

Implementación

Cómo grandes expectativas concebidas en
Washington se frustran en Oakland

Jeffrey L. Pressman y Aaron Wildavsky

Fondo de Cultura Económica

México, 1998

Este material se utiliza con fines
exclusivamente didácticos

V. COMPLEJIDAD DE LA ACCIÓN CONJUNTA

INTRODUCCIÓN

CUANDO decimos que los programas han fracasado, esto insinúa que nos sentimos sorprendidos. Si desde un principio pensamos que era improbable que tuvieran éxito, su incapacidad de alcanzar las metas fijadas o funcionar de alguna manera no exigiría una explicación especial. Si creímos que habría violentos conflictos de intereses, si era de esperar que quienes tenían que cooperar estuvieran en desacuerdo, si los recursos necesarios eran muy superiores a los disponibles, podría sorprendernos bastante más el que los programas se hubiesen siquiera intentado, en lugar de mostrar asombro por sus omisiones. El problema se dispararía con sólo exponerlo. No se necesitaría ingenio para explicarlo. Una pregunta trillada y común tendría una respuesta evidente. Aun si los iniciadores de los programas no valoraron el enconado conflicto que desencadenarían, nosotros debíamos investigar simplemente sus fallas de percepción, después de explicar así los resultados lamentablemente inevitables.

Por ejemplo, no nos sorprende que haya fracasado el programa de préstamos de la ADE en Oakland. Conociendo las normas legislativas contradictorias, los antagonismos administrativos entre las dependencias federales, y la incertidumbre de la acción local por parte de numerosas empresas, no asombra a nadie que el programa no alcanzara sus propósitos. Con respecto a las obras públicas, por lo menos, la ADE tenía la ventaja de tratar con un beneficiario importante –el Puerto de Oakland–, cuya excelente administración y óptima capacidad de crédito eran de todos sabidas. No había duda de que el puerto estaba calificado, pero sí de que se cumpliera lo prometido. Por otra parte, los préstamos mercantiles tenían que pasar a través de una variedad de empresas locales, varias de las cuales operaban con administraciones de dudosa calidad. Y las solicitudes debían ser aprobadas por una junta de empresarios locales, que criticaban todo el esfuerzo de la ADE. Además, las normas reglamentarias de elegibilidad de los prestatarios eran estrictas a la vez que incompatibles. A un prestatario potencial se le dificultaba demostrar que su empresa pudiera crear nuevos empleos en el área de tal manera que no compitieran con los negocios existentes. Aún más difícil le era demostrar que no podía financiar su propuesta recurriendo a préstamos particulares (lo que haría que lo consideraran un mal riesgo), mientras intentaba convencer a la ADE y a la SBA de que pagaría el préstamo.

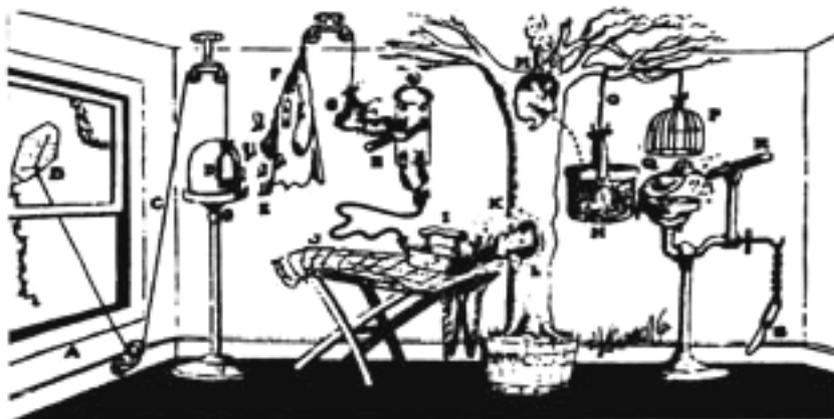
Empero, los funcionarios de la ADE en Oakland se enfrentaron a un reto adicional al decidir que el plan de empleos se aplicara a los proyectos de préstamos. Un ex funcionario de préstamos de la ADE en Washington comentó los efectos de esta decisión: “Ustedes comienzan con deudores pobres, quienes, en seguida, tienen que contratar a la fuerza obrera más pobre del mundo. A continuación, esperarnos que compitan con empresarios ricos que cuentan con fuerzas laborales experimentadas”. Cuando la oficina de préstamos de la ADE trató de prestar a un abrumado empresario de Oakland (que había contratado a algunos obreros desempleados, de las minorías) suficiente ayuda administrativa para mantener a flote su negocio, un funcionario de asistencia técnica de la ADE vetó el proyecto. Al fin y al cabo, razonó el funcionario, si el hombre necesita toda esa ayuda, no debe ser un buen empresario. La ADE puede prestar un capital de edificación, pero no capital de trabajo. Bajo la mirada vigilante de banqueros de la Administración de Negocios Pequeños, que puede prestar capital de explotación, la empresa finalmente cayó en bancarrota.

Frente a un numeroso grupo de solicitantes, e impulsados a relacionarlos mediante una serie de normas complicadas, los funcionarios de la ADE muy bien pudieron comenzar a añorar la relativa sencillez de los proyectos de obras públicas. ¿Quién se hace esta clase de cosas a sí mismo? Es posible que, en pleno entusiasmo, dichos funcionarios no se hayan percatado de aquello en que se habían metido cuando unieron raza y pobreza con dirección de negocios y empleos. Pero sí tenían una larga historia legislativa para advertirles que los programas de préstamos implicaban conflictos de intereses profundamente arraigados. Las normas establecidas para los préstamos, que parecían aptas para una parodia, son el producto de un acomodo a los conflictos que surgieron cuando el gobierno federal descubrió por primera vez que no siempre era fácil ayudar a unos sin perjudicar a otros. Y un conflicto más ha surgido en el programa con el requerimiento de que la ADE y la SBA –agencias cuyas prioridades difieren marcadamente– deben compartir la responsabilidad de administrar el programa de préstamos.

¿TIENE QUE SER TAN COMPLICADO?

El profesor Butts hace funcionar su "tanque de pensar" y crea el sacapuntas simplificado.

Se abre la ventana (A), y se hace que vuele la cometa (B). La cuerda (C) levanta una puertecilla (D), dejando así que escapen las polillas (E) y se coman la camisa de franela roja (F). Al disminuir el peso de la camisa, el zapato (G) pisa el interruptor (H), el cual calienta la plancha eléctrica (I) que forma un agujero en los pantalones (J) al quemarlos. El humo (K) entra en el hoyo que hay en el árbol (L), y asfixia a la zarigüeya (M) que salta y se mete en la canasta (N), tirando así de la cuerda (O) y haciendo que suba la jaula (P), lo que permite que el pájaro carpintero (Q) ataque a la madera del lápiz (R), dejando al descubierto el grafito. Siempre debe tenerse a mano un cuchillo de emergencia para el caso de que la zarigüeya o el pájaro carpintero se enfermen y no puedan trabajar.



Caricatura de Rube Goldberg de Clark Kinnaird (ed.), *Rube Goldberg vs. The Machine Age* (Nueva York: Hastings House), 1968, p. 18.

