

# La implementación de las políticas

Luis F. Aguilar Villanueva  
(editor)

Miguel Ángel Porrúa Grupo  
Editor

México, 2000

Área: Políticas públicas

ISBN 968-842-999-6

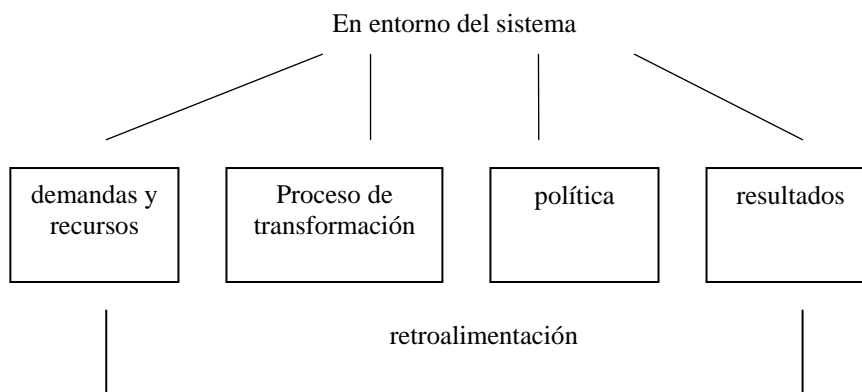
Este material se utiliza con fines  
exclusivamente didácticos

# 1. EL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS. UN MARCO CONCEPTUAL\*

DONALD S. VAN METER Y CARL E. VAN HORN

Los politólogos han comenzado a prestar cada vez más atención al estudio de las políticas públicas. Los temas que tratan y las metodologías que emplean reflejan la diversidad de sus intereses. Las grandes diferencias en la literatura de las políticas públicas dificultan la definición de su campo de estudio y hacen difícil lograr una visión coherente. Sin embargo, se puede poner un poco de orden en esta variada producción si se introduce un modelo sistémico de la ejecución de las políticas (véase la Figura 1)<sup>1</sup>. Este modelo identifica las relaciones que existen entre las distintas áreas de interés de los analistas, presta atención a los factores determinantes y a las consecuencias de las políticas públicas, y pone énfasis en la imperfecta correspondencia entre las políticas adoptadas y los servicios realmente ofrecidos.

Los componentes de este modelo son: 1) un ambiente que estimula el trabajo de los funcionarios de gobierno y que recibe, a su vez, los resultados de su trabajo; 2) las demandas y recursos que los estímulos del ambiente trasladan a quienes elaboran las políticas; 3) un proceso de transformación de las demandas y los recursos en políticas públicas, que incluye también las estructuras formales y los procedimientos gubernamentales; 4) las políticas que representan las metas formales, las intenciones o las declaraciones de los funcionarios gubernamentales; 5) los resultados de la política tal y como en realidad se ofrecen al público; y 6) la retroalimentación que la ejecución y los resultados de las políticas inducen en el ambiente y que se transmite de vuelta al proceso de conversión en forma de nuevas demandas y recursos.



**Figura 1.** *El sistema de ejecución de las políticas*

En muchos sentidos, este marco conceptual difiere poco de otras adaptaciones del modelo original de sistema político, elaborado inicialmente por D. Easton.<sup>2</sup> Su rasgo distintivo consiste en proponer que “política” (*policy*) y “desempeño” (*performance*) sean consideradas como categorías diferentes.

Algunos rasgos del sistema de ejecución de las políticas han sido estudiados con mayor profundidad que otros. Durante el último cuarto de siglo se ha hecho un esfuerzo desproporcionado para analizar la naturaleza de los problemas económicos y sociales, la manera como se formaban las demandas de intervención gubernamental y los procesos de elaboración de las políticas. Más recientemente los analistas políticos han dirigido su atención a los impactos o efectos que tienen las políticas en la gente y en los problemas que pretendían resolver.

\* Publicado originalmente con el título “The Policy Implementation Process. A conceptual Framework”, en *Administration & Society*, vol. 6, no. 4, 1975, pp. 445-488. Traducción al español de Gloria Elena Bernal.

<sup>1</sup> El modelo del sistema de ejecución de políticas fue creado inicialmente por Sharkansky (1972) y se utiliza como un marco de análisis en Sharkansky y Van Meter (1975).

<sup>2</sup> El trabajo teórico que se cita con mayor frecuencia en relación con el enfoque sistemático aplicado a la ciencia política, es el de Easton (1965).

La atención a los factores determinantes y a las consecuencias de las políticas públicas nos ha hecho comprender mucho mejor el proceso de la política. Sin embargo, ninguno de los enfoques nos explica cómo es que las decisiones políticas se transforman en servicios públicos. Nos dicen muy poco sobre la aplicación o implementación de las políticas públicas. En pocas palabras, no han prestado atención suficiente al vínculo entre la política y su realización. Una cosa es examinar los factores que determinan las decisiones políticas e identificar los impactos o consecuencias de éstas, y otra muy diferente es elaborar explicaciones sobre las consecuencias observadas.

El propósito de este ensayo es explorar el proceso de implementación de las políticas. Con este fin, definimos el concepto de implementación y revisamos la bibliografía existente, tratando de averiguar si el conocimiento alcanzado podría ayudarnos a una mejor conceptualización del proceso. Presentamos un modelo que puede ser útil para analizar la implementación de las políticas, sea que se trate de una sola organización o de muchas.

### *Para una definición de la implementación de las políticas.*

En la bibliografía existente se encuentran diversos significados del concepto de implementación a menudo incompatibles.<sup>3</sup> Nuestra definición es explícita: la implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos. A estas acciones pertenecen tanto los esfuerzos momentáneos por traducir las decisiones en propuestas operativas, como los esfuerzos prolongados para realizar los cambios, grandes y pequeños, ordenados por las decisiones políticas. Williams (1971: 144) lo expresa de manera sucinta:

En su forma más general, una investigación sobre la implementación... pretende establecer si una organización es capaz de conjuntar recursos humanos y materiales en una unidad organizativa coherente y si puede motivar a los operadores de manera tal, que sean capaces de llevar a cabo los objetivos explícitos de la organización.

Debemos insistir en que la fase de implementación no comienza sino hasta después de que las decisiones previas han establecido (o identificado) los objetivos y las metas. De igual forma, la implementación tiene lugar sólo después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados (o, en su caso, después de la emisión de un fallo judicial y de su correspondiente decreto). Como dicen Pressman y Wildavsky (1973: XIV): “Después de todo, el mundo está lleno de propuestas políticas fallidas. No puede terminarse lo que no se ha iniciado. La ausencia de implementación no debería atribuirse a un fracaso en el momento del arranque, sino a la incapacidad de seguir adelante”. Por lo tanto, el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que se realicen o no los objetivos de la política.

Establecemos una clara distinción entre la implementación de la política, la ejecución o desempeño, y lo que generalmente se denomina impacto de la política. Éstos son conceptos diferentes aunque estén interrelacionados. El estudio del impacto se ocupa de las consecuencias de las decisiones políticas. ¿Cambian las prácticas de oración en las escuelas como resultado de una decisión de la Suprema Corte? ¿Mejoran sus habilidades para la lectura o para las matemáticas los niños en desventaja a causa de la aplicación de un programa educativo innovador? Al concentrarse en las actividades que inciden en la prestación de servicios públicos (es decir, en el desempeño), el estudio de la implementación destaca una de las fuerzas que van a determinar el impacto de las políticas. De ahí que, como observa Dolbeare (1974), los estudios sobre el impacto por lo regular preguntan “¿qué ocurrió?”, en tanto que los estudios sobre la implementación preguntan “¿por qué ocurrió de esta manera?”.

No estamos sosteniendo que el estudio de la implementación de las políticas sea capaz de resolver los problemas relacionados con el impacto “real” (por ejemplo, si la educación compensatoria tiene efectos benéficos o no). Nuestro modelo y la investigación que de él se deriva, no están diseñados para medir ni para explicar los resultados finales de las políticas gubernamentales, sino para medir y explicar lo que preferimos llamar desempeño del programa (es decir, el grado de cumplimiento real de la prestación de los servicios

---

<sup>3</sup> Examínese, por ejemplo, las distintas interpretaciones del concepto de implementación implícitas en Pressman y Wildavsky (1973), Smith (1973), Lazin (1973), Bunker (1972), Derthick (1972), Gross *et al.* (1971) y Dolbeare y Hammond (1971). Véase también los siguientes estudios, en los que se utilizan diversos conceptos para examinar el concepto de la implementación: Jones (1970), Gergen (1968), Gross (1966) y Dror (1968).

propuestos). Reconocemos que algunos servicios pueden llegar efectivamente a su destino sin tener ningún impacto sustancial en el problema que se supone atiende la política. Puede darse el caso de que una política sea puesta en práctica con gran eficiencia y que, a pesar de ello, no logre un impacto sustancial, sea porque fue erróneamente concebida o porque sucedieron circunstancias imprevistas. En consecuencia, el buen desempeño del programa es una condición necesaria pero no suficiente para la obtención de resultados finales positivos.

### *El estudio de la implementación*

En la actualidad sabemos relativamente poco sobre el proceso de implementación de las políticas. Ésta es una deficiencia desafortunada en nuestra concepción del proceso de la política y puede conducir a quienes elaboran las políticas a conclusiones desafortunadas. Cuando se enfrentan con un programa fallido, muchos observadores tienden a atribuir el fracaso a una planeación insuficiente o a la inadecuación del programa mismo. Esta imputación es a menudo injustificada. Al observar las políticas sociales de la Gran Sociedad, Levine (1968: 86) concluía que la mayor parte del problema de la Guerra contra la Pobreza, había sido resultado “no tanto de la naturaleza de los programas, cuanto de las dificultades de su administración”. Señalando la posible brecha entre las intenciones y las declaraciones de los funcionarios (las políticas), por un lado, y la prestación de servicios públicos (desempeño), por el otro. Dolbeare y Hammond (1971: 149) afirmaban que:

... en realidad es muy poco lo que las palabras contenidas en una decisión o en una ley pueden determinar por sí mismas y que enunciar cualquier política es apenas el primer momento de todo un proceso crucial en el que se determina lo que ocurrirá y quiénes serán los afectados positiva o negativamente por lo que ocurrirá. Comprender esta etapa posterior es esencial para entender cabalmente la política.

