes de Floyd Hunter al tema de poder y toma de decisiones, se sugiere consultar Christopher Ham y Michael Hill, *op. cit.*, cap. 4.

el puerto de Oakland para alcanzar los objetivos, primordialmente ya establecidos en Washington. Dichos objetivos dependían fundamentalmente de las siguientes dos acciones principales: la construcción de una marina adicional en el puerto de Oakland, proyecto que abarcaba desde la ampliación *per se* hasta obras adicionales y la construcción de un hangar, a través de un contrato de arrendamiento con la World Airways. Ambos proyectos obviamente consideraban la tarea de tratar directamente y a través de programas de capacitación tanto a desempleados como a subempleados afroamericanos y mexicanoestadunidenses.

Creo que de acuerdo con PyW pueden distinguirse, al menos, cuatro líneas que conforman los puntos que se deberían enfocar para tratar de explicar los problemas de instrumentación, en una ciudad que aparentemente requeriría, más que con creces, una ayuda urgente.

Dichos puntos serían los siguientes:

- a) un excesivo monto de trámites burocráticos, sobre todo a nivel federal;
- b) fallas técnicas para la entrega de los recursos, especialmente de los que se emplean en etapas intermedias de discontinuidad y/o expectativa, es decir, en los puntos donde el encadenamiento de la instrumentación se rompe;
- c) interrelación, superposición y conflicto de valores de los varios actores implicados, y
- d) falta de coordinación y entendimiento entre autoridades del gobierno federal y locales interesadas en el programa.

Para ampliar el panorama al lector brevemente, por ejemplo, en cuanto al primer punto, los autores señalan los retardos tan prolongados desde el momento de la solicitud de fondos subsidiados, a través de las formas de solicitud, y su llegada, obviamente tardía; en cuanto al segundo, la falta de previsión para sostener la continuidad de los financiamientos en las etapas en las que, debido a diversos problemas, los fondos se detenían dentro de la regulación burocrática; en relación con el tercero, las protestas de la Marina de los Estados Unidos respecto a las supuestas invasiones, debido a las obras en el

puerto y hangar, de sus instalaciones, consideradas incluso estratégicas a nivel de seguridad nacional y, finalmente, en relación con el cuarto punto, la siempre latente y velada desaprobación y temor de la ADE en Washington respecto a que las acciones de instrumentación a nivel local no correrían paralelamente a las establecidas con anterioridad.

Y, en verdad, la problemática no podía ser menos que compleja, considerando la heterogeneidad de valores implicados en los dos proyectos principales. Sea suficiente mencionar tan sólo a algunos actores cuyos juicios sobre el mismo objetivo diferían en relación con su concepción de acción o participación:

- a) la Marina de los Estados Unidos;
- b) el Departamento de Obras Públicas de San Francisco;
- c) la Oficina General de Contadores de los Estados Unidos;
- d) las diversas empresas constructoras, las cuales incluso tuvieron que ser relevadas por otras, así como
- e) la Oficina del Área Occidental con sede en Seattle, Washington, la cual funcionaba como matriz de la oficina delegacional en Oakland.

Independientemente del relato tan detallado y preciso que hacen PyW, probablemente una lección importante de este capítulo pueda resumirse en que ni aun contando con la asesoría de Floyd Hunter (por cierto muy costosa) con respecto a la estructura de poder y la económica en la ciudad estudiada, fue tarea fácil encontrar una identificable y clara red de actores y acciones, con causalidad y continuidad razonablemente predecible, ya que, como expresan los autores, las etapas formales e informales de discontinuidad y expectativa a las que todos los actores estaban sujetos eran muy diversas, a la vez que interrelacionadas, lo cual obstruía la continuidad en la instrumentación general.

En el capítulo siguiente, "Dos programas menores", PyW relatan la forma en que, tras la percepción de un posible fracaso en el programa generado por las vicisitudes señaladas anteriormente, las autoridades federales deciden echar a andar dos programas complementarios, con una posible mayor

participación de actores locales: uno tendiente a inyectar vigor a la actividad económica a través de otorgar estímulos a empresas pequeñas seleccionadas; y el otro a establecer, junto con las autoridades locales, un centro de atención y salud pública.

Tanto desde la perspectiva social como desde la económica, el primer programa fue casi un desastre, básicamente debido a que los préstamos otorgados a los pequeños empresarios fueron desviados de sus fines originales, utilizándolos más bien para la expansión de los negocios *per se* que para la estimulada creación de empleos. El segundo proyecto, en cambio, generó un número importante de empleos adicionales dirigidos a las minorías y coadyuvó a disminuir la incidencia de varias enfermedades, las cuales, en algunos casos, rebasaban el nivel promedio del estado de California.

De entre otras, quizá una elección importante de este capítulo se refiere a ver reflejada en la realidad la naturaleza de las decisiones discrecionales dentro del trabajo de las organizaciones, ya que, por ejemplo, en vez de asignar recursos a organizaciones públicas, éstos fueron proveídos a una organización social local —la West Oakland Health Inc.— fuera del marco de la obligatoria y abrumadora regulación de financiamiento federal; pero en cambio, dentro de un esquema de cumplimiento de normas mínimas y sencillas, dio así la oportunidad de que esa organización de asistencia tomara decisiones más libremente y brindara un servicio más eficiente que el otorgado por las autoridades públicas de salud.

El capítulo quinto, "Complejidad de la acción conjunta", realmente es la columna esencial dentro de la obra, pues los autores abordan más profundamente la tarea de configurar un marco teórico, por cierto fluido y directo, el cual es preciso introducir en tanto que la descripción empírica de los hechos ya había sido señalada y analizada superficialmente; asimismo, en aras de sustentar y conectar con mayor solidez los argumentos subjetivos con la pretendida objetividad teórica.

Tras repasar en forma concisa los acontecimientos relacionados en los capítulos anteriores, PyW presentan básicamente tres puntos para explicar la complejidad de la acción conjunta en la toma de decisiones, punto fundamental y medular, creemos, dentro del análisis de políticas públicas.

De este triángulo, la primera arista se refiere a reconocer la presencia de puntos de inacción y expectativa, formales e informales, que se requieren tomar en cuenta al iniciar el largo camino de una política cuya meta en principio estaba acordada; la segunda arista trata de reconocer que aun cuando dicha meta estaba acordada, muchas veces existían diferencias muy marcadas en cuanto a las pautas de acción —es decir, de la instrumentación—, ya que los actores se enfrentan muchas veces simultáneamente sujetos a otras metas —personales u organizacionales— y sujetos a sus medios, es decir, a las reglas, procedimientos, etc., los cuales, fuera de la acción autoritaria, no pueden coincidir; finalmente, la tercera arista se refiere a la utilización de los recursos —es decir, la transformación del poder en acción materializada para decidir, no decidir, decidir no decidir, o para crear la no decisión— como el lubricante básico para iniciar acciones.<sup>12</sup>

Con fundamento en lo anterior, PyW delinear estadísticamente las posibilidades reales de obtener éxito en el proceso de toma de decisiones. Llegando a resultados posibles altamente frustrantes en cuanto a que las cosas se realicen.<sup>13</sup> Claro, es obvio que los autores sabían que el caso estudiado presentaba todas las características necesarias, de acuerdo con su criterio, para que hayan fracasado parcialmente, pero aun cuando las respuestas o pautas posibles de solución se encuentran en el siguiente capítulo, un mensaje primordial en éste se refiere a reconocer que, salvo casos sencillos, las políticas usualmente se hacen y se rehacen en un proceso de varias interacciones, lo que significa que tendrán probabili-

<sup>12</sup> Muy brevemente, no decidir implica no elegir alternativa de acción, revisando las opciones; decidir no decidir implica ni siquiera revisar dichas opciones; y la no decisión sugiere la construcción de una barrera intangible sustentada por los recursos que otorga el poder, para que las decisiones políticas se transformen en no decisiones, tal como en física, si se nos permite la analogía, existen la materia y su antítesis, la antimateria.

Un artículo interesante respecto a estos conceptos, en particular el último, se encuentra en William E. Jenkins, *The Case of Non-Decisions*, en Anthony McGrew y M. J. Wilson (comps.), *Decision-Making Approaches and Analysis*, Inglaterra, Manchester University Press, 1982.

<sup>13</sup> Esta frase, originalmente en inglés como *getting things done*, resume para Herbert Simon su interés en centralizar su análisis no sólo en la acción sino también en la decisión. Véase Herbert Simon, *op. cit.*, p. 1.

dades de éxito si en su proceso los actores tienen la intención de adaptarla a sus entornos, muchas veces cambiantes.

Con una excelente secuencia, el capítulo sexto, "Aprender de la experiencia", lleva primeramente a PyW a reconocer en el concepto de la organización y en el principio de la coordinación, pautas adecuadas que permiten la consecución y terminación de las políticas, siempre y cuando coexistan, al menos, con las siguientes estrategias adicionales:

- a) participación lo más activa posible de los formuladores de la instrumentación, y
- b) crear encadenamientos lo más concretos y directos posibles dentro de la gran cadena de la implementación, con un mínimo de puntos de discontinuidad y expectativa.

Vale la pena aclarar que la segunda estrategia en particular no significa de ninguna manera para los autores que las políticas no puedan ser resultados de consensos, los cuales muchas veces llevan a la inacción y a la expectativa pasiva. Más bien lo que sugieren es que en tanto haya mayor posibilidad de iniciar las políticas con verdadera participación de los actores dentro del proceso de políticas, menores posibilidades habrá de requerir acuerdos de acción y/o negociación, siempre y cuando se satisfagan simultáneamente condiciones de continuidad técnica entre meta y medios.

En el capítulo séptimo, "Teoría económica e implementación de programas", podemos sugerir que el mensaje contenido es el de intentar, en lo posible, resolver las metas y los problemas que surgen de la instrumentación de la forma más directa posible.

Resulta interesante señalar, con respecto a este punto, que dentro de la teoría económica del comercio internacional se sugiere—claro, dentro del marco del supuesto del *ceteris paribus*—resolver las metas con el medio más adecuado, es decir, con aquél que ataque más directamente el problema por resolver. Así, por ejemplo, si el objetivo de un actor político—un gobernante—es promover el libre comercio, y más concretamente para hacer más ilustrativo el caso, introducir a precio mundial los productos procedentes del exterior, la he-

rramienta más adecuada—y quizá más directa—es reducir o anular la tarifa—el impuesto a la importación—, más que simultáneamente, reducir o anular la tarifa y subsidiar las industrias productoras de importables. En el caso de la primera política, las decisiones van encaminadas a reducir el precio de las importaciones con objeto de incrementar su consumo, de tal manera que quienes deberían recibir más directamente la política serían precisamente los consumidores. En cambio, la segunda política, además de beneficiar a los consumidores, también beneficiaría a los productores de bienes importables.

La pregunta sugerida a los políticos es entonces: "¿Cuál es el objetivo *real* de mis decisiones, es decir, de mi política?"; de acuerdo con los autores, sólo tras responder la misma con la mayor objetividad posible y describiendo un esquema teórico, sencillo y directo de decisión y acción, se podrá obtener consecuentemente la respuesta.

En líneas similares, PyW llevan al lector a recapacitar sobre las bondades de la teoría económica en cuanto, de ser posible, sea manejada teniendo en mente que a mayor fluidez y mejor dirección en el uso de la política, más fácilmente—institutos *ceteris paribus*—podrán obtenerse los resultados esperados. Aplicado en su estudio de caso, PyW argumentan que muy probablemente hubiese beneficiado más, en términos del contexto del programa, haber subsidiado directamente el precio del trabajo—es decir, el salario—sólo después de la contratación de personal de las minorías sobre quienes la acción de la política debería recaer más fácilmente, que, en cambio, haber subsidiado el precio del capital, el cual, en primera instancia, beneficiaba más a los empresarios—dueños del factor capital—que a la fuerza laboral desempleada minoritaria.

Es cierto, claro, que lo anterior no es más que un esquema general, ya que las conclusiones podrían variar si consideramos que existe, por ejemplo, movilidad del factor trabajo o si las industrias no son trabajo-intensivas. En el caso concreto de lo que sucedía en Oakland, los autores encuentran más similitudes con la movilidad del factor trabajo, lo cual invalida parcialmente el primer argumento; de ahí que presentaran la opción de manejar el subsidio al salario, también en función de la productividad.

En todo caso, la idea general es lo más importante que se debe resaltar en tanto que, en buena parte coincidiendo con sus argumentos descritos en los capítulos anteriores, la estrategia de PyW se puede resumir en buscar el camino más directo, apoyados en teoría e, insistentemente, con el menor número de puntos de inacción y expectativa.

Los últimos cuatro capítulos, que se agregaron en ediciones posteriores a la original, buscan llevar al lector a reflexionar sobre lo que, varios años después, Aaron Wildavsky —con la colaboración de Giandomenico Majone (capítulo octavo) y de Angela Browne (capítulos noveno al undécimo)— encuentra en los estudios teóricos y prácticos de los procesos de instrumentación y evaluación, los cuales, tanto como técnica y como *arte*, guardaban un estado muy distinto al enfoque tradicional.

Como se dijo al inicio de este capítulo introductorio, las cosas que condujeron a los gobiernos a revaluar sus acciones obedecieron a diversas circunstancias, mismas que llevaron a que la literatura sobre la instrumentación tuviese que adaptarse a circunstancias que le daban, años después, un nuevo sentido.

En lo particular, en el capítulo octavo, "La implementación como evolución", Wildavsky y Majone argumentan básicamente que la instrumentación debería tener un carácter evolutivo, lo cual se traduciría primordialmente en lo siguiente:

- a) el proceso de instrumentación debe visualizarse como un híbrido, asimilando tanto las bondades del modelo basado esencialmente en la interacción política como las del modelo de la planeación, basado esencialmente en el establecimiento de causalidades como productos del ejercicio teórico-racional,
- b) por lo tanto, la instrumentación debía situarse como un proceso que evoluciona a través de las circunstancias y las instancias, por lo que se necesitaba conocer de manera anticipada aproximadamente la ruta a seguir, estando dispuestos a introducirnos en el *reino* de la discrecionalidad, ya que así, complementando decisiones predeterminadas y espontáneas, el camino tradicional formulación-instrumentación se haría más accesible.

Por supuesto lo anterior coadyuvaría a estar alertas para

evitar, siempre y cuando usemos razonablemente el enfoque favorecido por los autores de este capítulo, los *monstruos* de la instrumentación, metáfora utilizada por ellos para referirse no a sus distorsiones sino a sus malformaciones *genéticas*, que pueden surgir en tanto no existan teoría (planeación) y arte (es decir, saber más *cómo* hacer las cosas que saber *qué* hacer).

Aaron Wildavsky y Angela Browne en el capítulo noveno, "¿Qué debería significar la evaluación para la instrumentación?", presentan, a través del recuento y un breve análisis de las aportaciones de varios autores y tipos de evaluación, el tradicional debate surgido en el fértil campo de las políticas públicas, entre la evaluación racional o cuantitativa y la no racional, cualitativa o etnográfica.<sup>14</sup> De esta discusión sobresale, en líneas similares al argumento teórico medular del texto,

<sup>14</sup> De acuerdo con Dennis J. Palumbo y David Nachmias, las precondiciones del paradigma orientado hacia una meta (evaluación cuantitativa o racional) son las siguientes:

- a) el programa que será evaluado debe tener metas claramente establecidas y operacionalizadas, sobre las cuales los actores relevantes estén de acuerdo;
- b) debe existir una tecnología explícita para alcanzar las metas que han de instrumentarse;
- c) debe existir la metodología para determinar el grado por el cual el programa de los resultados esperados y para controlar factores exógenos;
- d) los encargados de un programa específico que deba ser evaluado están comprometidos a lograr dichos objetivos, y
- e) quienes toman decisiones deben estar comprometidos a utilizar los resultados de dicha evaluación.

En contraste, las de evaluación cualitativa o etnográfica son las siguientes:

- a) algunas de las actividades que llevan a cabo los implementadores conducen a resultados valuados como positivos, aunque sea sólo por algunos actores;
- b) estos resultados positivos se relacionan, aunque sea en forma indirecta, con las metas establecidas en la formulación;
- c) la evaluación se enfoca principalmente hacia resultados positivos;
- d) quienes implementan los programas deben confiar en los evaluadores, y
- e) la evaluación puede o no ser utilizada, dependiendo de los resultados encontrados.

Véase Dennis J. Palumbo y David Nachmias, "The Preconditions for Successful Evaluation: Is there an Ideal Paradigm?", en *Policy Sciences*, 16, 1983, pp. 67-79.

to, la importancia de no dividir tajantemente, como dos polos aislados e inconexos, la implementación y la evaluación, ya que, al menos en forma implícita, la mayoría de los actores involucrados en el proceso de políticas eran, muchas de las veces, evaluadores de los programas que instrumentaban e instrumentadores de los programas que evaluaban.

En este capítulo los autores establecen que la evaluación debería concebirse como una actividad donde las políticas y la política se entrelacen, pero además donde se trate de encontrar referencia del desempeño a través de la búsqueda e interpretación plasmadas en datos y cifras, ya que éste es el tradicional esquema de conexión entre programa y resultados. Todo lo anterior, claro, dentro de una atmósfera que obligue a los evaluadores a estar prestos para manejar lo inesperado o no programado, es decir, para crear estrategias enfocadas a la parte de la instrumentación donde cifras y cuantificaciones no pueden reflejar más que indirectamente la labor política y administrativa del evaluador, al incluir las interacciones de actores —finalmente, políticos— siendo esto, de hecho, la base del enfoque cualitativo de la evaluación.

En el capítulo décimo, Browne y Wildavsky, tomando como pauta inicial los tradicionales enfoques retrospectivo (*backward mapping*) y prospectivo (*forward-mapping*) de Richard F. Elmore,<sup>15</sup> y haciendo referencia a diversos estudios de instrumentación, proponen su *instrumentación dual*, la cual en esencia es un enfoque ecléctico que pretende utilizar métodos mesuradamente racionales que ayuden a la función del ejercicio retrospectivo —generalmente basado en técnicas de pronósticos—, a la vez que estrategias flexibles para enfrentar la incertidumbre derivada de la actuación múltiple y multilateral de actores políticos, administradores y receptores de las políticas, quienes, en ocasiones, no pueden ser supeditados a los mandatos legales y políticos meramente por decreto o, incluso, como si se tratase de un reflejo natural pavloviano. En el último capítulo, "La implementación como explora-

<sup>15</sup> Para una mejor comprensión del argumento de Richard F. Elmore se sugiere leer su "Organisational Models of Social Program Implementation", en Michael Hill (comp.), *The Policy Process: A Reader*, Londres, Harvester Wheatshearf, 1983, pp. 67-79.

ción", Browne y Wildavsky enfatizan de alguna manera el ejercicio de la instrumentación bajo una perspectiva más organizacional, pudiéndose establecer brevemente la siguiente conclusión:

No es sino sólo a través de la combinación del buen y razonado uso de las reglas y procedimientos —y las jerarquías que los avalan; del principio de la eficiencia y los principios de mercado que generalmente los avalan; así como de la participación activa y la negociación— y la estructura política que la acompaña (*la polity*), la forma quizá más viable para inducir en las organizaciones, tanto intra como interinstitucionalmente, un ejercicio de implementación con sentido social, pues solamente así la exploración, más que la pretendida respuesta única e inequívoca, hace de dicho ejercicio un verdadero estudio para el conocimiento de las políticas públicas.<sup>16</sup>

#### APORTACIONES

Quisiéramos ahora, tras haber presentado una breve descripción y, cuando cabía, un somero análisis del contenido de esta obra, llevar al lector a conocer la relevancia de la misma.

Con tal objetivo primeramente nos referiremos a la importancia que tuvo la obra de Aaron Wildavsky —desafortunadamente fallecido hace poco tiempo— dentro del desarrollo de las políticas públicas, para que posteriormente intentemos hacer algunas reflexiones basadas en el caso que ha ocupado nuestra atención, e incluir en forma obvia la influencia del análisis derivado de esos hechos dentro de la literatura sobre el tema de implementación.

Ciertamente dentro de la literatura especializada se reconoce la influencia de académicos que se han convertido en autores clásicos, quienes, por sus aportaciones al conocimiento, han representado referencias obligadas de estudio dentro del campo de las políticas públicas. Mencionemos, por ejemplo,

<sup>16</sup> Un muy buen tratamiento teórico y empírico de la interacción entre *policy*, *politics* y *polity* se encuentra en Andrew Gray y William E. Jenkins, *Administrative Politics in British Government*, Inglaterra, Harvester Press, 1985 (en particular los capítulos 3 a 8).

intentando una secuencia cronológica, tan sólo a Harold Lasswell, Herbert A. Simon, Charles Lindblom, Geoffrey Vickers, Yehzekel Dror, Amitai Etzioni, Hugh Hecló, Giandomenico Majone, Robert Goodin, Paul Sabatier, etc. Todos ellos han realizado, y realizaron —pues algunos ya han fallecido— esfuerzos intelectuales extraordinarios; pero si a alguien le debemos en buena medida, si no es que totalmente, la creación de un programa formal de posgrado en políticas públicas, es a Aaron Wildavsky, quien debe recibir este reconocimiento.

Relata Wildavsky —entre otras cosas fundador de la Fundación Russel Sage y presidente de la Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas— que al final de la década de los años sesenta el rector de la Universidad de Berkeley le pidió que fundara una nueva escuela —pero no relacionada con la tradicional administración pública— con la intención de explicar los fracasos del gobierno norteamericano en el campo de la *gran sociedad*. Y así lo hizo, con el compromiso de crear un esfuerzo intelectual que fuese realmente útil en su aplicación y resultados.<sup>17</sup>

Pero ¿qué significaba para Wildavsky que un esfuerzo intelectual y académico fuese útil en el campo de las políticas públicas? Simplemente que se hiciera con habilidad (*art*) y vocación (*craft*), que él resumiría, bajo la influencia de Harold Lasswell, así: "Un análisis de políticas que estuviese orientado a resolver problemas, pleno de valores, históricamente interdisciplinario, contextual y con la esperanza de tener características democráticas de asesoramiento".<sup>18</sup>

Cuestionando —o quizá únicamente acotando— la utilidad de la racionalidad de la teoría económica, así como de las técnicas cuantitativas en boga como la investigación de operaciones, Wildavsky lanza un llamado de alerta, ya que al reconocer el éxito de aquéllas en campos como el de táctica militar y de defensa en la década de los años cincuenta, también repara en que la complejidad de las variables que representan el comportamiento agregado de los actores —siendo esto un supuesto simplificador— es fácil de encuadrar en macromo-

<sup>17</sup> Aaron Wildavsky, *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*, New Brunswick, Transaction Books, 1987, pp. xxiv-xxv.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. xxvii.

delos donde economía y estadística se entrelazan, pero difícilmente sostenible en la realidad.

La proposición alternativa de Wildavsky, con una fuerte influencia del pensamiento de Charles Lindblom, gira en torno a analizar más los pequeños problemas que los grandes en una atmósfera más descentralizada, de decisiones incrementales y con una tendencia de abajo hacia arriba, todo lo cual es precisamente lo opuesto a lo delineado en las técnicas y principios cobijados por el método racional.<sup>19</sup>

El enfoque de Wildavsky con respecto a los principios que él considera debieran ser el espíritu de las políticas públicas, es cierto, está ligeramente sesgado hacia lo que denominó la *interacción social*, pero ¡qué bueno que haya sucedido así!, ya que si en verdad hubo algún aspecto que deseáramos resaltar en la primera parte de esta sección introductoria, éste se refirió a concordar con lo que principalmente él y Jeffrey Pressman escribieron sobre el tema de la implementación, en donde, el lector recordará, había un énfasis para iniciar este proceso en armonía, y no en aislamiento, de la formulación, e igualmente en función y no adoptando el comportamiento de los instrumentadores y actores receptores de las políticas.

Si bien en lo particular creemos que el *Speaking Truth to Power* de Wildavsky representa —pues sigue manteniendo vigencia— una aportación definitivamente importante dentro de la literatura especializada, también creemos que su libro *Budgeting* es un ejemplo pleno para demostrar la forma como racionalidad económica, métodos estadísticos e *interacción social* se entrelazan recíprocamente —en adherencia implícita quizá al enfoque sistemico tan vehementemente difundido y defendido, en especial por Michel Crozier y Erhard Friedberg—, pero conservando los elementos su autonomía dentro de una convivencia interdependiente.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Si lo considera útil, una alternativa de revisión para el lector, que presenta de manera sintetizada la confrontación, pero a la vez la utilidad de la racionalidad y la no racionalidad dentro de las políticas públicas, se encuentra en Alejandro Buendía V., "Políticas públicas. Enfoques y perspectivas", *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, núm. 35, septiembre de 1997, pp. 13-38.

<sup>20</sup> La obra de Wildavsky a que nos referimos es *Budgeting. A Comparative Theory of Budgetary Processes*, New Brunswick, Transaction Publishers, 1989.

Ya que pretendemos presentar al lector un estudio objetivo, debemos reconocer que Wildavsky en su libro *Budgeting* de alguna manera enarbolaba gustosamente la *bandera racional*, pues los ejercicios empíricos allí desarrollados —y sobre todo la teoría que los respalda— está enmarcada dentro de lo que precisamente en un principio, si bien no rechazaba, sí mantenía a una prudente distancia de su *interacción social*.

Así, para sustentar lo anterior, tiene sentido establecer en términos cualitativos la siguiente hipótesis:

En un entorno razonablemente democrático, la proporción en el gasto de una oficina gubernamental en el año  $T$  ( $X_T$ ) está en función directa del monto autorizado —partida presupuestal— del año anterior ( $Y_{T-1}$ ), más un término estocástico ( $E_T$ ). En forma matemática:<sup>21</sup>

$$X_t = b(Y_{t-1}) + E_t$$

donde  $b$  = parámetro de causalidad entre  $X_t$  y  $Y_{t-1}$ .

Si deseáramos interpretar nuestra hipótesis en términos cuantitativos, verbalmente no podríamos más que traducir que la relación entre el gasto de la oficina pública medido en unidades monetarias (como variable dependiente) del monto en unidades monetarias asignado en la partida presupuestal por el Congreso (variable independiente) es directa, es decir, que a mayor monto asignado probablemente el gasto será mayor y viceversa.

Pero si como administradores o decisores deseamos mostrar cuantitativamente en qué proporción se refleja dicha causalidad, no podremos establecer ninguna pauta de decisión a través del razonamiento verbal.

Será sólo mediante el razonamiento técnico-racional del

<sup>21</sup> Respecto al enfoque de sistemas de Crozier y Friedberg, sugerimos al lector la lectura de su obra *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza Editorial Mexicana, 1990.

<sup>22</sup> Wildavsky, *Budgeting*, p. 57. El razonamiento matemático y estadístico de este modelo está basado en los principios del método mínimos cuadrados ordinarios, utilizado ampliamente en econometría, y si el lector tiene interés en adentrarse en él se sugiere la lectura de Damodar Gujarati, *Basic Econometrics*, Nueva York, McGraw-Hill, 1987, el cual presenta de manera muy didáctica y ágil los principios y utilidades de esta rama de la teoría económica.

método matemático-estadístico como podremos, ciertamente de manera limitada, establecer un parámetro más preciso. Dicho parámetro es  $b$ , por lo que si, tras correr la regresión dicho valor de  $b$  resulta ser igual a 0.9, esto nos indicaría que al incrementarse el monto autorizado en un millón de unidades monetarias el gasto de la oficina gubernamental se incrementaría muy probablemente en 900 000 unidades monetarias.

La pregunta surge inmediatamente: aunque basado en un método limitado, ¿no es mejor tomar una decisión en función de un parámetro cuantitativo más preciso que el supuesto cualitativo de la hipótesis que establece solamente una relación directa, mas no muestra en qué proporción directa?

Es importante aclarar que el modelo anterior es el más sencillo de una serie de modelos complejos que Wildavsky, siempre con la asistencia del economista Michael H. M. Denspter, presenta, incluyendo también variables políticas, administrativas y sociales.

Hasta el momento la historia de Wildavsky como autor clásico se resume con sus propias palabras que, creemos, reflejan la apertura intelectual de un investigador que aun favoreciendo la interacción social de cabida —creemos ya haberlo demostrado— al método racional:

La planeación es acción en el presente para asegurar consecuencias futuras [...] significa realizar un análisis como construcción intelectual [...] la política [en cambio] se refiere a las preferencias, es un análisis, producto de la interacción social, de la cual la racionalidad es sólo una parte [por lo tanto], el análisis de las políticas es un híbrido que mezcla planeación y política de tal forma que el intelecto, o sea la planeación, coadyuva a guiar más que a reemplazar la interacción social.<sup>22</sup>

Se reconoce dentro de la literatura de las políticas públicas que la primera edición de esta obra en 1973 es quizá uno de los primeros esfuerzos formales para dar a conocer al ámbito académico la nueva alternativa con respecto al estudio de la

<sup>22</sup> Esta cita está elaborada a partir del *Speaking Truth to Power* de Wildavsky, y se encuentra en Alejandro Buendía V., *Decision-Making and Implementation in a Bureaucracy. The Case of the Bureau of Economic Policy in Mexico*, tesis de maestría, University of Kent at Canterbury, Inglaterra, 1987.

implementación. Y si bien PyW citan en los primeros capítulos algunos estudios relacionados con aquélla, buena parte de ellos se limitaron a ser esencialmente descriptivos y, por lo tanto, aun siendo interesantes, no podrían clasificarse como referencias teóricas.

Claro, es cierto, que anterior a la publicación de *Implementación* de Pressman y Wildavsky, tanto en los Estados Unidos como en el Reino Unido, sin el encabezado explícito, se publicaron varios libros que de hecho estaban relacionados con el tema,<sup>23</sup> pero, admirándonos a lo establecido en el párrafo anterior, creemos que el estudio que nos ocupa fue una punta de lanza para que "los académicos [dejaran] de estar obsesionados con la formación de las políticas [y no] dejaran los detalles prácticos de la instrumentación a los administradores".<sup>24</sup>

Con el objetivo de comprender los alcances de PyW, parece adecuado repasar brevemente los polos extremos dentro de la literatura, ya que de esta forma, tal como se estableció tácticamente en la primera sección de esta introducción, podremos situar mejor la panorámica de su enfoque ecléctico.

El primero de ellos es el que se ha conocido dentro de la literatura como enfoque de *arriba hacia abajo* (*top-down*). Pero, ¿cuáles son las implicaciones de este modelo?

Creemos que Lewis Gunn nos puede brindar una respuesta directa a través de las 10 precondiciones que deben observarse para que dicho modelo funcione:<sup>25</sup>

- 1) que las circunstancias externas a la unidad instrumentadora no impongan restricciones perturbadoras;
- 2) que estén disponibles suficientes recursos y tiempo adecuado para el programa que se debe instrumentar;
- 3) que no tan sólo no existan restricciones en términos de recursos en general, sino también que en cada etapa de la instrumentación la combinación de dichos recursos esté realmente disponible;
- 4) que la política que debe ser instrumentada esté basada en una teoría válida de causa y efecto;

<sup>23</sup> Christopher Ham y Michael Hill, *op. cit.*, p. 25.