Debido a los continuos conflictos que se suscitan dentro del programa de préstamos mercantiles, sus reglas para tomar decisiones fueron complejas; había que tener en cuenta la competencia de intereses. La idea de que el empleo para minorías es buena en sí misma tuvo que ceder ante lo deseable de limitar la competencia con las firmas existentes, a fin de permitir que la Administración de Negocios Pequeños tratara con los solicitantes dentro de su jurisdicción para no asumir la función del mercado privado de financiar las compañías que pudieran utilizar sus instalaciones. Sin embargo, la propia complejidad de las reglas para tomar decisiones militó contra su uso satisfactorio, pues eran pocos los solicitantes que podían cumplirlas. En efecto, las normas empezaron a ahuyentar solicitantes. Los encargados de poner en acción el dinero tuvieron que simplificar su proceder. Terminaron decidiendo (muy razonablemente dentro de sus propios términos) tomar un poco de esto y otro poco de aquello, y observar lo que pudiera suceder. Siguiendo la dirección de la opinión local, llegaron incluso a hacer una concesión, al insistir en que se formara un grupo de ciudadanos que contribuyera a evaluar las propuestas, pero no ayudó el hecho de pedir a los ciudadanos de la localidad que tomaran decisiones más allá de su capacidad. Además, había poco espacio para seleccionar pues no fueron muchas las propuestas presentadas. Hay un nombre para eso, pero poner sellos de goma a documentos no equivale en modo alguno a la participación ciudadana.

Cuando un programa se caracteriza por tantas normas contradictorias, relaciones antagónicas entre los participantes y un alto nivel de incertidumbre hasta de la posibilidad de éxito, no es difícil predecir o explicar el fracaso del esfuerzo. Bailey y Mosher escriben: "Cuando, como en el caso de la ESEA, una ley de alcance sin precedentes tiene que administrarse por conducto de dependencias estatales y locales, dentro de un plazo imposible, y por una dependencia cuyo personal es insuficiente, desorganizada en su estructura y acosada por un diluvio de quejas y demandas de esclarecimiento de la legislación, así como de la legislación afín consignada ya en los libros, no es sorprendente que se cometan equivocaciones; lo asombroso es que la ley se implemente siquiera".¹

Nos sorprende más que un programa fracase cuando hay un aparente acuerdo al principio, y luego, muy pronto, surgen desavenencias que bloquean el programa. Un caso de esta naturaleza se presentó en el programa "nuevas ciudades dentro de la ciudad", que es el tema de un análisis excelente hecho por Martha Derthick.² A finales del verano de 1967, el gobierno de Johnson inició un programa para construir nuevas comunidades modelo en un terreno sobrante de propiedad federal, ubicado en un área metropolitana. En el transcurso del año siguiente, la Casa Blanca y el Departamento de Desarrollo Urbano y Vivienda anunciaron

¹ Stephen K. Bailey y Edith K. Mosher, *ESEA: The Office of Education Administers a Law* (Syracuse, N.Y.: Syracuse University Press, 1968), p. 99.

² Martha Derthick, *New Towns In-Town* (Washington, D.C.: Urban Institute, 1972).

siete proyectos, que se ubicarían en Washington, D.C., San Antonio, Atlanta, Louisville, Clinton Township (Michigan), New Bedford y San Francisco. Casi tres años después se hizo evidente el fracaso del programa. Tres de los proyectos se habían descartado y el resto se enfrentaba a graves problemas. Casi no había llegado a iniciarse ninguna construcción.³

¿Por qué querría ver alguien el diente a caballo regalado? ¿Por qué rechazaría las buenas intenciones del presidente Johnson, de la Casa Blanca y del Departamento de Desarrollo Urbano y Vivienda, quienes ofrecían subsidios sobre un terreno excedente, de propiedad federal, situado en áreas metropolitanas, con el loable propósito de construir nuevas comunidades que unirían a negros con blancos, a ricos con pobres, para que convivieran en armonía con la nueva tecnología? Aunque el acuerdo inicial parecía, por lo menos, a los funcionarios federales, haberse difundido, pronto afloraron las discrepancias. Varios grupos locales se opusieron firmemente a la edificación de viviendas públicas de bajo costo; los funcionarios locales preferían otros tipos de desarrollo urbano que produjeran más ingresos por impuestos, y los conservadores se opusieron a los planes de construcción. Cuando el acuerdo aparente cedió ante el desacuerdo agudizado, el programa se interrumpió.

Podemos justificar aún más nuestra sorpresa por el fracaso del programa (acrecentando así el interés de preguntar la razón por la que fallan los programas) presentando un caso en que los acuerdos iniciales se disiparon lentamente en el curso del tiempo y de maneras impredecibles. En un principio no habría antagonismos obvios, y tampoco surgirían bruscamente. Más bien, los conflictos se encubrirían y aparecerían sólo después de pasado un tiempo. Los intereses y las organizaciones participantes pensaban que querían hacer algo, pero la experiencia les enseñaría que se habían equivocado. Pocos programas podrían emprenderse si se tuvieran que especificar de antemano todos los participantes, si todas las diferencias futuras se resolvieran desde el principio, y si todos los pactos futuros se celebraran en las condiciones de ayer. Algo tiene que dejarse al avance de los acontecimientos. Así, a medida que los conflictos latentes se ponen de manifiesto, hay que renegociar los convenios originales y surge una nueva situación, posiblemente más antagónica. La dependencia federal puede descubrir que los beneficiarios de sus financiamientos no están dispuestos a acatar los acuerdos iniciales; o bien los beneficiarios pueden interpretar los acuerdos de forma que entran en pugna con las interpretaciones federales. Una agencia gubernamental que parezca ser una organización única, con un solo mandato, se convierte en varias suborganizaciones que se rigen por mandatos diferentes. La firmeza aparente de los propósitos y entendimientos originales cede ante los cambios que experimentan la gente, las organizaciones y las circunstancias. Hasta aquí, muy bien. Pero no tanto.

Podría decirse que el Programa de Obras Públicas de la ADE se caracterizó por la lenta disolución del acuerdo. Al suceder una demora a otra, los principales participantes cambiaron, así como los acuerdos que habían pactado. Se llegó a convenios que luego fueron socavados y volvieron a formularse. Los frecuentes llamados a establecer una coordinación (que analizaremos en el capítulo siguiente) reflejaron la incapacidad de la maquinaria de implementación para movilizarse con rapidez suficiente para alcanzar los acuerdos mientras duraban. Si en un mundo exterior, de cambios acelerados, se deja que transcurra demasiado tiempo, es difícil imaginar que sigan siendo firmes los acuerdos que se hayan celebrado. Esperamos que la economía nacional (y la posición de las empresas incluidas en ella) se someta a rápidas fluctuaciones. ¿Por qué los convenios, pactados en lo que debe parecer una era pasada, deben conservar su original obligatoriedad? Cualquiera puede entender la razón de que con el correr del tiempo los convenios se sujeten a modificaciones; todos quieren saber por qué se ocupó tanto tiempo en la implementación del Programa de Obras Públicas y Empleos que todo el mundo quería en un principio. Es más fácil explicar por qué los acuerdos se desbaratan años después de que se han celebrado, que descubrir por qué es tan difícil implementarlos cuando se pactan.