De esta manera, el estudio de la implementación añade una nueva dimensión al análisis de las políticas. Ofrece al estudioso y al responsable de las políticas un punto de vista diferente sobre la manera en que el sistema logra, o no, convertir los grandes objetivos generales de las políticas en servicios públicos concretos y significativos.

¿Por qué sabemos tan poco acerca de los problemas de la implementación de las políticas? Si es tan importante este proceso, ¿por qué no se han hecho mayores esfuerzos por descubrir sus características fundamentales? Este descuido obedece, en parte, a la suposición ingenua, implícita en muchos estudios, “una vez que una política ha sido adoptada por un gobierno, ésta será llevada a cabo y sus resultados coincidirán en gran medida con las expectativas de quienes elaboraron la política”. (Smith, 1973: 197-198). Así pues, se presupone que el proceso de implementación consiste en una serie de decisiones e interacciones tan triviales, que no merecen la atención de los académicos, interesados en cuestiones más elevadas. La implementación es engañosamente sencilla, no parece implicar ninguna cuestión de fundamental importancia. Con frecuencia se considera que la mayoría de los problemas políticos cruciales han sido ya resueltos por las decisiones previas de los ejecutivos, legisladores y jueces.

En segundo lugar, es posible que el desarrollo del Sistema de Presupuestación por Programas, la técnica analítica más importante de la década de los sesenta, haya inducido a los analistas políticos a ignorar los problemas de la implementación. La presupuestación por programas concentraba la atención en la selección de los métodos más adecuados para lograr los objetivos y metas previamente establecidos, al poner el mayor énfasis en las decisiones de la cúpula del gobierno, en detrimento de los peldaños inferiores de la jerarquía, ubicados en las dependencias encargadas de la implementación. El interés de la presupuestación por programas en mejorar los fundamentos de la elaboración de las políticas dejaba de lado los problemas que tenían que ver con la prestación directa de los servicios públicos. Como señala Williams (1971: 139), la presupuestación por programas subraya la importancia de los objetivos de los programas y de los medios alternativos para lograrlos, pero no presta una atención cuidadosa a la implementación u operación de los programas públicos.

En tercer lugar, la dificultad misma que entraña la tarea ha desalentado el estudio detallado del proceso de implementación de las políticas. Los problemas de la implementación son complejos y los académicos han sido disuadidos a menudo de su estudio por consideraciones metodológicas. El análisis del proceso de implementación plantea serios problemas para establecer sus límites respecto del estudio de la formulación de las políticas. Con frecuencia resulta difícil identificar los actores más relevantes. Por

añadida, muchas de las variables que deben tomarse en cuenta para llevar a término cualquier estudio sobre implementación son de medición muy difícil o imposible. A diferencia de lo que sucede en las arenas legislativa y judicial, en donde los votos suelen registrarse, es difícil aislar las decisiones que se toman en un contexto administrativo. Por último, un análisis completo de la implementación exige que se preste atención a una multiplicidad de acciones durante periodos prolongados, lo cual supone un enorme despliegue de tiempo y recursos.

Esto no quiere decir que el proceso de implementación haya sido ignorado por quienes elaboran las políticas ni por los analistas, ni tampoco significa que los obstáculos mencionados sean insuperables. Los responsables de la elaboración de las políticas sí han puesto atención a los problemas de la implementación, quizá como consecuencia de los resultados frustrantes de los programas sociales de la Gran Sociedad. Algunas de las publicaciones más importantes sobre implementación de las políticas son: el estudio de Kaufman (1960) sobre el Servicio Forestal de los Estados Unidos; el examen que hace Bailey y Mosher (1968) de la administración de la Ley de Educación Elemental y Secundaria de 1965; el análisis de Derthick (1970) sobre los programas federales de subvención de fondos; el examen de Gross y asociados (1971) sobre la innovación planificada en las organizaciones; el estudio de Berke y Kirst (1972) sobre el apoyo federal a los programas educativos; el análisis que hace Derthick (1972) del intento de la administración Johnson por crear comunidades nuevas en terrenos federales ubicados en áreas metropolitanas en decadencia, y el desarrollo comunitario de la ciudad de Oakland. Éstos y otros estudios han permitido identificar algunos de los factores que contribuyen a una mejor comprensión del proceso de implementación de las políticas.

Sin embargo, a pesar de la gran cantidad de información que nos aportan, la contribución de estos estudios es limitada debido a su carencia de una perspectiva teórica definida. Hasta la fecha, ninguno ha propuesto un marco teórico en relación con el cual pueda examinarse la implementación de las políticas. Sin un marco de esa naturaleza, resulta muy difícil aplicar nuestra comprensión del proceso a otras áreas de políticas en distintos contextos jurisdiccionales. Los escasos esfuerzos que se han hecho (Smith, 1973; Bunker, 1972) por elaborar tal perspectiva han sido muy poco satisfactorios. Por ejemplo, Smith afirma que la implementación constituye un problema exclusivo de las naciones del Tercer Mundo, en las que los intereses privados pretenden impedir que una burocracia asediada implemente las políticas públicas. El mismo autor (1973: 199) argumenta que esa situación se presenta en muy raras ocasiones en las sociedades occidentales del Primer Mundo. Obviamente, es muy difícil sustentar esta opinión, puesto que los problemas que entraña la implementación son igualmente profundos en las naciones desarrolladas, porque son propios de las organizaciones complejas.

### *Los fundamentos de una perspectiva teórica*

En su estudio sobre el Proyecto para el Desarrollo Económico de la Ciudad de Oakland (*Economic Development Administration's Oakland Project*), Pressman y Wildavsky (1973: 166) anotan:

Existe (o debe existir) en las ciencias sociales una gran cantidad de estudios sobre implementación; por lo menos eso nos ha dicho mucha gente... Debe estar por ahí, debería estar por ahí, pero en realidad no está. En este caso parece haber una suerte de ilusión semántica en operación, ya que se considera que virtualmente todo lo que se ha hecho en la administración pública debería tener, en cierta medida, alguna vinculación con la implementación... Sin embargo, con excepción de los escasos estudios mencionados a lo largo de este libro, no hemos podido encontrar ningún trabajo analítico significativo que trate ese tema.

Aunque compartimos la preocupación de Pressman y Wildavsky respecto a que no se ha dado suficiente atención a la cuestión de la implementación de las políticas, pensamos que su crítica a la bibliografía es innecesariamente áspera y limitada. Nosotros sostenemos, sencillamente, que existe una rica herencia proveniente de las ciencias sociales, frecuentemente ignorada por quienes se proponen estudiar el proceso de implementación de las políticas. Contamos con trabajos teóricos y empíricos en diversas áreas disciplinarias, incluyendo la sociología, la administración pública, la psicología social y la ciencia política. Apesar de que la mayor parte de esos estudios no analiza expresamente el proceso de implementación de las políticas, una revisión cuidadosa nos demostraría que no necesitamos gran imaginación para percatarnos de su importancia para la comprensión de ese proceso.

Nuestro marco teórico muestra la influencia de tres grupos de estudios que pueden dividirse en las siguientes categorías: 1) la teoría de la organización –más específicamente los trabajos sobre el control y el

cambio en las organizaciones (innovación); 2) el impacto de las políticas públicas, particularmente el de las decisiones judiciales; y 3) algunos estudios selectos sobre relaciones intergubernamentales. La tarea de esta sección consiste en delinear las aportaciones que se han producido en esos campos de estudio. Se dará atención especial a los escritos sobre el cambio y el control en las organizaciones, ya que consideramos que son las que ofrecen las mayores contribuciones teóricas y las que han sido ignoradas habitualmente por quienes estudian el proceso de implementación de las políticas.

Los estudios de la teoría de las organizaciones, han tratado ampliamente el tema del cambio (Bennis, 1966; Downs, 1967; Gross, 1971; Katz y Kahn, 1966). Un análisis penetrante de este tipo es el de Kaufman (1971), que estudia los diversos impedimentos para la innovación en la estructura y acción de las organizaciones. Examina varios factores (como las limitaciones de recursos, los costos irrecuperables, los beneficios colectivos de la estabilidad, los costos psíquicos y la acumulación de restricciones oficiales y no oficiales sobre el comportamiento) que “tienden a mantener a las organizaciones haciendo lo que habían estado haciendo en el pasado reciente, y haciéndolo en la misma forma en la que lo habían venido haciendo” (Kaufman, 1971: 39). Kaufman reconoce las múltiples ventajas de la estabilidad y trata de identificar las fuerzas que conducen al cambio en las organizaciones, tanto las que se presentan involuntariamente como las intencionales. A pesar de ello, el autor no puede menos que llegar a la conclusión de que la mayoría de las organizaciones “son prisioneras del presente y se muestran generalmente incapaces de cambiar el futuro que las amenaza con la destrucción si no se transforman” (Kaufman, 1971: 40).

El control en las organizaciones también ha sido tema frecuente de investigación. Su relevancia para el problema de la implementación puede identificarse en varias de las definiciones que se encuentran en la bibliografía. Por ejemplo, Wilensky (1967: 3) define el control como “el problema de lograr que se efectúe el trabajo y el de asegurar el cumplimiento de las reglas de la organización”. Anthony (1965: 17), define el “control gerencial” como “el proceso mediante el que los directivos aseguran la obtención de los recursos y su uso eficaz y eficiente en favor del cumplimiento de los objetivos de la organización”. Finalmente Etzioni (1964: 68), define el control en las organizaciones como un proceso cuyo propósito es “asegurar que las reglas sean obedecidas y las órdenes cumplidas”.

Se han utilizado diversas denominaciones para el análisis de este aspecto de la vida de las organizaciones. El control ha sido discutido destacando los elementos de liderazgo, coordinación, jerarquía, relaciones humanas, democracia, incentivos y acatamiento. Para nuestros propósitos, este último concepto es el más útil. El acatamiento puede ser visto como un caso especial en el estudio de la implementación – generalmente relacionado con la obediencia o desobediencia específica a una ley o directriz. Los estudios sobre el proceso mediante el que se obtiene o se elude el acatamiento, arrojan luz sobre el problema de la implementación de políticas complejas en sistemas políticos fragmentados.