<sup>24</sup> *Ibid.*

<sup>25</sup> Lewis Gunn, *Why is Implementation so Difficult?*, Management Service in Government, Inglaterra, noviembre de 1978.

5) que la relación entre la causa y el efecto sea directa, y que si existen varios eslabones en el proceso, el número de ellos sea mínimo;

6) que exista una sola unidad instrumentadora que no necesite de otras para lograr su objetivo, o que si necesita de otras, las interrelaciones entre ambas sean mínimas, tanto en número como en importancia;

7) que exista un completo entendimiento y acuerdo sobre los objetivos que deban alcanzarse, y que estas condiciones persistan a lo largo de todo el proceso de instrumentación;

8) que en la búsqueda de los objetivos acordados sea posible especificar con todo detalle y con una secuencia perfecta las tareas o labores que deba realizar cada participante;

9) que exista una perfecta comunicación y coordinación entre los varios elementos (humanos y materiales) implicados en el programa por instrumentar;

10) que quienes ejercen autoridad puedan exigir y obtener perfecta obediencia.

Lo anterior evidencia que, al cumplirse en mayor grado dichas precondiciones, más fácilmente encontraremos casos que favorezcan la existencia de la dicotomía político-administrador.

Por su parte, de los *bottom-uppers* radicales —es decir, aquellos que favorecen el modelo de *abajo hacia arriba* o *bottom-up*, podemos citar a Susan Barrett y Michael Hill, para quienes la instrumentación implica un ejercicio político; de ahí que<sup>26</sup>

- a) muchas políticas representen compromisos entre valores conflictivos;
- b) muchas políticas implican compromisos hacia intereses claves o *neurálgicos* dentro del proceso;
- c) muchas políticas implican compromisos hacia intereses claves sobre quienes recae la instrumentación, y
- d) muchas políticas se estructuran sin prestar atención a la forma por la cual fuerzas subyacentes (en particular las de carácter económico) las debilitan.

La opción más adecuada de trabajo en la implementación es aquella que parta de prestar mayor atención a los procesos

<sup>26</sup> Susan Barrett y Michael Hill, "Report to the SSBC Central-Local Government Relations Panel on the Core or Theoretical Component of the Research on Implementation", mimeo., Inglaterra, 1981.

políticos *per se*, los cuales, con alto grado de probabilidad, influirán en que más que objetivos sólo puedan resolverse problemas colaterales o, en el mejor de los casos, se alcancen metas sólo parcialmente.

Barrett y Hill igualmente sostienen que la instrumentación debe ser un ejercicio elaborado más bien de abajo hacia arriba, ya que

a) muchos conflictos no pueden resolverse durante la etapa de formulación;

b) se considera necesario que se tomen las decisiones claves cuando todos los hechos están al alcance de los administradores;

c) se cree que los instrumentadores (como, por ejemplo, los profesionistas) están mejor equipados que nadie para tomar decisiones;

d) poco se sabe *a priori* con respecto al impacto real de nuevas medidas tomadas;

e) se reconoce que las decisiones de muy corto plazo implican negociaciones y compromisos con grupos poderosos.

Ahora bien, con la referencia de las guías anteriores creemos poder respaldar nuestra posición en relación con el carácter ecléctico del trabajo de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky en su análisis sobre los problemas surgidos en Oakland, California, de la multitudinaria política diseñada en Washington, D. C. Tomemos primeramente la referencia del modelo de arriba hacia abajo.

De las 10 precondiciones, en buena medida las condiciones 1, 4 y 7 se cumplían, aunque, claro, en relación con la 7, el acuerdo fue decayendo pero a causa de los desórdenes internos, y no como resultado de un desacuerdo inicial.

Con respecto a la precondición 6, y de la 8 a la 10, sin duda prácticamente no hubo forma de cumplir con dichos enunciados, debido principalmente a la heterogeneidad de valores e intereses sobrepuestos de los diversos actores.

Resalta en lo particular la precondición 5, ya que en buena medida se adhiere a una de las principales conclusiones de PyW, a saber, la que se refiere a eliminar, en lo posible,

a) el mayor número de puntos de discontinuidad y expectativa, y

b) el mayor número de pasos entre el problema y la solución, es decir, buscar la solución más directa posible que, por extensión, se encuadra mayormente en una causalidad más directa.

Bajo el esquema del enfoque de abajo hacia arriba, prácticamente todas las razones expuestas por Susan Barrett y Michael Hill para favorecerlo aparecen en el caso Oakland. No creemos necesario relatar nuevamente los hechos. En cambio, sea suficiente apuntar que aun considerando PyW la interacción social un ejercicio político sano, fue precisamente eso, aunado a las razones técnicas señaladas páginas atrás—discordancias de acciones y desvíos y retraso de financiamientos—lo que los llevó a centralizar su posición para reconocer así, satisfaciendo parcialmente ambos polos de la instrumentación,

a) una línea de política y acción (al estilo *bottom-up*); y

b) un esquema de mayor control—en especial sobre los fondos de financiamiento—y de mayor sencillez entre causas y efectos (al estilo *top-down*).

Fue una lástima, si es permitido que alore la subjetividad, que Aaron Wildavsky y Charles Lindblom no hubiesen participado juntos en una aventura intelectual. Ambos autores plasman en la literatura estilos muy similares. Por ejemplo, la presupuestación incrementalista (o por objeto del gasto) favorecida por Wildavsky no representa más que la aplicación del, obvio, incrementalismo de Lindblom. Y en contraparte, el posicionamiento más centralizado del *Incrementalismo* 1979 en comparación con el *Incrementalismo* 1959 representa en buena parte el ejemplo de Wildavsky para situarse en una posición más central, reconociendo tanto la interacción social como el conocimiento racional.<sup>27</sup>

Más aún, es evidente el análisis simultáneo de metas y medios como influencia del incrementalismo, ya que por ejemplo en la página 156 del libro que nos ocupa, leemos:

Empero, el pensar en medios y fines por separado impone una

<sup>27</sup> Se sugiere la lectura de Charles Lindblom, "The Science of Muddling Through", *Public Administration Review*, 19, 1958, pp. 70-88, y comparar este marco teórico con el contenido en la obra de Pressman y Wildavsky.

distinción artificial, especialmente cuando esto implica más de un programa. Los fines de un participante, por ejemplo una institución de capacitación, pueden ser los medios de otro. Tan pronto como se ponen en operación innumerables programas, la corriente de transacciones que circula entre los que participan simultáneamente en ella no puede mostrar ni un comienzo ni un fin claros, sino únicamente altibajos.

Además, sus estilos de redacción plenos de metáforas y alegorías, y a veces, a diferencia de otros autores sumamente sistemáticos y formales, hasta con un ligero desaliño en el estilo para, entre líneas, comprender sus argumentos —que por lo demás en su contenido eran a veces impecables—, se hubiesen conjugado muy bien. Pero el destino quiso que Aaron Wildavsky pasara a mejor vida y lo anterior sólo podemos especularlo.

Recapitulando: el trabajo que el lector ahora abordará marcó definitivamente una aventura analítica que formalmente no se había realizado antes, según hemos tratado de explicar. Quizá, creemos, haya poco que agregar. Tan sólo, tal vez, invitar al lector a disfrutar del trabajo de Pressman y Wildavsky, sugiriendo finalmente tomar tiempo suficiente para comprender la complejidad de actores que intervienen en un caso que, por su encabezado o título, era realmente sencillo, para posteriormente invertir asimismo esfuerzo y tiempo para comprender la metodología teórica de los últimos cuatro capítulos.

Así, pensamos, el lector tendrá, cuando se enfrente a la práctica o al conocimiento de la implementación, una ayuda muy valiosa en este texto.

IMPLEMENTACIÓN  
*Cómo grandes expectativas concebidas  
en Washington se frustran en Oakland*

## CIUDAD DE OAKLAND

JOHN C. HOULIHAN, alcalde, 1961-1966.

JOHN H. READING, alcalde, 1966 a la fecha.

JEROME KEITHLEY, administrador de la ciudad, 1966-1972.

## PUERTO DE OAKLAND

BEN NUTTER, director ejecutivo.

## WORLD AIRWAYS

EDWARD DALY, presidente.

## REFACIO A LA TERCERA EDICIÓN.

### *Implementación y evaluación como aprendizaje*

En los últimos años se ha dado cada vez mayor importancia a las fases de implementación y evaluación del proceso de políticas. Estas fases del desarrollo de políticas son el foco de una atención especial motivada por una buena razón: son numerosas las políticas basadas en ideas aparentemente sensatas, que al llevarse a la práctica han tropezado con dificultades. Así pues, el valor de una política no debe medirse sólo por la atracción que despierte, sino también por la posibilidad de que sea implementada. Pero, ¿cómo sabremos si un programa que incorpora una política se ha implementado bien o mal? Lo sabremos si observamos la diferencia entre las consecuencias previstas y las reales, o sea mediante una evaluación. En verdad, si extendemos la labor de evaluación más allá de la simple medida de resultados hasta llegar a sus causas, podremos adquirir conocimientos que puedan utilizarse para modificar programas y/o sus vías de implementación. Ya sea que se use para comprobar avances o para cambiar de dirección, la evaluación incluye el análisis de la implementación.

La implementación y la evaluación son las caras opuestas de una misma moneda. La implementación aporta la experiencia que la evaluación examina; la evaluación suministra el conocimiento para darle sentido a lo que está sucediendo. Al referirnos, en el capítulo IX, a las interrelaciones que se establecen entre la implementación y la evaluación, Angela Browne y yo señalamos la parte que desempeña la implementación al generar los errores mismos que la evaluación debe detectar y, si es posible, corregir.

Si la implementación se basa en la evaluación de políticas de interés público, y si el tema de la evaluación es la implementación de esas políticas, ¿por qué en la disertación especializada se separan los dos temas? Como veremos adelante, hay dos razones por las que conviene separar los dominios a los cuales

se aplican estos temas gemelos. Sólo podemos apuntar en una dirección a la vez. Pero no hay ninguna razón para no examinar las interrelaciones que se crean entre la operación de un programa mediante la implementación y el conocimiento de ese programa gracias a la evaluación.

Más aún: si relacionamos la implementación con la evaluación, nos percatamos de que hay una tendencia orientada hacia un imperialismo conceptual que caracteriza estos dos aspectos genéricos del análisis de políticas, todo lo cual es comprensible. Para que la evaluación sea eficaz, debe utilizarse. Por tanto, adquiere importancia el hecho de engranar la evaluación dentro de un contexto organizacional. Tan pronto como los evaluadores penetran en el mundo de la acción, se dan cuenta de lo difícil que se hace su labor cuando en los proyectos de políticas se omiten objetivos que pueden controlarse. Así que, en lugar de persistir en una acción reactiva, los evaluadores pueden intentar el control del propio diseño de políticas y, sin darse cuenta, se introducen en el ámbito de los pronósticos y tratan de predecir la suerte que correrán los diseños de políticas propuestos en un mundo incierto. Una vez que experimentan un sentido de responsabilidad hacia las políticas, los evaluadores quieren que se utilicen sus diseños, lo cual hace que se conviertan en implementadores; generan sus propios errores y aceptan la responsabilidad de repararlos. Para corregir programas incorrectos, los evaluadores tienen que saber no sólo lo que estuvo mal y por qué, sino la manera de mejorar el funcionamiento del programa. De un modo lento e imperceptible pero seguro, la evaluación se convierte en el análisis de políticas. Todas las etapas del análisis, desde el diseño hasta la implementación y terminación, se vuelven dominio exclusivo del evaluador.

La misma especie de acrecentamiento ocurre en los estudios de implementación, si bien en grado menos perceptible, debido a que este campo no se ha profesionalizado aún (es muy posible que la legislación correspondiente disponga que se destinen fondos a la evaluación, pero no todavía a la implementación). Empero, los estudiantes de implementación (incluyendo la presente compañía) se muestran ansiosos de que sus intereses representen una parte del diseño de políticas.

A medida que más programas se ponen en práctica, se ha-

ce evidente que no todo el mundo es igualmente afectado por ellos. La clientela de programas, así como otras personas interesadas (que ahora se conocen como "apoyadores"), adoptan diferentes actitudes respecto a lo que se implementará exactamente, y de qué manera. Muy pronto habrá un clamor por contar con múltiples estudios de implementación (como el que surgió en demanda de una diversidad de evaluaciones) que abarquen una gama más extensa de valores. Quién sea el ejecutor y quién resulte beneficiado llegará a ser tan importante como el hecho de si el programa original se lleve a cabo. Nuevos campos de implementación (que se conocen como de "administración reducida" o, más escuetamente, como de "terminación") surgen para deshacer lo que se hizo con el mismo programa.<sup>1</sup>

Es posible que, estando mejor resguardada, la evaluación incluya a la implementación como parte de una idea más amplia de su tema esencial. En este caso también la evaluación podría ceder el lugar a una designación aún más extensa, denominada análisis de políticas que, a su vez, podría ser sustituida por el campo que alguna vez pensó sustituir, o sea, la planeación. Así pues, la tela inconsútil de la política de interés público podría reafirmarse con creces, convirtiendo todos los dominios conceptuales rivales en una mezcolanza sometida a un dominio. Ahora que la implementación y la evaluación han entrado en su fase madura (alguien podría decir "crisis de la edad mediana") es el momento de organizar una división funcional del trabajo. No obstante, sin que importe en dónde termine la línea divisoria, la implementación seguirá siendo el fundamento de la evaluación.

<sup>1</sup> Véase Charles H. Levine, "Organizational Decline and Cutback Management" *Public Administration Review* 38 (julio/agosto 1978): 316-324; Robert D. Behn, "Closing the Massachusetts Public Training Schools", *Policy Sciences* 7 (junio 1976): 151-171; Robert Behn, "The False Dawn of the Sunset Laws", *The Public Interest*, 49 (otoño 1977): 103-118; Robert Behn, "Closing a Government Facility" *Public Administration Review* 38 (julio/agosto 1978): 332-338; Robert P. Biller, "On Tolerating Policy and Organization Termination: Some Design Considerations", *Policy Sciences* 7 (junio 1976): 133-149; Gary D. Brewer, "And the Clocks Were Striking Thirteen: The Termination of War", junto con James L. Foster, *Policy Sciences* 7 (junio 1976): 225-243; y Peter de Leon, "Policy Evaluation and Program Termination", Rand Paper Series, P-6807 (Santa Monica, Calif.: Rand Corporation, septiembre 1982).

Debido a que los programas son modificados por su medio ambiente, y las organizaciones son afectadas por sus programas, la mutua adaptación hace que cambien tanto el contexto como el contenido de lo que se está implementando. El estudio de la implementación es sacudido desde sus seguras bases cognitivas en objetivos previos y consecuencias futuras que se elevan, o no, a la altura de las expectativas originales. La evolución abruma los orígenes, así que continúa la búsqueda de una posición por encima del flujo. La manera en que la diversidad de autores contiene con esta situación—intentando una foto fija de una película en movimiento—constituye la materia de nuestro estudio de la bibliografía relativa a la implementación, el cual se incluye en el capítulo X. En nuestra exposición final, que aparece en el capítulo XI, intentamos despejar la evaluación, la implementación y el aprendizaje.

En un mundo que cambia de programas a medida que éstos se ponen en práctica, la implementación es la única fuente de experiencia de que disponen los directores de empresas para probar y mejorar sus programas, por lo cual esta tercera edición concluye con una exposición del aprendizaje. Si los programas se adaptan bien a su medio ambiente es algo que puede determinarse sólo mediante evaluación continua. Que los resultados de la evaluación se utilicen para mejorar la implementación es algo que depende tanto de la capacidad de los evaluadores para aprender de la experiencia como de la capacidad de los implementadores para aprender de los evaluadores.

No hay ningún punto de vista que no esté sujeto a las limitaciones humanas. No hay modo de organizar la vida social que no esté expuesto a contradicciones o a consecuencias no previstas. Lo mejor que puede hacer la humanidad es tratar de aprender lo concierne a los defectos característicos que muestra cada manera de manejar las cosas, en tal forma que puedan mejorarse sus peores aspectos.

Por supuesto, la implementación implica un trabajo como el de Sísifo. ¿Cómo podría ser de otro modo? ¿Cómo podría la humanidad terminar finalmente con sus fatigas? Sólo si la vida social (con sus fantasías conflictivas en cuanto a la manera de vivir) nunca cambiara, o sea la utopía del hombre insulso, es como podría llegar a su fin la implementación.

El aprendizaje, que adoptamos como punto de vista, está doblemente limitado; jamás se termina debido a que siempre está relacionado con el hecho de mejorar nuestra idea sobre lo que debiéramos preferir a la luz de nuestros fracasos. Puesto que el aprendizaje tiende a educar nuestras preferencias conforme a nuestras posibilidades, lo que hacemos y lo que buscamos se desarrollan conjuntamente.

El aprendizaje es la clave del acceso a la implementación y a la evaluación. Evaluamos para aprender y aprendemos para implementar. La evaluación es un método que induce al aprendizaje dentro de una organización equipada para implementar. Y no son sólo los evaluadores sino el personal del programa, es decir, los implementadores, quienes van a aprender. Si no fuera así, si la evaluación se aislara de la implementación, ésta estaría ciega y aquélla quedaría muda, sin que ninguna pudiera cambiar para mejorar.

## PREFACIO A LA PRIMERA EDICIÓN

A finales de 1968 llamó nuestra atención el esfuerzo que a favor del empleo emprendió en Oakland la Administración de Desarrollo Económico (Economic Development Administration), motivada por la aparición de un libro que ostentaba el llamativo título de *Oakland's Not for Burning*. Escrito por un destacado participante en la riesgosa empresa que la ADE llevó a cabo en Oakland,<sup>1</sup> el libro se publicó para señalar el hecho de que la ciudad se había salvado recientemente de motines y la ruina por haber recibido una inyección de 23 millones de dólares de fondos federales. Y como dicha ayuda financiera favoreció la creación de empleos para grupos minoritarios —enviando así un rayo de esperanza a una nación atribulada— el programa de la ADE fue muy elogiado como modelo digno de imitarse. Dado que los miembros del Proyecto de Oakland no estaban enterados de que la ciudad se había librado del mal, investigamos la situación legal del programa y descubrimos que en 1969, tres años después de su iniciación, se habían gastado realmente alrededor de tres millones de dólares. A ese ritmo, pasarían otros veinte años antes de que esta operación de urgencia hubiera agotado el dinero destinado a crear empleos para la gente que podría evitar los motines o, por lo menos, su participación en ellos. Una parte de los tres millones había ido a parar a la ciudad para la construcción del paso de Heegenberger al coliseo (obra que, en nuestra opinión, se habría realizado de cualquier modo). El resto se había destinado al pago de honorarios de los arquitectos. Nos permitimos brevemente unas discretas fantasías en que los arquitectos locales estaban a punto de derrocar al Ayuntamiento de la ciudad de Oakland en un incurruto golpe de Estado, sólo para que a última hora se dejaran comprar con fondos de la ADE. Pero una investigación ulterior sugirió que no había blancos fáciles ni villanos indudables. La implementa-

<sup>1</sup> Amory Bradford, *Oakland's Not for Burning* (Nueva York, McKay, 1968).

ción del programa de la ADE fue mucho más difícil de lo que hubiera creído cualquiera de nosotros.

Este libro empieza por el final: nos concentraremos en esa parte de un programa público que sigue al establecimiento inicial de metas, a la consolidación de un acuerdo y a la entrega de fondos. El Congreso de los Estados Unidos crea una nueva agencia con el nombre de Administración del Desarrollo Económico (ADE), la cual decide intervenir en las ciudades con el fin de proporcionar trabajos nuevos y permanentes a las minorías, mediante el desarrollo económico. Oakland es la ciudad que se elige para experimentar y demostrar la manera por la cual la provisión de obras públicas y préstamos para la construcción de edificios puede procurar incentivos para que los empresarios contraten grupos minoritarios de la población. El Congreso asigna los fondos necesarios; se obtiene la aprobación de los funcionarios y de los hombres de empresa de la ciudad, y el programa se anuncia al público con las fanfarrias de costumbre. Años más tarde, la construcción sólo ha avanzado parcialmente; han desaparecido por completo los préstamos mercantiles y los resultados en cuanto al empleo de minorías son míseros y desalentadores. ¿Por qué?

Algunos programas abortan porque no ha sido posible lograr el consenso político. Otros languidecen porque no han podido asegurarse los fondos. Otros más se desvanecen debido a que no se ve próximo el acuerdo inicial con los funcionarios locales o con las empresas privadas. Todas estas condiciones fueron satisfechas en el programa de empleo de la ADE instituido en Oakland, pero no fue posible implementar el programa a tiempo para obtener los resultados anhelados.

En nuestro estudio sobre la implementación hemos seleccionado deliberadamente un caso del cual se han excluido sus elementos dramáticos que en esencia se explican por sí solos. No hubo una gran pugna. Todos estuvieron de acuerdo. La publicidad fue mínima. El tema no revisitó una importancia política preponderante. Se dispuso de los fondos esenciales en el momento oportuno. Los males que afectaron al programa ADE en Oakland fueron de naturaleza trivial y cotidiana. Había que mantener los convenios después de haberse pactado. También había que obtener numerosas aprobaciones y autorizaciones

de una diversidad de participantes. El hecho de no reconocer que estas circunstancias, sumamente comunes, presentan serios obstáculos a la implementación inhibe el aprendizaje. Alguien que vaya siempre en busca de circunstancias insólitas y acontecimientos dramáticos no puede apreciar lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario.

Al parecer, la gente cree ahora que la implementación debe ser fácil; así que se preocupan cuando no ocurren los sucesos que se esperaban o cuando resultan mal. Creeríamos que nuestro esfuerzo ha tenido éxito si fuera más la cantidad de gente que empezara a comprender que la implementación, en las mejores circunstancias, es excesivamente difícil, así que se sorprenderían agradablemente al observar que realmente han sucedido algunas cosas buenas.

A pesar de que, en años recientes, la implementación ha sido objeto de grandes discusiones, rara vez se la ha estudiado. Presidentes y sus consejeros, secretarios de departamentos y sus subordinados, así como funcionarios locales y grupos asentados en sus comunidades se quejan de que las buenas ideas se disipan en el proceso de ejecución. Sin embargo, con excepción del excelente libro de Martha Derthick<sup>2</sup> no hemos podido localizar ningún análisis minucioso de la implementación.<sup>3</sup> Las quejas acerca de la implementación no constituyen esfuerzos serios de abordar el problema.

Es indudable que un enfoque comparativo a los problemas de la implementación sería idealmente preferible al que hemos adoptado. Pero esta materia no se conoce lo suficiente para establecer categorías apropiadas, y no disponemos de ninguna

<sup>2</sup> Martha Derthick, *New Towns in-Town* (Washington, D. C.: Urban Institute), 1972.

<sup>3</sup> El espléndido relato que hacen Stephen Bailey y Edith Mosher sobre la Ley de Educación Primaria y Secundaria revela una aguda sensibilidad hacia los problemas de la implementación. Pero el propósito de los autores no es analizar la implementación como un fenómeno aparte. Véase su publicación *ES&A: The Office of Education Administrators a Law* (Syracuse: Syracuse University Press, 1968). Jerome T. Murphy, en su artículo "Título I de ES&A: The Politics of Implementing Federal Education Reform", *Harvard Educational Review* 41 (1971): 35-63, aborda directamente la cuestión de la implementación. Si bien este artículo no contiene un análisis tan completo de la implementación como el que se incluye en el estudio de Derthick, el autor ofrece abundantes ideas profundas sobre el problema.

bibliografía previa en la cual nos apoyemos como guía. No estamos pretendiendo haber cometido un análisis extenso de la implementación. No estamos seguros de saber en qué consisten todos los problemas, mucho menos de aportar sus soluciones. Pero de alguna parte ha de arrancar un principio, y confiamos en que este libro lo sea.

Para nosotros, implementación significa precisamente lo que Webster y Roget dicen que hace: llevar a cabo, lograr, realizar, producir, completar. Pero, ¿qué es lo que se está implementando? Una política, naturalmente. Debe haber algo con anterioridad a la implementación; de otro modo, no habría nada que avanzara hacia el proceso de ésta. Un verbo como "implementar" debe tener un sujeto como "política." Pero, normalmente, las políticas implican tanto las metas como los medios de alcanzarlas. ¿Cómo es, entonces, que hacemos una distinción entre una política y su implementación?

En nuestra charla diaria, cuando nos referimos a decisiones, utilizamos la palabra "política" de varios modos notablemente diferentes. A veces, política quiere decir una declaración de intención: nuestra política consiste en aumentar el empleo entre grupos minoritarios. En nuestro estudio, la política es tratada como una declaración general de metas y objetivos. Nada se ha dicho acerca de lo que podría hacerse, o de si se ha hecho o se hará algo para lograr ese propósito. Otras veces hablamos de política como si este término equiväliera a una conducta real. Nuestra política estriba en contratar minorías, lo que significa que verdaderamente lo hacemos. En este sentido, política abarca la meta y su consecución. Ambos significados de política descartan la posibilidad de estudiar la implementación. Cuando la palabra "política" subsiste como un objetivo desencarnado, sin especificar a los ejecutores o los actos con los cuales éstos tengan que comprometerse para lograr el resultado conveniente, no hay ninguna implementación que estudiar. Cuando la declaración del objetivo incluye la consecución, la implementación resulta innecesaria.

No podemos trabajar con una definición de política que excluya toda implementación, ni con una que incluya todas las implementaciones. Debe haber un punto de partida. Si no se inicia alguna acción, la implementación no tiene lugar. Asimismo, debe haber un punto final. La implementación no puede

tener éxito ni fracasar si no cuenta con una meta contra la cual pueda juzgársela.

Convergamos en referirnos a la política como una hipótesis que conlleva condiciones esenciales y consecuencias previstas. Si  $x$  se lleva a cabo en un tiempo  $t_1$ , y resultara en el tiempo  $t_2$ . Si por conducto de la Administración del Desarrollo Económico el gobierno federal otorga 23 millones de dólares en préstamos y concesiones a empresas de Oakland, y si éstas convienen en contratar grupos minoritarios después de agotar el dinero, se construirán instalaciones encaminadas a la creación de nuevos empleos para las minorías. En este caso, la implementación constituiría la capacidad de alcanzar las consecuencias previstas, después de haberse satisfecho las condiciones esenciales.

La implementación no se refiere a crear las condiciones esenciales. Es necesario que se apruebe la legislación correspondiente, y que los fondos se comprometan antes de que tenga lugar la implementación para obtener el resultado pronosticado. De manera semejante, debe llegarse a acuerdos con las empresas locales antes de esforzarse en llevarlos a cabo. Después de todo, el mundo está lleno de propuestas de políticas que abortan. No es posible terminar lo que no se ha comenzado. La falta de implementación no debe atribuirse a la incapacidad de avanzar sino a la de seguir hasta el fin.

Para recalcar la existencia real de las condiciones esenciales debemos distinguir entre programa y política. Un programa consiste en una acción gubernamental que se inicia con la mira de lograr objetivos cuya consecución es problemática. Un programa existe cuando se han satisfecho las condiciones esenciales—o sea, la etapa "si" de la hipótesis sobre la política—. La palabra "programa" significa la conversión de una hipótesis en una acción gubernamental. Se han autorizado las premisas fundamentales de la hipótesis. Designaremos como implementación el grado en que han ocurrido las consecuencias previstas (la etapa "entonces"). La implementación puede considerarse como un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas.

Considerando en conjunto, un programa puede concebirse como un sistema en el cual cada elemento depende del otro. Si no se suministra dinero, no es posible construir instalaciones, y

de éstas no pueden derivar nuevos empleos y tampoco se puede contratar a un personal minoritario para ocuparlos. Por lo tanto, una interrupción que ocurra en una etapa debe repararse antes de que sea posible pasar a la siguiente. Sin embargo, las etapas se relacionan de atrás adelante, así como de adelante atrás. La incapacidad de llegar a un acuerdo respecto a los procedimientos para contratar grupos minoritarios puede ocasionar que el gobierno retenga los fondos, imponiendo así un paro a la construcción. En esas condiciones, la implementación del programa se convierte en una tela inconsútil.

Las políticas implican teorías. Ya sea que se declaren explícitamente o no, las políticas apuntan hacia una cadena de causas que aparecen entre las condiciones esenciales y las consecuencias futuras. Si hay  $x$ , sigue la  $y$ . Las políticas se vuelven programas cuando, por un acto autorizado, se crean las condiciones esenciales. Ahora  $x$  existe. Los programas hacen que las teorías funcionen de manera que forjen el primer eslabón de la cadena causal que conecta las acciones con los objetivos. Dada la existencia de  $x$ , actuamos para obtener  $y$ . Así pues, implementación es la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal a fin de obtener los resultados que se desean. Tan pronto como se asignan los fondos y se logran los convenios locales, la tarea estriba en construir instalaciones para crear nuevos empleos, de modo que se contraten grupos minoritarios.

Estamos simplificando en exceso. Nuestra definición funcional de implementación sirve como bosquejo de las etapas iniciales del programa, pero el paso del tiempo produce estragos en los esfuerzos hechos para mantener distinciones claras. Como las circunstancias cambian, las metas se alteran y las condiciones esenciales son propensas a sufrir deslizamientos. En medio de la acción empieza a desvanecerse la distinción entre las condiciones esenciales y la cadena subsecuente de causalidades. Una vez que el programa está en marcha, los implementadores se hacen responsables tanto de las condiciones esenciales como de los objetivos hacia los cuales se supone que aquellas conducen.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Después de muchas discusiones, hemos llegado a entender por qué, al parecer, nadie más haya tratado de establecer una distinción entre política e implementación. Una persona dice que le agrada pensar en la implementación

Cuanto más larga sea la cadena de causas, más numerosas serán las relaciones recíprocas que se establezcan entre los eslabones y más compleja se volverá la implementación. Los cuatro primeros capítulos muestran el movimiento que va de la simplicidad a la complejidad, por lo que el lector interesado en la implementación debe estar consciente de las etapas necesarias para lograr cada eslabón de la cadena. ¿Quién tuvo que actuar para iniciar la implementación? ¿Quién dio el consentimiento para continuarla? ¿Cuántos participantes hubo? ¿Cuánto tiempo ocuparon en la labor que emprendieron? Denominamos punto de decisión a cada ocasión en que tenga que registrarse un convenio para que el programa continúe. Y le damos el nombre de certificación a cada caso en el cual se requiere que un participante exprese su consentimiento por separado. La suma del número de certificaciones necesarias que se contienen en los puntos de decisión durante toda la vigencia del programa, da al lector una idea de la tarea que se emprende para lograr la implementación. Y en su provecho acometeremos esta faena en el capítulo V.

como problemas que surgen cuando las metas se fijan en altos niveles de decisión organizacional, pero que no se alcanzan debido a la resistencia o a la distorsión que ocurre en los niveles bajos del funcionamiento organizacional. No podemos obligar a nadie a aceptar nuestra selección de palabras o conceptos, pero sí creemos que tiene más sentido concebir la "organización" con un significado extenso, de manera que incluya a todos aquellos cuya cooperación sea necesaria para poner en práctica determinado programa. A nosotros nos parece extraño que se hable de un programa implementado solamente por el hecho de que los participantes que ocupan el nivel más bajo de la organización patrocinadora hayan intentado llevarlo a cabo aunque no les llegara la ayuda esencial que pueden aportar otros. El respaldo a un programa dentro de una organización no es más que una etapa de la implementación, tal como nosotros la entendemos.