En nuestra opinión, creemos que es más interesante llevar la sorpresa al máximo. Hemos escogido el análisis del Programa de Obras Públicas de la ADE en Oakland precisamente porque carece de los elementos que permiten dar explicaciones fáciles. En comparación, por ejemplo, con las actividades comunitarias o con el Redesarrollo urbano, al compromiso de la ADE en Oakland le falta tanto drama como conflicto. A diferencia de los préstamos mercantiles, no hubo evidentes intereses en conflicto ni normas legislativas contradictorias. Y también, a diferencia del proyecto “nuevas ciudades dentro de la ciudad”, no hubo oposición a nivel local. En las obras públicas de la ADE los participantes principales que intervinieron en todo el curso del programa insistieron en que creían en el programa y que entre ellos no había discrepancias fundamentales. Los sucesos que registramos tienen importancia para nosotros debido a su prosaica

³ *Ibid.*, p. XIV.

naturaleza cotidiana. Éstas son las clases de cosas –diferentes protagonistas, perspectivas diversas, múltiples aclaraciones– que se encuentran en cualquier programa.

En realidad, la ADE hizo esfuerzos especiales por superar los obstáculos de los que sabía que habían bloqueado otros programas. La innovación de la ADE consistía, desde su propio punto de vista, precisamente en tratar de evitar la fragmentación institucional, las metas múltiples y confusas y el financiamiento inadecuado que habían caracterizado programas anteriores, tanto federales como de ciudades. Los proyectos de la Terminal de la Marina y del hangar de la aerolínea, en los cuales nos concentraremos con fines analíticos, incluían de manera deliberada precisamente una sola agencia federal en una ciudad; había sólo un beneficiario local importante, el Puerto de Oakland, cuyos inquilinos estarían obligados a cumplir con un plan de empleo, escrito y firmado; y habría un compromiso inmediato que ascendía a 23 millones de dólares. La construcción íntegra de obras públicas creadoras de empleos era el alma del programa de la ADE en Oakland. Es improbable que haya muchos programas más sencillos en cuanto a que impliquen un menor número de participantes, o menos arreglos complicados. Pocos programas especificarían, como éste, y con tanta claridad, los beneficios que recibirían los participantes –dinero barato, empleos, crédito político–. Así, puede esperar que las dificultades que surgieron en este caso afecten casi todo nuevo programa. Si comprendemos la razón de que este programa haya tropezado con dificultades, podemos confiar en que llegaremos a algunos de los factores subyacentes que hacen fracasar a los programas cuando no hay ninguna razón evidente para que así sea.

Lo que esperamos demostrar es que lo aparentemente sencillo y directo es realmente complicado y retorcido. En primer lugar, nos sorprende que no empezemos por considerar el número de etapas, el número de participantes cuyas preferencias deben tenerse en cuenta, y el número de decisiones separadas que forman parte de lo que creímos que era una sola. Todavía menos apreciamos el desarrollo geométrico de las interdependencias a lo largo del tiempo, cuando cada negociación incluye varios participantes dispuestos a tomar decisiones, cuyas implicaciones se ramifican con el tiempo. ¿Qué hay tan difícil en construir una terminal y un hangar para una aerolínea cuando el dinero está ahí, los planos se han firmado y la gente está de acuerdo con que las minorías participen en los trabajos? Mostraremos cómo lo que parecía ser un programa sencillo se convirtió en un programa muy complejo, que incluía a numerosos participantes, una multitud de perspectivas diferentes y una trayectoria larga y tortuosa de puntos de decisión que había que aclarar. Dadas estas características, se redujeron notablemente las oportunidades de que el programa se concluyera con la rapidez con la que habían contado sus diseñadores, incluso las oportunidades de concluirlo de alguna manera.

UNA MULTIPLICIDAD DE PARTICIPANTES Y PERSPECTIVAS

Si bien la ADE había intentado llevar a cabo su programa de manera directa y sencilla, sin extender su participación a otras dependencias gubernamentales, un gran número de organizaciones del gobierno y ajenas a éste, así como de personas, con el tiempo intervinieron en el proceso de implementación. Quedaríamos agotados, y también nuestros lectores, si enumerásemos a todos los que llegaron a intervenir en uno u otro aspecto del programa de la ADE. Así, pongámonos de acuerdo en simplificar la situación. Limitaremos los participantes a la ADE, el resto del gobierno federal y la ciudad de Oakland, junto con sus elementos constitutivos. Por lo que toca a la ADE, estos elementos comprendían la misión especial inicialmente formada por Foley y por Bradford, los departamentos de operación de la ADE en Washington, los jefes de la agencia posteriores a Foley, la oficina regional de Seattle y la oficina de campo en Oakland. Otras agencias federales que llegaron a intervenir en el proceso de implementación fueron: la Oficina de la Contaduría General; el Departamento de Salud, Educación y Bienestar; el Departamento del Trabajo y la Armada. Los participantes por parte de Oakland fueron: el alcalde, los administradores de la ciudad, la World Airways, el Puerto de Oakland, varios de los dirigentes negros de la ciudad, grupos de conservación e inquilinos del Puerto de Oakland.

Algunos de estos participantes (como los departamentos del Trabajo y de Salud, Educación y Bienestar) participaron porque poseían autoridad jurisdiccional sobre partes importantes del proyecto; otros (como la Armada) entraron en el proceso cuando consideraron que se estaban violando sus intereses, y otros más (como los negros de Oakland) fueron introducidos intencionalmente en el programa por la ADE con el fin de cimentar una ayuda local para los proyectos.

CUADRO V.I. *Participantes y perspectivas en el programa de Oakland de la ADE*

| <i>Participante</i> | <i>Relación con el</i> | <i>Perspectiva y objetivos</i> | <i>Sentido de urgencia</i> |
|---------------------|------------------------|--------------------------------|----------------------------|
|---------------------|------------------------|--------------------------------|----------------------------|

| | <i>programa</i> | <i>principales</i> | |
|--|--|---|--|
| ADE-Foley, Bradford, misión especial en Oakland | Programa diseñado, maquinaria del proyecto instalada en Oakland | Es necesario iniciar, en un tiempo relativamente breve un programa de desarrollo económico que genere trabajos para minorías desempleadas | Muy grande |
| ADE-Departamentos funcionales en Washington | Implementación del proyecto-construcción, financiamiento, proceso, etc. | Dirigido a la construcción de instalaciones de manera eficiente y administrativamente apropiada | Alto (algún resentimiento de la misión especial; insistencia en que el proceso satisfaga las normas administrativas) |
| ADE-Jefes después de Foley | Autoridad ejercida sobre los proyectos después del otoño de 1966 | Intento de salvar las metas originales de empleo del proyecto Oakland | Moderado (no identificado personalmente con el programa; el Secretario de Comercio Connor indicó falta de entusiasmo) |
| ADE-Oficina Regional en Seattle | Confusa; documentación tramitada pero sin una autoridad final que entregue los fondos | Intentado para lograr una función administrativa más amplia en el proyecto | Moderado |
| ADE-Oficina en Oakland | Vigilancia de los proyectos a nivel local | Esperanza de salvar las metas iniciales de empleo y concluir el proyecto | Varía en cada empleado de la oficina |
| Oficina de la Contaduría General de Estados Unidos | Cuestionamiento de la norma de la ADE respecto a la proporción entre la subvención y el préstamo en los proyectos del Puerto | Interés en las normas que rigen el desembolso de los fondos federales | Bajo |
| Departamento de Salud, Educación y Bienestar de Estados Unidos | Control conjunto sobre los fondos destinados a la capacitación de la mano de obra en el proyecto del hangar | Apoyo a la meta de capacitación en el trabajo en Oakland, pero con el compromiso que tenía con centros de capacitación establecidos | Bajo (el Centro de Capacitación del Este de la Bahía fue pasado por alto en el programa de capacitación de la aerolínea) |
| Departamento del Trabajo de Estados Unidos | Control conjunto sobre los fondos destinados a la capacitación de la mano de obra en el proyecto del hangar | El interés principal se puso en la capacitación en el trabajo | Bajo |