En *A Comparative Analysis of Complex Organizations* (1961), Etzioni utiliza el concepto de acatamiento como una base para la comparación de las organizaciones. Efectivamente, este elemento permite comparar muchas de las características de las organizaciones complejas: las metas que persiguen, sus estructuras, sus mecanismos de motivación, el poder y la interacción que ejercen sus élites, el nivel y los tipos de consenso que logran y sus sistemas de comunicación y de socialización. Un rasgo central de la tesis de Etzioni es la idea de que distintos tipos de organizaciones requieren distintos sistemas de acatamiento y obediencia. Por ejemplo, cuando los miembros de una organización se encuentran enemistados y tienen una actitud hostil frente a la organización, el poder *coactivo* –es decir, la aplicación o la amenaza de aplicación de sanciones punitivas– puede ser necesario para conseguir la adhesión a las reglas y objetivos de la organización. Cuando la mayoría de los participantes tienen actitudes positivas y están muy comprometidos con los objetivos y las metas de la organización, el acatamiento puede obtenerse mediante el uso del poder *normativo* –la asignación y manipulación de recompensas y privaciones simbólicas. Por último, cuando los participantes no muestran actitudes intensamente favorables hacia la organización y cuando su participación depende de los costos y beneficios percibidos. El medio que con mayor probabilidad permitirá lograr el acatamiento, es el uso del poder *remunerativo*, es decir, la distribución de recursos materiales tales como salarios, comisiones, ganancias adicionales y servicios.

Un aspecto esencial del pensamiento de Etzioni y de las discusiones sobre el control es la relación entre superiores y subordinados en las organizaciones complejas. La interpretación weberiana clásica de esta relación sostiene que el papel ideal de los subordinados consiste en implementar fielmente las decisiones de sus superiores. Las políticas se elaboran en los más altos niveles; posteriormente son ejecutadas por participantes de nivel inferior cuya discrecionalidad está severamente restringida. (El “tipo ideal” clásico ha sido descrito por Max Weber en sus estudios sobre la “dominación racional” o “legal-burocrática”). A pesar de que esta interpretación ha sido aceptada ampliamente, la mayoría de las organizaciones se desvían considerablemente de ella. Numerosos estudios han demostrado que los operadores de los niveles inferiores,

como los ayudantes en hospitales psiquiátricos (Scheff, 1961), los trabajadores de mantenimiento en las fábricas (Crozier, 1964) y los reclusos en las prisiones (Sykes, 1961), pueden ejercer poder y, consecuentemente, afectar el desempeño de las organizaciones complejas.

Con frecuencia, se descartan estos casos en calidad de excepciones a la regla. Mechanic (1962) propone, por el contrario, que sean considerados como manifestaciones de un patrón general. Al adquirir control sobre personas, información y medios, los operadores de los niveles inferiores pueden ejercer un considerable margen de poder que no corresponde con el asignado a sus posiciones formales dentro de la organización. Este autor sostiene (1962: 351) que, “en cierto sentido, las organizaciones están permanentemente a merced de sus operadores de los niveles inferiores”. Reconociendo que el control jerárquico nunca es perfecto y que los encargados de la implementación de las políticas pueden tener mucho poder, Baum (1974) construyó una teoría sobre el impacto judicial, contraria a la interpretación tradicional de la jerarquía en las organizaciones. Baum propone que “en lugar de considerar como una anomalía el poder que pudieran poseer los agentes de los niveles inferiores, podríamos comenzar por presuponer que son ellos quienes de hecho determinan el contenido de las políticas que llevan a cabo”. Baum acepta que esta premisa no puede, tal vez, sostenerse empíricamente, pero afirma que su uso “nos permite descubrir las fuerzas que contrarrestan la autonomía, en vez de darlas por sentado”. (Baum 1974: 6).

El poder que tienen los participantes de nivel inferior en las organizaciones aumenta a causa de las actividades de sus superiores, quienes suelen tener muy poco conocimiento de lo que sus subordinados hacen. Por eso, la supervisión del comportamiento de los subordinados, resulta ser una cuestión muy importante en el estudio de las organizaciones complejas. Existen muchos mecanismos mediante los cuales los superiores se mantienen informados sobre las actividades operativas, entre éstos destacan los informes, las inspecciones, los contactos personales y las investigaciones formales. Sin embargo, como lo revela el estudio de Kaufman (1973), los sistemas de retroalimentación administrativa suelen ser inadecuados y es frecuente que los superiores no quieran saber nada sobre las actividades operativas. Sólo se logrará incrementar el nivel de acatamiento por parte de los subordinados, si se otorgan superiores accesibles. (Para una discusión más completa sobre este asunto, consúltese: Kaufman, 1960; Dow, 1967: cap. 12; Wilensky, 1967).

La bibliografía sobre el impacto de las decisiones judiciales, tiene también mucho que aportar al diseño de una teoría sobre la implementación de las políticas. Hasta la fecha, la mayoría de los estudiosos del impacto judicial se han dedicado más a la investigación empírica que al desarrollo teórico. Sin embargo, algunos han enumerado variables que podrían servir para explicar sus observaciones y otros han elaborado teorías parciales sobre el impacto judicial<sup>4</sup>. Tomando como base la teoría de la relación entre superiores (la Suprema Corte y los tribunales de apelación) y subordinados (juzgados y agencias administrativas), Krislov (1965) postula que los subordinados aceptan y acatan las directrices de los superiores, cuando existen los incentivos para obedecer. Krislov identifica tres áreas de posible motivación a favor del acatamiento –los beneficios personales, psicológicos y colectivos– y argumenta que:

el acatamiento alcanza su mayor nivel cuando las ventajas personales son las mayores posibles, cuando los mecanismos de sanción contra la oposición son contundentes y severos, y cuando la legitimidad de la autoridad que imparte los incentivos y sanciones es conocida. A la inversa, el acatamiento estará en su punto más bajo cuando todas las ventajas individuales favorezcan el surgimiento de actitudes de oposición, cuando las sanciones de la organización sean indulgentes y –aún más importante– cuando la aplicación sea errática y la legitimidad de la más alta autoridad esté en duda (Krislov, 1965: 136).<sup>5</sup>

Otro estudio importante, en relación con nuestros propósitos, es el análisis de Dolbeare y Hammond (1971) sobre el impacto de las decisiones de la Suprema Corte de los Estados Unidos en las prácticas de oración en las escuelas. Los autores identifican cuatro categorías de actores que moldean la respuesta a las resoluciones de las cortes: la naturaleza de la decisión, los mecanismos y procedimientos institucionales, el contexto político-cultural y los intereses, prioridades, preferencias y comportamiento de los actores políticos. Al hacer este planteamiento señala (1971: 134) que “categorías similares o análogas pueden aplicarse a otros tipos de políticas generadas por otras instituciones del gobierno nacional”.

<sup>4</sup> Como ejemplos, véanse los siguientes textos: Wasby (1970), Johnson (1967), Petrick (1968), Dolbeare y Hammond (1971), Grossman (1970), Brown y Stover (1974).

<sup>5</sup> El trabajo de Krislov se basa en los estudios de Barnard (1938), March y Simon (1958), Blau y Scott (1962). Para ver cómo se ha desarrollado recientemente estas nociones, véase Baum (1974).

Por último, existen varios estudios acerca de las relaciones intergubernamentales, que tratan directamente el problema de la implementación y que permiten identificar los problemas de las relaciones en y entre las organizaciones. Algunos de esos estudios son los de Bailey y Mosher (1968), Sundquist (1969), Derthick (1970, 1972), Pressman y Wildavsky (1973). Estas obras ofrecen diversas perspectivas sobre los conflictos entre funcionarios nacionales, estatales y locales, y señalan la interdependencia de los funcionarios públicos en todos los niveles del gobierno. Además, y esto es lo más importante, identifican los factores que perturban el proceso de implementación en organizaciones que no están ni bien integradas ni autocontenidas. Por ello, insisten en la autonomía de los subordinados, tanto por lo que se refiere al tratamiento de los asuntos internos como al de los interorganizacionales.

### *Una perspectiva teórica*

El punto de partida más apropiado para la elaboración de nuestro marco teórico, es la política misma que establece los objetivos y las metas. Es aquí donde comienza el proceso de implementación. Siguiendo a Lowi (1964) y a Froman (1968), entendemos que el proceso de implementación variará de acuerdo con las características de la política a ponerse en práctica. A diferentes tipos de decisión, corresponderán determinados procesos, estructuras y relaciones entre los factores que influyen en la ejecución de la política pública.

Clasificaremos las políticas de acuerdo con dos características distintivas: la magnitud del cambio requerido y el grado de consenso en torno de las metas por parte de los participantes en el proceso de implementación. El elemento del cambio es importante por lo menos por dos razones. La primera, es que la implementación estará condicionada por el grado en que la política a implementar difiera de políticas anteriores. Como sugieren diversos autores (Braybrooke y Lindblom 1963; Lindblom, 1965; Wildavsky, 1974), los cambios graduales acumulativos tienen mayor posibilidad de producir respuestas positivas que los cambios drásticos. En ese mismo sentido, Derthick (1970: 63) afirma que la respuesta de los gobiernos estatales a las iniciativas federales “depende en parte de si la subvención está destinada a alguna actividad en la que ellos ya estaban involucrados o no”.

La segunda razón es que el proceso de implementación es influido por la magnitud del cambio requerido en las organizaciones. El análisis de Kaufman (1971) sugiere que es más probable que la implementación sea efectiva cuando no se le exige a la dependencia pública responsable ninguna reorganización drástica. Esta opinión es reforzada por la argumentación de Levine (1968) en el sentido de que muchos de los errores de los programas sociales de la Gran Sociedad, durante la administración Johnson, fueron resultado de las ingentes demandas que se plantearon a las estructuras y a los procedimientos administrativos vigentes. Será más difícil poner en práctica aquellas políticas que obligan a cambios profundos de las relaciones entre los participantes durante la implementación, que aquellas otras que demandan únicamente cambios marginales en las relaciones establecidas.

El otro rasgo crítico de la política es el grado de conflicto o consenso en torno a sus objetivos y metas. ¿Hasta qué punto concuerdan los funcionarios responsables respecto a las metas del programa? Dolbeare y Hammond (1971: 137-138) insinúan la importancia que para un programa puede tener el conflicto en torno a las metas, cuando sugieren que “las posiciones valorativas de funcionarios y líderes... pueden ser determinantes para el resultado final de la política”.