Alguien más sostiene que los términos política e implementación no son diferenciables. Política implica efectos intentados: es decir, abarca la implementación, por lo que una política no es real hasta que han ocurrido los cambios intentados. Tampoco en este caso nos oponemos a que otras personas empleen el vocabulario con el cual se sienten cómodas, pero opinamos que esta selección de palabras confunde más que aclara. Si el término política incluye su propia implementación, entonces, por mera definición no es posible consumir una investigación referente a la implementación de una política. Suponemos que lo importante reside en que hay diferencias entre derivar metas u objetivos, elaborar una teoría sobre la manera de alcanzarlos, incorporar dicha teoría a la acción gubernamental y ejecutarla como se ha pensado. Consideramos que Webster (el diccionario) está de nuestra parte, pero cualquiera otra persona podrá trasladar su vocabulario a nuestros campos de interés.

Cuando los objetivos no se alcanzan, ello puede explicarse aseverando que la implementación ha sido defectuosa; es decir, que las actividades que supuestamente iban a emprenderse no se llevaron a cabo, o que estuvieron sujetas a demoras excesivas. Otra explicación adecuada consiste en enunciar que las aserciones se pusieron muy en lo alto. En lugar de preguntar la razón de que el proceso de implementación resultara defectuoso, nosotros queremos saber por qué se esperaba tanto de él. Así pues, el estudio del proceso de implementación incluye la fijación de las metas (políticas, de acuerdo con su significado inicial) hacia las cuales se orienta la implementación. Prestando atención a la posición estructural de quienes establecen los objetivos —funcionarios federales de alta categoría—, que anhelan grandes logros con pocos recursos y en un tiempo breve y de quienes deben implementarlos —burocratas de carrera y participantes locales caracterizados por tener grandes necesidades y poca cohesión—, en el capítulo VI buscamos la manera de descubrir las causas que hay para fijar objetivos cuyo alcance es improbable.

La posibilidad de que haya un desajuste entre los medios y los fines pone en duda lo adecuado del diseño original de la política. Quizá la implementación fue buena, pero mala la teoría en la cual se basó. ¿Podría una serie distinta de condiciones esenciales haber logrado los resultados pronosticados? Para explorar esta posibilidad, concluimos el libro con un análisis de la teoría económica en la que se funda el programa de la ADE en Oakland. Como lo proponemos en el capítulo VII, tal vez hubiera sido mejor subvencionar directamente la nómina de salarios de las firmas privadas para aumentar el empleo que aplicar el método indirecto, que consiste en otorgar préstamos y concesiones para construir instalaciones con el fin de crear empleos que se darían a grupos minoritarios.

El estudio de la implementación exige comprender el hecho de que secuencias de acontecimientos aparentemente sencillas dependen de cadenas complejas que ejercen una interacción recíproca. Por tanto, cada parte de la cadena debe construirse teniendo las demás a la vista. Resulta fatal la maniobra de separar de la implementación el diseño de la política. No es mejor que una implementación descuidada, carente de un sentido de

dirección. Si bien podemos aislar la política y la implementación para presentar una exposición separada, la finalidad de nuestro análisis es ubicarlas en una mutua correspondencia más íntima.

El presente libro se basa en entrevistas y en una diversidad de documentos. La primera serie de entrevistas corrió a cargo de Louise Resnikof, estudiante graduada en el Departamento de Ciencias Políticas de Berkeley, quien presentó un informe narrativo de casos, antes de salir del país para continuar sus estudios en Tanzania. Owen McShane, estudiante graduado en planeamiento de ciudades, dirigió otras entrevistas. Su informe, que terminó antes de regresar a su natal Nueva Zelanda, se concentró en la historia legislativa y en la teoría económica que sustentan los programas de obras públicas de la ADE. Su trabajo se refleja en los capítulos IV y VII. Jeffrey Pressman dirigió otra serie de entrevistas, que en esta ocasión llegaron hasta la oficina de la ADE en Washington, y Aaron Wildavsky concluyó volviendo a entrevistar a los participantes principales.

Nos sentimos profundamente agradecidos a McShane y a Resnikof por su inapreciable trabajo, ya que sin su disposición a compartir con nosotros su tiempo y su información no hubiera sido posible la publicación de este libro. En particular, damos las gracias a Andrew Bennett, Amory Bradford, Douglas Costle, Eugene Foley, George Karras y Hugh Taylor por comentarios repetidas entrevistas y, en algunos casos, extensos comentarios sobre los borradores de este manuscrito. Nuestros colegas de Berkeley, Eugene Bardach, Frank Levy, Bart McGuire, Arnold Melsner y Frankl, hicieron útiles sugerencias, así como Judith May, quien se encuentra ahora en la Universidad de California en Davis. La colaboración de los miembros del Proyecto de Oakland al suministrarlos algunos fragmentos de información de los que carecíamos, y al reforzar nuestra moral, tiene igual importancia, aunque es tan constante y tan profunda que no puede singularizarse a nadie. Kate Pressman compulso las probabilidades y aportó un asesoramiento útil en cuanto a las gráficas asociadas a ellas. Agradecemos a Mary Ellen Anderson y al personal del Proyecto de Oakland su competencia, la utilidad de sus servicios y su paciencia para mecanografiar numerosos borradores del manuscrito. Como siempre, Pat O'Don-

nell, secretario del decano de la Graduate School of Public Policy, cuidó la copia original y cuidó del manuscrito hasta su publicación. Esperamos que todas las personas que nos ayudaron sientan que han contribuido a la apertura de un análisis sostenido de los problemas de implementación, que durante mucho tiempo ha contado con vilipendiados participantes y confundidos observadores.

Ningún libro que aborde el tema de la asignación de recursos será completo si no contiene una expresión de agradecimiento por el indispensable apoyo financiero que recibe. Una parte del trabajo inicial dedicado a este estudio se llevó a cabo gracias a una donación de la National Aeronautics and Space Administration (Administración Nacional de Aeronáutica y del Espacio). De julio de 1969 a septiembre de 1971, el Proyecto Oakland fue sostenido por el Urban Institute utilizando los fondos puestos a la disposición por el Department of Housing and Urban Development (Departamento del Desarrollo Urbano y de la Vivienda). Tal arreglo hizo posible la publicación del presente libro. Durante el año pasado el proyecto se benefició con la generosidad de Melvin Webber y de su Institute of Urban and Regional Development (Instituto de Desarrollo Urbano y Regional).

La autorización de reproducir las caricaturas de Rube Goldberg procedió del King Features Syndicate, y fue cortesía de la Biblioteca Bancroft de la Universidad de California en Berkeley, donde pasamos muchas horas agradables.

## I. PRESENTACIONES

EN LA mañana del 25 de abril de 1966 el *Wall Street Journal* publicó el siguiente titular: "Comienza la Ayuda Urbana: el Gobierno Elige a Oakland como Primera Ciudad para el Programa de Reconstrucción".<sup>1</sup> El artículo del *Journal* mostraba su sorpresa por el hecho de que "el primer paquete de ayuda de la Gran Sociedad, en su campaña para la protección de las ciudades", "no se destinaría a Nueva York, Chicago, Los Ángeles, o a otras urbes importantes, en las cuales la pobreza y las tensiones raciales han estallado en manifestaciones públicas o en motines". Más bien, dicha ayuda "sería para Oakland, California, ciudad que mostraba un alto índice de desempleo e inquietudes raciales, y a la que los agentes federales consideraban un polvorín potencial". Como ayuda para resolver los problemas de desempleo e inquietud racial, el nuevo programa financiaría las obras públicas y los préstamos mercantiles que resultarían en la creación de trabajos para los desempleados, principalmente los negros.

Según el *Journal*, otra sorpresa era que "el donante no será el nuevo Departamento del Desarrollo Urbano y de la Vivienda. Será una dependencia gubernamental con antecedentes rurales y, sobre todo, jurisdicción rural: la Administración de Desarrollo Económico del Departamento de Comercio." Eugene P. Foley, el entusiasta, incansable e imaginativo subsecretario de Comercio, que dirige la ADE, hará el aviso oficial esta semana.

El 29 de abril, Foley anunció formalmente el programa en una conferencia de prensa celebrada en el aeropuerto de Oakland. El gobernador de California, Edmund G. Brown, presentó a Foley como "el subsecretario de Comercio para el Desarrollo Económico que ha resuelto efectuar en Oakland un experimento popular para resolver el principal problema urbano: el desempleo".<sup>2</sup> En seguida, Foley leyó su declaración a la prensa.

<sup>1</sup> *The Wall Street Journal* (25 de abril de 1966), p. 1.

<sup>2</sup> Citado en *Oaklands' Not for Burning*, de Amory Bradford (Nueva York: McKay, 1968), p. 123.

Después de discutir los problemas de Oakland—incluyendo la tasa de desempleo de 8.4 por ciento, o sea, más del doble del promedio nacional—, Foley anunció que la ADE había convenido en otorgar concesiones y préstamos para obras públicas por la cantidad de 23 289 000 dólares, dirigida a varios proyectos realizables en la ciudad. Los siguientes proyectos de obras públicas recibirían fondos de la ADE:

Hangares e instalaciones auxiliares para el Aeropuerto (Puerto de Oakland, que se va a alquilar a la World Airways)	\$10 650 000
Terminal de la Marina y vías de acceso (Puerto de Oakland)	10 125 000
Parque industrial de 30 acres (Puerto de Oakland)	2 100 000
Vías de acceso al área del coliseo (ciudad de Oakland)	414 000
TOTAL	23 289 000

Foley dijo que, al completarse, estos proyectos generarían 2 200 empleos y otros más después de desarrollos subsecuentes. Adicionalmente, 1 600 000 dólares destinados a préstamos mercantiles que se estaban considerando, darían lugar a 800 nuevos empleos. Así, Foley prometió la creación de aproximadamente 3 000 empleos en total.

Pero, ¿cómo se cercioraría la ADE de que los nuevos trabajos serían para los desempleados residentes del interior de la ciudad, o sea los supuestos beneficiarios del nuevo programa? Foley reveló un procedimiento innovador: cada empresario que quisiera recibir un préstamo de la ADE, o tomar en arrendamiento una construcción financiada por la ADE, tendría que elaborar un plan de empleo, el cual difundiría las futuras oportunidades de empleo que resultarían del financiamiento de la ADE, y comprometería a los empresarios a hacer un esfuerzo concertado para reclutar a los desempleados crónicos de Oakland, con el fin de que ocuparan esos puestos. Una junta reviso-

ra de empleos, integrada por representantes de empresarios, de obreros y de los pobres, tendría que revisar cada plan antes de que la ADE otorgara un préstamo, o de que resolviera favorablemente tratándose de un contrato de arrendamiento (en cada caso, la propia ADE tendría que dar la aprobación final al plan). Todos los empresarios deberían presentar a la junta revisora un informe mensual sobre la contratación. Si la ADE descubriera una situación de incumplimiento, y una subsecuente negociación no lograra resolver la disputa, el asunto se resolvería por arbitraje. Por tanto, la ayuda financiera de la ADE estaría condicionada a la actuación de los empresarios. Tanto en Washington como en Oakland se alentaron grandes esperanzas de que se lograría un experimento urbano satisfactorio.

En 1968, más de dos años después del anuncio inicial de la ADE, apareció un libro, el cual insinuaba que el experimento había dado por resultado algunos logros importantes. Titledo *Oakland's Not for Burning*, el libro fue escrito por Amory Bradford, ex vicepresidente del *New York Times*, quien había trabajado como representante oficial de Foley durante los primeros meses del programa. Mediante una serie de pasajes conmovedores, Bradford plasmó la desesperanza y la ira que había observado en el *ghetto* de Oakland cuando llegó a esa ciudad en diciembre de 1965. En una de las primeras reuniones, un líder negro dijo a Foley y a Bradford: "Odiarnos al blanco porque él nos odia, no nos considera mejores que los perros. Lámenme 'negro', pues eso me da respeto. Yo no respeto a los blancos, pues ellos no me respetan. Sólo quiero que me consideren un ser humano. No soy responsable de lo ocurrido en quinientos años de historia, sino de lograr que se haga justicia ahora. Si no lo conseguimos, tendremos un Watts aquí, y mataremos y lanzaremos bombas".<sup>3</sup>

En incontables reuniones con los residentes del *ghetto*, así como con empresarios y obreros, educadores y funcionarios del gobierno, Bradford y su personal de la ADE trataron de derribar las barreras de desconfianza y recelo que dividían a los grupos, a cada uno de los cuales expuso Bradford que la ADE podía impartir una ayuda vital al esfuerzo de crear trabajos para

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 4.

los desempleados inveterados, o sea la clave para resolver la crisis de la ciudad.

Ya para terminar el libro, Bradford presentó una evaluación optimista del experimento de la ADE. Hizo notar que "son tantas las ciudades en las cuales han estallado graves tumultos que evidentemente estamos encarando una crisis nacional de grandes proporciones. Pero en todo el curso de 1966, 1967 y la primera mitad de 1968 Oakland no ha sufrido ninguna revuelta. Así que debemos preguntar: ¿qué pasó en Oakland, que se salvó de ser incendiada cuando la mayor parte de los observadores creía que sería una de las primeras ciudades en tener problemas de ese tipo?"<sup>4</sup> Bradford reconoció que "no hay respuestas fáciles a tal pregunta", y continuó diciendo que el "propósito de la ADE en Oakland no era la prevención de motines". Antes bien, la misión de la ADE consistía en "atacar una de las fuentes principales de frustración y desesperanza del ghetto, es decir, la imposibilidad de conseguir trabajo". Empero, "no puede ignorarse que no hubo ninguna revuelta en Oakland durante esos años, mientras el país investiga las causas de los brotes de violencia en otras partes y trata de llegar a una decisión respecto a la acción que debe emprenderse para prevenirlos en lo futuro".<sup>5</sup>

Volviendo a la situación social y política que prevalecía en Oakland en 1966, Bradford identificó dos acontecimientos "que pueden haber establecido la diferencia" para evitar un motín en la ciudad:

El primero consistió en un programa espectacular y masivo de la ADE, enfocado hacia la necesidad central del ghetto: capacitación y trabajo. Se trataba de un proyecto piloto experimental, algo que no se estaba haciendo a esta escala o de esta manera en ninguna otra ciudad. Se llevó a cabo con inusitada rapidez y se coordinó con todos los esfuerzos federales, estatales y urbanos afines, de un modo más completo de lo habitual tratándose de un programa federal extenso. El segundo acontecimiento fue la respuesta local a este nuevo enfoque federal. Después del cambio que hubo en la administración de la ciudad, el nuevo alcalde, John Reading, y el nuevo administrador, Jerome Keithley, lograron movilizar primero a la comunidad empresarial y luego a los grupos minorita-

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 204.

<sup>5</sup> *Ibid.*

rios y obreros, para que respondieran con una acción local efectiva.

La combinación, cada vez más eficaz, de acciones federales y locales hizo que desapareciera gradualmente el desacuerdo entre el ghetto y la institución gubernamental.<sup>6</sup>

A finales de 1968, la fama del experimento de Oakland se había difundido por todo el país. Un artículo publicado por el *New Yorker* el 30 de noviembre mencionaba "la asignación de cerca de treinta millones de dólares a Oakland por parte de la Administración del Desarrollo Económico". El artículo declaraba que Amory Bradford, mientras dirigía el empleo de esta suma, había "logrado quebrantar el tan prolongado desacuerdo entre el ghetto de Oakland, la clase empresarial local y la institución gubernamental".<sup>7</sup> La apariencia de éxito parecía abrumadora.

No obstante, las apariencias pueden cambiar. El 16 de marzo de 1969, una sección de *Los Angeles Times* mostraba el siguiente encabezado: "El Programa de Trabajos para Minorías de Oakland calificado como gran desastre". Según el artículo, el antes tan pregonado programa de la ADE en Oakland estaba encarrando tiempos difíciles:

A la fecha, únicamente 20 nuevos empleos se han hecho realidad para las minorías, y el programa se ha empañado en una lucha burocrática respecto a la contratación de minorías.

Los críticos consideran esta situación como un caso clásico de grandes promesas y poca acción.

"Es un desastre bastante grande —comenta Percy Moore, director ejecutivo de la agencia creada en Oakland contra la pobreza—. Se hicieron muchas promesas que nunca salieron del tablero de dibujo."<sup>8</sup>

Aunque se había planeado una serie impresionante de construcciones de obras públicas, sólo se habían concluido el parque industrial y el camino de acceso.

El desalentador relato de *Los Angeles Times* reveló la destitución tanto de los empresarios como de los grupos de gente po-

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 204-205.

<sup>7</sup> "The Talk of the Town", *New Yorker*, 30 de noviembre de 1968, p. 52.

<sup>8</sup> *Los Angeles Times*, 16 de marzo de 1969, p. 8.

bre. Walter Abernathy, subdirector ejecutivo del Puerto de Oakland, observó que "nuestro pueblo consideraba que el gobierno federal se excedió un poco al indicarnos cómo manejar nuestro asunto". Con una perspectiva diferente, otros críticos opinaban que la mayor parte del dinero de la ADE ayudaría más "al esfuerzo de la guerra de Vietnam que a los pobres. La World Airways obtiene una gran parte de sus ingresos por el transporte de carga a Vietnam y la Terminal de la Marina podría dar acomodo al aumento del tráfico militar".

En cuanto a los líderes negros de Oakland, el artículo describió que las esperanzas engendradas por el experimento urbano de 1966 se habían reducido considerablemente en 1969. El director local del programa contra la pobreza, Percy Moore, se quejaba de que "desde el comienzo se consideró un negocio, como de costumbre... Y las condiciones de aquí van empeorando. El puerto no tiene un interés particular por los aspectos sociales de la comunidad, y la ADE no ha aprovechado la poca influencia que tiene para obligar a los empresarios a contratar gente de grupos minoritarios".

En la misma semana en que apareció el artículo de *Los Angeles Times*, la oficina de la ADE en Oakland informó al Ayuntamiento de la ciudad que la dependencia federal había invertido \$1 085 000 en préstamos mercantiles en Oakland, pero que únicamente se habían creado 43 empleos, noticia que no agradó al Ayuntamiento.<sup>9</sup>

Los relatos escritos acerca de la experiencia de la ADE en Oakland proporcionan dos puntos de vista sobre el programa suamente distintos. Según la visión optimista, el programa había logrado forjar una alianza entre los grupos minoritarios, los empresarios y los obreros respecto a la creación de nuevas oportunidades de empleo. Conforme al criterio pesimista, el experimento había suscitado expectativas pero sólo dado magros resultados. Con el paso del tiempo, prevaleció la última opinión. Cuatro años después de iniciado el programa se habían creado unos cuantos empleos y no se habían materializado los proyectos de obras públicas más importantes, o sea, la Terminal de la Marina y el hangar para aviones. Si la desesperación y

<sup>9</sup> "U.S. Invests \$1 085 000 to Create 43 Oakland Jobs", *Oakland Tribune*, 16 de marzo de 1969, p. 1.

la desilusión de la comunidad minoritaria se hubieran relacionado de algún modo con las actividades de la ADE en Oakland, estas condiciones sólo habrían empeorado por la brecha entre la promesa y el cumplimiento.

En este estudio iremos más allá de la aparición de un éxito rápido o de un fracaso miserable, que han caracterizado a la mayor parte de la exposición previa del programa de la ADE en Oakland. Después de seguir el tortuoso curso del programa desde el momento de su comienzo, examinaremos los factores que se ocultan tras las frustraciones del programa: las dificultades que hay para transformar un acuerdo general en decisiones específicas, dada una vasta gama de participantes y de perspectivas; las oportunidades para bloquear y demorar que resultan de una multiplicidad de puntos de decisión, y las teorías económicas en las cuales se ha basado el programa.

Nuestra meta no es criticar *a posteriori*, analizar los errores de la ADE con la claridad que sólo la retrospectiva puede dar. Más bien, buscaremos las lecciones —administrativa, económica y política— que puedan aprenderse de la experiencia de la ADE en Oakland.

La experiencia de este programa, que comenzó con intenciones, promesas y un espíritu innovador laudables, demuestra que la *implementación* de un proyecto federal en grande escala puede ser realmente muy difícil. Los fondos fueron debidamente autorizados y asignados por el Congreso; la agencia federal aprobó los proyectos y entregó los fondos con admirable rapidez. Pero los "detalles técnicos" de la implementación demostraron ser más difíciles y más prolongados de lo que hubieran soñado los donantes federales, los beneficiarios locales o los observadores entusiastas.

Las promesas pueden engendrar esperanzas, pero las promesas no cumplidas pueden derivar en desilusión y frustración. Si nos concentramos en la implementación del programa, así como en su inicio, podemos hacer aumentar la probabilidad de que se cumplan las promesas de las políticas. Es posible hacer menos promesas, en virtud de que hay una conciencia más alerta de los obstáculos que entorpecen su cumplimiento, pero más de ellas deben cumplirse. Tal anhelo guía este estudio.

## II. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS

ANTES de que tracemos la tortuosa trayectoria de este programa de empleo en Oakland, examinaremos los antecedentes y la naturaleza de la ADE. ¿Cómo fue que una oficina gubernamental predominantemente rural decidió incursionar en Oakland... o en cualquier otra ciudad?

### ANTECEDENTES: LA ADE, LAS CIUDADES Y OAKLAND

La Administración del Desarrollo Económico nació gracias a una Ley de Desarrollo Económico y Obras Públicas, aprobada el 26 de agosto de 1965.<sup>1</sup> Esta sucedió a la Ley de Redesarrollo de Áreas adoptada en 1961, por la cual se establecía un programa de ayuda a las zonas deprimidas de los Estados Unidos, es decir, las que habían sufrido la pérdida de una importante industria de apoyo, fuese por haberse agotado un recurso natural (como el oro), o como resultado de un cambio en la estructura (como el carbón por el petróleo). El programa había sido administrado por la Administración de Redesarrollo de Áreas (ARA), organización predecesora de la ADE.

Asimismo, otros programas habían ejercido una marcada influencia sobre la Ley de Desarrollo Económico y Obras Públicas. La Ley de Obras Públicas Aceleradas de 1962 había asignado

<sup>1</sup> En lo tocante a la historia legislativa, estamos agradecidos a Louise Resnikoff, "La ADE en Oakland: Una evaluación" (artículo inédito sobre el Proyecto de Oakland, Universidad de California, octubre de 1969); Owen McShane, "Hacia una economía de transición: Una reevaluación de la economía del desarrollo urbano, basada en la experiencia de la Administración del Desarrollo Económico en Oakland, California" (artículo inédito del Proyecto de Oakland, Universidad de California, mayo de 1970), y Douglas G. Montgomery, "El sistema federal de distribución: Su impacto sobre la comunidad — Estudio de casos de la ADE y del Centro de Salud del Oeste de Oakland" (artículo presentado en la asamblea anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas, Los Angeles, 1970).

fondos para la construcción de obras públicas generadoras de empleo en áreas "deprimidas", elegibles para contar con fondos de la ARA, así como a otras áreas que habían padecido de un índice de desempleo de 6% durante los doce meses anteriores.

Asimismo, el Congreso había aprobado, en 1962, la Ley de Desarrollo Regional en los montes Apalaches, por la cual se intentaba reaccionar a las condiciones de pobreza extraordinariamente rigurosas que prevalecían en esa región. Y lo más notable: el programa ofrecía ayuda para el desarrollo de la infraestructura básica, por ejemplo, caminos o sistemas de control de inundaciones, ayuda que era necesaria para que una comunidad confiara en atraer industria. El programa incluía también la formación de una Comisión para el Desarrollo Regional, la cual podría hacer planes para una región que abarcará los condados de la zona de los Apalaches.<sup>2</sup>

La Ley de Desarrollo Económico y Obras Públicas<sup>3</sup> combinaba las características de los tres programas anteriores. Al observar que "algunas de nuestras regiones, condados y comunidades están experimentando un desempleo y un subempleo considerables y persistentes", la Ley propuso ayudar a superar el problema mediante la provisión de una "ayuda financiera que incluye concesiones para obras públicas y equipos de producción para comunidades, industrias, empresas y personas en áreas necesitadas de mejoras".<sup>4</sup> La nueva Ley dio a la Administración de Redesarrollo de Áreas un nuevo nombre: Administración de Desarrollo Económico.

Los títulos I a VI de la Ley estipulaban una ayuda para "áreas en Redesarrollo" (condados o ciudades con una población de 250 000 habitantes o más), y "distritos en desarrollo" (que contienen dos o más áreas en Redesarrollo), en los cuales ambas condiciones, el desempleo y el subempleo, habían sido persistentemente superiores a los de toda la nación. Los programas de ayuda incluían concesiones directas y complementarias para la construcción o para mejoras de equipos de producción; préstamos a largo plazo con bajo interés para equipos de producción y establecimientos comerciales e industriales,

<sup>2</sup> McShane, pp. 5-6.

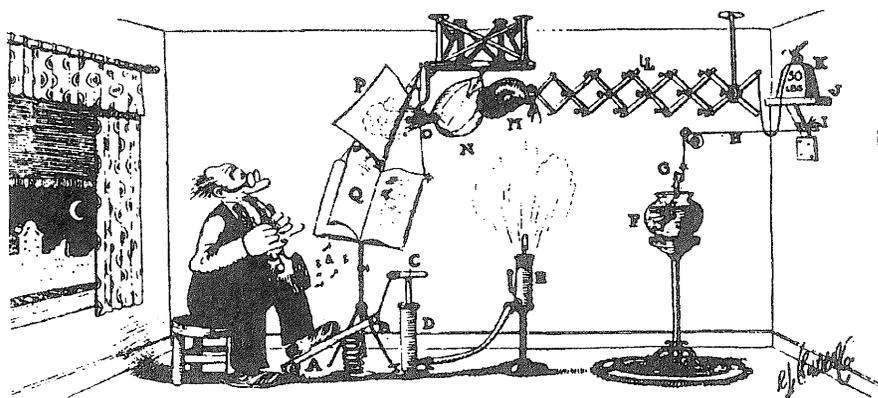
<sup>3</sup> Derecho Público 89-136, 89avo. Congreso, 1a. Sesión.

<sup>4</sup> *Ibidem*, Declaración de Propósitos.

MUY SENCILLO, ¿O NO?

¡Por fin! El gran cerebro del distinguido científico dona al mundo el sencillo volteador automático de hojas de música.

Oprima con el pie izquierdo (A) el pedal (B), empujando así hacia abajo al mango (C) que está sobre la bomba para inflar llantas (D). La presión del aire sopla el silbato (E). El pececillo dorado, que está en la pecera, cree que es la hora de comer y empieza a alimentarse con el gusano (G) que, al tirar de la cuerda (H) suelta la abrazadera (I) dejando caer la repisa (J). La pesa (K) queda sin sostén. Naturalmente, la percha para sombreros (L) se extiende repentinamente y el guante de boxeo (M) golpea el saco de arena (N), el cual, a su vez, es pinchado por el clavo largo (O). El aire que escapa sopla contra la vela (P); ésta se pega a la hoja de música (Q) que da vuelta moderadamente y abre paso para el arranque siguiente de melodías dulces o tristes.



(Caricatura de Rube Goldberg; cortesía de la Biblioteca Bancroft.)

así como ayuda técnica para trabajos de planeación, investigación y proyectos de demostración. El título V estipulaba el establecimiento y el financiamiento de comisiones regionales.

Si bien la Ley no descartó la ayuda a áreas deprimidas de grandes ciudades, la lectura de la historia legislativa correspondiente deja claro que esas disposiciones se orientaron hacia la economía de zonas rurales y pueblos pequeños. En el debate ulterior a la introducción del proyecto de ley, el senador Muskie alegó que algunas de estas estipulaciones fueron iguales a las que se consignaron en el proyecto de ley referente a la región de los Apalaches porque "siendo aplicable a los condados subdesarrollados de los Apalaches... podría ser igualmente aplicable a otras regiones del país que se encuentran en condiciones análogas".<sup>5</sup> El senador Yarborough hizo notar en el mismo debate que "éste es un proyecto de ley que permite que la gente de ciudades y poblados pequeños tenga participación en la economía".<sup>6</sup>

Las normas de elegibilidad de los lugares dificultaron a las ciudades calificar para ser incluidas en los programas de la ADE. Para que se le designara como área de Redesarrollo, un condado o municipalidad tendría que haber registrado una tasa de desempleo de 6% durante el año calendario más reciente. Además, el desempleo tendría que haber sido por lo menos: a) 50% superior al promedio nacional durante tres de los cuatro años anteriores; b) 75% superior al promedio nacional durante dos de los cuatro años precedentes, o c) 100% superior al promedio nacional durante uno de los dos últimos años. En todos los periodos que fueran seleccionados para la calificación, la tasa de desempleo debía haber sobrepasado el 6 por ciento.<sup>7</sup>

Aunque algunas partes de ciudades podrían haber calificado basándose en afictivas estadísticas de desempleo, la elegibilidad tenía que ganarse fundándose en cifras que comprenderían la totalidad de una ciudad. (En los últimos años, las normas han cambiado para facilitar la calificación de las ciudades o

<sup>5</sup> Registro del Congreso, Senado de los Estados Unidos, 26 de mayo de 1965, p. 11795. Citado en McShane, p. 81.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 11793.

<sup>7</sup> Resolución Sobre el Desarrollo Económico y de Obras Públicas, Sec. 40.

partes de ellas.)<sup>8</sup> Así pues, en 1966 sólo ocho ciudades con una población mayor de 250 000 habitantes: Oakland, San Diego, Filadelfia, Newark, Miami, Cleveland, Toledo y Buffalo eran elegibles para su inclusión en los programas de la ADE.

Los requisitos legislativos de la elegibilidad no constituyeron la única restricción a la función urbana de la ADE. Desde el principio, la Oficina Federal del Presupuesto (ahora Oficina de Administración y Presupuesto) ha adoptado cierto escepticismo ante la participación de la ADE en grandes ciudades. Un funcionario de la Oficina del Presupuesto puntualizó el caso en el curso de una entrevista efectuada en 1970.

La ADE nos dijo: "¡Hay tanto qué hacer en las ciudades! Tenemos que intervenir". Pero ya tenemos muchos programas para ciudades —en HUD, HEW, etc.—. Simplemente, la ADE no tiene recursos para llegar a comprometerse en ciudades. Su presupuesto es pequeño. (En 1966 la asignación de la ADE fue de \$332 421 000; en 1967, de \$295 816 000; en 1968, de \$274 834 000.) Si llegara a intervenir en programas urbanos, para hacer bien el trabajo tendría que gastar una gran suma de dinero en una ciudad. Un programa como el de Oakland rebajaría en 10 por ciento el presupuesto de la agencia. Un gasto de esa cuantía sería políticamente desastroso...