CUADRO V.I. *Conclusión*

| <i>Participante</i> | <i>Relación con el programa</i> | <i>Perspectiva y objetivos principales</i> | <i>Sentido de urgencia</i> |
|--------------------------|--|--|----------------------------|
| Armada de Estados Unidos | Objeción a la construcción de la terminal por sus efectos sobre la seguridad de los vuelos | El interés principal se concentró en los efectos de la construcción del puerto sobre las operaciones de la Estación Aeronaval de Alameda | Bajo |

| | | | |
|------------------------------------|---|--|--|
| Ciudad de Oakland (alcalde) | La ciudad estuvo representada en las negociaciones con la ADE; se procuró cimentar la ayuda para el programa | Se apoyaron firmemente las metas de desarrollo económico y de creación de empleos | Alto |
| Ciudad de Oakland (administración) | Se elaboraron solicitudes de financiamiento, a la ADE, para obras públicas (se aprobó el camino de acceso al coliseo) | El financiamiento de la ADE se consideró como una ayuda potencial a proyectos de obras públicas en la ciudad | Bajo (se concluyó pronto el camino de acceso; no se aprobó ningún otro proyecto patrocinado por la ciudad) |
| Puerto de Oakland | Beneficiario local de proyectos de obras públicas importantes | El programa de la ADE se consideró como ayuda vital para el programa de construcción en el Puerto, pero disgustó por contener múltiples guías federales Necesidad de crear empleos para minorías | Moderado (el Puerto está implicado con la construcción y la operación de muchas otras instalaciones) |
| Líderes negros de Oakland | Reunidos por Foley y Bradford en las primeras visitas de éstos; algunos trabajaron en la Junta Revisora de Planes de Empleo | | Alto |
| Grupos de conservación | Protesta del Puerto de Oakland por las maniobras de relleno en la bahía | Protesta enérgica contra el relleno por ser perjudicial para bahía y sus alrededores | Bajo |
| Puerto de Oakland (inquilinos) | El beneficiado con el financiamiento de la ADE tenía que suscribir el convenio de empleo | Necesario para el funcionamiento de buenos negocios | Bajo |

Como se muestra en el cuadro v.1, cada uno de los numerosos grupos participantes tenía una perspectiva distinta de la que sustentaba la operación de la ADE, y los grupos discrepaban en cuanto a la urgencia del programa. Aun dentro de una unidad organizacional podía haber diferencias considerables en las perspectivas. En esas condiciones, la misión especial de la ADE en Oakland se interesó principalmente por consolidar un compromiso, rápido y dramático de la agencia con un programa de crear empleos para las minorías, mientras que los departamentos operantes de la oficina de la ADE en Washington concentraban su interés en la solidez administrativa y financiera de la construcción del proyecto. En Oakland, dentro del gobierno de la ciudad, la atención del alcalde Reading, enfocada en los aspectos del programa relativos a la producción de trabajos, no era compartida por los administradores de la ciudad, quienes veían en la ADE una posible fuente de finanzas para las obras públicas del gobierno de la ciudad.

Cuando las perspectivas difieren, también difiere la valoración del éxito. Por lo que se refiere al liderato original de la ADE, la valoración del éxito residía en el número de empleos creados para la minoría de desempleados crónicos de Oakland. Pero otros participantes sustentaban otras normas del éxito: el Puerto de Oakland se interesaba principalmente en la expansión de sus instalaciones, en tanto que el Departamento de Salud, Educación y Bienestar presionaba para que se aumentara el financiamiento de sus centros de capacitación ya establecidos.

Ninguno de los participantes discrepó seriamente de la política que favorecía la creación de empleos para las minorías desempleadas de Oakland; asimismo, ninguno cuestionó la conveniencia de crear empleos por medio de subvenciones a obras públicas. ¿Por qué, ante esta ausencia de oposición al impulso de la política de la ADE, tropezó el programa con tantos obstáculos?

Cuando los programas no se están implementando, es tentador concluir que los participantes disintieron acerca de los fines especiales a que aspiraban, más que por los medios ordinarios para alcanzarlos. Empero, el pensar en medios y fines por separado impone una 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. Mientras los administradores de cada programa tratan de imponer a los demás la secuencia de acontecimientos que prefieran, pueden entrar en pugna sus prioridades para la etapa siguiente, la cual difiere para cada quien y no puede tener la misma importancia para todos. Los medios parecen más grandes cada vez, porque son lo que la acción está a punto de acometer. En realidad, es más fácil disentir en cuanto a los medios, porque están ahí para provocar disputas, mientras que los fines se encuentran siempre a la vuelta de la esquina. Para que una noción, por lo demás abstracta, se vuelva concreta, proporcionamos una lista de razones de por qué los participantes pueden estar de acuerdo con respecto a los fines esenciales de una propuesta y, a la vez, oponerse (o simplemente dejar de facilitar) los medios para realizarla.

1. *Incompatibilidad directa con otros compromisos.* Los participantes pueden estar de acuerdo con los méritos de una propuesta, pero descubrir que es incompatible con otras metas de la organización. El HEW llegó a opinar que la propuesta sobre el adiestramiento en la aerolínea competía por obtener fondos escasos con el East Bay Skills Center, el cual figuraba en la propia lista del HEW que enumeraba las instituciones aprobadas. Y el Puerto de Oakland, aunque manifestaba su apoyo a las metas de empleo de la ADE, seguía insistiendo en la necesidad de “vender su propiedad”. Un representante del puerto observó que: “los métodos del puerto y los de la ADE son diferentes, pero... sus principios son los mismos”. El vocero del puerto dijo que su organización quería hacer algo en favor de la minoría desempleada, pero que la ADE no había entendido que no es lo mismo elaborar un proyecto que hacerlo funcionar. Los funcionarios del puerto consideraban que las restricciones de la ADE –particularmente el plan de empleo– eran molestas. Este juicio fue secundado por la Matson Navigation Company, la cual no deseaba utilizar las instalaciones del puerto que estuvieran sujetas al plan de empleo de la ADE.

2. *No hay ninguna incompatibilidad directa, pero sí una preferencia por otros programas.* Muchos empleados de la ADE, especialmente quienes habían trabajado en la ARA, opinaron que las zonas rurales y las poblaciones pequeñas eran el centro apropiado de la agencia, apreciación que también era sustentada por la Oficina Federal de Administración y Presupuesto. Estos participantes no se oponían a la idea de crear empleos en zonas urbanas, pero no consideraban que esa fuera tarea de la ADE.