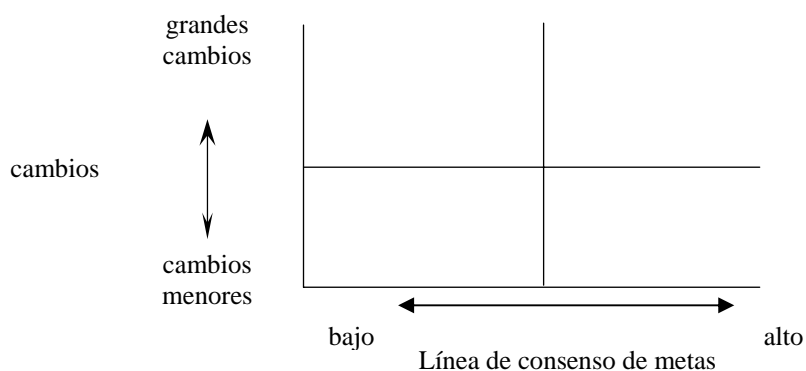
Al hacer una revisión de la bibliografía sobre el cambio programado en las organizaciones, Gross y asociados (1971: 24-29) identifican varios de los factores que condicionan el consenso en torno a las metas y que, por esa vía, afectan a la implementación misma. Uno de esos factores es la medida en la que los subordinados –o los responsables de la implementación– han participado en la elaboración de la decisión política. El estudio bibliográfico descubre que existen razones para sostener las siguientes afirmaciones:

- 1) la participación favorece el surgimiento de un buen espíritu de equipo entre el personal, y un buen espíritu es una condición necesaria para que la implementación tenga éxito; 2) la participación permite que haya mayor compromiso, y un alto grado de compromiso es necesario para realizar el cambio; 3) la participación permite comprender mejor las razones para introducir una innovación dada, y una mayor claridad es requisito indispensable para la implementación; 4) tomando en consideración el postulado de la resistencia básica al cambio, puede afirmarse que la participación permitirá reducir la resistencia inicial y, en consecuencia, facilitará el éxito en la implementación; y 5) los subordinados tenderán a oponerse a cualquier innovación, cuando ésta haya sido puesta en marcha por iniciativa exclusiva de los superiores.



Sin embargo, no se puede sostener que la participación de los subordinados en la elaboración de las decisiones necesariamente redunde en el consenso en torno a las metas. Tampoco puede concluirse que se eliminarán los problemas inherentes a la implementación una vez alcanzado el consenso en torno a las metas.

La combinación de estos dos rasgos permite elaborar una tipología de las políticas públicas como la que se muestra en la Figura 2. No es sorprendente que la mayoría de las políticas se localicen en las categorías “grandes cambios/consenso bajo” y “cambios menores/consenso alto”. Los programas que requieren grandes cambios ocasionan frecuentemente conflictos en torno a las metas por parte de los actores principales, en tanto que el consenso en torno a las metas suele ser muy alto cuando se exigen bajos niveles de cambio. Las políticas correspondientes a la categoría de “grandes cambios/consenso bajo” evolucionan en medio de prolongadas controversias; éste ha sido el caso de la Ley sobre Educación Elemental y Secundaria de 1965, de la Ley de Oportunidad Económica de 1964, de la legislación sobre Atención Médica de 1965, de las reformas fiscales más importantes, de las reformas radicales de las estructuras burocráticas y del transporte diario de escolares.



**Figura 2.** Dimensiones de evolución en la implementación de políticas

En contraste, las pugnas que provocan las políticas correspondientes a la categoría de “cambios menores/consenso alto” son menos graves. Este tipo de políticas corresponde al incrementalismo, un enfoque que estipula que las decisiones políticas en curso dependen en gran medida de las decisiones previas. Por definición, las políticas incrementales desalientan la controversia recurriendo a la estrategia de desviarse en muy pequeña medida de la ruta trazada por los arreglos y prácticas anteriormente establecidos (Braybrooke y Lindblom, 1963; Wildavsky, 1974).

Estos dos tipos de políticas caracterizan al sistema político norteamericano. Sin embargo, también suelen encontrarse excepciones a este patrón. Aunque las políticas adoptadas inmediatamente después del ataque a Pearl Harbor, en 1941, estipulaban grandes cambios (las fábricas fueron reestructuradas para producir armamento y se introdujo el racionamiento de bienes escasos y de materias primas), había un amplio consenso respecto a la pertinencia de tales acciones. El programa espacial y el Cuerpo de Paz son otros ejemplos de políticas de “grandes cambios/consenso alto”. Por último, a pesar de que el consenso suele acompañar a la mayoría de las políticas que implican cambios menores, no es raro encontrar casos de políticas que corresponden a la categoría de “cambios menores/consenso bajo”. Esto ocurre con frecuencia cuando a algunos programas polémicos, como el de apoyo federal a la educación, el de la atención médica y los de bienestar social, se les vuelve a conceder autorización de operar con algunas pequeñas modificaciones en los niveles de asignación de recursos o en las fórmulas de distribución de fondos. Por lo tanto, aunque la política adoptada se aleje muy poco de las diseñadas en el pasado puede iniciar una controversia duradera.

Al desarrollar esta tipología de las políticas públicas estamos partiendo del supuesto de que la eficiencia de la implementación depende, parcialmente, del tipo de política en cuestión y de que los factores específicos que facilitan o impiden la realización de los objetivos de un programa suelen variar de un tipo de política a otro. Más específicamente, nuestra hipótesis apunta que la implementación tendrá más éxito cuando sólo se requieran cambios marginales y cuando el consenso en torno a las metas sea alto. A la inversa, cuando se ordenan grandes cambios y el consenso respecto a las metas es muy escaso, las perspectivas de una implementación efectiva serán sumamente dudosas. Más aún, podemos afirmar que las

políticas que impliquen grandes cambios y, simultáneamente, un alto grado de consenso, serán implementadas con mayor éxito que aquellas que supongan cambios menores pero también escaso consenso. Nuestras previsiones indican que el consenso en torno a las metas ejerce una mayor influencia sobre el proceso de implementación que el elemento del cambio. Teniendo en cuenta estas sugerencias (o hipótesis), es indispensable que prestemos ahora atención al examen de los factores (o variables independientes) implicados en el proceso de implementación.

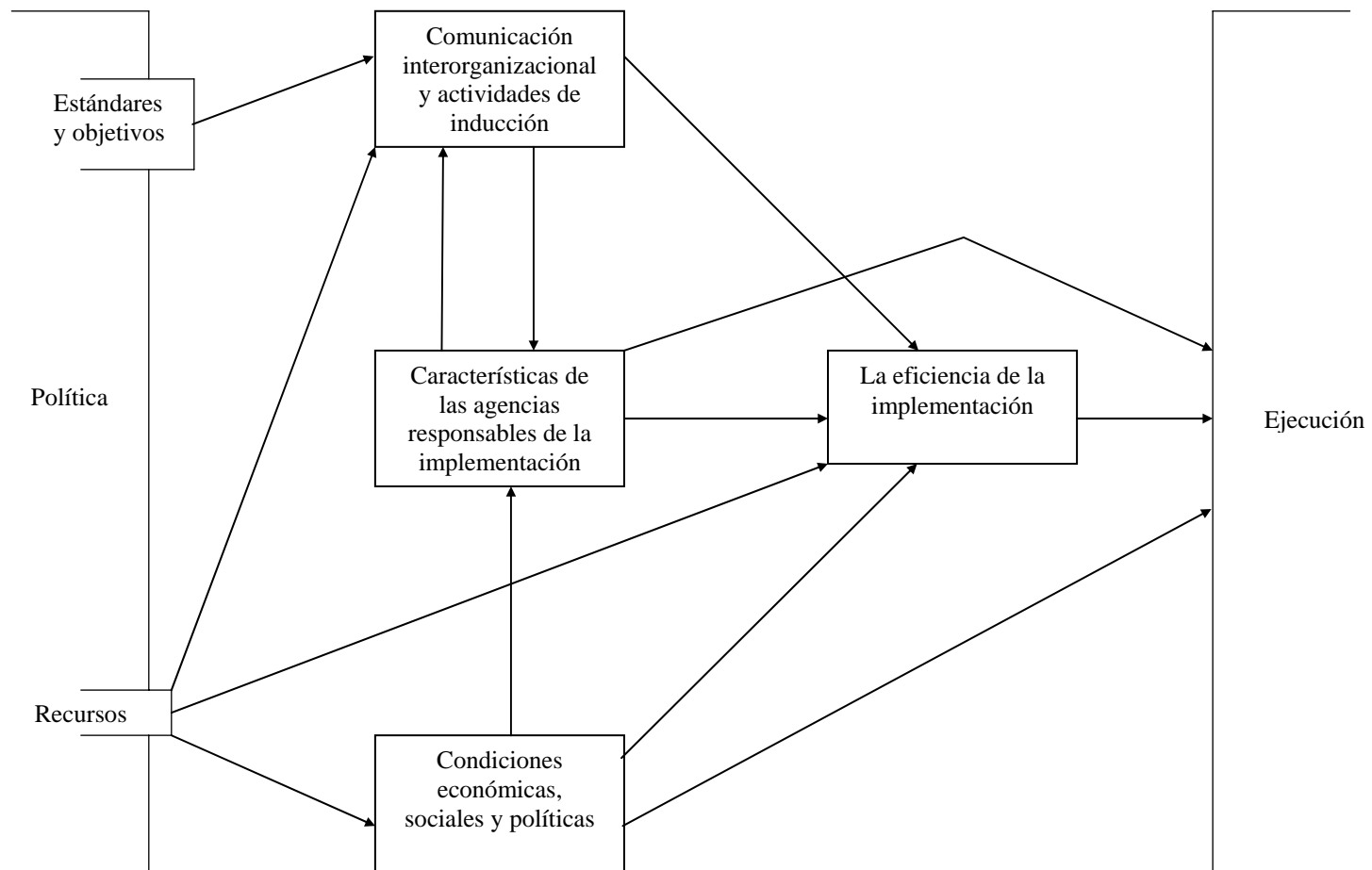
### *Un modelo del proceso de implementación de las políticas*

Nuestro modelo básico –descrito en la Figura 3– postula la existencia de seis variables que definen los vínculos entre la política y su desempeño. Este modelo especifica las relaciones entre las variables independientes y la variable dependiente, así como también las relaciones entre las variables independientes mismas. Los vínculos que se exponen representan hipótesis implícitas que podrían ser puestas a prueba empíricamente, en caso de que pudieran construirse indicadores satisfactorios y se pudiera reunir la información adecuada. Si se aborda el problema de esta manera, hay mayores posibilidades de captar los procesos mediante los cuales las decisiones políticas se ponen en práctica, que si sólo se relacionan superficialmente las variables independientes y las dependientes (Van Meter y Asher, 1973). El modelo ha sido elaborado sobre la base de los tres conjuntos de obras ya mencionadas y a partir de la investigación e intuiciones de los propios autores en su estudio del proceso de implementación.