Este funcionario identificó una función distintiva de la ADE:

Nadie está haciendo mucho con respecto a las ciudades de extensión media. Ahí está el Departamento de Agricultura auxiliando a las áreas rurales; el HUD ayudando a las áreas urbanas, pero ¿qué pasa con las ciudades medianas? Digamos de 2 000 a 5 000 y hasta de 150 000 habitantes. Ésta fue un área que nos pareció que merecía la atención de la ADE. Un paquete total de un millón de dólares puede producir un impacto favorable en una ciudad de 10 000 a 15 000 habitantes. Por estas razones, hemos procurado (como recomendación) que la ADE se mantenga fuera de las ciudades.

<sup>8</sup> La "Enmienda Javits-Farbstein" de 1967 designó como áreas de Redesarrollo "las partes de ciudades calificadas como elegibles para programas de impacto especial de la ADE. En 1969 se aprobó otra enmienda que permitía al secretario de Comercio señalar las áreas que mostrarán características de dependencia, desempleo crónico o crecientes tensiones en la comunidad" (véase Montgomery, pp. 8-11).

Las recomendaciones de la Oficina del Presupuesto no pueden ser tomadas a la ligera por una agencia atenta a las necesidades financieras del año próximo.

Aparentemente impávido ante los obstáculos legislativos y administrativos, Eugene P. Foley (quien llegó a ser subsecretario de Comercio a cargo de la ADE en octubre de 1965), resolvió incluir la nueva agencia en un programa urbano concertado. Una evaluación interna de la ADE, escrita en 1968, del programa de Oakland, revela que:

Aunque muchas personas del Departamento, incluyendo al secretario Connor, consideraron que el programa de la ADE era esencialmente rural al parecer, Foley quería ir al lugar de la acción, o sea, entrar en las ciudades. Foley estaba convencido de que la ADE debía orientar su programa hacia las zonas centrales de las ciudades, *donde vivía la mayor parte de los desempleados y subempleados de la nación.* (De hecho, en un momento Foley creyó que la ADE debía albergarse realmente en el HUD y no en la Secretaría de Comercio.) Sus viajes a Oakland reforzaron sus opiniones, y dieron por resultado que quedara atrapado en el síndrome con el cual ha vivido la gente negra. Quería hacer algo respecto a eso, y hacerlo de prisa.<sup>9</sup>

Después de resolverse a hacer un esfuerzo considerable para atacar el desempleo urbano, ¿por qué decidieron Foley y sus ayudantes concentrar esos esfuerzos en *una* ciudad? Una restricción a esta decisión fue seguramente el hecho de no disponer de tiempo para gastar la primera asignación financiera de la ADE; tal parece que el dinero podía distribuirse con mayor rapidez si se concentraba en una ciudad que si se repartía entre varias. En agosto de 1965, el Congreso había aprobado la autorización de una partida de 500 millones de dólares, y otra, de 300 millones, fue autorizada en octubre para el año fiscal que terminaba el 30 de junio de 1966.

En los meses de noviembre y diciembre la nueva agencia se estaba organizando y formando su personal. Para enero de 1966 eran muy pocos los proyectos que se habían aprobado, se-

<sup>9</sup> *Eda in Oakland, California: An Analysis* (preparado por la División de Asuntos Urbanos, Oficina de Coordinación de Políticas, Administración del Desarrollo Económico, octubre de 1968. En lo sucesivo se mencionará como informe interno de la ADE).

gún Amory Bradford, "aunque, a medida que se iba conociendo el nuevo programa, empezaban a fluir numerosas solicitudes".<sup>10</sup> Solo quedaban cuatro meses para dar curso a proyectos que representaban 300 millones, debido a que cualquiera de ellos que no se hubiera perfeccionado ni hubiera sido aprobado para finales de mayo no podría pasar por la maquinaria legal y fiscal obligada, dentro del tiempo oportuno para ser financiado por la asignación aprobada para 1966, plazo que terminaría el 30 de junio. Bradford señala que la agencia tenía cierto incentivo para gastar los fondos adjudicados, porque "si la ADE no aplicaba la totalidad de su asignación actual, era casi seguro que la asignación del año siguiente sería recortada por la Oficina del Presupuesto y por el Congreso hasta una cifra bastante menor que la de 500 millones autorizada en el reglamento".<sup>11</sup>

Refiriéndose a la primera asignación de la ADE, observó Foley: "Yo tenía que gastarla con tremenda rapidez".<sup>12</sup> Un medio de transporte importante, de atención inmediata, le depuró un medio de consumir con gran prontitud la asignación de la ADE. Y, como lo hizo notar un funcionario de la Oficina del Presupuesto, "la decisión que tomó Gene de ir a Oakland fue una maniobra afortunada e inteligente. Podría ser un gran golpe, y también requeriría mucho dinero".

Foley enumera otras razones de su decisión de enfocar los esfuerzos de la ADE en una ciudad: "Nunca hubiera yo conseguido un personal que se desplegara en muchas ciudades. Además, necesitaba un experimento significativo". Al concentrar un programa importante en una zona urbana, Foley confiaba en lograr un éxito temprano y espectacular que cimentara la ADE como empresa capaz de abrir caminos para aliviar la miseria urbana. Si el experimento resultaba, él contaría en su haber con un hecho tangible, notorio y humanitario. (Nosotros esperábamos, normalmente, un "experimento" que incluyera algunas especificaciones sobre lo que va a experimentarse y la forma en que se van a evaluar los resultados. Pero la urgencia de la ADE no permitió esta clase de preparación.)

<sup>10</sup> Bradford, p. 26.

<sup>11</sup> *Idem*.

<sup>12</sup> Entrevista con Eugene P. Foley, 23 de julio de 1970. Las citas siguientes de Foley también se tomaron de esta entrevista.

¿Por qué fue Oakland la ciudad elegida? A este respecto, parece que hay varias razones que apoyaron su elección:

1. *Los contactos y la experiencia previa de la ARA en Oakland.* Debido a su tasa de desempleo, persistentemente alta, Oakland había sido designada zona de Redesarrollo, según la ARA, en 1964, año en el cual la ciudad presentó un Programa General de Desarrollo Económico, documento de planeación necesario para aspirar a la ayuda de la agencia. Raeburn Hay, de la Oficina de Préstamos Mercantiles de la ARA, había ido a Oakland a discutir la clase de ayuda que su agencia podría ofrecer a la ciudad.

En las reuniones que sostuvo con el alcalde Houlhan y con Norvel Smith, director del Consejo de Desarrollo Económico de Oakland (oficina de acción comunitaria de la ciudad), Hay alentó a los representantes de la urbe para que solicitaran fondos de la ARA para hacer un inventario de la gente capacitada entre los desempleados de Oakland.<sup>13</sup> La solicitud fue rechazada por la oficina de la ARA en Washington, alegando que el formular inventarios de gente capacitada era de la competencia del Departamento del Trabajo.

Después de rechazar la primera solicitud de ayuda técnica de la ciudad, la ARA envió a Andrew Bennett, de la Oficina de Asistencia Técnica, a Oakland, para que se dedicara a otros proyectos potenciales. Gracias a los esfuerzos de Bennett, el Proyecto de Empleos para Adultos de las Minorías obtuvo un financiamiento de la ARA. Por entonces, el proyecto contaba con dos miembros del personal, quienes, supuestamente, se dedicarían, junto con los sindicatos y las empresas, a crear empleos. Aunque esto no fue un gran esfuerzo, la ARA consideró que había hecho algo para apaciguar a Houlhan y a Smith, irritados por el rechazo de su solicitud de elaborar un inventario de gente capacitada.

La ARA también financió un despacho de consultores, con el fin de estudiar el posible financiamiento que pudiera destinarse al desarrollo económico del puerto de Oakland, subrayando las instalaciones de la Terminal de la Marina. El puerto que, según la cédula de la ciudad, se había establecido como oficina independiente, con autoridad sobre las instalaciones del puerto y del aeropuerto, estaba preparando solicitudes de

<sup>13</sup> Informe interno de la ADE, p. 1.

ayuda federal. Al mismo tiempo, algunos empresarios locales habían presentado solicitudes para que los incluyeran en el programa de préstamos mercantiles de la ARA. Por tanto, cuando Foley llegó a la ADE había un "rimero" de posibles proyectos para Oakland, listos para ser financiados. La ARA había adquirido tanto experiencia como contactos en la ciudad.

2. *El potencial de motines de Oakland.* Foley recuerda que "en el gobierno se opinaba, en general, que Oakland era un polvorín—el próximo Watts—; el siguiente que estallaría". En realidad, la opinión de una fuerza interdepartamental de la Casa Blanca para misiones especiales, Oakland era la que más probablemente "estallaría" entre quince ciudades explosivas.<sup>14</sup> El gran desempleo, particularmente en las zonas habitadas por negros, así como la tensión racial, se consideraban como condiciones críticas que podrían degenerar en una revuelta.

Poco después de llegar a la ADE, Foley recibió varios documentos del personal que describían una situación "potencialmente explosiva" en Oakland y recomendaban la aplicación de un programa de ADE para la ciudad. Entre estos documentos había uno de Anne Gould, coordinadora de instrucción de la ADE, quien se basaba en un viaje que había hecho a Oakland a finales de agosto y principios de septiembre de 1965. Aunque la mayor parte de las recomendaciones que asentó en su memorándum de septiembre se referían a las posibilidades de instituir un programa de instrucción en Oakland, también describían las condiciones generales, sociales y económicas que había encontrado en la ciudad.

El tono del memorándum de Anne Gould era ominoso: "existe tensión racial... en la comunidad negra se están acumulando desconfianza, descontento y frustración suficientes para hacer que la situación sea 'potencialmente explosiva'", aunque opinaba que aún había tiempo para conjurar el desastre "si empezamos *en seguida* a aplicar algunos programas tangibles que lleguen hasta los residentes de las comunidades afectadas".<sup>15</sup> Aun cuando la finalidad principal de la ADE en Oakland no era la prevención de motines, "no hay duda de que la aparente posibilidad de que hubiera en la ciudad una explosión violenta fue

<sup>14</sup> *Idem*, pp. 8-9.

<sup>15</sup> *Idem*, p. 3, cursivas en el original.

una razón importante para seleccionarla como beneficiaria del principal esfuerzo urbano de la ADE".

3. *Estadísticas del desempleo en Oakland.* Con una tasa de desempleo de 8.4% (comparada con 4.1% del promedio nacional) la designación de Oakland como área elegible por la ADE parecía del todo segura. Además, al parecer, era de una extensión manejable; los funcionarios de Washington estimaron que la "población de desempleados en Oakland, en números absolutos, era lo bastante pequeña para recibir el impacto de una inversión de la ADE".<sup>16</sup>

4. *Situación política de Oakland.* Al analizar sus razones para escoger a Oakland, Eugene Foley indicó que: "Oakland tenía un gobierno republicano. Si algo saliera mal con un programa de la ADE, si estuviéramos discutiendo con un alcalde, yo no quisiera que un alcalde demócrata—como Daley—fuera capaz de levantar el teléfono y llamar al presidente Johnson. Creo que con un alcalde republicano, por lo menos el gobierno federal no estaría contra nosotros". La debilidad de Oakland frente al gobierno federal se convirtió así en una ventaja para llamar la atención de Foley.

Por varias razones—económicas, administrativas y políticas—Oakland calificó admirablemente para participar en el experimento urbano de la ADE. Su alta tasa de desempleo, aunada a una desconfianza racial, fue la condición que tuvieron en cuenta los funcionarios federales para considerar que la ciudad era una de las más expuestas al estallido de un motín. Asimismo, la ARA había tenido una experiencia anterior en la ciudad, y los proyectos ya se habían desarrollado. Por último, los funcionarios de Oakland no pasarían por encima del director de la ADE para llegar hasta el presidente.

Antes de comenzar el trabajo de desarrollar un programa en Oakland, Foley y sus principales auxiliares habían tomado varias decisiones cruciales: acometeron un importante esfuerzo urbano para concentrar el programa en una ciudad, y designaron a Oakland como objetivo particular. Examinemos ahora la ciudad de Oakland y los medios por los cuales se configuró el esfuerzo realizado en ella por la ADE.

<sup>16</sup> *Idem*, p. 9.

## COMIENZOS PROMETEDORES (1965-1966)

*Oakland: el medio para el experimento*

En 1966, cuando el Centro de Investigación por Encuestas de la Universidad de California llevó a cabo una encuesta sobre la pobreza en Oakland, la población doméstica total de la ciudad era de 365 490. La composición racial de la ciudad, sintetizada en el cuadro II.1 que aparece a continuación, muestra una gran población de minorías. Entre la gente considerada en un nivel inferior al de la pobreza —con un ingreso menor de 2 500 dólares anuales para una sola persona y menor de 4 000 dólares para una familia de cuatro miembros— los grupos minoritarios (negros y mexicano-estadunidenses) se encuentran representados en exceso. Considerando que los negros representaban el 30% de la población total de la ciudad, constituían por tanto el 45% de la población de pobres. Los mexicano-estadunidenses, que integraban el 10% de la población de la ciudad, formaban el 14% de la población de pobres.

CUADRO II.1. *Composición racial de Oakland, California, 1966*

<i>Etnia</i>	<i>Número</i>	<i>Porcentaje</i>
Blancos (excluyendo a los de apellido español)	201 180	55
Blancos (con apellido español)	35 200	10
Negros	110 050	30
Otras razas no blancas	19 060	5
Total de personas	365 490	100

FUENTE: Survey Research Center, Universidad de California. *Poverty and Poverty Programs in Oakland: Selected Results from the 701 Household Survey of Oakland*, William I. Nichols, II, Director del Estudio (Berkeley, 1967), p. 26.

CUADRO II.2. *La tasa de desempleo en Oakland es considerablemente mayor al promedio nacional<sup>a</sup>*

<i>Tasas</i>	<i>Porcentaje de la mano de obra civil desempleada</i>	
	<i>Oakland</i>	<i>Estados Unidos</i>
<i>Tasas brutas<sup>b</sup></i>		
TOTAL (todos eran trabajadores civiles)	8.4	4.1
Hombres, de 20 años y más	4.8	2.3
Mujeres, de 20 años y más	8.3	3.9
Los dos sexos, de 14 a 19 años	30.5	13.0
<i>Tasas ajustadas por temporadas<sup>c</sup></i>		
TOTAL (todos eran trabajadores civiles)	7.7	4.0
Hombres, de 20 años y más	4.6	2.5
Mujeres, de 20 años y más	7.5	3.9
Los dos sexos, de 14 a 19 años	26.7	12.4

FUENTE: Stanford Research Institute. *Human Resources Development for Oakland: Problems and Policies* (Merlo Park, 1968), p. 10.

<sup>a</sup> Cifras basadas en el estudio "701" practicado en Oakland en 1966. La Sección 701 de la Ley Federal Sobre la Vivienda, de 1954, enmendada, asigna fondos a la planeación urbana.

<sup>b</sup> Para Oakland: la tasa de la muestra de desempleo, basada en todos los casos incluidos en el estudio 701. Para los Estados Unidos, la tasa media de desempleo ajustada para mayo, junio, julio y agosto.

<sup>c</sup> Tasas medias ajustadas por temporadas para mayo, junio, julio y agosto. Para Oakland se hizo un ajuste temporal aproximado en cuanto a entrevistas completadas en cada mes, basándose en cifras de ajustes temporales en los Estados Unidos.

Desde el punto de vista de la ADE, las estadísticas más pertinentes fueron las concernientes al desempleo. El cuadro II.2 muestra que la tasa de desempleo en Oakland fue más del doble del promedio nacional. Otros datos del estudio mostraron claramente en dónde estaba la carga de los desempleados. Se descubrió que entre los negros y los mexicano-estadunidenses la tasa de desempleo era del 12%, en contraste con el 6% que

había entre los blancos y el 8% entre los "orientales y otras razas no blancas".<sup>17</sup> En las prósperas colinas de Oakland, el desempleo era del 3.9%; en los ghettos del oeste y del este de Oakland, las cifras fueron del 14.3% y del 14.4%, respectivamente.<sup>18</sup>

Al abordar los problemas planteados por la pobreza, el desempleo y la tensión racial, los funcionarios elegidos para trabajar en Oakland se han visto ante varios obstáculos, uno de los cuales es la fragmentación de la autoridad gubernamental: la Agencia para el Redesarrollo, la Comisión para la Vivienda, la Junta de Educación y la Comisión del Puerto, en su totalidad, están fuera del control del Ayuntamiento. (En 1967 la agencia de actividades de la comunidad incluida en el programa de combate a la pobreza, o sea, el Consejo de Desarrollo Económico de Oakland, declaró su independencia del gobierno local, aunque la ciudad lo recuperó en 1971.)

El propio gobierno de la ciudad se basa en la doble forma de cabildo-administrador, conforme a la cual se supone que el cabildo de la ciudad formula políticas, y se supone que el administrador de la ciudad formula políticas, y se supone que el administrador de la ciudad administra esas políticas. El alcalde, a quien se elige por separado, es uno de nueve concejales. Si bien el modelo de cabildo-administrador presupone que la "política" dirige a la "administración", la relación que priva entre éstos en Oakland ha sido muy afectada por los recursos disponibles para los políticos, por un lado y, por el otro, para los administradores. Las ventajas de éstos son considerables.

Ante todo, el alcalde y los concejales no tienen que prestar servicio de tiempo completo en sus trabajos; en contraste, el administrador de la ciudad está obligado por los reglamentos a "dedicar todo su tiempo a los deberes e intereses de la ciudad".<sup>19</sup> Los niveles de los sueldos subrayan esta diferencia: el alcalde gana apenas 7 500 dólares al año, y cada concejal percibe 3 600, en tanto que el sueldo anual del administrador es de 38 940 dólares. Sería raro encontrar a un concejal o un alcalde que pudiera darse el lujo de dedicar todo su tiempo a ese trabajo.

<sup>17</sup> Stanford Research Institute, *Human Resources Development for Oakland: Problems and Policies* (Menlo Park, 1968), p. 12.

<sup>18</sup> *Idem*, p. 16.

<sup>19</sup> *Charter of the City of Oakland*, Sec. 27 (4) m.

Esta desigualdad entre los puestos políticos y los administrativos del gobierno de la ciudad de Oakland se acrecienta más por la disparidad que hay en el personal y los medios de información disponibles para los concejales y para el administrador: el Ayuntamiento de la ciudad está formado sólo por una secretaria, que contesta el teléfono, hace citas, mecanografía cartas y administra el programa de Navidad del Coro de Empleados Municipales. El alcalde no está en mejores condiciones: cuenta con un ayudante administrativo y con tres secretarías.

En marcado contraste, el administrador de la ciudad puede utilizar la mano de obra y los medios de información de todos los departamentos de la ciudad que están bajo su control —policía, bomberos, obras públicas, etc.—. Además, el administrador tiene en su oficina a tres ayudantes de tiempo completo, quienes lo ayudan a estar al corriente de las comunicaciones de los diversos departamentos de su ramo. Los directores de finanzas y de presupuesto, que están a las órdenes del administrador de la ciudad, le transmiten la información concerniente a las asignaciones cedidas a los departamentos y a la utilización de los fondos de la ciudad, lo cual hace que el administrador suela saber más que nadie acerca de la estructura del gobierno de la ciudad, así como de los procesos y las políticas esenciales. Para un funcionario público elegido en Oakland que desee ejercer una jefatura, son enormes los obstáculos asociados a su cargo.

Quizás más desalentadora aún para todo el que aspire a una jefatura política ha sido la naturaleza del propio sistema político de Oakland. La falta de grupos de interés políticamente orientados, así como de actividades partidistas, ha hecho que los líderes —o líderes potenciales— hayan sido privados de una fuente, tanto de información como de apoyo a las políticas públicas que desearían proponer.

Algunos funcionarios de la ADE que fueron entrevistados en 1970 consideraron que el sistema gubernamental y político de Oakland fue uno de los problemas más difíciles con que tropezaron en la implementación de su programa en esa ciudad. Posteriormente examinaremos los nexos que se establecieron entre este programa federal y el sistema político de Oakland. Pero volvamos ahora a los prometedores comienzos del programa de la ADE para Oakland en los años ya distantes de 1965 y 1966.

*Primeras impresiones*

El 9 de diciembre de 1965, Eugene Foley, subsecretario de Comercio, y Amory Bradford, quien había expresado su interés en colaborar con los proyectos urbanos de la ADE, visitaron Oakland por primera vez. En lugar de ir al Ayuntamiento o al Puer-to de Oakland, Foley y Bradford se dirigieron a una reunión que tendría lugar en la parroquia del sector oriental de la ciudad. John Frykman, pastor de la iglesia luterana de San Juan, ubicada en el lado este de Oakland, había reunido a una docena de personas (incluyendo a organizadores de la comunidad negra y a miembros del personal de la parroquia) para hablar a Foley acerca de Oakland. Curtis Lee Baker, hombre negro y de habla franca recibió con escepticismo la visita de los forasteros: "¿Cuánto costó traerlos a ustedes, blancos ricos, hasta aquí? Preferiríamos tener ese dinero. Ya estamos hartos de estudios. ¡Lo que necesitamos ahora es justicia, acción, empleos!"<sup>20</sup>

Más tarde, en el curso del día, Bradford y Foley se dirigieron a un salón donde se contrataba a conductores de vehículos de carga, y hablaron con negros que buscaban trabajo. Luego hicieron un recorrido por el ghetto de la parte oeste de Oakland, guiados por Curtis Baker y Elijah Turner, funcionarios de CORE. La impresión general que tuvieron fue sombría; los negros del ghetto se enfrentaban a perspectivas inciertas de empleo, sufrían pobreza y su alojamiento era miserablemente inadecuado.

Un mes después, el 7 de enero de 1966, Foley y Bradford regresaron a Oakland. Al día siguiente asistieron a un "mitin popular" convocado por Curtis Baker para exponer a los representantes federales más datos sobre las necesidades de los desempleados. Aunque el salón de fiestas que se había designado para celebrar la reunión estaba "cerrado para pintarlo" (Baker y sus amigos sospecharon que se trataba de una maniobra del Ayuntamiento contra ellos), Foley pudo platicar de una manera informal con los que se habían reunido en el céspedes situado fuera del salón.

Bradford consideró que se habían vertido conceptos muy

<sup>20</sup> Bradford, p. 5.

claros entre los funcionarios de la ADE y los negros pobres, y escribió en su libreta:

Observé algo que me sorprendió, pero que desde entonces se ha confirmado una y otra vez. Los pobres y desempleados juzgan sus problemas con más claridad, y comprenden mejor los mecanismos de la sociedad que originan sus problemas, que la gran mayoría de entrenados expertos llegados de fuera, cuyo trabajo consiste en dar soluciones. Asimismo, aun cuando sean tletrados, expresan lo que saben con gran claridad y fuerza, sin las trabas de teorías complicadas, que pasan a través de muchos prejuicios inútiles.<sup>21</sup>

El subsecretario Foley quedó igualmente impresionado por sus visitas al ghetto de Oakland. Después de la junta del 8 de enero, Bradford escribió en una carta que "Foley está en camino de hacer de Oakland un proyecto piloto al concentrar todos los recursos federales en la creación de nuevos empleos, nuevos negocios, obras públicas e instrucción, aboliendo la discriminación al contratar operarios". Foley había pedido a Bradford que "encabezara esta acción, negociando con empresas y obreros y con todos los grupos que intervinieran y coordinando los esfuerzos de todas las dependencias gubernamentales",<sup>22</sup> lo que era un encargo realmente vasto.

¿Por qué en sus primeros viajes a Oakland omitieron Foley y Bradford una visita al Ayuntamiento? Foley lo explica así: "No quise indisponer a la comunidad negra, pues hubiera parecido que llegaba como miembro del *establishment*. Quería reunirme primero con la gente negra". No obstante, esta estrategia indispuso al alcalde John C. Houlihan, quien se quejó amargamente de la elección de Foley para establecer los contactos iniciales, cuando visitó al subsecretario en Washington el 13 de enero.<sup>23</sup> Aunque contrariado por el desaire, el alcalde Houlihan—quien muy activamente estaba tratando de fomentar el desarrollo económico de Oakland—aceptó organizar una reunión de líderes locales que se efectuaría los días 28 y 29 de enero, para que la gente se enterara del programa piloto propuesto por Foley.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>22</sup> *Ibidem*, p. 22.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 29.

*La fuerza de trabajo especial de Oakland  
y la innovación administrativa*

El 13 de enero, día de la visita del alcalde Houlihan, durante un desayuno con Foley, Amory Bradford convino en asumir la dirección personal del proyecto de la ADE en Oakland. Foley designó para la ejecución del proyecto a un grupo de miembros del personal —jóvenes en su mayoría—, quienes, en su opinión, eran muy capaces, y, a la vez, dedicados a programas urbanos. El grupo incluyó a Andy Bennett, de Asistencia Técnica, y a Anne Gould, la coordinadora de instrucción, quienes habían ayudado a llamar la atención de Foley hacia Oakland en primer lugar. Otros miembros del grupo designado fueron:

*Jay Schwamm*, banquero de inversiones, a quien Foley había conservado como asesor del proyecto, encargado de incrementar la función de la inversión privada en el desarrollo económico.

*Blair Butterworth*, hijo de un diplomático de carrera y graduado en Princeton, quien procedía del Cuerpo de Paz destacado en Ghana para supervisar el área occidental, encargado de las oficinas de la ADE en los estados del oeste.

*Douglas Costle*, abogado en la oficina consultora general de la ADE, enlace de Bradford con Washington, y luego su auxiliar en Oakland. Costle había pasado dos años trabajando en la División de Derechos Civiles del Departamento de Justicia.

*Richard Daschbach*, de la División de Préstamos Mercantiles, encargado de estimular el interés en el programa de préstamos. Daschbach también era abogado, había iniciado su carrera en Washington como asistente del diputado Hale Boggs, de Luisiana.

*George Karras*, de la Oficina de Obras Públicas (y en 1972, director de esa oficina), destinado a analizar proyectos de obras públicas, acerca de sus posibilidades creadoras de empleos y su solidez técnica. Karras, que procedía del movimiento obrero, se encontraba ahora al servicio de la ADE, como carrera a largo plazo.

*Bill Leland*, auxiliar en la oficina de Igualdad de Oportunidades, quien se concentraría en cuestiones de derechos civiles. Foley creía que "alrededor del 90% de la gente incluida en el

gobierno está en favor de reducirlo. El reto estaba en escoger el 10% capaz de hacer algo. Hay que actuar directamente y rodear la burocracia si realmente se quiere hacer algo". A causa de las razones anteriores Foley cambió el procedimiento burocrático normal, con objeto de expeditar el Proyecto de Oakland: "Yo advertí a mis administradores que Oakland tenía la prioridad máxima; igualmente la tenía todo lo que solicitaba Bradford, quien podía llamarme directamente y sus llamadas siempre serían atendidas".

De igual manera, los miembros de la misión especial en Oakland se inclinaron hacia una innovación no burocrática. Bradford manifestó:

Todos mostraron ser la antítesis del burócrata estereotipado que protege cautelosamente su carrera. Su enfoque, desde los más importantes hasta los últimos fue: "¿Qué es necesario hacer? ¿Cómo podemos hacerlo y con mayor rapidez?" Cuando las respuestas eran claras, todos estaban dispuestos a arriesgar sus carreras, su salud y sacrificar sus vidas personales para lograr que el trabajo se hiciera pronto y bien. Tan pronto como nos identificamos con sus problemas, algo nos sucedió a todos, que creó una rara combinación de dedicación compartida, emoción y satisfacción.<sup>24</sup>

Los miembros de la misión especial, entrevistados en 1970, recordaron el "regocijo", la "emoción" y la "sensación de que realmente podíamos cambiar las cosas" que imbuyeron el proyecto de la ADE en 1966.

Había quienes no compartían el entusiasmo que mostraban Foley, Bradford y los miembros de la misión especial del Proyecto de Oakland. Bradford reconoce que la alegría del equipo encargado del proyecto "confundía y molestaba a algunos de sus asociados no iniciados y a jefes en Washington, hasta que llegaron a Oakland y se contagiaron también".<sup>25</sup> (Lamentablemente para el proyecto, había muchos funcionarios de la ADE en Washington que nunca "se contagiaron". La evaluación interna de la ADE en 1968 expuso que "las disposiciones de Foley habían creado, dentro de la agencia, antipatías entre los

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 30.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 31.

agentes que integraban la misión especial y sus superiores en la dirección del programa".<sup>26</sup>

No debe exagerarse la magnitud de la desviación de los canales burocráticos normales. Y como lo señaló un miembro de la misión especial:

En su decisión de participar en Oakland y comprometer los fondos, Foley pasó por alto a gente como Connor, Secretario de Comercio. Pero, después de ingresar, el papeleo, la revisión y el análisis estuvieron a cargo del personal regular de la ADE en Washington, aunque es cierto que, respecto a los préstamos mercantiles, Daschbach se esforzó mucho, y que Foley impuso "estrellas de oro" a ciertos proyectos que quería que se aceleraran. Mi trabajo consistía en facilitar cualquier trámite, mediante lisonjas, persuasión, etc. Yo no evaluaba proyectos; la evaluación de los proyectos técnicos correría a cargo del personal de la ADE.

Es no menos importante observar que los miembros de la misión especial de la ADE dividían su tiempo entre Washington y Oakland, sin que les aligeraran sus deberes regulares en Washington. Durante este tiempo también trabajaban emitiendo opiniones legales, participando en solicitudes de préstamos y en la construcción de obras públicas en sus respectivas divisiones de la ADE.

Así pues, la ruptura administrativa con los canales normales estaba lejos de consumarse, pero no hay duda de que ésta provocó un gran resentimiento entre el personal de la ADE en Washington. Los miembros del personal que procedían de la ARA, que seguían en sus puestos y que habían preparado planes por todo el país, descubrirían ahora que el Proyecto de Oakland tenía máxima prioridad. Se había iniciado un programa urbano—y con gran rapidez— en una dependencia oficial, cuyo personal estaba orientado primordialmente hacia áreas rurales.

<sup>26</sup> Informe interno de la ADE, p. 52.