3. *Compromisos simultáneos con otros proyectos.* Los participantes pueden estar de acuerdo con una propuesta, no establecer compromisos contradictorios y no mostrar preferencia por otros programas, pero pueden tener otros proyectos de su incumbencia que exijan tiempo y atención. El arquitecto/ingeniero del Puerto de Oakland demoró su trabajo en los planos de la Terminal de la Marina, debido a que su personal estaba ocupado en otros proyectos del puerto. Y la World Airways quería desarrollar un programa general de construcción antes de que éste se asentara sobre normas específicas para el hangar. Dichas demoras desagradaron a la ADE, así como las demoras administrativas de la agencia decepcionaron al puerto.

4. *Subordinación a otras entidades que no ven la urgencia del proyecto.* Durante la implementación de un programa, puede recurrirse a otras personas u organizaciones que tengan experiencia y autoridad jurisdiccional, pero que no vean la urgencia del programa general. En esta categoría podría incluirse a los ingenieros consultores que diseñan los planos para los beneficiarios locales, así como al Departamento del Trabajo, cuyo asentamiento fue necesario para llevar a cabo el programa de capacitación de la línea aérea, conforme a la Sección 241 de la MDTA.

5. *Diferencias de opinión sobre la jefatura y las funciones propias de la organización.* Los participantes que convienen en las metas de un programa pueden, sin embargo, discrepar en lo que respecta a las personas o las unidades organizacionales que deben dirigir los programas. Los miembros de las divisiones funcionales de la ADE se resentieron por la posición especial acordada a la misión especial de Bradford en Oakland, así que después de la partida de Foley y Bradford, todo el Proyecto Oakland fue tratado con menos apremio. Tanto el secretario de Comercio Connor, como Ross Davis, sucesor de Foley, consideraron que el Proyecto de Oakland era un proyecto personal de Foley; no compartieron el entusiasmo de éste por un impulso dramático de la ADE en zonas urbanas. Los funcionarios regionales de la ADE, perturbados por la relación directa establecida entre Oakland y Washington, trataron de convencer a los representantes de Oakland de que encauzaran las solicitudes de financiamiento hacia la oficina regional

situada en Seattle. Las diferencias ocasionadas por el liderato del programa dieron pie a nuevas razones que justificaban la demora.

6. *Diferencias legales y de procedimiento.* Al exponer las frustraciones experimentadas durante los primeros días de implementación del programa de obras públicas, un miembro de la misión especial de la ADE hizo notar que

...Había toda clase de cosas técnicas que tenían que resolverse. El tema del empleo se presentó después. Había también varias preguntas que hacer acerca de la política de la ADE: cómo hay que tratar esas cosas; hasta dónde llegaría la intromisión de la ADE en ese aspecto. En septiembre, octubre y noviembre de 1966 hubo una hostilidad manifiesta entre la ADE y el puerto sobre asuntos de la construcción, por ejemplo la calidad del relleno del terreno... En cada punto, el puerto y la ADE esgrimían sus propias opiniones técnicas. Había un endurecimiento, pero no sobre los temas debidos. Se peleaban por el relleno del terreno, pero habrían debido preocuparse por el empleo.

Por más razonable que parezca, el hecho de aceptar este punto de vista depende de la intensidad de nuestro interés por el empleo. Otra persona situada en otro lugar, con la responsabilidad de proteger la vida y la navegación en la bahía, se mostraría auténticamente preocupada por la clase de los materiales que se vierten en ella. Lo mismo puede decirse del interés de la Armada por reducir riesgos para sus aviones. Aunque es fácil desdeñar estas preocupaciones, la caída de un avión, o un escándalo por una mayor contaminación de la bahía causaría una severa reprimenda a los funcionarios responsables. Así, nadie aceptaría el argumento de que lo primordial unos cuantos años antes consistía en crear empleos para grupos minoritarios, construyendo algo. Una manera paralela de enfocar el mismo problema es decir que el conflicto interno de las organizaciones gubernamentales superiores, como la jefatura de contadores dedicados a investigar la legalidad de los egresos, y las organizaciones de línea que tienen responsabilidades directas de operación, tendría que ser resuelto en este caso. Son importantes y posibles los ajustes que se hagan entre las dos perspectivas, pero tiene que quedar un residuo esencial del conflicto. Después de todo, la finalidad de las organizaciones superiores, ya se refiera al personal, a la contabilidad o a lo que sea, estriba precisamente en comprobar la conducta de los funcionarios de línea.

Los detalles técnicos de rellenar el terreno y el financiamiento provisional paralizaron el proyecto de la Terminal de la Marina. En el verano de 1969, las licitaciones para el relleno y el dragado en el proyecto de la terminal fueron postergadas por el abogado del puerto, por causa de complicaciones legales. En ninguno de estos casos hubo desacuerdo respecto a la meta básica del programa, consistente en proporcionar empleos a las minorías; aun así, las complicaciones legales y de procedimiento ocasionaron retrasos.

Aunque el interés de algunos participantes en el proyecto era superficial, pues no expresaban acuerdo ni desacuerdo con sus metas esenciales, sí estaban capacitados para detener la implementación si consideraban que se estaban perjudicando sus intereses. Por tanto, la Oficina de la Contaduría General de los Estados Unidos cuestionó las políticas de subvenciones y préstamos aplicados a los proyectos del puerto, en tanto que la Marina presentaba quejas sobre el efecto de la terminal sobre los vuelos de jets de la cercana estación aeronaval. Es posible que estas agencias hayan soslayado su interés en el proyecto, pero sus inquietudes tenían que ser consideradas seriamente por la Administración de Desarrollo Económico.

7. *Acuerdo junto con falta de poder.* Algunos participantes pueden convenir entusiásticamente con una propuesta, pero tal vez carezcan de recursos suficientes para apoyarla. El alcalde Reading defendió firmemente el programa de la ADE para crear empleos, pero no tuvo el poder político y administrativo necesario para obligar a otros participantes a impulsar el programa. Igualmente, los miembros de la comunidad negra de Oakland con quienes se habían puesto en contacto los funcionarios de la ADE, apoyaban fuertemente el programa, pero no ejercían ninguna función efectiva. Eran los beneficiarios del interés de la ADE, pero el puerto era el designado para recibir los fondos para el proyecto. Tanto el alcalde como los líderes negros apoyaban a la ADE, pero su falta de recursos los volvió entidades periféricas con relación al programa. Aunque había tendido a la sencillez, con el tiempo el programa de la ADE involucró a un grupo numeroso de diversos participantes. Y si bien ninguno manifestó estar en desacuerdo con la meta de crear empleos para miembros de grupos minoritarios mediante la construcción de obras públicas, ello no significa que estuvieran dispuestos a tomar las decisiones, hacer las aclaraciones y llegar a los acuerdos necesarios para acelerar el programa.

LA MULTIPLICIDAD DE DECISIONES Y LA MENGUANTE PROBABILIDAD DE ÉXITO DEL PROGRAMA

Al trazar la ruta de las decisiones y de los puntos de aclaración Incluidos en el Programa de Obras Públicas de la ADE, volveremos a sobresimplificar la situación. En vez de tratar de aislar cada decisión en la

cual un participante importante tuvo una oportunidad perceptible de hacer elecciones, nos concentraremos en aquellos puntos de decisión principales que determinaron el curso del programa, o que tuvieron que aprobarse para que éste continuase (asimismo, supondremos, pero sólo momentáneamente, que cada punto de decisión es independiente de los otros). El cuadro V.2, que contiene estos puntos de decisión e identifica a los participantes implicados en cada uno de ellos, muestra la manera en que la multiplicidad de participantes y perspectivas se combinó para producir una formidable carrera de obstáculos para el programa. Cuando un programa depende de tantos protagonistas, son muchas las posibilidades de que surjan desacuerdos y demoras.