## NORMAS Y OBJETIVOS DE LAS POLÍTICAS

Como nuestro interés principal se concentra en los factores que determinan el desempeño de las políticas, la identificación de indicadores adecuados de desempeño es una etapa decisiva en el análisis. Los indicadores de desempeño permiten determinar el grado de cumplimiento de las normas y los objetivos. Los estándares y los objetivos están contenidos en las metas generales enunciadas en la decisión política. Sin embargo, trascienden las generalidades del documento legislativo, ya que proporcionan reglas concretas y más específicas para la evaluación de la ejecución del programa. En ciertos casos, estas normas y objetivos aparecen claramente estipulados y son fácilmente medibles. Por ejemplo, el Proyecto para el Desarrollo Económico de Oakland pretendía crear puestos de trabajo para los desempleados a través de numerosos proyectos de obras públicas –como, la construcción de un hangar en el aeropuerto, de una terminal marítima, de un parque industrial portuario y de una vía de acceso al recientemente construido coliseo de la ciudad– (Pressman y Wildavsky, 1973). Para conocer si la implementación había sido exitosa, bastaba con determinar el número de empleos creados, la identidad de quienes fueron contratados y el grado de avance en los proyectos de obras públicas.

En la mayoría de los casos, sin embargo, es mucho más difícil identificar y medir el desempeño. Esto puede deberse a la extensión del programa o a la naturaleza compleja y de largo alcance de sus metas. Puede también ser consecuencia de ambigüedades y contradicciones en la enunciación de las normas y los objetivos. Sin embargo, es preciso reconocer que la ambigüedad puede ser propiciada deliberadamente por quienes elaboran las políticas, con el fin de contar con el consenso de los responsables de la implementación en los otros niveles de la organización o del sistema de ejecución de las políticas. Aún así, “el estudio de la implementación no puede tener éxito ni fracasar si no existe alguna meta en relación con la cual pueda ser valorada” (Pressman y Wildavsky, 1973: XIV). Para determinar cuáles son los estándares y los objetivos se puede recurrir a las declaraciones de quienes elaboran las políticas, las cuales se encuentran diseminadas en diversos documentos o a los reglamentos y lineamientos del programa, en los que se establecen los criterios para la evaluación de la política. Sin embargo, en algunos casos los estándares y los objetivos de la política tendrán que ser construidos por el propio investigador. Podría incluso resultar deseable utilizar los criterios de evaluación que emplean los grupos a los que se dirige la política. En última instancia, la elección de las unidades para medir el desempeño depende de los propósitos que alientan la investigación (Rivlin, 1971; Rossi y Williams, 1972).



**Figura3.** *Un modelo del proceso de implementación de las políticas*

## LOS RECURSOS DE LA POLÍTICA

Las políticas contienen otros elementos, además de los estándares y objetivos para juzgar la implementación. También proveen de los recursos necesarios para administrarlas. Estos recursos pueden incluir fondos u otros incentivos para estimular o facilitar la implementación efectiva. (Una exposición más detallada de la utilidad de los incentivos puede encontrarse en Levine, 1972 y Schultze, 1969). Es evidente que los fondos no suelen ser suficientes. Así por ejemplo, el estudio de Derthick (1972: 87) sobre Nuevas Comunidades, programa desarrollado durante los años de Johnson, indica que la limitación de los incentivos federales fue uno de los factores que más contribuyeron al fracaso de ese programa:

Para inducir a los gobiernos locales a aceptar el peso que suponía desarrollar nuevas comunidades dentro de las ciudades, el gobierno federal tenía que ofrecerles algo valioso a cambio. El Presidente supuso que los terrenos federales abajo precio serían idóneos para este fin, pero la suposición resultó errónea.

En nuestro modelo se incluyen cuatro factores adicionales: la comunicación entre las organizaciones y las actividades de inducción, las características de las agencias responsables de la implementación, la influencia del ambiente económico, social y político sobre la jurisdicción u organización donde la implementación tiene lugar y la disposición de los encargados de la misma. Cada uno de estos factores está compuesto por diversas variables, algunas de las cuales serán identificadas en este texto.

## LA COMUNICACIÓN ENTRE ORGANIZACIONES Y LAS ACTIVIDADES PARA OBLIGAR A LA ACCIÓN

La eficiencia de la implementación exige que las normas y los objetivos de un programa sean comprendidos cabalmente por los individuos a quienes corresponde su relación. De ahí que resulte indispensable preocuparnos por la claridad con que los estándares y objetivos han sido formulados, la exactitud con que son comunicados a los encargados de la implementación y la congruencia (o uniformidad) con que diversas fuentes de información los difundan. Ni los estándares ni los objetivos pueden ponerse en práctica a menos que se les exprese con claridad suficiente, de modo que los responsables de la implementación puedan saber qué es lo que realmente se espera de ellos. La comunicación en y entre las organizaciones es un proceso complejo y difícil. Al transmitir mensajes hacia los niveles inferiores de una organización, o de una organización a otra, los comunicadores los distorsionan inevitablemente –ya sea voluntaria o involuntariamente (Downs, 1967: 133-136)–. Más aún, cuando diferentes fuentes de comunicación elaboran interpretaciones contradictorias de las normas y los objetivos, o cuando la misma fuente ofrece interpretaciones sucesivas incompatibles entre sí, los responsables de la implementación enfrentarán grandes dificultades para poder dar cumplimiento a las intenciones de la política. Por eso es que las perspectivas de una implementación efectiva aumentarán de acuerdo a la claridad con que los estándares y objetivos sean definidos y de acuerdo con la exactitud y coherencia con que sean comunicados.

Frecuentemente el éxito de la implementación requiere mecanismos y procedimientos institucionales que permitan a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación (los subordinados) actúen de acuerdo con las normas y los objetivos de la política. Como ha observado Neustadt (1960: 18), las instrucciones presidenciales no son de efecto inmediato, requieren la presencia de algún mecanismo que obligue a la acción.

En el contexto de una sola organización, los superiores pueden tener acceso a una amplia gama de mecanismos de *enforcement*. Cuentan con amplio poder sobre las personas: el reclutamiento y la selección, la asignación y la reubicación, el ascenso y la promoción y, en última instancia, el despido. Además, tienen control sobre las asignaciones presupuestales de las oficinas y del personal operativo y pueden incrementarlas o reducir las en respuesta al desempeño, sea éste satisfactorio o deficiente. Así pues, aunque no puedan obligar a la obediencia, los superiores tienen la posibilidad de influir en el comportamiento de sus subordinados.

En cambio, muchos de esos mecanismos están ausentes cuando se trata de las relaciones entre miembros de diferentes organizaciones o cuando las relaciones se dan entre funcionarios federales, estatales y locales. Schultze (1969: 202) ha resumido la situación de la siguiente manera:

en tales situaciones no se puede ordenar la ejecución de las acciones. No existe jerarquía alguna de funcionarios ubicados en la misma línea de mando que pueda ser invocada para impulsar la acción hacia un conjunto de objetivos predeterminados. En esos casos, la especificación cuidadosa de planes y objetivos por parte de una instancia pública no será suficiente para garantizar la eficiencia de los programas.

En el contexto de las relaciones entre organizaciones (o gobiernos) resultan de suma importancia dos tipos de actividades de inducción o seguimiento. En primer lugar, las actividades de asesoría y de asistencia técnica. Frecuentemente, los funcionarios de más alto nivel pueden hacer mucho para facilitar el éxito de la implementación si auxilian a los subordinados en la interpretación de los reglamentos y lineamientos federales, si estructuran sus respuestas a las varias presiones políticas y si obtienen los recursos físicos y técnicos necesarios para poner en práctica una política.

En segundo lugar, los superiores (o los funcionarios federales) pueden respaldarse en una gran variedad de sanciones, tanto positivas como negativas. Podemos analizar este aspecto recurriendo a la distinción que hace Etzioni (1961: 5-8) entre poder normativo, poder remunerativo y poder coactivo. A pesar de que el gobierno federal no es, en el sentido que hemos utilizado el término, un "superior" en sus relaciones con los estados y las localidades, podemos usar analógicamente esta noción como un instrumento para organizar nuestro pensamiento en torno a las relaciones entre organizaciones y el papel de la inducción.

El uso de los poderes normativo y remunerativo es sumamente frecuente. Por ejemplo, el gobierno federal procura ejercer influencia en las actividades estatales y locales a través de la asignación y el manejo de recompensas simbólicas y materiales. Una de las técnicas más importantes para el ejercicio de la influencia federal es la socialización, persuasión y cooptación de los actores estatales y locales. Al intentar establecer alianzas profesionales en torno de sus organizaciones y de sus cargos, los funcionarios federales tratan de cultivar aliados dispuestos a implementar voluntariamente sus políticas en los niveles estatal y local. Este procedimiento es muy importante, ya que la fragmentación del sistema federal hace virtualmente imposible una supervisión efectiva (véase por ejemplo Kaufman, 1960; Derthick, 1970; Bailey y Mosher, 1968 y Etzioni, 1965).

Otra manera de ejercer influencia, es lograr que los estados y las localidades participen activamente en un programa. La perspectiva de recibir recursos monetarios del gobierno federal suele ser un buen incentivo para asegurar que los gobiernos locales acepten los objetivos de la política federal. Éste puede ser un buen punto de partida. La investigación ha demostrado que la influencia federal en aspectos determinados de un programa aumentan a medida que la magnitud de la contribución financiera federal se eleva (Porter, 1973: 85; Derthick, 1970: 69-70).

Por último, los funcionarios federales pueden incidir en la participación y la cooperación estatales y locales cuando les ofrecen servicios valiosos. Por ejemplo, muchas subvenciones federales logran adhesión al destinar un porcentaje considerable del financiamiento del programa a cubrir los costos de administración de los niveles estatal y local. Además, pueden ofrecer a las organizaciones participantes servicios de apoyo tan importantes como asesoría técnica, préstamos al personal, investigación.