#### *Dunsmuir*

Unos días antes de que se efectuara la reunión en la Casa Dunsmuir, donde iban a conferenciar los representantes de la ADE con líderes municipales y de empresas, una institución de Oakland tuvo la oportunidad de presentar un caso temprano a la ADE. Monroe Sullivan, miembro del personal del Puerto de Oakland, había iniciado unos estudios de ingeniería y arquitectura que podrían hacer que el puerto enviara unas solicitudes para contar con la ayuda de la ADE. A continuación, Sullivan elaboró un folleto para presentar los proyectos al personal de la ADE. Llarnó por teléfono a Blair Butterworth para concertar una cita, y Sullivan se reunió con la misión especial de la ADE en la oficina de Foley, poco antes de que salieran para Oakland. Ante los congresistas de Oakland, George Miller y Jeffrey Cohegan, como apoyo, Sullivan hizo una presentación detallada de las necesidades del puerto y de sus planes para satisfacerlas con ayuda de la ADE.<sup>27</sup>

Cuando la misión especial se reunió con Foley el 26 de enero para revisar el programa de las juntas venideras, varios miembros del personal propusieron que los esfuerzos de la ADE se coordinaran cuidadosamente con los de todas las otras dependencias federales, tanto de Oakland como de Washington. Pero Foley se opuso, alegando que tal medida haría que el proyecto se demorara "más de lo que Oakland puede darse el lujo de esperar". Dijo que, en su lugar, la ADE debía proceder tan pronto como pudiera, y que la coordinación se tratará más tarde.<sup>28</sup> A Foley le gustaba mucho repetir una anécdota acerca del alcalde Jimmy Walker de Nueva York. Un candidato demócrata para integrar el cabildo de la ciudad, preocupado por sus oportunidades de ser elegido, expresó su ansiedad a Walker. El alcalde llevó al candidato a hacer un recorrido en un remolcador, y señaló la basura que seguía a la estela del barco. "¿Ve usted la manera en que este barco está metiendo esa basura?", preguntó Walker. "Pues bien, del mismo modo voy a meterlo a usted el día de la elección." De manera semejante, explicó Foley, la ADE

<sup>27</sup> Bradford, p. 34.

<sup>28</sup> *Ibidem*.

estaría al frente, y tiraría de las otras oficinas. Sería innecesaria una coordinación previa.

Aun cuando la ADE hubiera resuelto coordinar sus políticas con otros departamentos, ¿qué importancia habría tenido la "coordinación" para el diseño de políticas? ¿Quién coordinaría a quién? ¿Hacia cuáles extremos se dirigiría la coordinación? Y ¿qué parte de la ADE —sus oficinas en Washington, la misión especial, la oficina regional— participaría en la coordinación?

La Casa Dunsmuir es una mansión imponente, de columnas blancas, situada en un parque de las afueras de Oakland, que de vez en cuando se ha utilizado como centro de conferencias de la ciudad. La ADE había dejado en manos del alcalde Houlthan la cuestión de a quiénes habría que invitar a la conferencia del 29 de enero. El alcalde reunió a unos cuarenta jefes de empresas y líderes gubernamentales, incluyendo a los representantes del puerto, la Cámara de Comercio, el Concejo de Desarrollo Económico de Oakland (OEDC) y la Comisión de Planeación. Estaba ahí el recién designado administrador Jerome Keithley, así como los jefes de algunas oficinas de la ciudad. Pero al lado del alcalde no se encontraba ningún concejal.

Ante la preocupación de la ADE por la falta de representación de los grupos obreros y minoritarios, se expidieron invitaciones de último minuto a Robert Ash, secretario ejecutivo del Concejo Central de Trabajo del Condado de Alameda, y al juez Lionel Wilson, presidente del OEDC. El juez Wilson y Norvel Smith fueron los únicos negros presentes.<sup>29</sup>

Al presentar a los funcionarios federales, el alcalde Houlthan mostró que no se habían disipado sus rencores hacia ellos. Dijo que la ciudad "había sufrido las manifestaciones verbales de la gente en las calles", así como las visitas de "activistas infundados y de los detectives federales, que entran a la ciudad y abrazan a los pobres. Todo esto ha aumentado los partidarios del descontento", y había "agitado mucho lodo".<sup>30</sup> Pero, en seguida, Houlthan cambió de tono y manifestó que estaba "lleno de esperanza y del deseo" de que el programa de la ADE tuviera éxito y que él estaría dispuesto a apoyarlo.

<sup>29</sup> *Idem*, p. 38.  
<sup>30</sup> *Idem*, p. 39.

Aunque algo irritado por la presentación, Foley se contuvo y prometió un "federalismo creador". Dijo que la experiencia anterior con la dirección central ejercida desde Washington había demostrado que esa dirección no "permitía la adaptación de programas a la personalidad de la comunidad. El federalismo Creador exige que se adopten cada vez más decisiones en el ámbito local, y que de Washington sólo debe partir la dirección de políticas". En seguida, Foley subrayó la misión central de la ADE en la ciudad: "Sencillamente, nuestra obligación reside en que debemos crear nuevos empleos permanentes tanto para los desempleados como para los subempleados, lo que, en este caso, significa los negros".<sup>31</sup>

Luego se hizo una presentación detallada del programa de la ADE. Andy Bennett analizó la asistencia técnica; George Karras bosquejó el programa de obras públicas, y Dick Daschbach describió los préstamos mercantiles. Bill Leland examinó los requisitos reglamentarios que debía satisfacer una contratación basada en oportunidades iguales.

Al concluir las presentaciones, el administrador de la ciudad, Keithley, planteó una pregunta perceptiva y preocupante, que habría de obsesionar a la ADE en días y años por venir: "¿No estaremos soslayando el problema? Nos está llegando una gran cantidad de buena información, pero ¿cómo podemos relacionarla con el desempleo a largo plazo? Hasta ahora no hemos oído nada sobre una fórmula que garantice que la gente indicada consiga el trabajo indicado".<sup>32</sup> La búsqueda de esa fórmula demostraría la dificultad de obtenerla.

El segundo día de la conferencia, Foley anunció que estaba "dispuesto a instituir un proyecto piloto en Oakland, con el fin de comprobar si una enorme inyección de dinero puede crear empleos permanentes para desempleados inveterados. Estamos hablando de cerca de 15 000 000 de dólares, y posiblemente de más, si es posible gastar esa suma de manera sensata en un corto lapso".<sup>33</sup>

¿De dónde tendrían que provenir esos 15 000 000 de dólares? Uno de los primeros participantes de la ADE recordó que

<sup>31</sup> *Idem*, p. 40.  
<sup>32</sup> *Idem*, p. 43.  
<sup>33</sup> *Idem*.

Karras le había dicho a Foley: "Bueno, tú puedes comprometer quince millones de dólares de manera segura". Foley se preguntaba qué cifra debía anunciar, y ambos decidieron escoger una cantidad que sabían que podrían comprometer con seguridad, y que fuera lo bastante grande para lograr efectivamente que la gente les pusiera atención.

Los jefes municipales y empresariales escucharon al equipo de la ADE, aunque mostraron un interés considerablemente mayor en la expansión comercial que en la creación de empleos.<sup>34</sup> No obstante, una vez entregados los 15 000 000 de dólares, los representantes federales confiaban en lograr progresos en la creación de empleos.

### *El plan de empleo*

En el curso de febrero, el personal de la ADE en Oakland luchó con el problema de cómo ligar el desarrollo comercial con los trabajos para los eternos desempleados. No hubo unanimidad en la organización de la ADE respecto a la necesidad de condicionar la ayuda financiera a las garantías de trabajo. Un representante del campo, que no había estado en la reunión de Dunsmuir, manifestó a un clérigo de Oakland, interesado en la cuestión, que "no había reglamentos de la ADE que requirieran que el beneficiario de una concesión o de un préstamo tuviera que emplear a desempleados de tiempo atrás, y que en cambio esperaba precisamente que los trabajos así creados produjeran con el tiempo dichos empleos".<sup>35</sup> A semejanza de los hombres de empresa, confiaba, al parecer, en que una abstracción denominada "toda la comunidad" se beneficiara con el crecimiento económico. Prosperidad significaba más empleos, y, de algún modo, las minorías participarían en ellos.

Bradford consideraba que una norma general de "máximo empleo posible" para los residentes del ghetto era demasiado incierta y que la ADE debería tratar de lograr compromisos más específicos, así que buscó una manera de relacionar más direc-

<sup>34</sup> Situación que fue observada por Bradford, Foley y el resto de la misión especial de la ADE en Dunsmuir.

<sup>35</sup> Citado en Bradford, pp. 72-73.

tamente los trabajos con los desempleados locales. En un principio, la misión especial había pensado en reunir un comité de alto nivel que estableciera e hiciera cumplir las normas que regían al empleo. Pero pronto decidió que, por el momento, no era posible encontrar jefes dispuestos y capaces en Oakland. La respuesta que escogió Bradford fue la de un plan de empleo en el cual se requiriera que todo solicitante de ayuda de la ADE enumerara y describiera los empleos que, en su opinión, serían el resultado de dicha ayuda. Además, cada patrón tendría que revelar a la ADE lo que haría para reclutar a los desempleados eternos y otorgar el adiestramiento que fuera necesario, todo lo cual se sometería al juicio de un comité local —y luego a la ADE— para su revisión y aprobación antes de que la ADE conviniere en proporcionar ayuda.

En caso de aprobarse, el plan de empleo llegaría a formar parte del convenio contractual que se formalizaría entre la ADE y el patrón. El incumplimiento del plan causaría suspensión del préstamo o del contrato de arrendamiento de instalaciones mejoradas por la ADE. (Varios patrones objetaron energicamente la cláusula de sanciones, que hacía que el incumplimiento se estimara como falta que facultaría a la ADE a dar por terminado un contrato de arrendamiento o a exigir el pago de un préstamo. En agosto, Bradford y sus colegas de Oakland resolvieron que se recurriera a un arbitraje, en lugar de las rigurosas sanciones por incumplimiento.)

La Junta de Revisión de Planes de Empleo fue parte integrante del sistema que Bradford había imaginado, ya que dicha junta resolvería sobre las solicitudes de ayuda, a la vez que ofrecería un continuo sistema de vigilancia sobre los proyectos aprobados.

Aunque nunca se la mencionó en la resolución de la ADE, la participación de los pobres era importante para Bradford y para algunos de sus colegas de la ADE. Un miembro de la misión especial explicó que "ustedes tenían que haber contado con un comité que representara a los pobres por sí mismos. Una estructura que hiciera contrapeso al Ayuntamiento era importante para reconocer la legitimidad de las reclamaciones de los pobres. Bradford y yo tuvimos que ir a muchas reuniones en áreas consideradas como objetivos del programa de combate a la po-

breza. Nos impresionó lo que vimos, la elocuencia de los representantes de esas áreas".

En 1966, dentro del programa contra la pobreza en Oakland, algunos representantes de áreas pobres consideradas como objetivos lucharon, con éxito, por tener mayor voz en el programa. Bradford y la misión especial llegaron a considerar que la gente pobre debería tener la voz predominante en la Junta Revisora de Planes de Empleo. En consecuencia, decidieron que la mayoría de los miembros de esa junta debería ser designada por los grupos de pobreza de las áreas consideradas como objetivos.<sup>36</sup>

Si bien Bradford observó cierto entusiasmo en Oakland por su propuesta de un plan de empleo, algunos funcionarios de la ADE en Washington se mostraron menos contentos. Los abogados de la dependencia se sorprendieron por su vaguedad; los expertos en préstamos dudaron de la prudencia de sobrecargar a los ya abrumados beneficiarios de los préstamos con obligaciones adicionales; los administradores de obras públicas opinaron que el plan sería una innecesaria complicación de la difícil tarea de administración del proyecto. Muchos se convencieron de que todo el proceso era demasiado engorroso y rígidamente para ser puesto en práctica. Empero, la decisión final dependía de Eugene Foley. Durante la última semana de marzo, Foley se solidarizó con Bradford y aprobó el plan.

#### *Un cambio de alcalde*

En el curso de febrero de 1966 ocurrieron otros acontecimientos. El alcalde Houlihan fue acusado de desfalco por la suma de 90 000 dólares a causa de una propiedad que, como abogado, había estado administrando. El alcalde renunció el 15 de febrero. Dos semanas después, el cabildo de la ciudad eligió como alcalde a uno de sus miembros, John H. Reading, republicano independiente y próspero hombre de negocios que se había dedicado a deberes cívicos. Aunque sentía una fuerte aversión a la política, pronto dio señales de ser un alcalde activista.

<sup>36</sup> Bradford, p. 83.

Foley, Bradford y sus ayudantes de la ADE quedaron impresionados por las primeras acciones de Reading en su cargo, como proponer (infructuosamente) a un negro para que ocupara su antiguo asiento en el cabildo de la ciudad; así como su búsqueda de contactos en el ghetto y a apoyar enérgicamente el proyecto de la ADE y otros relacionados con el empleo. Un participante de la ADE recordó que "Reading, en ese tiempo, empezaba a mostrarse como un alcalde muy firme... Teníamos una enorme ventaja al contar con un alcalde potencialmente fuerte".

#### *Decisiones sobre el proyecto: obras públicas*

En febrero, cuando el trámite de las solicitudes se inició, el tiempo se convirtió en una presión para el personal de la ADE. Si para el 30 de junio no se había consumido la asignación, la ADE perdería el dinero y podrían reducirse sus asignaciones futuras. Debido al tiempo necesario para efectuar los procedimientos legales y fiscales, las propuestas de proyectos tendrían que completarse para finales de mayo. Por ello no quedaba tiempo suficiente para llevar a cabo una extensa búsqueda de posibles patrocinadores de proyectos de obras públicas.

Además, había un solicitante que ya había hecho contacto con la ADE. "Después de conocer los resultados del proyecto de asistencia técnica", señaló un miembro del personal de la ADE, "parecía que el puerto estaba listo. Así que inmediatamente reunimos los proyectos relacionados con el puerto". El puerto también tenía otras ventajas: autonomía, la propiedad de una gran área, un enorme potencial de crecimiento y evaluaciones favorables ya hechas por la ARA.<sup>37</sup> Por ello, los funcionarios de la ADE consideraron que el puerto era la institución de Oakland más inclinada a llevar las solicitudes federales. (A quien tenga la capacidad de llenar las formas, se le darán.) En todo caso, debido a la limitación de tiempo, el puerto parecía ser la única posibilidad. Y como lo planteó un funcionario de la ADE: "La ADE tenía que consumir sus fondos para junio de 1966. El puerto tenía los proyectos, y los otros no".

<sup>37</sup> McShane, pp. 40-42, expone estas ventajas con cierta extensión.

El gobierno de la ciudad presentó solicitudes para toda una variedad de obras públicas —alcantarillas, calles, etc.— pero se las rechazaron basándose en que esos proyectos no generarían suficientes empleos. El único proyecto de la ciudad que fue aprobado era un camino de acceso al coliseo recién construido. La misión especial de la ADE calificó la aprobación de este proyecto como un esfuerzo de su agencia para lograr que los administradores de la ciudad respondieran al programa; ellos nunca confiaron en que el camino de acceso generara muchos empleos.

En Washington, el personal de la Oficina de Obras Públicas determinó que los proyectos serían útiles para crear empleos; los miembros de dicho personal hicieron cálculos sobre el empleo basados en el crecimiento conocido y previsto de los principales usuarios de los proyectos. Asimismo, los planes de trabajo del beneficiario potencial desempeñaron un papel en estos proyectos. Los cálculos de empleos se bajaron si éstos iban a tardar mucho tiempo en materializarse, o si no tenían relaciones con los proyectos que se estaban considerando.<sup>38</sup>

A principios de abril, según un miembro de la misión especial, "se hizo una catalogación de todos los programas... relacionados con el empleo. Por ejemplo, la construcción de la ampliación de Hegenberger, a cargo de la ciudad, fue puesta por nosotros muy abajo en la lista porque, en realidad, no generaría muchos empleos". Hubo cierto desacuerdo en cuanto a la ordenación respectiva; era muy difícil predecir las perspectivas de empleo.

Por último, se seleccionaron proyectos por un valor de 23 289 000 dólares, como se anunció el 29 de abril. ¿Qué procedimiento se siguió para escoger esa cifra? "Hubo una conversación telefónica entre Washington y Oakland", dice Bradford: "y trazamos la línea en un punto determinado de la clasificación. La línea quedó precisamente debajo de las que yo realmente quería, y encima de las que no quería. Los que quedaron encima de la línea eran los que yo estaba verdaderamente ansioso por hacer".<sup>39</sup>

<sup>38</sup> Carta de George Karras, director de la Oficina de Obras Públicas de la ADE, a Jeffrey Pressman, el 17 de noviembre de 1970.

<sup>39</sup> Entrevista de Pressman a Amory Bradford, 27 de octubre de 1970.

#### *Ayuda para la investigación*

En el desarrollo de su programa de Oakland, la misión especial de la ADE contó con la ayuda del sociólogo Floyd Hunter, cuya empresa consultora de la Corporación de Investigación y Desarrollo de las Ciencias Sociales recibió, en marzo, un adelanto de 72 000 dólares por una planeación de la ADE. Hunter fue llevado al proyecto por Foley, quien manifestaba que "se sintió impresionado por el libro de Hunter sobre Atlanta, y por Hunter en persona. Pensé que podría ser un erudito crítico independiente, que observaría nuestro desempeño y nos criticaría cuando fuera apropiado". Hunter parecía satisfacer los requisitos necesarios, era un académico y a la vez un reconocido crítico del gobierno de la ciudad de Oakland, pues había redactado un informe sobre la situación de la vivienda en la ciudad, el cual había enfurecido al Ayuntamiento (lo que, según se consideró, ayudaría a mantener a la ADE libre de la etiqueta de "institución gubernamental").

Al principio, Bradford pensó que "Hunter era útil... me daba datos de Oakland, y era un tipo con quien podía yo hablar".<sup>40</sup> Posteriormente, Hunter ampliaría de modo considerable su función en el proyecto de la ADE.

#### *El anuncio*

Después de seleccionar los proyectos aprobados, pero antes de anunciarlos, los funcionarios del puerto expresaron su preocupación por una parte del procedimiento del plan de empleo. Específicamente, tenían serias reservas acerca de los requisitos relativos a incluir las estipulaciones del plan de empleo en los contratos de arrendamiento y de venta de propiedades del puerto beneficiadas por los fondos de la ADE.

Algunos de los miembros del personal de la ADE en Washington que desde el principio no habían simpatizado con la idea del plan de empleo, sostuvieron que la agencia federal debía tratar de llegar a un acuerdo con el puerto sobre este punto

<sup>40</sup> *Ibidem*.

antes del anuncio previsto para el 29 de abril. Pero Bradford se mantuvo firme; urgió a Foley para que "sencillamente anuncie nuestras condiciones referentes al empleo y que dejara que aquellos aceptaran o rechazaran todo lo que se ofrecía. Yo estaba seguro de que tan pronto como los ofrecimientos se anunciaran públicamente no les sería factible rechazar 23 000 000 de dólares de los fondos necesarios para el desarrollo porque la ADE requería que los empleos se destinaran a los desempleados locales".<sup>41</sup> Foley estuvo de acuerdo y, por lo menos en parte, la estrategia de Bradford demostró ser correcta; el puerto aceptó las condiciones de la ADE. Pero quedaba por ver si con el mismo entusiasmo con que había aceptado los fondos aceptaría las condiciones.

Mientras llegaba el 29 de abril, fecha del anuncio, se había forjado un convenio triple entre la ADE, el puerto y la World Airways, como condición previa a la construcción de un hangar, con un costo de 10 millones. La ADE otorgaría una concesión y un préstamo al puerto para construir el hangar; la World Airways alquilaría la instalación durante cuarenta años, con una renta que cubriera el financiamiento del puerto y otros gastos, y que aumentaría según las ganancias que obtuviera en el lugar. Finalmente, como parte de las condiciones del contrato, Ed Daly, presidente de la World convalida con la ADE en un plan de empleo que proporcionara trabajo a los residentes de Oakland desempleados, quienes serían capacitados, a expensas del gobierno, para tener acceso a dichos empleos.<sup>42</sup>

Desde el comienzo, el éxito del programa de la ADE dependió de acuerdos pactados entre un diverso grupo de participantes que tenían diferentes objetivos de organización. El puerto y la World Airways vieron en los fondos federales una ayuda para aumentar sus bienes de capital, en tanto que los miembros de la misión especial de la ADE en Oakland se interesaban sobre todo en la rápida creación de trabajos para minorías desempleadas. Incluso dentro de la ADE había desacuerdos entre los defensores del plan de empleo y quienes consideraban que la aplicación del plan dificultaría más la rápida consumación de los proyectos.

<sup>41</sup> Bradford, p. 122.

<sup>42</sup> *Idem*, p. 160.

Resumiendo, en el anuncio del 29 de abril, Foley declaró que la Agencia de Desarrollo Económico había convenido en otorgar concesiones y préstamos para obras públicas por un total de 23 289 000 dólares, destinando el 60% a concesiones y el 40% a préstamos. Los proyectos consistían básicamente en: un hangar para el aeropuerto, 10 650 000 (al Puerto de Oakland; el cual sería alquilado por la World Airways); la Terminal de la Marina, 10 125 000 (al Puerto de Oakland); un parque industrial para el puerto, 2 100 000 (al Puerto de Oakland). Otros de acceso al coliseo, 414 000 (a la ciudad de Oakland). Otros proyectos de obras públicas se concedieron al Puerto de Oakland en fechas posteriores, e incluían: una terminal de carga aérea, 184 000 (que se aprobó el 1 de febrero de 1966); veinte hangares para aeroplanos pequeños, 76 000 (aprobado el 15 de junio de 1966), y una torre auxiliar para el aeropuerto, 223 000 (aprobado el 1 de febrero de 1967).<sup>43</sup>

#### *Primavera y verano: complemento del programa de la ADE*

El programa de la ADE comenzó a tomar forma en la primavera y el verano de 1966. Amory Bradford inició debates sobre el plan de empleo con la World Airways en mayo, y en junio el alcalde Reading organizó una serie de seminarios para que los empresarios locales se familiarizaran con todos los programas de préstamos federales.

Los funcionarios de la ADE seguían preocupados por la capacidad de la ciudad para desarrollar un plan general de desarrollo económico; el primer plan, elaborado por el Stanford Research Institute, fue criticado por funcionarios de la ADE por "hacer sugerencias erróneas sobre lo que hay que hacer en la economía de Oakland". Asimismo, la ADE se mostró escéptica de la capacidad de la ciudad para formar un "comité de base general" que vigilara y modificara dicho plan. Con el intento de descubrir más lo concerniente a la economía y a los políticos de Oakland, así como de tratar de identificar a un grupo que pudiera ofrecer ayuda a su programa, la ADE concedió a Floyd

<sup>43</sup> Fuente de las cifras: Resnikoff, p. 37.

Hunter, en julio, un contrato por 400 000 para que hiciera un estudio de la "estructura del poder económico" de la ciudad, y evaluara algunos programas que ya estaban en marcha. Desde el principio, los funcionarios de la ADE se mostraron indecisos sobre qué era un plan general de desarrollo, por qué dicho plan era necesario, y de qué modo un estudio sobre la estructura del poder se relacionaba con el plan.

El 5 de octubre, el programa de Oakland sufrió una fuerte sacudida cuando Eugene Foley anunció su renuncia como jefe de la ADE. En una entrevista posterior, Foley dijo que había renunciado "porque pude observar la dirección en que el viento estaba soplando. La Secretaría de Comercio estaba apretando los tornillos a la ADE: la Casa Blanca había decidido que la ADE no debía desembolsar dinero en las ciudades. Vietnam lo devoraba todo". Aunque el equipo de Oakland se mostró sorprendido y triste por la salida de Foley, hubo acontecimientos prometedores en Oakland que mantuvieron vivo un espíritu de optimismo. Al finalizar el verano se había formado, con ocho miembros, una Junta Revisora del Plan de Empleo, con un representante por cada una de las cinco áreas de pobreza, y uno por cada uno de los sectores obrero, empresarial y de la ADE.<sup>44</sup>

La primera reunión, convocada para organizar el comité, tuvo lugar el 8 de septiembre. En la siguiente, que se efectuó el 8 de octubre, el comité examinó los planes de empleo de tres solicitantes (de Oakland) de préstamos mercantiles. (En el capítulo 4 discutiremos la experiencia que dejó este programa.) Los negocios registrados como Bennie's Candies, Rainbow Car Wash y Colombo Bakeries tuvieron éxito ante el comité. (Bennie recibiría un préstamo de 64 000 dólares que lo ayudaría a crear 25 empleos. Rainbow obtendría 135 000 para 35 trabajos pro-

<sup>44</sup> El representante laboral Norman Amundsen había sido seleccionado directamente por el Consejo Obrero Central del Condado de Alameda; el representante de los empresarios era Ken Thompson, quien había conversado con funcionarios de la ADE en varias ocasiones desde las reuniones en Dunsuir. César Flores Méndez, hombre de negocios, fue designado por el comité de áreas objetivas "de habla hispana". Los miembros de cada una de las demás áreas objetivas eran amas de casa negras, las señoras: Ruby Baker, del oeste de Oakland; Jewel Manley, del norte de Oakland; Willie Thompson, de Fruitvale y Marjorie Woods, del este de Oakland.

yectados; Colombo recibiría 423 000 para alcanzar un proyectado aumento de empleos de 158.)<sup>45</sup>

El 12 de noviembre, en su tercera reunión, la junta aprobó dos planes adicionales de empleo. El primero se basó en un préstamo mercantil de 241 000 dólares otorgado a Sierra Cotton Mills, empresa que planeaba crear 66 nuevos empleos en un lapso de dos años, y proporcionar un adiestramiento sobre la marcha. El segundo plan de empleo presentado en la reunión fue el de la World Airways. Después de proyectar una lista de "Personal Adicional que va a contratarse entre 1967 y 1971", el plan de empleo de la World enunciaba que la "World y las agencias gubernamentales correspondientes se comprometen a dar las mayores oportunidades de capacitación posibles a los residentes desempleados y subempleados de Oakland".<sup>46</sup> (Para octubre se había acordado que la World Airways estableciera y operara un programa de capacitación cuyo costo correría a cargo del gobierno. El programa sería financiado conforme a la Sección 241 de la Resolución Sobre Desarrollo y Capacitación de la Mano de Obra, por la cual se prestaba ayuda a programas en áreas designadas por la ADE. Los funcionarios de la ADE se habían declarado en contra de que el programa de capacitación se ubicara en el Skills Center de la Bahía Oriental, "en parte porque sería mejor situarlo en el aeropuerto pero, con mayor razón, porque el Skills Center sigue padeciendo un caos administrativo".<sup>47</sup> Los funcionarios de la ADE habían considerado siempre el programa de capacitación como un ingrediente crítico en la capacidad del proyecto de hangar para crear trabajos.)

La World Airways prometió, además, aplicar unas pruebas realistas al contratar candidatos a los programas de capacitación, con el intento de "evitar la predisposición cultural descubierta en numerosas pruebas o habilitaciones actuales". Por último, el plan manifestaba que "se dará preferencia a residentes de Oakland calificados para ocupar los puestos que resulten de la expansión de las operaciones", de la World Airways.

El plan reconocía plenamente que predecir acontecimien-

<sup>45</sup> Para una relación más detallada de esta reunión, véase Resnikoff, pp. 25-27.

<sup>46</sup> Plan de Empleo del World Air Center, Inc., y de la World Airways, Inc., aprobado por la ADE el 14 de diciembre de 1966.

<sup>47</sup> Bradford, p. 162.

tos es una empresa incierta: "Este plan se basa en el método y en el alcance del funcionamiento, que ahora considera la World, del hangar que va a construirse en el Puerto de Oakland. Si se cambian el método y el alcance de la operación, la World tendrá el derecho de modificar el plan para hacerlo compatible con sus objetivos declarados... sujeto a la aprobación de la ADE". Y asimismo:

La World y la ADE reconocen la extrema complejidad de predecir una expansión de operaciones, así como de hacer nuevos programas de capacitación que cumplan con las normas de la FAA; de formar instructivos y formas institucionales, que permitirán que los residentes de Oakland, antes incapacitados y desempleados, asciendan rápidamente hacia puestos calificados en una industria en crecimiento, suponiendo que estas personas llegarán a capacitarse, y calificar lo suficiente para asumir la responsabilidad que implica el cuidado de las vidas de los viajeros que utilizan los servicios de la World.

Aun con estas cortapisas, el plan pareció muy prometedor a la junta revisora, la cual lo aprobó el 12 de noviembre, en el curso de la reunión celebrada en esa fecha.

En esa reunión apareció por última vez Amory Bradford como asesor de la ADE. En su libro escribió que la "Aprobación del plan de la World Airways por una Junta que había aprendido a funcionar bien, redondeó todo lo que yo me había propuesto hacer, cuando comencé en Oakland en enero, nueve meses antes. Ya era tiempo de partir".<sup>48</sup> En Washington, Bradford instruyó detalladamente sobre Oakland a Ross Davis, sucesor de Foley en la jefatura de la ADE.

Al finalizar 1966, hubo inequívocas muestras de actividad en Oakland. El alcalde Reading había patrocinado una feria del empleo en septiembre, con el fin de reunir a los generadores de trabajos con quienes los buscaban. (Una concesión de asistencia técnica de la ADE había ayudado a la ciudad a cubrir el pequeño déficit en que había incurrido.) El alcalde intervino después para establecer una comisión encargada de la mano de obra, la cual apoyaría los esfuerzos de capacitación y de coloca-

<sup>48</sup> *Ideas*, p. 169.

ción en los trabajos dentro de la ciudad. El 14 de diciembre, la ADE y la World Airways suscribieron formalmente el convenio sobre el plan de empleo, el cual prometía la creación de un número considerable de nuevos trabajos.

En la segunda mitad de 1966, el programa de la ADE tropezó con algunas dificultades, que en su mayor parte parecieron de índole técnica y que no suscitaron cuestiones fundamentales de discriminación o de buena disposición para contratar a desempleados. Durante el verano, un asesor de la ADE había objetado el método por el cual el puerto estaba ocupando el área que iba a utilizar la Terminal de la Marina. El asesor opinó que el material que se estaba empleando para rellenar la bahía—material que procedía de los sitios destinados al Tránsito Rápido en el Área de la Bahía— contenía una gran cantidad de desechos objetables,<sup>49</sup> razón por la cual, y debido a que la ADE determinó que la Matson Navigation Company, o sea, la inquieta propues- ta para esa área, no crearía una proporción razonable de nuevos empleos, el puerto decidió que el proyecto financiado por la ADE se trasladara a otra zona. (La Matson Company admitió francamente que no había planeado hacer nuevas contrataciones por lo que había solicitado que se le separara del arreglo concertado entre el puerto y la ADE.)

También hubo disputas entre la ADE y el puerto en 1966 con respecto al reembolso de los gastos técnicos internos y al método de desembolso de los fondos federales. Pero, una vez más, estas controversias parecieron aspectos técnicos que podían resolverse.

Lo que parecía importante era que la ADE había hecho un compromiso financiero considerable con Oakland, y que ese compromiso estaba ligado a la creación de trabajos para los desempleados crónicos. Foley, Bradford y la misión especial habían dado el empuje inicial que había atraído la publicidad en toda la nación; todo lo que restaba ahora consistía en poner en práctica los planes.

<sup>49</sup> Informe sobre el avance del proyecto de la ADE, 10 de abril de 1968.

### III. ENSAYOS DE IMPLEMENTACIÓN

#### EL CAMINO DE LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS, 1966-1968

CONTRA lo que creían los funcionarios de la ADE, o sea que el diseño de políticas innovadoras, la promesa de fondos y el logro de convenios locales iniciales constituían las partes más cruciales del programa, la implementación de éste ha demostrado ser sorprendentemente difícil. Este capítulo mostrará cómo los "detalles técnicos" de la implementación, que en un principio no eran causa de preocupación, se combinaron para demorar el programa y frustrar las esperanzas de sus patrocinadores.