Podemos observar que, al arrancar el Programa de Oakland y determinar su curso inicial, la ADE, tuvo que adoptar varias decisiones importantes: en primer lugar, introducirse en el campo urbano; seleccionar a Oakland como sitio para efectuar su experimento urbano; escoger el puerto como principal agencia destinataria dentro de la ciudad, y vincular la construcción con los trabajos mediante un plan de empleo. Algunas de estas primeras decisiones se discutieron acaloradamente en la propia agencia. Por ejemplo, hubo quienes opinaron que la ADE, dependencia originalmente rural, no tenía nada que hacer en las ciudades. Y varios funcionarios de la agencia expresaron dudas acerca de un plan de empleo que, según ellos, sería difícil de poner en práctica. Más allá de estas difíciles decisiones iniciales, a lo largo de la ruta fueron muchos los puntos que había que aclarar, si se decidía continuar el programa. Algunas de estas aclaraciones eran de la incumbencia de la ADE: aprobación de los planos y de los contratos de obras arquitectónicas de los beneficiarios; autorización de anticipos de fondos y reglas respecto a cambios en el diseño del proyecto. Otros puntos de decisión requirieron de aclaraciones favorables por parte de numerosos participantes, distintos de la ADE. Por ejemplo, el programa de capacitación propuesto para mecánicos de la aerolínea necesitó ser aprobado por nueve organizaciones federales, estatales y locales.

CUADRO V.2. *Puntos de decisión y aclaraciones necesarias para completar el programa de obras públicas de la ADE*

| <i>Puntos de decisión</i> | <i>Participantes</i> | <i>Total acumulativo de acuerdos</i> |
|--|--|--------------------------------------|
| 1. Decisión para implicar a la ADE en ciudades (otoño de 1965) | Eugene Foley | 3 |
| 2. Selección de Oakland como la ciudad destinada a llevar a cabo el experimento (invierno de 1965) | Foley, Oakland Washington | |
| 3. Se pasa por alto al alcalde y se buscan primeros contactos en la comunidad negra de Oakland (diciembre de 1965) | Foley-Bradford ADE Washington | 6 |
| 4. Selección para formar la misión especial como entidad organizacional para el proyecto (enero de 1966) | Foley | |
| 5. Selección de un plan de empleo como mecanismo para canalizar trabajos hacia los desempleados (febrero de 1966) | Bradford-Foley, misión especial de la ADE | 8 |
| 6. Selección de beneficiarios locales de proyectos de obras públicas (primavera de 1966) | Foley, misión especial de la ADE Washington | 11 |
| 7. Negociación y aprobación de los planes de empleo (abril-noviembre de 1966) | Misión especial de la ADE Washington, World Airlines, otros inquilinos, Junta Revisora de los Planes de Empleo (escasa representación) | 16 |
| 8. Decisión de establecer un programa de capacitación (según la Sección 241 de la Resolución Sobre el Desarrollo y la Capacitación de la Mano de Obra) | Misión especial de la ADE Washington, World Airways | 19 |

| | | |
|--|--|----|
| en World Airways y no en Skills Center (verano-otoño de 1966) | | |
| 9. Acuerdos requeridos para implementar el programa de capacitación (1967-1968) | Comité local de la MDTA, alcalde, Departamento Estatal de Educación Vocacional, Oficina Regional-DOL, Oficina en Washington-HEW, Oficina en Washington-HEW, ADE Washington | 28 |
| 10. Acuerdo requerido sobre rellenar la bahía para la construcción de la Terminal de la Marina (verano-otoño 1966) | ADE Washington, ADE, consultor, Puerto de Oakland | 31 |
| 11. Acuerdo requerido sobre el arreglo de financiamiento provisional (verano-otoño 1966) | ADE Washington, Puerto de Oakland | 33 |
| 12. Negociación de las condiciones impuestas al contrato de arrendamiento del hangar de la World Airways | Puerto de Oakland, World Airways | 35 |
| 13. Decisión sobre la solicitud del puerto para reubicar el proyecto de la terminal (enero-abril 1967) | ADE Washington (Davis) | 36 |
| 14. Aprobación de los contratos con el AI! para la terminal y el hangar (marzo-junio 1967) | ADE Washington | 37 |
| 15. Aprobación de los planos preliminares para la terminal | ADE Washington | 38 |
| 16. Decisión sobre la solicitud del puerto para hacer cambios en el proyecto de la terminal, y para obtener un anticipo del préstamo (enero-febrero 1968) | ADE Oakland, ADE Seattle, ADE Washington | 41 |
| 17. Búsqueda de un acuerdo con la armada, después de que ésta se quejó de los efectos de la construcción del puerto sobre la seguridad de los vuelos (abril 1968-abril 1969) | Armada de los Estados Unidos, Puerto de Oakland, ADE Washington | 44 |
| 18. Decisión requerida sobre la solicitud de un financiamiento adicional para el hangar (abril 1968-febrero 1969) | Puerto de Oakland, World Airways, Arquitectos/ ingenieros, ADE Oakland, ADE Seattle, ADE Washington | 50 |
| 19. Decisión requerida sobre la solicitud del puerto para obtener fondos para la construcción de un restaurante giratorio (abril 1968-diciembre 1969) | ADE Seattle, ADE Oakland | 52 |
| 20. Acuerdo requerido sobre las proporciones entre subvenciones y préstamos para proyectos de obras públicas (abril 1968) | Oficina de la Contaduría General, ADE Washington | 54 |

CUADRO V.2. Conclusión

| <i>Puntos de decisión</i> | <i>Participantes</i> | <i>Total acumulativo de acuerdos</i> |
|-----------------------------|------------------------|--------------------------------------|
| 21. Decisión contraria a un | ADE Washington (Davis) | 55 |

| | | |
|--|---|----|
| financiamiento excedente para el hangar; insistencia en imponer condiciones de empleo más estrictas al puerto y a la World Airways (febrero 1969) | | |
| 22. Permiso para celebrar contratos respecto al dragado y al relleno en la terminal (junio 1969) | Puerto de Oakland, ADE Washington | 57 |
| 23. Acuerdo sobre el plan de empleo del Puerto de Oakland y respecto al funcionario encargado de la igualdad en los empleos (enero-septiembre 1969) | ADE Washington, Puerto de Oakland | 59 |
| 24. Decisión de oponerse al restaurante giratorio en la terminal, y convenio para solicitar financiamiento para el excedente en el costo de la construcción (otoño 1969) | ADE Washington (Podesta-Sinnott), Puerto de Oakland | 61 |
| 25. Selección de contratistas para la construcción de la terminal (diciembre 1969) | Puerto de Oakland, ADE Oakland, ADE Washington | 64 |
| 26. Veto a la solicitud del puerto para que una firma diseñe y construya el hangar (febrero 1969) | ADE Washington | 65 |
| 27. Decisión de continuar el proyecto del hangar, pero a un costo reducido, y con guías de empleo más estrictas (febrero 1970) | ADE Washington (Podesta-Sinnott) | 66 |
| 28. Selección de otro arquitecto para el hangar (abril 1970) | Puerto de Oakland | 67 |
| 29. Aprobación de planos y especificaciones preliminares para el hangar (junio 1970) | ADE Washington | 68 |
| 30. Permiso para celebrar contratos respecto a la construcción del hangar (junio 1971) | Puerto de Oakland, ADE Washington | 70 |