Los funcionarios federales tienen también a su disposición instrumentos más apremiantes, que van desde las formas más amables hasta las más contundentes de poder coactivo. Una práctica común consiste en solicitar a los estados y a las localidades que diseñen con todo detalle sus planes para administrar programa federal. Una vez que cuenta con garantías suficientes, el gobierno federal asigna los fondos sobre la base de que podrán ser revocados si las condiciones especificadas del plan no se cumplieran. A través de este mecanismo, los funcionarios federales buscan "el acatamiento por adelantado" (Derthick, 1970: 209). Otra estrategia similar consiste en especificar las condiciones y los requisitos procedurales que acompañan la aprobación de los fondos federales, tales como la presentación de informes detallados y el establecimiento de sistemas de contabilidad muy precisos. Por esta vía, el gobierno federal puede asegurar que se cumplan las intenciones esenciales de sus objetivos. Sin embargo, como apunta Derthick (1970: 200), este procedimiento no está exento de peligros:

La especificidad acarrea riesgos... Mientras más específico sea el lenguaje de los requisitos federales, menor será la capacidad de adaptación del gobierno federal a las peculiaridades estatales y mayor será el peligro de que las limitaciones federales queden al descubierto para obligar a la obediencia.

Más aún, reglamentos y lineamientos muy estrictos pueden inducir a cierto desvío de las metas: los funcionarios estatales y locales pueden empeñarse en cumplir las exigencias con la intención de obtener fondos y evitar sanciones, ignorando los objetivos centrales del programa. Para enfrentar estos problemas,

los funcionarios federales tienden a emplear los métodos de vigilancia más confiables a su disposición: visitas al lugar de la implementación, evaluaciones del programa, inspecciones administrativas y controles de gestión, auditorías y otros mecanismos de información –como la elaboración de informes por parte de asesores no gubernamentales, con el encargo de vigilar la operación de las unidades gubernamentales estatales y locales (véase, por ejemplo, Downs, 1967: 145-153; Blau y Scott, 1962: 170-172; Kaufman, 1973). Wilensky (1967: 60-61) añade, empero, una importante advertencia sobre las limitaciones de la vigilancia:

Donde varían los productos del trabajo o donde las condiciones locales de operación son cambiantes, suelen proliferar los sistemas de vigilancia. Esta maquinaria suele ser ineficaz, especialmente cuando el personal local tiene que someterse a continuas inspecciones ya sea por parte de gente ajena a su profesión o especialidad o por parte de quienes tienen diferentes convicciones ideológicas... Cuando... la distancia doctrinal entre los inspectores y el personal es grande, el bloqueo de información resultante puede impedir que los altos directivos tomen conciencia de la problemática local y que se adapten a ella, así como también puede debilitar su habilidad para comunicar nuevas metas a las diversas unidades locales.

Es probable que la forma más amenazante de la influencia federal sea el poder retirar o retener los fondos destinados a los estados y a las localidades. Ésta es el arma de uso extremo en el arsenal de influencia del gobierno federal. Sin embargo, rara vez se utiliza. Puede causar desconcierto entre todos los involucrados y dañar al único aliado que el gobierno responsable federal tiene en la zona de implementación: las instancias estatales o locales de implementación. Habitualmente, el gobierno negocia con los funcionarios estatales y locales en un esfuerzo por obtener el mayor nivel de adhesión posible, sin retener el financiamiento. De esta manera, los funcionarios federales suelen abstenerse de lanzar amenazas directas que pudieran deteriorar las relaciones de cooperación con los encargados de la implementación y generar hostilidad en el Congreso, con el resultado de malograr las metas del programa. (Derthick, 1970: 207-214). Una práctica más generalizada es la de realizar auditorías excepcionales, que tienen lugar cuando se requiere que ciertas sumas de dinero sean devueltas a las arcas federales. Por último, el mero conocimiento de la capacidad del gobierno federal para retener fondos y la conciencia de que existe un proceso regular de auditorías, pueden actuar como poderosos disuasivos de comportamientos equivocados (equivocados, desde el punto de vista de los superiores).

## LAS CARACTERÍSTICAS DE LAS INSTANCIAS RESPONSABLES DE LA IMPLEMENTACIÓN

En este componente del modelo se incluyen numerosos factores. Los estudiosos de la política burocrática han identificado muchas de las características de las agencias administrativas que influyen en su desempeño político. Ripley et al. (1973:10), por ejemplo, define la estructura burocrática como el conjunto de aquellas “características, normas y patrones de relación en las dependencias ejecutivas, que tienen relación potencial o real con el desarrollo de las políticas”.

Al igual que Ripley, nosotros consideramos que este componente incluye tanto los rasgos estructurales formales de las organizaciones como los atributos informales de su personal. También nos interesan los vínculos de la instancia responsable con otros participantes en la puesta en práctica de las políticas. Sin tratar de hacer una lista exhaustiva de estos elementos, sugerimos algunas características que pueden tener efectos diversos en la capacidad de una organización para implementar una política:

- a) la competencia y el tamaño del personal de una agencia;
- b) el grado de control jerárquico de las decisiones y los procesos de las subunidades de las agencias responsables;
- c) los recursos políticos de una agencia (como por ejemplo, el apoyo de legisladores y ejecutivos);
- d) la vitalidad de una organización;
- e) el grado de comunicación “abierta” que exista en una organización (es decir, las redes de comunicación con intercambios horizontales y verticales libres y un margen relativamente amplio de discrecionalidad en el trato con personas ajenas a la organización);
- f) los nexos formales e informales de la instancia con el grupo encargado de la elaboración de las políticas o de su inducción.

## LAS CONDICIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y POLÍTICAS

El impacto de las condiciones económicas, sociales y políticas en las políticas públicas ha sido objeto de gran atención durante la década pasada. Los estudios de política estatal comparada y de políticas públicas han mostrado un interés particular en identificar la influencia que estas variables del entorno ejercen en los resultados de las decisiones políticas (véase, por ejemplo, Sharkansky, 1967, 1971; Sharkansky y Hofferbert, 1969; Cnudde y McCrone, 1969; Dye, 1966; Hofferbert, 1964). El impacto de estos factores en la implementación de las decisiones políticas ha recibido muy escasa atención, a pesar de que ejercen una profunda influencia en el desempeño de las organizaciones responsables.

Con el fin de ilustrar este aspecto proponemos que se consideren las siguientes preguntas, relacionadas con el entorno económico, social y político que puede afectar a la jurisdicción u organización donde la implementación tiene lugar:

- a) ¿Son suficientes los recursos económicos disponibles en la jurisdicción (u organización) para sostener con éxito un proceso de implementación?
- b) ¿En qué medida (y de qué manera) afectará la implementación de la política las condiciones socioeconómicas prevalecientes?
- c) ¿Cuál es el estado de la opinión pública? ¿Qué tanta atención se presta al problema que enfrenta la política?
- d) ¿Favorecen o se oponen las élites a la implementación de la política?
- e) ¿Cuál es la inclinación política de la jurisdicción (u organización) responsable de la implementación? ¿Hay oposiciones o apoyos hacia la política?
- f) ¿En qué medida se han movilizado a favor o en contra de la política los grupos de interés privados?

## LA ACTITUD DE LOS ENCARGADOS DE LA IMPLEMENTACIÓN

Cada uno de los componentes del modelo que hemos expuesto debe ser visto a trasluz de las percepciones de los responsables de la implementación dentro de la jurisdicción de la que se está llevando a cabo la política. Hay tres elementos del comportamiento de los encargados de la implementación que pueden afectar su capacidad y buena voluntad para ejecutar la política: su conocimiento (comprensión, discernimiento) de la política, la orientación de su respuesta a la misma (aceptación, neutralidad, rechazo) y la intensidad de su respuesta.

Es muy importante el conocimiento que los responsables tienen de la intención general de la política, así como de sus normas y objetivos específicos. Más aún, el éxito de la implementación puede malograrse cuando los funcionarios no son conscientes de desacuerdo con la política. Ya hemos analizado algunos de los aspectos de este fenómeno. Sin embargo, queremos insistir en el riesgo de que los encargados de la implementación malinterpreten un mensaje claro si la decisión parece contravenir sus convicciones más profundas. En condiciones de “disonancia cognoscitiva” (Festinger, 1957), el individuo puede intentar hacer contrapeso al mensaje desagradable recurriendo a su propia percepción de lo que debería ser la decisión (véase, por ejemplo, Wasby, 1970: 98).

También es de importancia decisiva la disposición de los responsables hacia las normas y los objetivos. Los encargados de la implementación pueden hacer fracasar la ejecución de una política cuando rechazan los objetivos contenidos en ella (véase, por ejemplo, Peltason, 1961; Dolbeare y Hammond, 1971; Etzioni, 1961; Wasby, 1970; y Derthick, 1970). A la inversa, la aceptación amplia de normas y objetivos por parte de los responsables de la administración de la política incrementará considerablemente el potencial de una ejecución exitosa (Kaufman, 1960). Lo menos que puede decirse es que las actividades compartidas parecen facilitar el proceso de implementación. Los objetivos de una política pueden ser rechazados por muy diversas razones: pueden ofender los sistemas de valores personales de los responsables, lesionar lealtades externas a la organización, poner en riesgo el interés propio, o afectar relaciones ya existentes al otorgarles preferencia. Sintetizando este fenómeno, Petrick (1968: 7) ha escrito acerca “de la dificultad que enfrentan los grupos humanos para realizar eficazmente acciones de las que no están profundamente convencidos”.

Por último, la intensidad de la actitud de los encargados puede afectar también la ejecución de la política. Aquellos que tienen una preferencia completamente opuesta pueden llegar a desafiar directa y abiertamente los objetivos del programa. Cuando esto ocurre, la implementación queda en entredicho, ya que los subordinados –como los estados o las localidades– pueden negarse por completo a participar en el

programa (véase Bailey y Mosher, 1968). Actitudes de menor intensidad pueden provocar que los responsables intenten desviar o evadir clandestinamente sus obligaciones, cosa que suele ser un patrón de conducta generalizado (véase, por ejemplo, Lazin, 1973). En estas condiciones, uno deberá indagar qué papel juega la vigilancia y la coerción, con el fin de explicar las variaciones en la eficacia de la implementación. En suma, el investigador deberá reunir múltiples indicadores sobre diversos elementos relacionados con la actitud de los encargados de la implementación.