#### *Implementación: la Terminal de la Marina*

Antes de que se iniciara la construcción de la Terminal de la Marina en la calle 7, había que resolver varios problemas espinosos, uno de los cuales se relacionaba con la calidad del material de relleno que el puerto estaba planeando colocar en la Bahía de San Francisco. Después de todo un verano de disputas al respecto en 1966, Walter Butler (consultor de la ADE) dirigió una investigación y descubrió que "las prácticas que no siempre resultan convenientes para obras sólidas de ingeniería han persistido en la parte de este proyecto que se refiere al relleno. Escombros, basura, madera, etc., han llegado al relleno del área de la terminal. Al parecer, el proyecto carece, en general, de planeación coordinada".<sup>1</sup> Butler descubrió también que la estabilidad estructural de los diques era "marginal". Durante toda la segunda mitad de 1966, el puerto y la ADE siguieron en desacuerdo sobre la calidad del relleno de la bahía.

Otra causa de disputa fue el financiamiento anticipado. "El 17 de junio de 1966 Ben Nutter, director ejecutivo del puerto,

<sup>1</sup> Carta de Walter Butler a Henry Brooks, Ingeniero en Jefe de la Oficina de Obras Públicas de la ADE, 2 de septiembre de 1966.

había escrito a Foley solicitando que se reembolsaran al puerto las sumas erogadas por obras de ingeniería hechas 'en casa', respecto a las cuales, con pequeñas partidas y en condiciones de urgencia, el personal del puerto está disponible para hacer el trabajo."<sup>2</sup> (A fin de acelerar la solicitud, el puerto había utilizado a su propio personal para hacer los trabajos técnicos preliminares.)

El 15 de julio de 1966, J. Monroe Sullivan, del puerto, escribió a la ADE para informarle sobre una preocupante estipulación de la Carta Constitucional de la ciudad de Oakland, según la cual el puerto quedaría subordinado a un financiamiento anticipado del gobierno federal. Una sección de la Carta Constitutiva se había interpretado en el sentido de que el puerto podría reunir dinero expidiendo bonos del erario y certificados de obligaciones. En realidad, dijo Sullivan, esa medida prohibía al puerto pedir dinero en préstamo, a menos de que hubiera una promesa de contar con ingresos de la propia instalación. Y, en este caso, el puerto tenía ingresos prometidos del parque industrial (e ingresos excedentes del hangar y de las instalaciones de la Marina) a la ADE. Como dicha carta dificultaba al puerto pedir prestado dinero para estos proyectos, Sullivan escribió: "nuestra meta... es cerciorarnos de que, cuando sea necesario, pueda disponerse del financiamiento provisional que proceda de fondos de la ADE".<sup>3</sup>

Las dificultades con que tropezaba el financiamiento provisional ocasionaban demoras en el proyecto. La política general de la ADE ha sido no adelantar nunca fondos para concesiones destinadas a financiar desarrollos y construcciones provisionales. En muy pocas ocasiones se han adelantado préstamos a algunos solicitantes, por lo general a reservaciones indías, que por cuenta propia no podían obtener un financiamiento provisional. Pero en casos normales, los solicitantes deben asegurar su propio financiamiento provisional. La ADE incluye el interés sobre el financiamiento provisional prestado al concesionario como parte del costo legítimo del proyecto. (Las políticas estrictas respecto al financiamiento provisional se

<sup>2</sup> Carta de Nutter a Foley, 17 de junio de 1966.

<sup>3</sup> Carta de Sullivan a Jack Beddow, oficina del Consejero General de la ADE, 15 de julio de 1966.

han diseñado tanto para fomentar la iniciativa de los beneficiarios para conseguir dinero, como para evitar que la ADE gaste dinero en un proyecto que acaso jamás se concluyera.) El 18 de julio un representante de la ADE sostuvo una reunión desalentadora con funcionarios del puerto, en la cual se le comunicó "que ningún trabajo estaba en marcha en ninguno de los proyectos, ya que no se disponía de planes, especificaciones, ni documentos de contratos. El puerto no cuenta con fondos suficientes para contratar arquitectos e ingenieros que puedan preparar esos documentos".<sup>4</sup> La política federal y las demandas locales no podrían reconciliarse con facilidad. Ross Davis, el administrador de la ADE, quien asumiría tiempo después la dirección de la agencia, envió una severa respuesta a los comisionados del puerto el 19 de julio. Con base en reglamentos federales, Davis manifestó: "La política de la ADE estriba en no desembolsar ningún fondo federal hasta que se hayan otorgado contratos para un proyecto completo.. Con anterioridad hemos expuesto a ustedes y a su personal el hecho de que el reembolso por trabajos técnicos hechos 'en casa', o para otras funciones ejecutadas por su personal regular, no representa un costo en el proyecto autorizado".<sup>5</sup>

Aún así, el puerto continuó presionando con sus reclamaciones. En una conferencia sustentada en Oakland el 31 de agosto, el puerto propuso que la ADE depositara los fondos destinados a concesiones y préstamos en una cuenta especial mancomunada para pagar los gastos autorizados en construcciones y en la función administrativa, y que dichos gastos se basaran en un cálculo trimestral de los gastos erogados por concepto de construcciones, colocaciones y otros más. La ADE contestó a la propuesta del puerto en los términos de un telegrama fechado el 9 de septiembre:

No creemos que dicho arreglo pueda justificarse ni que sea compatible con la política de contratación del gobierno. Empero, debido a los requerimientos de los proyectos relativos a Oakland, y a los requerimientos de la Carta Constitucional de la ciudad, consi-

<sup>4</sup> Memorando de Walter F. Rasp, ingeniero de la ADE, a Orrin Fayle, jefe de la Gerencia de la Construcción, Oficina de Obras Públicas, 18 de julio de 1966.

<sup>5</sup> Carta de Ross D. Davis a los Comisionados del Puerto, 19 de julio de 1966.

deraremos un desembolso mensual de fondos, tan pronto como todos los contratos correspondientes a cada proyecto se hayan dado...<sup>6</sup>

No se veía próximo ningún anticipo de fondos federales, pero los gastos de construcción aprobados en que incurriera el puerto durante un mes determinado podrían ser cubiertos por la ADE después de terminado el mes. Además, podían adelantarse al puerto fondos para préstamos (no para concesiones) destinados a cubrir los servicios de arquitectos e ingenieros.

Tal parecía, ahora, que el proyecto de la terminal podría seguir adelante. Pero subsistían otras dificultades: la disputa por los suelos continuó durante todo octubre, y la Matson Navigation Company (inquieto en perspectiva de la terminal) manifestó que no sería capaz de proporcionar una cantidad suficiente de nuevos empleos. (Asimismo, Matson no se había entusiasmado por la idea del plan de empleo de la ADE.) Por estas razones, el puerto decidió evitar el lío de los suelos y, a la vez, los problemas de Matson, trasladando el proyecto financiado por la ADE al extremo occidental del área de construcción de diques.

No se comprendió ninguna otra acción hasta finales de enero de 1967, cuando el puerto presentó una solicitud de reubicar el proyecto de la ADE. En esta ocasión, el proyecto incluía un restaurante encristalado, del tipo turista. El 12 de abril de 1967 la ADE aprobó el cambio de ubicación del proyecto; dos días después, el puerto sometió a la ADE su acuerdo referente a la arquitectura y la ingeniería. La agencia federal aprobó el acuerdo el 25 de junio. Pero, una vez más, el progreso era lento. Un informe subsecuente de la ADE hizo notar que, después de la aprobación del contrato con el arquitecto y el ingeniero (A/I), "el ingeniero no había empezado el trabajo durante varios meses porque su personal estaba ocupado en otro trabajo del Puerto de Oakland".<sup>7</sup> No fue sino hasta el otoño de 1967 cuando el arquitecto/ingeniero inició el trabajo.

En noviembre de 1967 se presentaron otras clases de dificultades. Cliff Holden, ingeniero que había llegado a ser el ad-

<sup>6</sup> Telegrama de Orrin Fayle, de la ADE, a Ben Nutter, del Puerto de Oakland, 9 de septiembre de 1966.

<sup>7</sup> Informe del curso del proyecto de la ADE, 10 de abril de 1968.

ministrador del proyecto de la ADE en Oakland, escribió en un memorándum:

Hoy recibí una llamada del Sr. Champ Corssen del Comando de Ingeniería de Instalaciones Navales, situado en San Bruno... Me leyó algo de la correspondencia que se había establecido entre el Puerto de Oakland y la Armada con respecto a los graves riesgos a la navegación ocasionados por la construcción de este proyecto. Éste es un asunto del que el puerto nunca ha hablado a la ADE... Cuando se construyó el dique actual, cambió el curso de las corrientes en el canal de entrada al Centro de Abastecimiento Naval... Se dificulta la navegación de los barcos.<sup>8</sup>

De nuevo, volvería a oírse la voz de los militares.

El 17 de enero de 1968, el puerto solicitó que el proyecto de la terminal se dividiera en dos fases: el dragado y el relleno integrarían la fase 1, y la construcción del resto de la terminal constituiría la fase 2. El puerto solicitó también un préstamo anticipado de 2 000 000 de dólares para financiar la fase 1.<sup>9</sup> El 30 de enero, la Sección de Oakland de la ADE recomendó a Washington que se aprobara la carta del puerto fechada el 17 de enero. Pero el 6 de febrero, John Davidson, de la Oficina del Área Occidental de la ADE, ubicada en Seattle, envió una carta a George Karras, en Washington, objetando el memorándum de la oficina de Oakland. Para el día siguiente, la Oficina de Obras Públicas de Seattle había aceptado apoyar la carta del 17 de enero remitida por el puerto, siempre que los comisionados del puerto enviaran a la oficina de Seattle una resolución en la cual la junta manifestara su acuerdo para construir el restaurante en fecha posterior, si no se dispusiera de fondos suficientes en el momento de iniciar las ofertas. Como respuesta, el puerto aprobó dicha resolución el 20 de febrero, y el 21 de febrero la Oficina del Área Occidental dio su apoyo al préstamo anticipado. Washington respondió favorablemente.

<sup>8</sup> Memorando de Cliff Holden a la Oficina del Área Occidental, 22 de noviembre de 1967.

<sup>9</sup> Las secciones correspondientes a 1967 y 1968 de la cronología de la Terminal de la Marina se basan, en parte, en un memorando escrito en diciembre de 1968 por Frederick A. Ricci, quien en esa época era miembro del personal de la ADE en Oakland.

Al llegar a este punto, la Armada volvió al asunto, para agregar una protesta adicional contra el proyecto de la terminal. El 1 de abril de 1968, el contralmirante F. E. Janney, director de la División de Instalaciones en la Costa, escribió una carta energética a la Oficina de Obras Públicas de la ADE. Durante el año anterior, la Armada se había opuesto al proyecto de la terminal debido a sus efectos sobre la navegación de los barcos. Ahora se trataba de la seguridad de los aviones. El almirante declaró que: "la Armada está seriamente preocupada por los posibles efectos adversos que la construcción de la propuesta ampliación del muelle del Puerto de Oakland, así como de su equipo, podrían tener sobre la seguridad de los vuelos y de la capacidad de operación de la Estación Aérea Naval, situada en Alameda. Particular preocupación causaban la grúa móvil instalada en el extremo occidental del nuevo muelle y los mástiles de los barcos que puedan atracar en el muelle".<sup>10</sup> El asunto quedó pendiente en la Administración Federal de Aviación, y todas las partes esperaban ansiosamente que esa entidad llegara a una decisión. Mientras tanto, el Puerto de Oakland había solicitado otro cambio de planes. El 7 de abril de 1968, el puerto remitió un plan para construir un gran restaurante giratorio, con un costo de más de un millón de dólares, y eliminar el embarcadero del sur y los cobertizos de tránsito. El funcionario de obras públicas encargado de la Oficina del Área Occidental de la ADE, respondió el 20 de mayo que en opinión de su oficina, la eliminación del embarcadero del sur constituía un "cambio de gran envergadura", por lo que, el 31 de mayo, la Oficina del Área Occidental envió una carta al Puerto de Oakland, diciendo que la carta del 7 de abril implicaba una "revisión de primer orden", y que era necesario presentar una nueva solicitud del proyecto para que fuera aprobada por el jefe Ross Davis de la ADE. El 31 de mayo, el puerto respondió a la Oficina del Área Occidental manifestando que sólo necesitaba 630 000 dólares de los fondos del proyecto para construir un restaurante. Ésta era la cantidad que quedó después de eliminar una grúa, debido a las objeciones de la Armada.

Mientras la controversia giraba alrededor del diseño de la <sup>10</sup> Carta del almirante Janney a Frank A. Cirillo, de la Oficina de Obras Públicas, 1 de abril de 1968.

terminal, se adelantaba en los preparativos de dragar y rellenar. La licitación respecto a esta parte del proyecto se anunció el 15 de julio, pero el 19 de agosto fueron devueltas todas las ofertas sin que se abrieran los sobres porque el puerto no había podido conseguir del Cuerpo de Ingenieros Militares el permiso para dragar. (Un desacuerdo entre el Distrito de Tránsito Rápido del Área de la Bahía y el puerto fue la razón de que se demorara la aprobación del Cuerpo de Ingenieros; el BARTD había protestado porque el dragado de la terminal en la calle 7 estaba demorado cerca de los diques que había instalado en la bahía.)

A medida que transcurría el verano de 1968, y seguía sin resolverse la desavenencia entre el puerto y la Oficina de Áreas Occidentales, referente al cambio de planes propuesto, surgieron otras complicaciones. El 1 de agosto, la Oficina de la Contraduría General de los Estados Unidos cuestionó las concesiones de la ADE al Puerto de Oakland, basándose en que la relación de 60-40, entre concesiones y préstamos, podría ser demasiado generosa. La GAO opinó que el puerto era capaz de allegarse fondos de otras partes, pero la ADE replicó que otros factores —como las necesidades especiales del área— justificaban los contratos con el puerto.<sup>11</sup> Posteriormente, en ese mismo mes, el Departamento de Obras Públicas de San Francisco se quejó de que los desechos del puerto podrían afectar los deportes acuáticos que se efectuaban en la bahía.<sup>12</sup>

Ya para terminar 1968, y cuando una nueva administración se preparaba a asumir el poder en Washington, se dudó de la ejecución de los futuros planes relativos a la terminal. En cuanto a las operaciones de dragado, relleno, financiamiento, diseño y relaciones con otras instituciones gubernamentales, los problemas técnicos de la construcción de la Terminal de la Marina habían demostrado ser formidables. Lo que en un principio había parecido ser un programa relativamente directo, incluía ahora a nuevos e imprevistos participantes —la Marina, la GAO, organismos gubernamentales locales— cuyo acuerdo era necesario si se quería que el programa continuara.

<sup>11</sup> Informe de la reunión de la ADE con la GAO, 1 de agosto de 1968.

<sup>12</sup> Carta del Departamento de Obras Públicas de San Francisco al Cuerpo de Ingenieros del Ejército de los Estados Unidos, 19 de agosto de 1968.

#### *Implementación: el hangar de la World Airways*

Aunque obstaculizado por numerosos problemas, el progreso de las obras de la Terminal de la Marina era realmente continuo, en comparación con el otro proyecto importante de obras públicas, o sea, el hangar de mantenimiento de aviones. A pesar de que el proyecto del hangar se aprobó el 29 de abril de 1966, no se emprendió ninguna acción durante varios meses, mientras el puerto negociaba un contrato de arrendamiento con el inquilino propuesto (la World Airways) y se elaboraba y aceptaba el plan de empleo. El convenio con el arquitecto/ingeniero se presentó a la ADE el 6 de febrero de 1967, y se aprobó el 6 de marzo. El 6 de mayo, el puerto suscribió un contrato con Charles Luckman (firma de arquitectos e ingenieros), pero hubo que esperar hasta el 14 de agosto de 1967 para que el puerto notificara a la firma de Luckman que podía iniciar el trabajo.

Las opiniones discreparon sobre la razón de que los AV no comenzaran la obra lo antes posible. "No hay ninguna razón evidente que justifique esta demora", se decía en abril de 1968 en un informe sobre el estado de los trabajos, "más que el hecho de que el puerto se tomó algún tiempo examinando el proceso de solicitud y recibo de un adelanto sobre el préstamo otorgado por el proyecto para financiar los planos que se habían revisado para cumplir con los requisitos de la World Airways".<sup>13</sup> Ben Nutter, director ejecutivo del puerto, dio otra interpretación de la demora. Después de que el puerto firmó en mayo el contrato con Luckman, la World Airways había contratado a Luckman para que recabara información técnica industrial destinada a un programa general de construcción. Según Nutter, el estudio esbozaría las reglas específicas del proyecto para diseñar el hangar, y el programa de construcción no se recibió hasta agosto de 1967, causando la demora.<sup>14</sup>

El 2 de abril de 1968, cuando Charles Luckman y Asociados habían concluido un plan inicial, recibieron malas noticias tanto del puerto como de la ADE. John R. Campbell, de la firma AVI, informó a Ben Nutter que había ciertos costos de construcción

<sup>13</sup> Informe del curso del proyecto de la ADE, 10 de abril de 1968.

<sup>14</sup> Carta de Nutter a Lambert O'Malley, de Obras Públicas de la ADE, 2 de abril de 1968.

incrementados.<sup>15</sup> En 1966, el costo de la construcción del hangar se había calculado en 9 262 600 dólares, cifra que había salido a 13 425 840, por lo que el costo total de la construcción había aumentado en 4 163 240. El representante de Luckman enumeró las razones que justificaban dicho aumento:

1. *Incremento del costo de construcción*, del 13.5%. Ha transcurrido un lapso de discusiones con la ADE acerca de la manera de utilizar el financiamiento. La preparación del programa de construcción de la *World Airways* ha requerido tiempo. Aumento del costo: 1 250 451 dólares.

2. *Requisitos de protección contra incendios*. Las compañías de seguros se habían quejado de que los planes originales del puerto para el hangar no incluían suficiente protección contra incendios. Los agentes de seguros fijaron los requisitos necesarios. Aumento del costo: 866 000 dólares.

3. *Mejoras*. Como resultado del programa de construcción y de las decisiones subsiguientes tomadas por la *World Airways*, se hicieron cambios en la configuración de las áreas de oficinas, lo que motivó un ensanchamiento de las instalaciones. Aumento del costo: 889 762 dólares.

4. *Requisitos a los aviones*. Se agregaron cercas al plano subsiguiente, junto con una mejor pavimentación para aeroplanos pesados. Aumento del costo: 1 157 027 dólares.

Inmediatamente después de recibir los nuevos cálculos de La Luckman, Nutter escribió a Lambert O'Malley (entonces director de Obras Públicas de la ADE) para informarle de los cambios.<sup>16</sup> No puede haber sido una lectura agradable para la ADE:

	1966	1968
Costo de la construcción (calculado)	9 262 600	13 425 840
Costo total del proyecto (calculado)	10 650 000	15 196 520

<sup>15</sup> Carta de John R. Campbell a Nutter, 2 de abril de 1968.

<sup>16</sup> Carta de Nutter a O'Malley, 2 de abril de 1968.

Después de revelar las nuevas cifras, Nutter tuvo que hacer una petición: "Respetuosamente rogamos a la ADE que considere poner a nuestra disposición los fondos adicionales requeridos para concluir este proyecto, como se muestra en el... cálculo del costo del proyecto después de revisado el 2 de abril de 1968". El 27 de mayo, el puerto envió una solicitud a la ADE, de que le concediera una ayuda adicional por la suma de 2 214 000 dólares, para financiar aproximadamente la mitad del exceso calculado por entonces. Después, el puerto explicó que financiaría la otra mitad del exceso estimado para el hangar, mediante una emisión de bonos públicos en el mercado abierto.<sup>17</sup>

En el curso de los meses siguientes, el puerto y la ADE discutieron sobre consideraciones de ingeniería, a los que se debía el incremento de los costos. En una reunión celebrada en Oakland el 26 de julio, los funcionarios de la ADE preguntaron por qué el techo del hangar tenía que ser de 85 pies de altura. Se les dijo que ésa era la altura necesaria para retirar y maniobrar la sección de cola de los nuevos aeroplanos 747.<sup>18</sup>

Para el 30 de agosto, los funcionarios regionales de la ADE se habían puesto a favor de la demanda de ayuda adicional del puerto, siempre que "el plan de empleo de la *World Airways* y los programas de capacitación que el plan requiera aseguren que los residentes pobres de Oakland sean capacitados y contratados".<sup>19</sup> El 13 de septiembre, Davidson, optimista, escribió que Charles Patterson, el representante de Oakland, "me ha asegurado que los planes de empleo estaban resueltos satisfactoriamente y que ahora podemos enviar a Washington una solicitud de que se apruebe el financiamiento excedente".<sup>20</sup> El 17 de septiembre añadió Patterson que "los esfuerzos de la *World* para cumplir con los requisitos conforme al Plan de Empleo" eran "compatibles con las expectativas de la ADE".<sup>21</sup>

En esta ocasión, los funcionarios de la ADE en Washing-

<sup>17</sup> Véase la carta que envió Nutter a Valmer Cameron, director de la Oficina del Área Occidental de la ADE, el 17 de junio de 1968.

<sup>18</sup> Memorando de la ADE respecto a la reunión del 26 de julio de 1968.

<sup>19</sup> Memorando de Davidson a Bill Rae, de la Oficina del Área Occidental, 30 de agosto de 1968.

<sup>20</sup> Memorando de Davidson, 13 de septiembre de 1968.

<sup>21</sup> Carta de Charles J. Patterson a Russell Stevens, abogado del área, 17 de septiembre de 1968.

ton, D.C. se mostraron mucho menos entusiastas que sus colegas de campo ante el plan de empleo de la World Airways. Un informe de la World Airways de junio de 1968 había indicado que, si bien el empleo total en esta compañía había aumentado en 98 empleados (de 1 004 en marzo de 1967 a 1 102 en febrero de 1968), el número total de empleados procedentes de minorías había disminuido, de 129 a 111.<sup>22</sup>

El informe interno sobre Oakland, completado por la División de Asuntos Urbanos de la ADE en octubre de 1968, recomendaba que cualquier aumento de la ayuda financiera para el hangar debía condicionarse a la aprobación de un plan de empleo revisado y más energético de la World Airways. (Una estipulación para renegociar el plan, en el caso de que "cambiaran las circunstancias", se había incluido en el acuerdo sobre el plan original de empleo. El informe consideraba que las modificaciones en el diseño y en los costos del hangar constituían dicho cambio.) Un plan revisado tendría que incluir: *a)* delimitación de las categorías de empleo, junto con los requisitos explícitos para ocupar un puesto; y las promesas de la World Airways; *b)* de emplear graduados del East Bay Skills Center, donde se realizaba un programa de capacitación, y *c)* apoyar la creación de programas de capacitación y la disponibilidad de un adiestramiento en la práctica, para puestos que requirieran menos que una certificación de cumplimiento de contratos por parte de la ADE o de la Federación.<sup>23</sup>

El informe declaraba que "la ADE debe tratar de obtener de la World Airways estos compromisos sin tener que pactar una ayuda financiera adicional",<sup>24</sup> aunque los redactores del informe reconocieron que ello podría ser difícil. Una cantidad adicional podría ser útil para negociar. (En este caso, el regateo fue algo complicado. El puerto, que estaba encargado de la construcción del hangar, había solicitado un financiamiento adicional. La ADE procuraba utilizar su control de estos fondos a fin de obligar a la World Airways a que otorgara concesiones, co-

<sup>22</sup> Informe de Anuencia, ED-613, citado en la carta dirigida por Ross Davis a Robert Mortensen, presidente de la Junta de Comisionados del Puerto, 26 de febrero de 1969.

<sup>23</sup> Informe interno de la ADE, p. 79.

<sup>24</sup> *Ibidem*, p. 80.

mo arrendataria y futura beneficiaria del hangar. El hecho de intentar un control de financiamiento en beneficio de una institución con el fin de provocar cambios en el comportamiento de otra demostraría ser un proceso exasperantemente indirecto.)

Aun cuando la ADE decidió conceder la petición de un financiamiento excedente, y utilizarlo en las negociaciones, hubo todo un número de formas que esa decisión pudo adoptar. El informe mostraba algunas de las alternativas entre las cuales podría optar la ADE: *1)* aprobar la solicitud del excedente en una proporción de 60 a 40 entre las concesiones y los préstamos; *2)* de acuerdo con las quejas de la GAO, reducir la relación de concesiones al 56.3% para concesiones suplementarias otorgadas a todos los proyectos referentes a Oakland, incluyendo el hangar; *3)* rebajar al 50% la proporción entre la concesión y el préstamo, respecto al proyecto del hangar. Naturalmente, la ADE tenía otras alternativas: *4)* negar la solicitud del excedente o, incluso, *5)* retirar por completo la ayuda al proyecto del hangar.

Haciendo notar la lentitud con que avanzaban tanto la construcción como la creación de empleos, el informe interno señalaba que la ADE podría retirar del convenio original de préstamo y concesión cualquiera de las siguientes condiciones: descubrir que las representaciones que aparezcan en la solicitud son incorrectas o incompletas en cualquier respecto material; determinar que el deudor no ha procedido con razonable diligencia en el financiamiento o en la construcción del proyecto; o establecer que el alcance o la naturaleza del proyecto ha cambiado de modo considerable, en tal forma que ha afectado perjudicialmente la realización del proyecto que se había previsto.<sup>25</sup> El informe sugería que, tratándose del hangar, la ADE podría justificar la completa terminación del proyecto.

El 18 de diciembre de 1968, George Karras y Louis Phillips (de la Oficina Coordinadora de Políticas de la ADE) se reunieron con algunos miembros del personal del Puerto de Oakland para discutir el proyecto del hangar. Durante la junta, Karras y Phillips bosquejaron el interés de la ADE en el avance del proyecto, así como en el alcance de la meta consistente en crear ocupa-

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 71.

ciones para los desempleados inveterados y para los subempleados residentes en Oakland.<sup>26</sup> En respuesta a las cuestiones de la ADE, el puerto y la World Airways enviaron a Karras unas cartas en que describían las actividades relativas al empleo y a la capacitación. Ambas cartas tenían fecha del 31 de diciembre. Ben Nutter recalzó el compromiso del puerto con la comunidad minoritaria de Oakland. Edward J. Daly, presidente de la World Airways, envió una relación adjunta titulada "Expansión de trabajos para los desempleados y los subempleados: acción afirmativa de World Airways, Inc." Este folleto describía la función de la World al contribuir a establecer la FIPCO and Sons, Inc., empresa cuya propiedad y administración era de negros, que daría servicio y limpieza a los aeroplanos. Además, el escrito manifestaba que el presidente de la World era el presidente metropolitano en Oakland de la Alianza Nacional de Empresarios, y que la World tenía una participación activa en el programa de trabajos. La World había cooperado también con la Coalición Urbana en la contratación de una firma administrada por negros, a fin de que ésta produjera pantuflas destinadas a usarse en los vuelos comerciales fletados de la World. Finalmente, la World había dado su apoyo al Centro de Industrialización de Oportunidades (el programa de capacitación dirigido por negros, iniciado por Leon Sullivan) en sus operaciones en Oakland.

No obstante, los funcionarios de la ADE en Washington se mantenían escépticos. Al finalizar 1968 estaban considerando las tristes alternativas que se presentaban ante ellos sobre el proyecto del hangar. Si aprobaban el financiamiento excedente, la ADE estaría todavía más comprometida con el proyecto y no habría ninguna garantía de que los costos no subieran de nuevo. Si negaban el excedente, todo el proyecto quedaría estancado. Si cancelaban por completo el proyecto del hangar, el dinero que se había distribuido volvería al erario federal. Tal parecía que el proyecto estaba atascado, sin ninguna salida prometedora.

<sup>26</sup> Anotado en el archivo de la ADE correspondiente a Oakland, compilado el 15 de agosto de 1969.

### *Implementación: el programa de capacitación*

A ojos de los funcionarios de la ADE el proyecto del hangar sólo podría producir trabajos para los desempleados si se enlazaba con un eficiente programa de capacitación para quienes pudieran trabajar en el hangar. En octubre de 1966 se había convenido en que la World Airways establecería y administraría un programa de capacitación financiado por el gobierno y destinado al personal de mantenimiento de la aerolínea. El programa se instalaría de acuerdo con la Sección 241 de la Resolución Sobre el Desarrollo y Capacitación de la Mano de Obra (MDTAO, que aporta fondos a las áreas designadas por la ADE).

Aunque la idea de capacitación en los trabajos parece directa, el proceso estatuido en la Sección 241 de la MDTA es increíblemente complicado. Las ocasiones que hay para demorar o dar por terminada una propuesta aparecen en numerosos puntos a lo largo de su texto. He aquí cómo funciona el proceso: En primer lugar, el grupo que propone un programa de capacitación debe demostrar que en un cierto tipo de industria hay necesidad de contratar empleados. El departamento estatal pertinente en cuestión de empleo debe dirigir una investigación de la industria a fin de evaluar ésta necesidad. Si ésta se comprueba, la propuesta se remite al comité asesor local de la MDTA, el cual se integra con representantes de los grupos administrativo, laboral y minoritarios. Ese comité debe aprobar la propuesta, y el Departamento de Educación Vocacional del estado debe certificar que es aceptable la institución de capacitación que se ha sugerido. En seguida, la propuesta debe dirigirse al funcionario elegido como presidente de la subdivisión política para su aprobación (en este caso, el alcalde de Oakland).

Después de la aprobación local, la propuesta de la MDTA viaja hacia la capital del estado, donde los departamentos de Empleo y de Educación Vocacional deben aprobarla. (El Departamento de Empleo es una agencia delegada del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos; el Departamento de Educación Vocacional es una agencia delegada del Departamento de Salud, Educación y Bienestar Social de los Estados Unidos. Debido a que la Sección 241 de la MDTA requiere de la aprobación

conjunta de la ADE y de los departamentos federales de Trabajo y de Salud, Educación y Bienestar Social, HEW, el proceso se complica más.)

Desde la capital del estado, la propuesta sigue hasta las oficinas regionales federales del Trabajo y de HEW. (En este caso, las oficinas regionales se localizan en San Francisco.) En seguida, la propuesta es enviada a Washington para ser aprobada por la ADE y por los departamentos del Trabajo y de HEW.<sup>27</sup> Los funcionarios federales interesados en 1970 se apresuraron a señalar que la ADE no ejerce control directo sobre los fondos estimados en la Sección 241; para cualquier programa de capacitación que funcione conforme a esta sección debe contarse con la aprobación de los departamentos del Trabajo y de HEW.