A fin de tener a la mano todos los puntos de decisión, el programa requirió que una vasta gama de participantes se dedicara a hacer docenas de compensaciones. En situaciones de gran controversia y de antagonismo mutuo, es muy reducida la probabilidad de que estos esfuerzos resulten favorables o de que se lleven a cabo en un tiempo razonable. Pero nosotros hemos descartado esta especie de drama; en su lugar, supondremos lo mejor. Deliberadamente, nos desviaremos hacia el lado en el cual se presume que hay más acuerdo y mejor voluntad de lo que realmente podría haber. Cargaremos los dados en favor de que el programa continúe. Así pues, supongamos que ponemos las probabilidades en favor de que cada participante emprenda una acción favorable en cada punto de decisión. Podemos probar con cuatro: 80, 90, 95 y 99% (los cómputos correspondientes a cada una de estas probabilidades se sintetizan en el cuadro V.3). Comoquiera que se considere, la probabilidad última de éxito es muy baja.

CUADRO V.3. *Resulta dudosa la consumación del programa, a menos que sea extremadamente alto el nivel de acuerdo entre los participantes*

| <i>Porcentaje de la probabilidad de acuerdo en cada punto de compensación</i> | <i>Probabilidad de éxito después de 70 compensaciones</i> | <i>Núm. de acuerdos que reducen la probabilidad a menos del 50%</i> |
|---|---|---|
|---|---|---|

| | | |
|----|-------------|----|
| 80 | 0.000000125 | 4 |
| 90 | 0.000644 | 7 |
| 95 | 0.00395 | 14 |
| 99 | 0.489 | 68 |

Concluimos diciendo que la probabilidad de acuerdo por parte de cada participante en cada punto de decisión debe ser excesivamente grande para que haya si acaso una oportunidad de que un programa se termine. En el supuesto de que la probabilidad sea de 80% (véase el cuadro v.3), las oportunidades de que se termine el programa son de un poco más de una en un millón después de haberse llegado a 70 acuerdos, y disminuye a menos de la mitad después de cuatro. Si la probabilidad de acuerdo sube a un saludable 90%, aumentamos la última probabilidad de lograr una aprobación a un poco más de seis en diez mil, y permitimos siete acuerdos antes de que caiga abajo de la marca de 50-50. El hecho de avanzar hacia el 95% hace que aumente la probabilidad de consumación a casi cuatro en un millar, y permite 14 movimientos antes de que las ocasiones de que fracase superen a sus oportunidades de éxito. Tenemos que avanzar hasta el 99% de coincidencia (lo que significa llegar a una situación extraordinaria, mediante algún cálculo) para permitir que se alcancen 68 acuerdos más convenientes, antes de que la probabilidad de consumación disminuya a menos de la marca media. Resulta evidente que los datos que consignamos no sólo se interpretan por sí mismos, sino que requieren ser aclarados por nuestra parte.

Entre los letrados en la materia no hay ningún acuerdo sobre lo que constituye un punto de decisión, por lo que nos sería difícil demostrar que hay una cantidad precisa en el caso que estudiamos. Sin ninguna dificultad podríamos duplicar el número de puntos de decisión si reducimos nuestro juicio sobre lo que constituye un acto separable. Reduciendo a 30 el número de puntos de decisión, hemos procurado caer del lado que presenta menos puntos, en lugar del que tiene más. Pero la extensión de cada uno de ellos debe aumentar con el número de tomadores individuales de decisiones que intervengan. La mejor defensa de nuestro procedimiento, burdo pero eficaz, estriba en que los resultados no son afectados en gran manera por algún cambio (salvo los muy drásticos y apenas concebibles) que ocurra en el número de participantes cuyo consentimiento sea preciso en varias decisiones. Una mirada al cuadro V.3 nos mostrará que, hasta que se pasa del 95% de probabilidades de acuerdo sobre cada tema, se necesitan únicamente 14 aclaraciones por separado para que la probabilidad de consumación se reduzca a menos de un valor de igualación. Si hay una probabilidad de 95% de contar con una acción favorable en cada punto, y suponemos la presencia de sólo 30 puntos de aclaración –número ilusoriamente bajo–, la probabilidad de que un programa alcance un éxito total es de 0.215. Si hay 50 de esos puntos, la probabilidad global de consumación decae apenas 1 por ciento.

Si hacemos hincapié en los conflictos que tienen lugar dentro de cada uno de los participantes principales, así como entre ellos, con facilidad podremos disminuir las probabilidades de acuerdo. O bien, podríamos determinar el grado de urgencia y de compromiso manifestado por cada participante, y reducir o aumentar su probabilidad de acción favorable sobre esa base. Pero ya hemos decidido conceder el beneficio de la duda al éxito del programa.

La altísima probabilidad de acuerdo que se requiere en cada etapa para producir una moderada probabilidad de llegar a una consumación satisfactoria hace innecesario conocer la probabilidad precisa de una etapa particular. Indudablemente, con el tiempo, las probabilidades varían de un participante a otro y de una organización a otra, así como dentro de la misma organización y entre niveles diferentes del gobierno y privados *contra* representantes gubernamentales. Pero si suponemos lo mejor –y el 99% para todos y cada uno de los puntos de aclaración parece lo más cerca que podamos avanzar si no negamos la existencia del problema–, las probabilidades siguen estando *contra* la implementación del programa.

Los problemas computacionales son semejantes a los políticos. ¿Consideramos a cada participante como una entidad separada, de manera que la probabilidad final sea sencillamente el producto de las probabilidades de una acción favorable de cada participante? ¿O demostramos que las probabilidades se enlazan, en tal forma que una respuesta favorable dada en un tiempo inicial hace aumentar la probabilidad de que se produzca una respuesta análoga en un tiempo posterior? En lenguaje político (así como estadístico), estamos preguntando si cada participante es independiente. ¿Hasta qué grado es controlada esta cuestión por otros, y hasta qué punto esto puede determinar su propia posición? Dando vuelta a la cuestión, preguntamos cuán poderoso es el participante con relación a un tema. Una acción emprendida por su parte ¿hace aumentar la probabilidad de que otros convengan en lo que podrían no estar de acuerdo? Dentro del contexto estadounidense de poder fragmentado, la posición más razonable se refiere ciertamente a la independencia de los participantes. En ese caso, la probabilidad de éxito final es terriblemente baja. Si modificamos dicha posición para decir que se espera que los participantes federales obedezcan el liderato de la ADE, de modo que se acreciente la probabilidad de éxito en el campo federal, nos queda aún el hecho evidente de que ello

no puede controlar a organismos locales. A nivel federal, el resultado más probable es que, observando que no hay ninguna razón de peso para oponerse a la posición central de la ADE, los otros participantes deduzcan los grados de oposición mediante demoras. Si expresamos que no sólo hay una pugna sino un interés común entre los participantes federales y locales, como notoriamente es el caso, sería de esperar una demora, así como un ejemplo mixto de acuerdo, dependiendo de cómo vieran ellos sus intereses de un periodo a otro. En consecuencia, podemos argüir que, si bien el acuerdo final es posible, pero en modo alguno seguro, probablemente es inevitable una demora considerable.