## VINCULOS HIPOTÉTICOS ENTRE LOS COMPONENTES DEL MODELO

A pesar de que presentamos nuestra argumentación en términos estáticos, es importante que se reconozca el carácter dinámico del proceso de implementación. Factores capaces de afectar la ejecución de una política en sus etapas iniciales, pueden tener muy poca relevancia en algún momento posterior. En consecuencia, es fundamental que el estudio de la implementación sea diacrónico. Las relaciones que pudieron haberse identificado en algún momento no deben aplicarse indiferentemente a distintos periodos del proceso. Con esta advertencia, vamos a describir y a justificar brevemente algunas relaciones hipotéticas (véase la Figura 3).

Los estándares y los objetivos de las políticas ejercen un efecto indirecto en el desempeño; su influencia en la variable dependiente está mediada por otras variables independientes. Evidentemente, la prestación de servicios públicos estará influida por la forma en la que las normas y los objetivos sean comunicados a los responsables de la implementación y por el grado en que esas mismas normas y objetivos faciliten la supervisión y el condicionamiento de la conducta. Los estándares y objetivos tienen un impacto indirecto en la actitud de los responsables a través de las actividades de comunicación entre las organizaciones. Las respuestas de los responsables frente a la política estarán basadas, en parte, en las percepciones e interpretaciones que tengan de los objetivos. Esto no quiere decir que un buen nivel de comunicación contribuya necesariamente a una disposición positiva por parte de los encargados de la implementación. Sin embargo, las variaciones en el apoyo que los operadores prestan a las políticas federales pueden ser explicadas parcialmente atendiendo a su entendimiento e interpretación de las normas y los objetivos así como a la manera en la que éstos les fueron comunicados.

Los estándares y los objetivos tienen también un impacto indirecto en la disposición de los responsables a través de las actividades que tratan de obligar a su cumplimiento. En efecto, aportan los fundamentos que permiten a las autoridades sustentar su relación con los encargados de la implementación, pertenecientes a otras organizaciones. Por ejemplo, las normas y los objetivos imponen límites a las sanciones a las que las autoridades pueden recurrir legítimamente; de igual manera, ayudan a definir los márgenes de discrecionalidad concedidos a las agencias responsables. Cuando se autoriza la retención de fondos, es también posible ejercer diversas modalidades de poder coactivo. Por el contrario, cuando no se permite la retención de fondos, los superiores se ven obligados a valerse exclusivamente de los poderes normativo y remunerativo. Las actividades que buscan hacer cumplir las normas y objetivos pueden alterar la actitud de los responsables, mostrándoles las ventajas de la participación y, muy posiblemente, las desventajas de oponerse a una implementación efectiva. Por lo demás, al emplear la coacción, los funcionarios encargados del control pueden asegurar sólo pasajeramente la subordinación de los funcionarios responsables, sin que cambien sus actitudes hacia el programa. Por ejemplo, el recurso a las auditorías excepcionales puede disuadir a los encargados de la implementación de usar los fondos de manera incompatible con las normas y los objetivos de un programa, aun cuando no pueda impedirles que continúen cuestionando su conveniencia.

Proponemos la existencia de vínculos entre los recursos de las políticas y otros tres componentes del modelo. El tipo y la magnitud de los recursos disponibles ejercerán influencia sobre las actividades de comunicación y de obligatoriedad. La asistencia técnica y otros servicios pueden suministrarse únicamente cuando han sido previstos en la decisión política. Aún más, las actividades para hacer cumplir normas y objetivos sólo pueden aplicarse si los recursos accesibles son suficientes para sostener esa actividad. Cuando se percibe que vastas cantidades de dinero o de otros recursos están disponibles, los encargados de la implementación pueden tener una actitud más favorable hacia el programa y es posible lograr su adhesión haciéndoles notar la posibilidad de tener parte de esos recursos. Por el contrario, difícilmente aumentaría el apoyo a un programa si los responsables percibieran que su participación activa arroja muy escasos beneficios.

La vinculación entre los recursos y el entorno económico, social y político de la jurisdicción (u organización) responsable de la implementación, sugiere que la disponibilidad de recursos fiscales y de otro



tipo puede ocasionar que ciertos ciudadanos particulares y ciertos grupos de interés organizados quieran participar en el programa. En efecto, la perspectiva de obtener beneficios del programa puede hacer que grupos que en otras circunstancias se mantendrían neutrales presionen para que se les conceda la máxima participación. En cambio, cuando se ponen a disposición recursos muy limitados, los ciudadanos particulares y los intereses organizados pueden optar por oponerse a la política, con el pretexto de que los beneficios que reportaría su participación serían mínimos en comparación con los costos potenciales que implicaría (por ejemplo, alguna pérdida de autonomía estatal o local, o la recomposición de la correlación existente de fuerzas).

También se propone la hipótesis de que el entorno económico, social y político de la jurisdicción (u organización) afectará el carácter de las instancias encargadas de la implementación, la actitud de los encargados y el desempeño mismo. Las condiciones del entorno pueden tener un efecto significativo en la disposición y la capacidad de una jurisdicción (u organización) para desarrollar su estructura burocrática, así como para mantener la vitalidad y la experiencia de las agencias administrativas y el nivel de apoyo político. Las condiciones del entorno tenderán también a influir la disposición de los encargados de la implementación. Cuando los problemas de un programa son graves y se han movilizado en su apoyo ciudadanos y grupos de interés, existe mayor probabilidad de que los encargados de la implementación lleguen a ver con animadversión el programa. Las condiciones del entorno pueden ser asimismo la causa de que los responsables de la implementación lleven a la práctica una política sin modificar sus preferencias personales. El deseo de los responsables de minimizar la hostilidad pública o su inclinación ideológica a responder positivamente a los deseos de la ciudadanía pueden tener influencia en su comportamiento, aunque resulte contrario a sus propias preferencias. Finalmente, consideramos que estas variables del entorno ejercen influencia directa en la prestación de los servicios públicos. Más allá de la disposición de los responsables y de la acción del resto de las fuerzas que contempla el modelo, las condiciones del entorno pueden mejorar o restringir el desempeño de la política.

Las diversas características de las instancias responsables de la implementación pueden también afectar la disposición de su personal. La naturaleza de la red de comunicaciones, el grado de control jerárquico y el estilo de liderazgo pueden influir en el grado en el que los individuos se identifican con las metas y los objetivos de la organización, facilitando u obstaculizando la eficacia de la implementación. La disposición del personal también puede ser influida por los nexos formales e informales que mantienen con el cuerpo directivo encargado de elaborar o hacer cumplir las políticas (a saber, si ambos operan o no en el mismo nivel del gobierno, o si se ha establecido o no una alianza activa entre las altas autoridades y los funcionarios responsables de la implementación).

Proponemos asimismo la posibilidad de que exista una interdependencia entre las actividades de comunicación y subordinación entre las organizaciones y las características de las agencias responsables. Las actividades que buscan se cumplan las normas y objetivos de una política pueden aportar vitalidad y experiencia adicional a las dependencias, mejorando su capacidad para desarrollar los programas. También puede ser una fuente de apoyo político que facilite la eficacia de la implementación. La naturaleza de las actividades de *enforcement*, incluyendo el suministro de asistencia técnica, estará a su vez influida por las características de las instancias encargadas de la implementación. Debido a que muchos de los mecanismos de obligatoriedad asequibles a los superiores de una organización no pueden ser utilizados cuando la implementación requiere la cooperación interorganizacional o intergubernamental, el tipo de poder al que recurren los superiores –sea normativo, remunerativo o activo– se verá afectado por las relaciones formales e informales existentes entre las organizaciones que elaboran y las que implementan la política.<sup>6</sup> Asimismo, cuando eligen métodos alternativos de control y seguimiento, se puede esperar que los superiores estén siendo sensibles a las características de las instancias encargadas de la implementación. Las dependencias que cuentan con personal competente y con un buen liderazgo requerirán formas de asistencia diferentes a las que necesitan las agencias con personal incompetente y con liderazgo deficiente. De manera similar, las agencias que tienen recursos políticos limitados pueden ser más vulnerables al poder coactivo que las que gozan de amplio apoyo entre los ciudadanos particulares y los funcionarios públicos.

---

<sup>6</sup> Aunque nuestro esquema ha sido elaborado sobre la base de variables dicotómicas, el cambio y el consenso en torno a las metas deben ser considerados como continuos a largo de los cuales se ubican las políticas. A pesar de que hemos decidido hablar en términos de “tipos ideales”, reconocemos que las decisiones políticas quedarían ubicadas a lo largo de diversos puntos en las dos dimensiones

## Observaciones adicionales

Vale la pena subrayar algunos de los rasgos distintivos del modelo que hemos presentado. Este modelo delinea varios factores que modelan los nexos entre la política y su desempeño, asimismo especifica qué tipo de relaciones existen entre estas variables independientes. Es también un auxiliar en la descripción del proceso de implementación de las políticas y sirve como guía para la investigación, formulando hipótesis sugerentes. Aunque el modelo es relativamente complejo, sostenemos que un análisis de los vínculos propuestos por él puede conducir a la elaboración de explicaciones más sistemáticas sobre el desempeño de las políticas. Aunque no es nuestro propósito exponer con detalle cada uno de los vínculos incluidos en el modelo, podemos ilustrar su utilidad. Si empleamos las tres explicaciones generales sobre el fracaso de la implementación que propuso Kaufman (1973: 2) por vez primera, podremos destacar su importancia al hacer un resumen de nuestro modelo.

## EL PROCESO DE COMUNICACIÓN

La eficacia de la implementación exige que los subordinados (encargados) sepan lo que están obligados a hacer. A medida que los mensajes pasan a través de cualquier red de comunicaciones, corren el riesgo de distorsionarse y dar lugar a directrices contradictorias, ambigüedades, incongruencias en las instrucciones y exigencias incompatibles entre sí. Pero aun cuando las directrices y los requisitos son claros, pueden surgir problemas si los subordinados (los encargados) no logran comprender cabalmente lo que se espera de ellos.