Por lo que se refiere a la propuesta de capacitación hecha por la World Airways, el Consejo Consultor de la MDTA en Oakland aprobó el 30 de noviembre de 1966 un plan, según el cual se capacitaría a 510 miembros del personal de mantenimiento de aviones. El 13 de marzo de 1967, Norman Amundson, presidente del Consejo, escribió a Alexander Trowbridge, secretario de Comercio en funciones, para preguntar qué había pasado con la propuesta.<sup>28</sup> Trowbridge turnó la carta a Ross Davis, de la ADE, quien contestó a Amundson para comentarle que: "Estamos enterados de que dicha propuesta sigue su curso... Este proyecto se encuentra aún en California, cuando llegue a Washington se... le dará una pronta atención por parte del Comité Revisor Interagencias".<sup>29</sup>

Una copia de la carta de Davis fue remitida a Albert Tieburg, del Departamento de Empleo de California, quien explicó después a Davis que la propuesta se había enviado cuatro meses antes al Departamento de Educación del estado. El funcionario del departamento estatal de Empleo dijo que esperaba "que la labor necesaria que implican estas propuestas concluirá en un futuro muy cercano, de modo que puedan ser enviadas para su financiamiento".<sup>30</sup> En mayo de 1967, un artículo del

<sup>27</sup> Estamos en deuda con Hugh Taylor, de la ADE, por habernos ayudado a entender este difícil procedimiento.

<sup>28</sup> Carta de Norman Amundson a Alexander Trowbridge, 13 de marzo de 1967.

<sup>29</sup> Carta de Ross Davis a Norman Amundson, 28 de marzo de 1967.

<sup>30</sup> Carta de Albert Tieburg a Ross Davis, 21 de abril de 1967.

*Oakland Tribune* publicó como noticia sobresaliente las imputaciones de Amundson en el sentido de que "la rutina burocrática y los celos entre agencias están demorando la capacitación, críticamente necesaria, en los trabajos que pueden desempeñar los desempleados del condado de Alameda".<sup>31</sup>

Cuando, por fin, llegó a Washington la propuesta sobre la capacitación, resultó imposible que la ADE y los departamentos del Trabajo y de HEW llegaran a un acuerdo conjunto para apoyarla. La ADE estaba preocupada por el gasto que implicaba cada individuo capacitado; el HEW consideró que sería una excesiva oportunidad financiera para la World Airways. Posteriormente, la Resolución Sobre el Desarrollo y la Capacitación de la Mano de Obra fue enmendada para dar preferencia reglamentaria a los centros de capacitación establecidos, en la competencia por allegarse fondos federales de la MDTA. Como el Centro de Capacitación de la Bahía del Este estaba en la lista de centros de capacitación establecidos, hecha por el HEW, éste tendría un argumento poderoso contra la creación de un centro de capacitación separado para la World. En los términos del HEW, el éxito significaba capacitación y hallar trabajos para la gente pobre, así como la transmisión de ese proceso a través de los centros de capacitación. Una institución rival de capacitación haría que necesariamente disminuyera el número de posibles empleos.

Aunque las interpretaciones de los funcionarios federales varían un poco sobre la manera en que fue anulada la propuesta de capacitación, para 1968 era evidente que las tres dependencias federales no estarían de acuerdo en aprobar el proyecto. Finalmente, la World Airways retiró su propuesta. Una parte clave del Proyecto de Oakland de la ADE se había desmantelado. A semejanza de la construcción de proyectos de obras públicas, la creación de un programa de capacitación requería una sarta de autorizaciones de actores que alentaban diferentes perspectivas. Si bien la ADE quería instalar por separado una escuela de capacitación para mecánicos de aviación, el HEW definió el éxito en función de aumentar los centros de capacitación estable-

<sup>31</sup> Un "experto crítica acerbamente la demora en el programa referente al trabajo", *Oakland Tribune*, 14 de mayo de 1967, p. 5.

cidos. Ante estos diferentes objetivos organizacionales, la consolidación de un acuerdo —necesaria para la promoción del programa— se volvió una labor difícil.

*Administración de la ADE, 1967-1968:  
de demoras de emergencia a suspensiones de rutina*

Mientras los proyectos de la ADE en Oakland estaban entranando en dificultades locales, técnicas y financieras, se hizo evidente que la propia agencia federal mostraba menos interés en Oakland. "La salida de Foley en el otoño de 1966", manifiesta el informe interno de la agencia, "seguida muy poco después por varias personas clave del personal, que habían contribuido a que el programa funcionara en su primer año, marcó un cambio dramático en el énfasis que se había puesto en el programa de Oakland... Cuando el programa de Oakland llegó a los canales normales de la agencia en Washington, disminuyeron su prioridad y su importancia única".<sup>32</sup>

Después de 1966, el de Oakland dejó de ser el proyecto favorito de la A.E. Se dieron varias razones al respecto: resentimiento contra la misión especial por parte de miembros más importantes del personal, a los que se había pasado por alto; desaprobación del proyecto por el secretario de Comercio y la Casa Blanca; identificación excesiva del proyecto con la persona de Eugene Foley, cuyo sucesor, Ross Davis, considera que es un error esperar que la dependencia federal sea una constante iniciadora de acción: "Por supuesto, desde Washington parecía que nada se había movido en Oakland durante gran parte de 1967 y 1968. Yo estaba preocupado. Pero hay la tradición de que son los funcionarios locales quienes supuestamente deben mover las cosas, no los federales".<sup>33</sup>

Cuando Amory Bradford salió de Oakland en noviembre de 1966, Doug Costle se hizo cargo de la oficina local de la ADE, como interino. Costle dedicó gran parte de su tiempo a la formación de una misión especial, interagencias, de la Junta Ejecutiva Federal (Federal Executive Board, FEB), la cual examinaría el sis-

<sup>32</sup> Informe interno de la ADE, pp. 51-52.

<sup>33</sup> Entrevista con Ross Davis, 17 de julio de 1970.

tema federal de distribución en la ADE. En la ADE había nacido la idea de formar una misión especial de la FEB. En el curso de 1966, esa agencia había animado a otros departamentos federales a participar en el estudio y a contribuir a su financiamiento, y esos departamentos habían procedido así.

Costle dejó la ADE en enero de 1967, y el funcionamiento permanente de la oficina en Oakland corrió a cargo de Charles Patterson, un negro ex funcionario del Cuerpo de Paz. El informe interno de la ADE establece un contraste entre el concepto que sustentaba Amory Bradford con respecto a su función en Oakland —"negociación, discusión y diálogo con todos los sectores de la comunidad"— y la decisión de Patterson de "no perder el tiempo negociando con militantes negros y con residentes de otras áreas calificadas como objetivos, por su convicción de que no había quedado nada que la ADE pudiera prometer o entregar".<sup>34</sup> El informe hace notar que Patterson dedicó mucho de su tiempo a la presidencia de la misión especial de la FEB (quien expidió un informe publicado en agosto de 1968), y registra su opinión acerca de que "la publicidad que se dio al programa de la ADE hizo que se exageraran las expectativas de los residentes del ghetto de Oakland, mucho más que la capacidad de la ADE para cumplir".<sup>35</sup> Con promesas prefabricadas y con el aumento de las dificultades de implementación, Patterson consideró que el ejercicio de su cargo se dificultaba cada vez más.

En Washington, Ross Davis reaccionó a las dificultades de Patterson haciendo algunos cambios administrativos: "Patterson tenía la ventaja de ser negro. Pensé que eso lo ayudaría, pero Patterson no bastaba. Así que en la primera mitad de 1967 designé a un grupo *ad hoc* en Washington para que se mantuviera en contacto con Patterson. Realmente, tenía yo una gran confianza en Patterson, pero un año después se hizo evidente que las cosas no estaban progresando".<sup>36</sup> Una sucesión de hombres del personal de la ADE —Michael Coleman, Blair Butterworth y Fred Ricci— fue enviada a Oakland para respaldar a Patterson en la oficina. Y Davis pidió a Jonathan Lindley, subsecretario delegado en coordinación de políticas, que hiciera

<sup>34</sup> Informe interno de la ADE, p. 56.

<sup>35</sup> *Ibidem*.

<sup>36</sup> Entrevista con Ross Davis.

una evaluación de todo el proyecto Oakland (lo cual dio por resultado el informe interno).

Lo que finalmente produjo una sensación de urgencia en Washington con respecto al proyecto Oakland fue la solicitud del puerto, a mediados de 1968, de obtener un financiamiento excedente para el hangar de los aviones. "Lo que", dice Ross Davis, "hizo que nuestra atención volviera forzosamente a Oakland".

Washington, D.C. y Oakland no fueron los únicos lugares en donde ocurrieron dificultades administrativas durante 1967 y 1968; tal vez la función de la Oficina de Áreas Occidentales ubicada en Seattle constituyó la más grande de las interrogantes. Los programas de asistencia técnica se manejaban directamente entre Washington y Oakland, pero la oficina de Seattle estaba investida de una "autoridad limitada sobre programas" correspondientes a proyectos de obras públicas y de prestamos mercantiles totalmente gastados.<sup>37</sup> Pese a que la oficina del área no estaba facultada para aprobar o negar solicitudes de financiamiento, supuestamente lo estaba para facilitar la "administración del proyecto".

En una serie de memorandos dirigidos a Washington, D.C., la oficina de Seattle trató de hallar una definición de su función. Por ejemplo, el 15 de diciembre de 1966, John Davidson, de la oficina del área, escribió: "Este memorando tiene el propósito de: 1) suministrar datos a los expedientes de proyectos que se encuentran en la WAO y en Washington, D.C.; 2) indicar, para conocimiento de la Oficina de Áreas, quiénes son las personas que están manejando el proyecto; 3) solicitar una coordinación más directa entre las oficinas centrales y la Oficina del Área Occidental, respecto a asignaciones de trabajo a los consultores".<sup>38</sup> La queja de Davidson se refería a que "la WAO no había sido informada acerca de la asignación de un consultor al proyecto". La oficina de Washington había contratado a la Walter Butler Company para que hiciera un estudio ulterior del proyecto de la terminal, y Davidson consideró que la oficina de Seattle debía haber tomado parte en la decisión.

La reacción de Washington no mostró simpatía hacia el

<sup>37</sup> Informe interno de la ADE, p. 52.

<sup>38</sup> Memorando de Davidson a la ADE en Washington, 15 de diciembre de 1966.

funcionario regional. Henry Brooks, ingeniero en jefe de Obras Públicas, envió un memorando a George Karras:

No encontramos datos ni comentario alguno de la Oficina del Área Occidental que pueda ser útil en la evaluación del proyecto del puerto revisado. Es difícil entender por qué el Sr. Davidson no sabía que Walter Butler estaba actuando como consultor en este proyecto... El Sr. Davidson ha planteado esta cuestión varias veces, y en cada ocasión se le ha explicado que cuando se ha empleado previamente a un consultor para que colabore en un proyecto, hemos considerado que esa medida ha sido prudente para continuar la relación, con el fin de evitar confusiones y de mantener cierta congruencia con respecto a los proyectos.<sup>39</sup>

En un memorando posterior dirigido a Karras, Brooks fue aún más cortante: "Lamento quitarle el tiempo y perder el mío por esta queja trivial de Davidson, pero estimo que de algún modo él debe entender las operaciones que realizamos aquí".<sup>40</sup>

Una preocupación continua de la oficina del área consistía en la naturaleza de la "relación especial" entre Washington y Oakland. En febrero de 1968, Davidson comunicó a Karras que había hablado con Patterson y que ambos habían convenido en que:

1) La oficina de Oakland enviaría a la WAO, por conducto del Sr. Holden, Gerente de Proyectos, todo el material relativo a la administración de construcciones.

2) En cualquier ocasión en que el Sr. Patterson tenga un interés especial acerca de un proyecto, particularmente por lo que se refiere a políticas o a la necesidad de tomar una decisión rápida, expondrá sus peticiones directamente a la Oficina de Áreas.<sup>41</sup>

Hasta ahora, ha quedado sin aclararse la función de la Oficina del Área Occidental.

En diciembre de 1968, Charles Patterson renunció a su trabajo en la ADE para ocupar el puesto de vicepresidente de la World Airways. Fue sustituido por Hugh Taylor, experto en cuestiones de empleo, que había trabajado en el Centro de Ca-

<sup>39</sup> Memorando de Brooks a Karras, 22 de diciembre de 1966.

<sup>40</sup> Memorando de Brooks a Karras, 27 de diciembre de 1966.

<sup>41</sup> Memorando de Davidson a Karras, 6 de febrero de 1968.

pacitación de la Bahía del Este, y como director de la Comisión Encargada de la Mano de Obra, a las órdenes del alcalde Reading. La posición en que ahora se encontraba Taylor no era envidiable: la actitud de Washington hacia el Programa de Oakland era muy vaga; la implementación de los proyectos avanzaba con lentitud, si acaso; y la Oficina del Área Occidental en Seattle exigía mayor autoridad sobre Oakland. Así pues, dentro de la propia ADE, las unidades de la organización sustentaban perspectivas diferentes con respecto a los proyectos iniciados en Oakland.

*La ADE recibe, pero no acepta.  
El estudio de la estructura del poder*

Una causa de constante desilusión para la ADE fue su intento de descubrir, en Oakland, un aparato de toma de decisiones que pudiera pesar en favor de los proyectos federales. En el verano de 1968, Floyd Hunter presentó a la agencia federal su estudio sobre la estructura del poder en Oakland. Pero el estudio de Hunter —que incluía una defensa de su metodología de la estructura del poder y una clasificación de los tomadores de decisiones más eficientes de Oakland— no aportó a la ADE los medios para reunir una fuerza local de aliados. Y los funcionarios federales se alarmaron por la punzante crítica del estudio contra los funcionarios locales. Cuando la ADE pidió a Hunter que emendara el estudio, el autor se negó. La agencia entonces atacó, amenazando con una acción judicial por incumplimiento de contrato, a menos que se hicieran las emendas.

*Acontecimientos políticos en Oakland*

Cuando salió de Oakland en el otoño de 1966, Amory Bradford escribió un memorando a Ross Davis en que, entre otras cosas, describía las impresiones de Bradford acerca del liderazgo del alcalde John Reading:

El nuevo alcalde, John Reading... aceptó inmediatamente como su meta más importante la premisa principal de nuestro programa,

ma, o sea, la necesidad de resolver los problemas suscitados por el desempleo mediante la creación de trabajos. El anuncio de nuevos proyectos financiados, hecho a finales de abril, le dio una buena plataforma sólida, desde la cual pudieran arrancar sus propios esfuerzos por movilizar a la comunidad empresarial; todo esto lo ha aprovechado a las mil maravillas Reading, y nosotros hemos trabajado con él de manera íntima y efectiva. Sus actividades han convencido a los residentes del ghetto de que está tratando y atendiendo a la resolución de sus problemas. En esto ha consistido toda la diferencia.<sup>42</sup>

En enero de 1967, cuando el alcalde Reading designó su Comisión Sobre la Mano de Obra, la ADE le otorgó asistencia técnica por la suma de 35 000 dólares al año durante dos años para nombrar el personal de la Comisión. La ADE consideró al alcalde un elemento de primera clase.

Pero durante 1967 y 1968 la vida se hizo excesivamente difícil para el alcalde Reading. La OCDE (agencia de actividades de la comunidad) decidió independizarse de la ciudad en 1967: su nuevo director, el militante Percy Moore, defendía un tipo de organización comunitaria agresiva que era hostil al Ayuntamiento. El programa modelo para ciudades, introducido en Oakland en 1968, parecía ofrecer aún más recursos potenciales a los grupos de la comunidad negra que se oponían al alcalde. También en 1968, el alcalde denunció un boicot organizado por comerciantes negros del centro de la ciudad debido a una disputa con la policía.

La política en Oakland se hacía más estridente, más polarizada, más hostil. El alcalde, que había esperado trabajar con los líderes del ghetto en una atmósfera de persuasión racional, estaba profundamente consternado. No podía entender la política de enfrentamiento con la cual los líderes negros, buscando un oponente contra el cual se organizarían, atacaban repetidamente al alcalde, como jefe de un gobierno ciudadano reaccionario. En realidad, Reading contaba con pocos recursos para satisfacer las demandas o castigar a los enemigos. Pero sus dificultades no sólo fueron con la comunidad negra. El gobierno federal, al cual recurrió el alcalde para lograr una ampliación de la

<sup>42</sup> Memorando de Bradford a Davis, 21 de octubre de 1966.

ayuda destinada a la mano de obra, rechazó repetidamente sus demandas. En el otoño de 1968, el alcalde Reading se retiró de la jefatura activa y consideró seriamente no buscar su reelección en 1969. La ADE perdía así a su supuesto elemento de primera clase en la alcaldía.

*Progreso decepcionante*

En octubre de 1968 la ADE hizo inventario de su grupo inicial de proyectos de obras públicas (véase el cuadro III.1). Los resultados fueron muy distintos de lo que se había esperado dos años antes. Los dos proyectos principales, la Terminal de la Marina y el hangar para aviones no sólo no habían producido empleos, sino que aún no se iniciaba su construcción. Y el parque industrial sólo había producido unos diez nuevos empleos para residentes de Oakland.

Se estaba logrando cierto progreso. Los hangares pequeños se concluirían el 3 de diciembre de 1968, y la terminal de carga aérea estaría en construcción pocos meses después. Pero, en general, el programa de la ADE era decepcionante, con excepción de un proyecto de obras públicas (el Centro de Salud del Oeste de Oakland) que se describirá en el capítulo IV.

Al acercarse a su fin 1968, el programa de la ADE en Oakland estaba en su punto más bajo. Los préstamos mercantiles no habían creado muchos empleos, y ni siquiera se iniciaba la construcción de los proyectos de obras públicas. Causaba demoras la dificultad de obtener permisos para cosas que no se habían previsto en un principio. Y el acuerdo general sobre políticas se disolvió en discrepancias específicas sobre las etapas necesarias para su implementación.

La decisión más importante que ahora debía tomarse concernía al sobrecosto del hangar. El proyecto representaba la parte más costosa del programa Oakland, y se había esperado que fuera la parte central de todo el experimento. La decisión de la ADE no tardaría mucho en llegar.

*La ADE dice "no" (enero-febrero de 1969)*

Durante los últimos meses de Ross Davis como jefe de la agencia, a principios de 1969, empezó a endurecerse la actitud de la ADE. El 27 de enero Davis escribió a los comisionados del puerto reiterando que la misión principal de la ADE consistía en crear oportunidades de trabajo para desempleados y subempleados.<sup>43</sup> Hasta ahora, dijo Davis, ni el puerto ni la World Airways se habían empeñado lo suficiente en la misión. Y manifestó: "Antes de que la ADE pueda comprometer recursos adicionales para el desarrollo en sociedad con el puerto de Oakland, debemos contar con garantías adecuadas y detalladas de que ustedes tienen la intención y la capacidad de llevar a cabo los objetivos de nuestra inversión en Oakland".<sup>44</sup>

Según Davis, esas garantías podrían ser proporcionadas por medio de un efectivo plan de empleo para el puerto, y de un plan revisado para la World Airways. El personal de la ADE colaboraría con el puerto y con la World para idear planes aceptables. El 31 de enero, el subsecretario Davis envió a los comisionados del puerto una serie de guías que la ADE deseaba incorporar a los nuevos planes. El puerto se compromería con un programa de capacitación sobre la práctica para minorías, y prometa contratar a un "profesional para funcionario de tiempo completo en el plan de Iguales Oportunidades de Empleo", que trabajara con los residentes del puerto y fomentar a la contratación de los desempleados de las minorías. La World Airways presentaría nuevos proyectos de empleo y, asimismo, prometería contratar a un funcionario para el plan de iguales oportunidades de empleo.<sup>45</sup>

Robert E. Mortensen, presidente de la Junta de Comisionados del puerto, reaccionó airadamente a la decisión de Davis de que los nuevos planes de empleo tuvieran que ser aprobados antes que la ampliación del crédito. El 7 de febrero escribió Mortensen a Davis para decirle que: "El proyecto ha sido demo-

<sup>43</sup> Carta de Ross Davis a los Comisionados del Puerto, 27 de enero de 1969.

<sup>44</sup> *Idem*.

<sup>45</sup> Guías de la ADE, 31 de enero de 1969. Se incluyen en la carta de Davis a Peter M. Tripp, presidente de la Junta de Comisionados del Puerto, 31 de enero de 1969.

CUADRO III.1. *La implementación marcha lentamente: situación de los proyectos de obras públicas de la ADE hasta octubre de 1968*

<i>Título del proyecto</i>	<i>Fecha de aprobación</i>	<i>Cantidad (dólares)</i>	<i>Cantidad: inferior/superior</i>	<i>Situación</i>	<i>Empleos proyectados</i>	<i>Empleos a la fecha</i>
Puerto de Oakland: Calle 7a. Terminal de la Marina	4/29/66	10 125 000		En espera de nuevas proyecciones de diseño e impacto	175 más empleos indirectos	0
Puerto de Oakland: Bloque B parque industrial	4/29/66	2 100 000	Inferior 490 000	Concluido octubre, 1968	420	Aproximadamente 10 nuevos empleos confirmados en Oakland*
Puerto de Oakland: Hangar de mantenimiento de aviones	4/29/66	10 650 000	Superior 4 428 000	Planes, financiamiento en negociación	1 200	0
Puerto de Oakland: 20 hangares para aviones pequeños	6/15/66	76 000		En construcción	12	0
Puerto de Oakland: Terminal de Carga Aérea	2/1/66	184 000		Planes y especificaciones en revisión	12	0
Ciudad de Oakland: Camino de acceso de cuatro carriles	4/29/66	414 000		Concluido, noviembre, 1966	Indirectos	—
Puerto de Oakland: Torre auxiliar en el aeropuerto	2/1/67	223 000		Diseño terminado: se construirá cuando comience el hangar principal	—	—

FUENTE: Resnikoff, *EDA in Oakland: An Evaluation*. Las cifras corresponden al informe emitido por la ADE en 1968.

\* Una empresa ubicada en el área en octubre de 1968 había estado instalada antes en barrios más pequeños de Oakland.

rado excesivamente, y a la fecha no hemos avanzado más allá de la etapa preliminar de diseño. Hemos tratado que avance el dinamismo de este proyecto hacia su realización. Empero, tenemos la impresión de que tal vez la ADE no comparte nuestro sentido de urgencia para hacer que el proyecto se implemente. Considero que nuestra impresión se comprueba por el retraso de la ADE en dar curso a nuestra solicitud de ayuda adicional".<sup>46</sup> Davis contestó a Mortensen el 11 de febrero diciéndole que la carta del comisionado del puerto no respondía en modo alguno a la posición de la ADE. El subsecretario le manifestó que esperaba reunirse con los funcionarios del puerto, con la esperanza de que se llegaría a un entendimiento.<sup>47</sup>

El 14 de febrero tuvo lugar una reunión entre funcionarios de la ADE, del Puerto de Oakland, de la World Airways, el alcalde Reading y los congresistas por Oakland, Cohelan y Miller. Según Davis, "el puerto manifestó que ellos esperarían a los republicanos y tratarían con ellos. Yo les dije a ustedes que no sé lo que harán los republicanos, y tal vez les resulte mejor a ustedes tratar conmigo".<sup>48</sup> Con un nuevo jefe de la ADE, que pronto sería nombrado, el puerto pensó que la agencia podría adoptar una actitud menos rígida. Ninguna de las partes mostró estar dispuesta a cambiar de actitud. Al día siguiente, Ross Davis envió a los comisionados del puerto una lista de los requisitos mínimos que debía satisfacer un plan de empleo. Tendría que aportar un funcionario dedicado al problema del empleo; llevar a cabo una contratación intensiva entre las minorías, y efectuar cambios en los requerimientos de ingreso a los servicios municipales, con el fin de facilitar la contratación de personas pertenecientes a grupos minoritarios.<sup>49</sup>

Mientras tanto, seguía elevándose el costo calculado del hangar. El 18 de febrero, Mortensen notificó a Davis que las nuevas alzas fijaban el costo final en 16 234 000 dólares, es decir, un aumento de más de un millón de dólares desde el comienzo de 1968. Una ayuda adicional de la ADE sería necesaria, dijo Mor-

<sup>46</sup> Carta de Mortensen a Davis, 7 de febrero de 1969.

<sup>47</sup> Carta de Davis a Mortensen, 11 de febrero de 1969.

<sup>48</sup> Entrevista con Davis.

<sup>49</sup> Carta de Davis a la Junta de Comisionados del Puerto, 15 de febrero de 1969.

tensen.<sup>50</sup> Al día siguiente, Mortensen envió a Davis la "Exposición Tentativa de la Política de Empleo", emitida por el puerto, la cual prometía que éste "auxiliaría a la ciudad para establecer un Programa de Iguales Oportunidades de Empleo, y para instituir un puesto de funcionario encargado de dicho programa en la ciudad, incluyendo al Puerto de Oakland".<sup>51</sup> (La ADE había pedido al puerto que creara ese puesto para su propio servicio.) Igualmente, el plan prometía que el puerto trabajaría con grupos de la comunidad con objeto de reclutar y contratar más minorías.

La World Airways fue algo menos cordial en su respuesta a la demanda de la ADE. El apoderado de la World, Jerome C. Byrne, comunicó a Davis que el convenio sobre el plan de empleo tendría que ser reemplazado. Al efecto, explicó Byrne:

El Convenio establece una estipulación sobre arbitraje. Mi investigación indica que no se permite a las dependencias del gobierno de los Estados Unidos arbitrar las disputas sin una autorización reglamentaria específica. Me agrada enviar a usted, si así lo desea, mi trabajo de investigación en este campo. De cualquier modo, supongo que estará usted de acuerdo en que la ADE y la World Airways no deben pactar ningún convenio que no esté conforme a la ley federal.<sup>52</sup>

Debido a estas dudas legales (que los abogados de la ADE han negado) y a que el programa de capacitación MDTA de la World nunca se materializó, Byrne sugirió que se adoptaran un plan y un convenio "enmendados" sobre el empleo. El abogado anexó a su carta el borrador de un nuevo plan de empleo que era algo vago en sus promesas y proyecciones para contratar minorías desempleadas:

Hasta el punto en que los graduados del Centro de Capacitación de la Bahía del Este y de otros programas de adiestramiento de esa naturaleza satisfagan las condiciones impuestas por la World

<sup>50</sup> Carta de Mortensen a Davis, 18 de febrero de 1969.

<sup>51</sup> "Exposición Tentativa de la Política de Empleo: Puerto de Oakland", febrero de 1969. Se incluye en una carta de Mortensen a Davis el 19 de febrero de 1969.

<sup>52</sup> Carta de Byrne a Davis, 20 de febrero de 1969.

para obtener empleos, y hasta el punto en que la World tenga vacantes para empleados que ingresen al ejercicio de trabajos nivelados, la World dará prioridad a la contratación de esos graduados... La World y la ADE reconocen la extrema complejidad que entraña la predicción de la expansión de los negocios; igualmente, reconocen la naturaleza especulativa de los programas de capacitación que aplican organizaciones como el Centro de Capacitación de la Bahía del Este por lo que respecta a su habilidad para adiestrar a desempleados y subempleados a fin de que ingresen al desempeño de trabajos nivelados en la industria aeronáutica. Sin dejar de reconocer estos problemas, la World hará sus mayores esfuerzos para conseguir un personal calificado de las fuentes hasta ahora mencionadas, pero no podrá hacer ninguna promesa en el sentido de que contratará a un número determinado de personas que provengan de dichas fuentes.<sup>53</sup>

Se hizo evidente que la ADE y la World se distanciaban aún más.

El 26 de febrero de 1969, Ross Davis anunció su decisión, largamente esperada: la solicitud de una ampliación del presupuesto no sería aprobada. En una carta dirigida a Robert Mortensen, miembro de la Comisión del Puerto, declaró Davis:

*Como la ADE lo ha recalorado en repetidas ocasiones, su organización no participa en el negocio de la construcción de hangares para aeroplanos, ni de otras instalaciones destinadas a las autoridades del puerto o a empresas mercantiles; en particular, de empresas que cuenten con recursos financieros para edificar esas instalaciones sin tener que recurrir a la ayuda del gobierno. La ADE sí se dedica a crear empleos para los desempleados, los subempleados y los pobres, lo que en Oakland, California, significa trabajos destinados principalmente a los negros y a los mexicano-estadunidenses.<sup>54</sup>*

Davis criticó la actuación de la World Airways y del puerto respecto al asunto de los trabajos. Según un informe del servicio civil de Oakland, en 1968, dentro del puerto de Oakland, por ejemplo, no había negros ni mexicano-estadunidenses que desempeñaran trabajos profesionales. El subsecretario opinó que los intentos del puerto y de la World por ajustar los planes de

<sup>53</sup> Plan de empleo revisado de la World Airways, 20 de febrero de 1969.

<sup>54</sup> Carta de Davis a Mortensen, 26 de febrero de 1969. Énfasis en el original.

empleo eran insatisfactorios. El puerto no había enviado a un funcionario de su propio equipo para buscar oportunidades iguales y no se había empeñado en buscar cambios en los requisitos de ingreso al servicio civil, ni exenciones de estos requisitos. Además, el plan mismo era "tentativo"; jamás había sido aprobado por los comisionados del puerto. En opinión de Davis, el nuevo plan elaborado por la World resultaba "menos satisfactorio que el Convenio Sobre el Plan de Empleo de diciembre de 1966". Las emiendas propuestas, no "enumeraban las acciones específicas que la World planeaba emprender para contratar a negros y mexicano-estadunidenses desempleados de largo tiempo atrás, o a otros grupos minoritarios de la comunidad de Oakland".<sup>55</sup>

El mismo día, Davis escribió al presidente de la World Airways, Edward J. Daly, para comunicarle la decisión. El subsecretario afirmó que: "No obstante los extraordinarios esfuerzos hechos por la ADE para ayudar tanto al puerto como a la World Airways a que siguieran adelante con los Planes de Empleo sensibles a las necesidades de los residentes desempleados y subempleados de Oakland, ni el puerto ni la World cumplieron con las garantías mínimas que perseguía la ADE".<sup>56</sup>

Durante el mes siguiente —el último que Davis estuvo como jefe de la ADE— se logró cierto avance al establecer un programa de empleo en el puerto. El 24 de marzo los comisionados del puerto quitaron la palabra "tentativa" de su política de empleo. Además, convinieron en dar al gobierno de la ciudad de Oakland 5 000 dólares como anticipo de los 19 000 que sería el sueldo anual de un consultor en asuntos de mano de obra, recién contratado, quien tendría que "manejar programas de empleo para minorías o para quienes estaban en condiciones desventajosas, en la ciudad y en el puerto".<sup>57</sup> No obstante, el programa de la ADE se encontraba básicamente en un atolladero, mientras el gobierno de Nixon se preparaba a designar al nuevo jefe de la agencia. Robert A. Podesta, banquero dedicado a inversiones, procedente de Chicago, fue nombrado para sustituir

<sup>55</sup> *Ideii*, p. 6.

<sup>56</sup> Carta de Davis a Daly, 26 de febrero de 1969.

<sup>57</sup> "El Puerto se Lanza a la Política de Contratación", *Oakland Tribune*, 25 de marzo de 1969, p. 15.

a Ross Davis como subsecretario de la ADE. Los representantes de la ADE en Oakland esperaban ansiosamente el momento de conocer la actitud que adoptaría la nueva administración.

#### UN CAMBIO DE ADMINISTRACIÓN, 1969-1970

Poco después de ocupar la subsecretaría, Podesta encargó a su ayudante principal, Richard L. Sinnott, la dirección del Programa de Oakland. Sinnott recuerda que: "en ese tiempo, teníamos compromisos por 30 millones de dólares y 7 millones de gastos. Congelamos los proyectos de Oakland y tratamos a cada uno como una nueva solicitud: el hangar, la terminal de la calle 7, el hotel. En cuanto al alcance de estos tres proyectos nos dio una base legal para proceder de esa manera".<sup>58</sup> Podesta, Sinnott y su personal decidieron llevar a cabo un examen cuidadoso de la totalidad del compromiso en Oakland. En varias ocasiones "hicieron visitas a Oakland que incluyeron al alcalde, los líderes de la comunidad, la gente negra y el puerto".<sup>59</sup> Los funcionarios de la ADE transmitieron a todos ellos el mensaje de que la agencia continuaría insistiendo en la creación de trabajos para los desempleados, como condición necesaria para obtener fondos.

Durante la mayor parte de 1969, los proyectos relativos a la terminal y al hangar se mantuvieron en estado latente, mientras la ADE estudiaba los problemas de estos proyectos y sus posibles resoluciones. (Asimismo, seguía habiendo en la agencia personas que defendían la opción de suspender los proyectos por completo.) Había que tomar decisiones sobre las siguientes medidas: ¿debería aprobar la ADE el plan del puerto, referente a la construcción de un restaurante giratorio en la terminal? ¿Debería la ADE convenir en un aumento del financiamiento destinado al hangar, a cambio de un convenio de empleo obligatorio con la World Airways? O bien, ¿debería la ADE rechazar la ampliación del presupuesto, en cualquier caso? ¿Qué plazos deberían fijarse para acatar las condiciones de la ADE?

<sup>58</sup> Entrevista con Richard L. Sinnott, 5 de agosto de 1970.

<sup>59</sup> *Ibidem*.

#### *Implementación: la Terminal de la Marina*

En septiembre de 1969, el puerto de Oakland aprobó una nueva política de acción afirmativa que comprometeía al puerto a contratar a un funcionario para que se encargara de la sección de igualdad en el empleo y que buscara candidatos, entre desempleados y subempleados, para ocupar puestos en el puerto, propusiera programas de capacitación, ayudara al puerto en la "búsqueda de normas realistas de empleo" y dirigiera programas de asesoramiento.<sup>60</sup> A principios de 1970, Joseph Barnett, especialista negro en empleos, fue designado para ocupar el nuevo puesto. Mientras la ADE consideraba el plan relativo al restaurante giratorio del puerto, se había logrado cierto avance, en 1969, en otras partes del proyecto de la terminal. En abril, la Marina retiró sus objeciones a la construcción propuesta, cuando el puerto convino en eliminar una grúa perjudicial.<sup>61</sup>

En junio se otorgó a la Umpqua Company de Oregon un contrato para rellenar y dragar la parte correspondiente al proyecto de la terminal. (El proceso de otorgamiento del contrato no careció de problemas. En dos ocasiones anteriores los abogados del puerto habían hecho ofertas de licitación. En el primer caso, surgió un problema a propósito de una enmienda de poca importancia que se había hecho al documento de licitación. En el segundo, la baja oferta presentada por Umpqua se había rechazado cuando se descubrió que la declaración de que no había ninguna contabulación no estaba fechada correctamente. Después de un prolongado trámite legal, se aprobó finalmente la oferta de la Umpqua.) El relleno y el dragado comenzaron a mediados de julio, más de tres años después del anuncio del proyecto.

A medida que transcurría el año, los nuevos jefes de la ADE empezaron a tener serias dudas de si se había obrado con buen juicio al aprobar la ya vieja solicitud del puerto, de construir un restaurante giratorio. Según observaron, podría ser un proyecto fantástico que haría aparecer a la ADE como extravagante.

<sup>60</sup> Declaración del Puerto de Oakland sobre la política de empleo, 8 de septiembre de 1969.

<sup>61</sup> Véase la carta del almirante Janney A. Frank Cirillo de la ADE, 7 de abril de 1969.

Los trabajos que se habían producido serían mal pagados. Por último, el concesionario propuesto tenía mediocres antecedentes en cuanto a contratación de minorías. Pero la ADE, bajo la dirección de Ross Davis, ya había resuelto aprobar el proyecto del restaurante giratorio. Si los nuevos jefes de la ADE querían cambiar la política de la agencia, ¿cómo justificarían tal decisión? Afortunadamente para quienes en la ADE se oponían a la construcción del restaurante, tenían a la mano una respuesta al dilema. Un funcionario federal describió esta situación como sigue: "Así es como salimos de la Fase 3. Efectivamente habíamos aprobado los planos finales y las especificaciones que se incluían. Pero sabíamos que habría una demasía, y grande, para la Fase 2 (la construcción de la terminal misma). Si la demasía era excesiva, el puerto tendría que pedir dinero a la Fase 3. Y eso fue lo que pasó. El restaurante fue abandonado en favor de otro plan".

El 11 de diciembre, el subsecretario Podesta escribió al puerto para informarle que la ADE había decidido no participar en el financiamiento del restaurante giratorio. Al día siguiente, el director ejecutivo del puerto, Ben Nutter, contestó a Podesta dándole por enterado de la decisión, pero también tuvo una petición que hacer:

Las ofertas para la construcción de la Fase II del proyecto de la Terminal Principal en la Calle 7 han excedido la cantidad presupuestada y aprobada por la ADE para esta fase del proyecto de construcción. En respuesta a su decisión, solicitamos que los 600 000 dólares más el 5%, o sea, 30 000, para contingencias en la construcción, presupuestado para la Fase III de la construcción del restaurante y de instalaciones públicas, queden a disposición de la Fase II de la construcción y que, por tanto, sirvan para reducir el exceso en que incurrimos para esta fase del proyecto.<sup>62</sup>

La ADE accedió a la solicitud. Al desviar los fondos del restaurante giratorio para cubrir una demasía en la construcción básica de la terminal, la agencia federal quedaba libre de su participación en una aventura embarazosa. Aún podría construirse el restaurante giratorio, del cual la ADE no sería responsable.

<sup>62</sup> Carta de Nutter a Podesta, 12 de diciembre de 1969.

A finales de diciembre, el puerto otorgó dos contratos de construcción para el proyecto de la terminal. La Ben C. Gerwick Company ganó un contrato por la cantidad de 2 152 543 dólares para construir muelles, y la Rothschild and Raffin, Inc., firmó un contrato por 776 000 dólares para construir caminos, un cobertizo para el tránsito de carga y obras de servicio público.<sup>63</sup>

En el curso del año siguiente empezó realmente la construcción, tanto tiempo esperada, de la terminal en la calle 7. Para el 1 de diciembre de 1970, la Oficina de Obras Públicas de la ADE informó que la terminal estaba "completa en un 78%". Todavía faltaban dos cobertizos de paso, la pavimentación de la calle 7 y el área de contenedores, así como la instalación de algunas alcantarillas.<sup>64</sup> Sin embargo, después de una larga espera de cuatro años y medio, una terminal de la Marina *estaba* en vías de construcción.

#### *Implementación: el hangar de la World Airways*

Pero si el proyecto de la Terminal de la Marina empezaba a dar señales de avance, tal no era el caso del proyecto más difícil de la ADE, o sea el hangar de la aerolínea. El 29 de agosto de 1969 el puerto solicitó que la ADE se apartara de su política establecida de efectuar una licitación competitiva en dos etapas (diseño y construcción), y permitiera al puerto negociar un contrato con una sola empresa, tanto para el diseño como para la construcción. La Oficina de Obras Públicas de la ADE sustentó un criterio confuso acerca de ese procedimiento, considerando que en él no habría "comprobantes ni balances" entre el diseñador y el constructor, si una firma hacía todo el trabajo. Además, la ADE quería revisar los planos finales antes de autorizar las licitaciones para la construcción.<sup>65</sup> La Oficina de Obras Públicas se expresó con franqueza al observar que algunas de sus dudas "provenían de la desilusión sufrida con respecto al puerto, y de la

<sup>63</sup> "6.9 millones de dólares para crear empleos en el Puerto de Oakland", *Oakland Tribune*, 25 de diciembre de 1969, p. 6.

<sup>64</sup> Información recibida de la Oficina de Obras Públicas de la ADE. Véase el cuadro V.1.

<sup>65</sup> Memorando de George Karras a Richard Sinnott, 13 de enero de 1970.

manera en la cual atrasó todas las cosas en los últimos tres años".<sup>66</sup> También en este caso se redactaron memorandos que exploraban la justificación de dar por terminado todo el proyecto.

A principios de 1970, los jefes de la ADE habían resuelto no suspender el proyecto en ese punto, sino adjuntar unas nuevas condiciones rigurosas para que continuara la ayuda al hangar. El 2 de febrero de 1970, el subsecretario delegado Simnott escribió a Ben Nutter para comunicarle que se había denegado la solicitud del puerto sobre la contratación del diseño y la construcción: "El programa de la ADE es de tal índole que debe responder con cierta prontitud y con cierto sentido a la población que tenemos en la mira. Este proyecto no ha pasado esa prueba. Por tanto, al llegar a esta etapa, no estamos dispuestos a convenir en un procedimiento de construcción que al parecer sugiere recortes y ahorro de tiempo, pero que hace aumentar la incertidumbre sobre la clase de instalación que se construirá, andando el tiempo".<sup>67</sup>

Aunque Simnott declaró que la ADE intentaba "cumplir con su compromiso", especificó que ese cumplimiento sólo se realzaría en determinadas condiciones: el costo de la construcción tendría que ser inferior a 9 550 000 dólares; debían satisfacerse las expectativas originales en cuanto al trabajo, los planos y las especificaciones finales—incluyendo el menor costo—tendrían que completarse para el 31 de diciembre de 1970. Simnott señaló que "cerca de cuatro años han transcurrido desde que fue aceptada esta oferta de concesiones y préstamos, y no podemos permitir que dicha oferta permanezca un tiempo indefinido". Hasta la fecha, esa era la línea más dura de la ADE.

Como respuesta a la demanda de la ADE de que el costo se recortara drásticamente, el puerto transfirió la asignación de Charles Luckman a los arquitectos e ingenieros (A/I) y la pasó a la firma de Strobel and Rongved, de Nueva York. La nueva empresa prometió diseñar "un Ford, no un Cadillac",<sup>68</sup> y propuso que las dimensiones del edificio del hangar se redujeran en un

<sup>66</sup> *Idem*.

<sup>67</sup> Carta de Simnott a Nutter, 12 de febrero de 1970.

<sup>68</sup> "Aprobada la Propuesta para Construir el Hangar para el Jumbo Jet", *Oakland Tribune*, 3 de julio de 1970, p. 18.

16%. Los planos y las especificaciones preliminares, remitidos a la ADE en junio de 1970, calculaban el costo en 9.2 millones de dólares, cantidad que se ajustaba bien a las guías de la ADE. Los planos y especificaciones preliminares fueron aprobados por la ADE el 30 de junio. A principios de julio, el comisionado del puerto aprobó el proyecto revisado, aunque el comisionado Robert Mortensen votó en contra de la propuesta, basándose en que no había ninguna garantía de que la ADE llegara a convenir en financiar el hangar. "No puedo actuar afirmativamente sólo por oídas", declaró Mortensen. "Después de tres años, no hay aún ninguna aprobación de la ADE, y ningún convenio sobre el empleo por parte de la World".<sup>69</sup> Después de un breve periodo de entusiasmo por los nuevos cálculos de un costo más bajo, los funcionarios de la ADE empezaron a dudar, al final del verano, si habían sido realistas.

Las intenciones de la World Airways respecto al empleo, siguieron siendo causa de controversia. John E. Corrigan, director de la Oficina de Oportunidades Iguales de la ADE, fue a Oakland a tratar de elaborar un aceptable plan de empleo con la World. El 15 de mayo, la línea aérea presentó un extenso documento, pero el personal de Corrigan descubrió varias fallas en él: el área geográfica considerada para contratar era el área de la Bahía del Este, no Oakland; no había programas concretos para la capacitación de minorías que ocuparan empleos profesionales; era inadecuada la especificación de las fuentes de contratación de minorías.<sup>70</sup>

No sólo se consideró que el programa de acción afirmativa de la World era inadecuado en sus planes de contratar minorías; los funcionarios federales criticaron también cómo trataba a las mujeres. Quentin S. Taylor, director de la sección de derechos civiles de la Agencia Federal de Aviación, escribió a Corrigan el 19 de junio: "Estoy sumamente preocupado por la declaración que aparece en la página 111 bajo el encabezado 'Asistencia para el Cuidado Infantil', según el cual las 'mujeres empleadas no figuran en los puestos de capacitación', lo cual parece una violación a las nuevas indicaciones, respecto al

<sup>69</sup> *Idem*.

<sup>70</sup> Críticas del personal incluidas en una carta de John E. Corrigan al general Howell M. Estes, Jr., vicepresidente de la World Airways, 2 de julio de 1970.

sexo, de la Oficina de Acatamiento de Contratos Federales (OFCC). No parece que el sexo sea una condición ocupacional de buena fe para obtener puestos que requieran capacitación en las industrias de aviación".<sup>71</sup> El abismo abierto entre la World Airways y la ADE no se estaba estrechando mucho cuatro años después de anunciado el proyecto del hangar ("clave" del programa de la ADE).

Aunque las relaciones entre la ADE y la World Airways siguieron siendo frías durante 1970, las que sostenían la World y el puerto llegaron a congelarse. Un encabezado del *Oakland Tribune* del 18 de noviembre anunciaba: "El Puerto, Dispuesto a Cancelar el Convenio en Disputa con la World Air". El artículo decía que "los comisionados del puerto de Oakland cancelarán los convenios de licencia de la World Airways con respecto al hangar y el espacio para oficinas, para hacer que la aerolínea entre en negociaciones sobre el aumento del pago de la renta... A esa acción emprendida ayer por la junta siguió un informe del puerto, los miembros de cuyo personal dijeron que no habían recibido ninguna respuesta de la World a una notificación enviada con un mes de anticipación, relativa a unos aumentos propuestos". El *Tribune* declaraba que uno de los proyectos de la World que resultarían afectados sería el hangar financiado por la ADE, que se había "discutido y diseñado durante tres años".<sup>72</sup> Por fin, en junio de 1971, si bien no se habían resuelto por completo las desavenencias entre el puerto y la World, el puerto concedió los contratos para la construcción del hangar.

#### *Iniciativas locales*

En diciembre de 1968, cuando Hugh Taylor llegó a la jefatura de la oficina de la ADE en Oakland, consideró que lo "más importante era el cumplimiento de lo prometido, antes de que se nos hagan nuevas promesas".<sup>73</sup> A finales de 1969, cuando estaban a punto de concederse los contratos para la construcción de la Terminal de la Marina, Taylor procuró cerciorarse de que

<sup>71</sup> Carta de Quentin S. Taylor a John E. Corrigan, 19 de junio de 1970.

<sup>72</sup> *Oakland Tribune*, 18 de noviembre de 1970.

<sup>73</sup> Entrevista con Hugh Taylor, 30 de noviembre de 1970.

los trabajos que implicaba esa obra se destinarían a trabajadores pertenecientes a minorías. Los lineamientos de la Oficina de Acatamiento de Contratos Federales requerían que se aprobaran planes de acción afirmativa con anterioridad a las licitaciones, así que Taylor y su ayudante, James Clark, decidieron aplicar esa cláusula para asegurar la contratación de minorías. Taylor observó "que esa guía es sólo un pedazo de papel; depende de lo que se haga para darle valor".<sup>74</sup>

A finales de 1969, los funcionarios de la ADE en Oakland comenzaron a organizar, junto con el puerto, el proceso de licitación. En una conferencia previa, celebrada el 14 de noviembre, Taylor y Corrigan, de la ADE —junto con un funcionario encargado de hacer cumplir las disposiciones de la OFCC—, operaron por obrar con severidad con los posibles contratistas. Los funcionarios federales explicaron que todas las licitaciones debían ir acompañadas de planes de acción afirmativa. El 25 de noviembre se abrió la licitación, y el 2 de diciembre se invitó a los licitadores a una conferencia previa al otorgamiento de contratos. En esa reunión, los representantes de la ADE informaron a los licitadores que la agencia federal estaba interesada en contratar minorías —empresas conjuntas con subcontratistas de minorías, y subcontratos con negocios minoritarios—. Todos los contratistas y subcontratistas generales tendrían que contar con programas de acción afirmativa, pues de lo contrario los pagos serían suspendidos por la ADE.

Después de examinar las licitaciones y los planes de acción afirmativa, la ADE decidió que la baja licitación en la parte del proyecto referente a los caminos y los cobertizos —Rothschild and Raffin, Inc.— no contenía una propuesta firme o suficientemente específica de acción afirmativa. Los funcionarios de la ADE en Oakland no aprobarían el otorgamiento de un contrato a Rothschild and Raffin, a menos que se llevaran a cabo cambios en el plan.

Bajo presión de la ADE, la Rothschild and Raffin elaboró un plan de acción afirmativo más específico que los que habían suscrito los anteriores beneficiarios de la ADE. La empresa contratante nombró a los subcontratistas de minorías con los cua-

<sup>74</sup> *Ibidem*.

les trabajaría, y fijó porcentajes específicos de los obreros de minorías que serían empleados. En una carta dirigida al puerto, la Rothschild and Raffin manifestó:

En cuanto a la pequeña excavación que va a hacerse para formar el paso inferior, proponemos que se utilice sólo a una mitad de hombres de minorías y, para lograrlo, necesitaremos la ayuda total de las Agencias Federales. Para el acarreo sugerimos el uso del *Soul Trucking*; los muros de contención serán obra de carpinteros predominantemente minoritarios y de obreros de Oakland. Asimismo, el paso inferior de concreto será enmarcado y colado por carpinteros y trabajadores de las minorías de Oakland. Hay un pequeño edificio para el cual hemos pedido a unos subcontratistas pertenecientes a minorías, Oliver Shavies y Archie Tademv, que hagan una propuesta. También les hemos pedido otra propuesta respecto a los cimientos del almacén. Adjuntamos copias de esas cartas... Tendremos a un obrero, perteneciente a una minoría de Oakland, como encargado del cronómetro y de los documentos relativos al trabajo. Anexamos una copia de la forma que habitualmente utilizamos para informar de lo relacionado con la composición de los grupos étnicos durante el proyecto. Asimismo, incluimos una proyección de la mano de obra en los diversos puntos del trabajo.<sup>75</sup>

Con referencia a la construcción de los cobertizos de tránsito, a la obra arquitectónica y a los paneles de los muros, la Rothschild and Raffin anunció que el trabajo se hará "utilizando una cuadrilla negra del área de Oakland".

Asimismo, se requirió a los posibles subcontratistas del proyecto que registrarán la cantidad y la raza de las personas que emplearán. Por ejemplo, la E. H. Morrill Company prometió que:

La composición de los trabajadores de la E. H. Morrill Co., en el trabajo del Puerto de Oakland, será como sigue:

Cuatro plomeros: 1 capataz; 1 jornalero negro; 1 aprendiz negro; 1 jornalero no minoritario; 3 obreros; 3 obreros de las minorías.

El Sr. Hess ha asegurado la cooperación del Local 444 de Plomeros.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> Carta de R. B. Rothschild al Puerto de Oakland, 16 de diciembre de 1969.

<sup>76</sup> Carta de David D. Nolan, abogado de E. H. Morrill Co., a Rothschild and Raffin, 15 de diciembre de 1969.

Los funcionarios de la ADE en Oakland necesitaban ahora de los contratistas algo más que una simple promesa "de tratar de esmerarse" en la contratación de minorías; los posibles beneficiarios del financiamiento de la ADE tenían que prometer ahora que emplearían a números determinados de trabajadores de las minorías.

Sin embargo, como lo señalaron constantemente los participantes de la ADE, es difícil poner en práctica los planes. Un funcionario de la agencia calculó que, para noviembre de 1970, se habían creado alrededor de 300 empleos de construcción en el proyecto de la terminal, aproximadamente el 60% de los cuales correspondía a obreros de las minorías. Pero añadió una advertencia: "Es decir, 60% en los días pico, siendo menor el porcentaje en los días de menos trabajo. Y de esas 300 ocupaciones, sólo cerca de 70 son para obreros calificados. Ahí está el centro de la lucha: ocupar puestos del personal permanente. Pueden contratar negros por breves periodos. Levándolos de un proyecto a otro, pero lo que nosotros queremos obtener son puestos permanentes. Los convenios que se pacten en lo futuro deberán tratar de garantizar ocupaciones permanentes para el personal de las compañías constructoras".

Aunque la ADE había decidido que suspendería los pagos en los casos de incumplimiento al presentar planes de acción afirmativa, los funcionarios de la ADE en Washington no estaban dispuestos a aplicar esas sanciones como sus colegas de Oakland. Así pues, a pesar de que los funcionarios de la ADE en Oakland habían logrado negociar muchos más convenios específicos de acción afirmativa referentes a la contratación de minorías, la implementación y la puesta en vigor de esos planes seguían planteando problemas en 1972.

Mientras fue representante de la ADE en Oakland, Taylor estuvo activo apoyando los proyectos de ayuda técnica destinados directamente a grupos minoritarios. En 1969 la ADE acordó una concesión de asistencia técnica por 94 000 dólares a un grupo mexicano-estadunidense para la planeación de un centro comunitario de habla española. Taylor y Clark, de la oficina de la ADE, también ayudaron a estimular la elaboración de un proyecto conjunto entre el HUD, la ADE y el Departamento del Trabajo (el programa "Prep"), que financía a una asociación de

contratistas minoritarios (General and Specialty Contractors Association), dedicada a restaurar casas ubicadas en el ghetto occidental de Oakland, y a capacitar a jóvenes de las minorías. En un proyecto separado, la ADE acordó hacer un donativo de 75 000 dólares, por 15 meses, a favor de dicha asociación de contratistas, para que se organizara y diera asistencia técnica a contratistas de grupos minoritarios.<sup>77</sup>

Aunque se lograron algunas ganancias concretas después de cinco años de actividad de la ADE en Oakland, el progreso fue lento. Un funcionario de la agencia expresó una preocupación continua de la ADE cuando expuso la necesidad de contar con un mecanismo de ayuda en la comunidad local: "Necesitamos actividades coercitivas; necesitamos gente que exija oportunidades de empleo. Pero estas demandas tienen que proceder de la comunidad local". En los primeros días del programa de la ADE en Oakland, los funcionarios federales habían supuesto que los grupos de la comunidad podrían presionar a los beneficiarios de la ayuda, para obligarlos a contratar minorías. Pero la naturaleza "no gremial y apolítica" del medio social de Oakland ha hecho que las fuentes de dicha presión hayan sido en gran parte inexistentes. Con el propósito de modificar esta situación, los funcionarios locales de la ADE han sostenido los esfuerzos de un comité *ad hoc* instituido para lograr el empleo de miembros de minorías en el centro cívico en la parte baja de la ciudad. La ADE espera perfeccionar, con el tiempo, un convenio de préstamo con una compañía hotelera que se incorporará al proyecto.

#### *Informe sobre el curso del trabajo: diciembre de 1970*

El 1 de diciembre de 1970, la Oficina de Obras Públicas de la ADE emitió un informe sobre la marcha de sus proyectos en Oakland. El cuadro III.2 muestra el estado de éstos en dinero desembolsado, construcciones terminadas y trabajos producidos en ese tiempo por los proyectos. Por su orden aparecen varias advertencias en relación con este cuadro. Los mil empleos reales

<sup>77</sup> Entrevista con Taylor.

enumerados en la obra de la Terminal de la Marina están comprometidos con la "operación de toda la terminal",<sup>78</sup> no precisamente con la tercera parte de la terminal que es financiada por la ADE. (Estos empleos se encuentran realmente en los otros dos tercios de la terminal, o sea en la parte que no corresponde a la ADE, ya terminada.) De los mil empleos, según calculó un representante de la agencia, 350 han sido para las minorías. La ADE se considera justificada al decir que dichos trabajos deben considerarlos inducidos por ella, pues sin la intervención de la ADE, el puerto no habría construido la terminal de la calle 7.

Los 30 empleos del parque industrial corresponden en su totalidad a la American Toy Company, y los 250 restantes, de la terminal de carga aérea, pertenecen a la Universal Airlines. Esta línea aérea se reubicó en la terminal de carga. Un funcionario de la ADE hizo notar que "la mayor parte de estos empleos no son nuevos". No fue posible contar con registros referentes al número de dichos empleos desempeñados por minorías. Un miembro de la ADE opinó que el camino de acceso constituye la clase de proyecto "que por sí misma no genera trabajos, pero que puede dar lugar a trabajos indirectos", los cuales son muy difíciles de evaluar.

La gráfica muestra algunas ganancias logradas en el periodo de 1968 a 1970; la construcción de la Terminal de la Marina estaba en marcha y terminada en un 78%; se había concluido el Centro de Salud en la parte Oeste de Oakland, y se habían creado 160 empleos, 150 de los cuales eran para miembros de las minorías. Un representante de la ADE estima que 65 de estos obreros procedían de las filas de los desempleados inveterados. (En el capítulo IV se describe la implementación del Centro de Salud del Oeste de Oakland.)

Así pues, se calculó que se crearon las cifras siguientes de empleos para minorías: 350 en la Terminal de la Marina y 150 en el Centro de Salud del Oeste de Oakland, para un total de 500. (No hemos podido obtener cifras correspondientes al número de trabajos para minorías, originados en la American Toy Company y en la Universal Airlines.) Además, la construcción de la Terminal de la Marina creó 180 empleos de construcción, aproximadamente.

<sup>78</sup> Información recibida de la Oficina de Obras Públicas, 8 de diciembre de 1970.

A finales de 1965, cinco años después del origen tan alentador del programa de la ADE en Oakland, se presentaron obstáculos aún mayores al alcance de la meta de la agencia, consistente en dar empleos a los desempleados inveterados del interior de la ciudad. La World Airways y la ADE todavía no acordaban un plan final para construir el hangar, del cual se suponía que crearía 1 200 empleos, constituyéndose así en la parte más importante del programa. Además, los programas de capacitación para ayudar a los desempleados inveterados a desempeñar sus ocupaciones se habían enredado en la maraña burocrática de las relaciones intergubernamentales y entre las agencias. Por último, en los proyectos ya concluidos (como el del parque industrial), o que estaban en construcción (como el de la Terminal de la Marina), la ADE no encontraba fácil hacer cumplir las demandas de empleo. (Para mayo de 1971, había terminado la construcción de la terminal y, finalmente en junio, se permitió firmar contratos para construir el hangar. Pero la cuestión de los empleos seguía en el futuro.)

Puede argüirse que si bien la ADE pasaba dificultades para la implementación de su programa de obras públicas, la agencia había deparado ciertos beneficios imprevistos, a largo plazo, a los pobres de Oakland. Por ejemplo, los funcionarios de la ADE en la ciudad contribuyeron al desarrollo del Centro de Industrialización de Oportunidades y de la Comisión de la Mano de Obra formada por el alcalde. Asimismo, los representantes de la agencia utilizaron dinero de la asistencia técnica para auxiliar a los contratistas de las minorías. Pero nos resultó difícil identificar aumentos imprevistos específicos de los empleos ocupados por miembros de minorías que se pueden atribuir a la ADE. Además, siempre se consideró que el esfuerzo dedicado a obras públicas era el alma del programa Oakland.

En su libro *Oakland's Not for Burning*, Amory Bradford describe la reacción de los miembros de la misión especial de la ADE en Oakland ante los anuncios del proyecto que fueron publicados el 29 de abril de 1966: "A medida que escuchábamos, todos los que habíamos estado trabajando en el proyecto experimentamos una gran sensación de alivio. Habíamos cumplido todo lo que se nos había asignado, y más, y lo habíamos

hecho a tiempo".<sup>79</sup> Las partidas aprobadas por el Congreso, el compromiso de la agencia con los fondos, la aprobación de proyectos y la aceptación del plan de empleo se habían llevado a cabo, en su totalidad, con rapidez y conforme al plan. Pero los "detalles técnicos" del financiamiento, de la construcción y de las relaciones con otras dependencias del gobierno —en combinación con las continuas desavenencias entre la ADE y sus posibles beneficiarios acerca de la política de empleo— habían producido constantes problemas durante cinco largos años. Cadenas de puntos de decisión no previstos, que requerían numerosas aclaraciones por parte de diversos participantes, habían dado pie a demoras frustrantes. El promotor "programa experimental" de 1966 se había convertido en un penoso ejemplo de los problemas de la implementación.

<sup>79</sup> Bradford, p. 124.

CUADRO III.2. Categoría de los proyectos de obras públicas en Oakland, California (1 de diciembre de 1970)

Proyecto ADE núm.	Descripción	Fondos de la ADE (en dólares)				Trabajos		Estado actual
		Aprobado		Desembolsado		Anticipados	Reales	
		Concesión	Préstamo	Concesión	Préstamo			
07-1-00046	Terminal marina. Calle 7	6 075 000	4 050 000	4 284 200	4 050 000	175	1 000	78% terminado; 2 cobertizos de tránsito, pavimento calle 7 y área de contenedores y algunas alcantarillas faltan por terminarse
07-1-00049	Parque industrial	1 260 000	840 000	962 521	700 000	420	30	100% completo
07-1-00050	Hangar de mantenimiento de aviones	6 390 000	4 260 000	0	675 000	1 276	N/D	Planes preliminares completos y en revisión por el consultor de la ADE
07-1-00051	Hangar para aviones pequeños	76 000	76 000	74 497	76 000	12	0	100% completo
07-1-00052	Terminal de carga aérea	244 000	184 000	219 000	184 000	20	250 (reubicados)	Trabajo terminado; el Puerto de Oakland y el contratista tienen un juicio pendiente por supuestas demoras por el contratista

CUADRO III.2. *Conclusión*

<i>Proyecto ADE núm.</i>	<i>Descripción</i>	<i>Fondos de la ADE (en dólares)</i>				<i>Trabajos</i>		<i>Estado actual</i>
		<i>Aprobado</i>		<i>Desembolsado</i>		<i>Antici- pados</i>	<i>Reales</i>	
		<i>Concesión</i>	<i>Préstamo</i>	<i>Concesión</i>	<i>Préstamo</i>			
07-1-00160	Camino de acceso	414 000	0	414 000	0	N/D	N/D	100% completo
07-1-00294	Torre de control de aviones	133 800	89 000	0	10 000	creación indirecta de trabajos	N/D	Diseño completo; un progreso mayor depende de la construcción del 07-1-00050
07-1-00541	Centro de Salud del Oeste de Oakland	765 000	765 000	742 451	737 208	130	160	100% completo, excepto por la transferencia de 2 parcelas de terreno. La ADE retiene los fondos para adquirir estas parcelas hasta que se efectúe la transferencia

FUENTE: Economic Development Administration, Office of Public Works.