Cuatro de los componentes de nuestro modelo abordan este problema: los estándares y los objetivos de la política, la comunicación interorganizacional y las actividades de *enforcement*, las características de la dependencia responsable y la actitud de los encargados de la implementación. Nos interesa particularmente el grado hasta el cual los estándares y los objetivos de la política son transmitidos con claridad, exactitud, congruencia y oportunidad a los encargados de la implementación. Varios estudios han analizado el impacto que tiene el proceso de comunicación en el desempeño de la política. Los estudios sobre impacto judicial (Milner, 1971; Canon y Kolson, 1971; Wasby, 1973; Dolbeare y Hammond, 1971) han señalado con frecuencia que la incapacidad de los jueces de juzgados menores para acatar las decisiones de los tribunales superiores puede atribuirse, en parte, a su desconocimiento de las resoluciones de esos últimos o a la imposibilidad de comprender plenamente la naturaleza de esas decisiones.

Los problemas inherentes al proceso de comunicación se manifiestan claramente en el caso del Título I de la Ley de Educación Elemental y Secundaria de 1965 (ESEA).<sup>7</sup> Los funcionarios de las oficinas de educación en los niveles estatal y local anticiparon que iba a ser una ley de “ayuda general”. Muchos de ellos fueron inducidos a creer que, una vez aprobado y sancionado, el programa ofrecería apoyo a una gran diversidad de programas educativos impresión reforzada por la amplia difusión que se dio a un documento erróneo que enlistaba los programas “permisibles bajo la ley”. Sin embargo, el programa contemplaba una serie de requisitos importantes, que destacaban el “enfoque exclusivo” de la ayuda a niños en desventaja.

Aunque la fórmula del Título I para la asignación de los fondos federales precisaba, efectivamente, que la ayuda estaría destinada a los niños en desventaja, no se especificaban ni en la ley original ni en los primeros reglamentos desarrollados por la Oficina Estadounidense de Educación los tipos de programas educativos que podrían cumplir los requisitos para recibir el financiamiento; así, se otorgaba un amplio margen de decisión a las instancias estatales y locales para definir sus propios criterios respecto al tipo de beneficiarios y de programas susceptibles de recibir apoyo. Según un funcionario federal, hubo cuando menos un estado que definió al estudiante “en desventaja” como aquel que carecía de educación artística, musical y física. Ese estado aplicó pruebas a los estudiantes de sus sistemas escolares utilizando criterios de “evaluación de las necesidades” y encontró que casi todos estaban “en desventaja”. Posteriormente, asignó los fondos del Título I para apoyar programas en aquellas tres áreas y distribuyó el financiamiento alejándose de los propósitos fundamentales de la legislación.

En este caso, la ambigüedad y la confusión iniciales se debieron, en gran medida, a que las disposiciones estatutarias tendían principalmente a asegurar la responsabilidad fiscal y sólo tangencialmente se referían a los estándares y los objetivos del programa. En las autorizaciones subsiguientes, el Congreso

---

<sup>7</sup> La información relativa a la implementación del Título I del Decreto sobre Educación Elemental y Secundaria de 1965 (ESEA) fue tomada del proyecto de investigación de los autores sobre la implementación de la política federal en educación.

pudo exponer con mucha mayor especificidad y claridad sus propósitos. Al final, la Oficina de Educación reelaboró sus reglamentos estipulando que debían desarrollarse programas que contribuyeran al mejoramiento de las habilidades cognoscitivas básicas (como las de la lectura y matemáticas). Como resultado, el estado que mencionamos adoptó nuevos criterios de “evaluación de las necesidades”, situándose así dentro de los lineamientos federales.

## EL PROBLEMA DE LA CAPACIDAD

El éxito de la implementación depende también de la capacidad que tenga la organización responsable para realizar su encomienda. La capacidad de implementar políticas puede verse entorpecida por factores tales como la sobrecarga de trabajo y la preparación deficiente del personal, la insuficiencia de información y de recursos financieros, las restricciones de tiempo. Comentando la incapacidad habitual de los subordinados para cumplir con exactitud las instrucciones de sus superiores, Kaufman (1973:3) escribe: “Al enfrentarse con exigencias que no puede satisfacer (el subordinado), desarrollará sus propias políticas para manejar la situación. El problema consiste en que sus políticas rara vez coinciden con las de los jefes”.

Cuatro de los componentes de nuestro modelo están relacionados con la incapacidad: los recursos de la política (su carácter y cantidad), la comunicación entre organizaciones y las actividades de inducción (el suministro de apoyo político, la asesoría y la asistencia técnica), las características de las dependencias responsables (la competencia del personal, la capacidad de liderazgo, la vitalidad, los nexos formales e informales con quienes elaboran las políticas) y el entorno económico, social y político (la opinión pública, los grupos de interés organizados, la situación económica de la jurisdicción).

El análisis de Derthick (1972) sobre el programa de la Administración Johnson de creación de comunidades nuevas dentro de las ciudades, ofrece evidencias sobre la forma en la que la incapacidad puede inhibir la implementación. La autora informa que los funcionarios federales enfrentaron obstáculos legales insuperables cuando intentaron vender los terrenos excedentes a bajo precio. Además, el gobierno federal no pudo hacer un uso eficiente de los recursos e incentivos de que disponía.

Como el gobierno dependía de los funcionarios locales en la medida en la que ellos eran los agentes de su intención básica, todas las deficiencias de estos funcionarios para actuar eficazmente –ya fuera para conseguir apoyo público, para superar la oposición o para conformar una organización administrativa– se convertían en impedimentos propios del gobierno federal mismo (Derthick, 1972: 88).

El fracaso de las actividades regulatorias del gobierno suele ser explicado también como una consecuencia de la incapacidad. Por ejemplo, en el informe que rindió sobre las instancias reguladoras independientes del gobierno federal (1971) el Consejo Asesor sobre Organización Ejecutiva del Presidente Nixon concluía que las debilidades de las dependencias se debían a deficiencias organizativas y estructurales. Asimismo, el monopolio virtual de la industria petrolera sobre la información relativa a las reservas de combustible y a los suministros para el futuro hace extremadamente difícil, si no imposible, la supervisión de las políticas y de las prácticas de las industrias por parte de los funcionarios gubernamentales. Es posible sostener también que los intereses privados pueden ser incapaces de someterse totalmente a los estándares y objetivos de la política gubernamental. Un caso sería el de las compañías de servicios públicos, que al enfrentar las demandas de la Agencia de Protección Ambiental y de otros cuerpos del gobierno, han llegado a alegar que el acatamiento a las normas no es ni económica ni tecnológicamente factible.

## CONFLICTOS RELACIONADOS CON LA ACTITUD ANTE LA POLÍTICA

La implementación corre también el riesgo de fracasar si los responsables se rehúsan a hacer lo que se espera de ellos. Los conflictos relacionados con las actitudes surgen cuando los subordinados (los encargados de la implementación) rechazan las metas propuestas por sus superiores. Las metas y los objetivos pueden ser rechazados por diversas razones: porque atentan contra los valores personales de los responsables o contra sus relaciones de lealtad con agentes externos a la organización, porque violentan su interés propio o porque alteran rasgos o procedimientos de la organización que los encargados de la implementación desean conservar (Kaufman, 1971).

Si bien nos preocupa especialmente el problema de la actitud de los responsables de la implementación, también nos interesan los otros cuatro componentes del modelo que ejercen influencia directa sobre ese factor: los recursos de la política, la comunicación entre organizaciones y las actividades de inducción, las características de la agencia responsable y el entorno económico, social y político de la organización (o jurisdicción) responsable. La bibliografía existente muestra que hay una preocupación muy extendida respecto al impacto de los conflictos en las actitudes ante la ejecución de la política. Allison (1971: 127-132) sugiere que un conflicto entre el presidente Kennedy y la marina, en torno a la ubicación del bloqueo a Cuba durante la crisis de misiles de 1962, fue la causa del fracaso en la implementación de la decisión política presidencial. “La resistencia de la marina a la orden presidencial de situar el bloqueo a menor distancia de Cuba obligó al Presidente a permitir que una o varias embarcaciones soviéticas cruzaran la línea de bloqueo después de que se había identificado oficialmente su posición” (Allison, 1971: 130).

En contraste con la opinión del Consejo, según la cual las debilidades de la reglamentación pueden remediarse reformando la estructura organizativa, Noll (1971: 15) propone que “el desempeño de las instancias reguladoras resulta insatisfactorio cuando los reguladores optan por perseguir objetivos contrarios al interés público”. Al hacer esta afirmación, Noll aduce implícitamente que los cambios estructurales diseñados con el propósito de mejorar la capacidad de las agencias gubernamentales para regular la actividad privada pueden tener muy escasas consecuencias. En otras palabras, el problema puede no residir en la incapacidad sino en la actitud de los encargados de la implementación respecto al cumplimiento de los objetivos de la política.

### *Conclusión*

A pesar de que hemos prestado muy poca atención al proceso mediante el cual las decisiones políticas se transforman en servicios públicos, hemos logrado en cambio identificar un buen número de estudios que estudian directamente los problemas de la implementación de las políticas. La mayoría de ellos se fundamentan en alguna de las tres explicaciones generales del fracaso de la implementación que hemos discutido más arriba. Sin embargo, pocos investigadores han intentado integrar todas las explicaciones en su análisis.

El marco conceptual que exponemos en este ensayo integra estas explicaciones parciales e insuficientes, procurando establecer las bases para una comprensión más completa del proceso de implementación. Específicamente, el modelo enfoca su atención en seis agrupamientos de variables que afectan la prestación de servicios públicos: señala la importancia de las normas y los objetivos de la política, de los recursos, de la comunicación entre organizaciones y las actividades de inducción, de las características de los responsables, del entorno económico, social y político que afecta a la jurisdicción u organización responsable de la implementación, y de las actitudes de los encargados frente a la ejecución de las decisiones políticas.

Este modelo ofrece, en nuestra opinión, un esquema adecuado para la descripción y el análisis del proceso de implementación de las políticas y propone explicaciones plausibles de los logros y fracasos de los programas. Si los estudios en torno a la implementación se realizan sobre esta base, podrán decir mucho a los analistas y a quienes elaboran las políticas. Este tipo de estudios permite a los analistas políticos trascender la simple medición de los impactos de las políticas públicas y elaborar explicaciones sobre los resultados observados. Además, estos estudios llaman la atención de quienes elaboran las políticas sobre variables que pueden ser manipuladas con el fin de mejorar la prestación de los servicios públicos.