Nuestra expectativa normal consiste en que los nuevos programas no llegarán siquiera a “despegar”, y que, en el mejor de los casos, pasará muchísimo tiempo antes de que empiecen. En este mundo, las cartas están marcadas contra la realización de las cosas, y se necesita un esfuerzo enorme para hacer que se muevan. Lo notable es que nuevos programas funcionen siquiera.

Naturalmente, las decisiones que se tomen respecto a los programas no siempre consisten en responder claramente “sí” o “no”. Los programas pueden demorarse, modificarse, reducirse de acuerdo con una escala y adaptarse o distorsionarse de otro modo para ajustarse a su medio. Las posibilidades se calcularán en breve. Deseamos ahora profundizar en los acontecimientos inesperados que reducen aún más las escasas perspectivas de implementación de un programa.

Hemos visto que, dado el gran número de puntos de aclaración ocupados por diversos participantes independientes, es poca la probabilidad de que un programa alcance sus metas. Pero en el caso del programa de la ADE, no podemos sencillamente calcular la probabilidad de éxito general basándonos en la sola consideración del producto de las probabilidades de decisión individuales, ya que este programa no debe verse como una fila de luces verdes que, en su totalidad, tienen que seguir encendidas para que el programa logre sus objetivos. La situación se ha complicado más. Si a un programa se le dotara de metas múltiples, se incluirían dos filas distintivas de decisiones; y dentro de cada una de éstas deberíamos establecer una distinción entre las decisiones que orientan el proyecto en dirección de su meta y las que fueron desviaciones no planeadas del curso.

DOS METAS Y DOS CURSOS DE DECISIONES

En lugar de avanzar en línea recta hacia una meta, el programa de la ADE aspiró a alcanzar dos objetivos importantes: la construcción de obras públicas y la creación de empleos para los desempleados crónicos. En relación con este último objetivo, la ADE propuso implementar un programa de capacitación, con objeto de que dichos desempleados ocuparan los empleos que se ponían a su disposición. Tal como lo imaginó la ADE, la figura v.1 muestra las dos secuencias de decisiones que conducirían a las metas deseadas. Aunque, en un principio, la agencia federal insistió en que las dos metas debían alcanzarse juntas, siempre hubo la posibilidad de que una fila de acciones se completara mientras la otra se estancaba. Es cierto que el plan de empleo trataba de ligar la construcción de obras con la creación de empleos al nivel local, pero un elemento crucial de la estrategia de empleo –el programa de capacitación– era, en su organización, sumamente distinto del resto de las actividades del programa. Los participantes federales y estatales en ese programa –HEW, Departamento del Trabajo, Departamento de Empleo en California– no intervinieron en otros elementos de la gestión de la ADE en Oakland, y no tenían ninguna razón para compartir su urgencia. Por lo tanto, en 1968, cuando se demostró que era imposible llevar a cabo el programa de capacitación, se perdió un elemento clave de la estrategia de empleo. Aun si el hangar de la aerolínea se hubiera terminado según el plan, y si la World Airways hubiera creado empleos, aún no habría la cantidad de mecánicos capacitados con que la ADE había contado.

FIGURA V.1. La ADE aspira a dos metas y establece dos cursos de decisiones

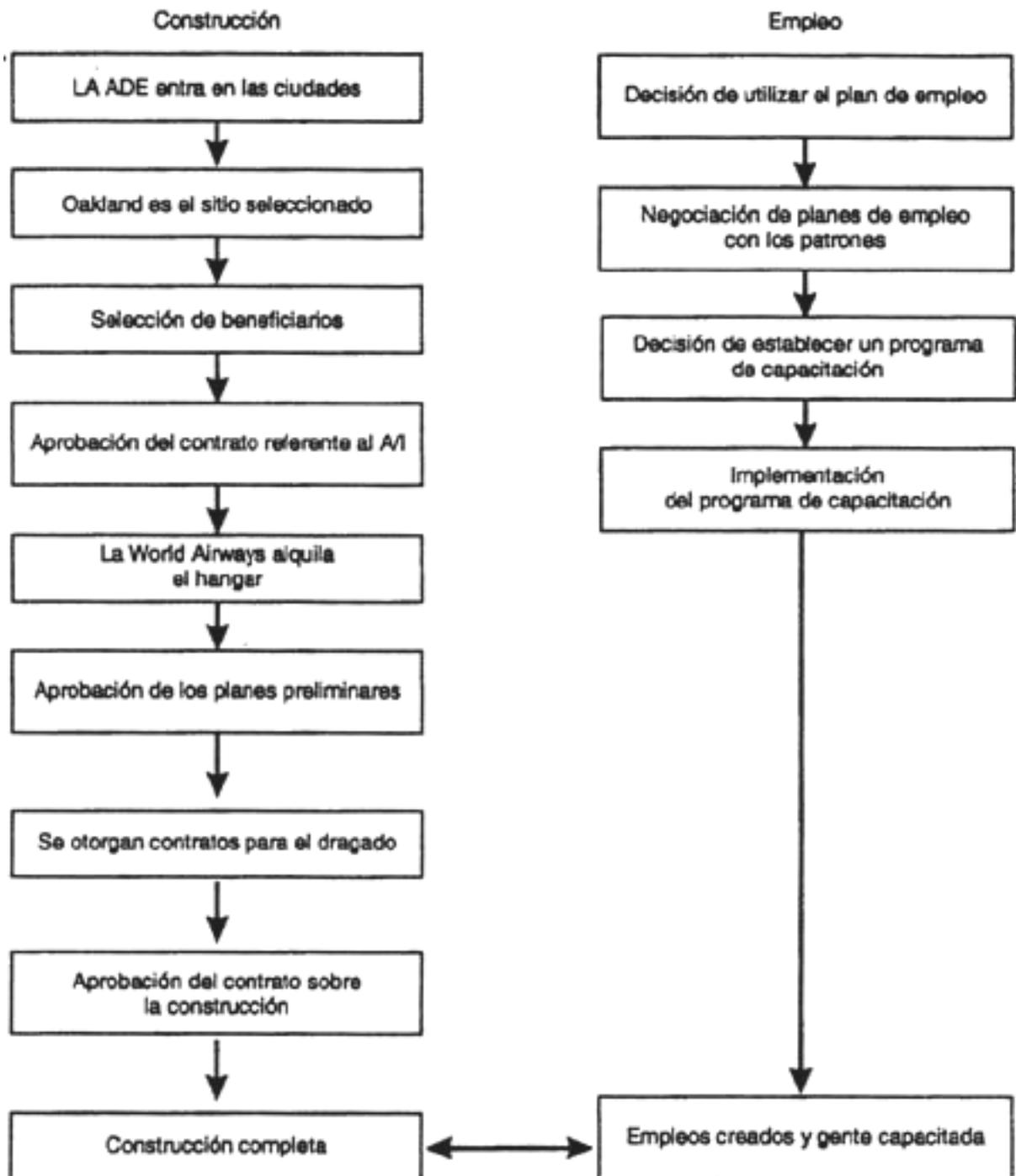


FIGURA V.2. Acontecimientos inesperados ocasionan divergencias en los cursos de decisión

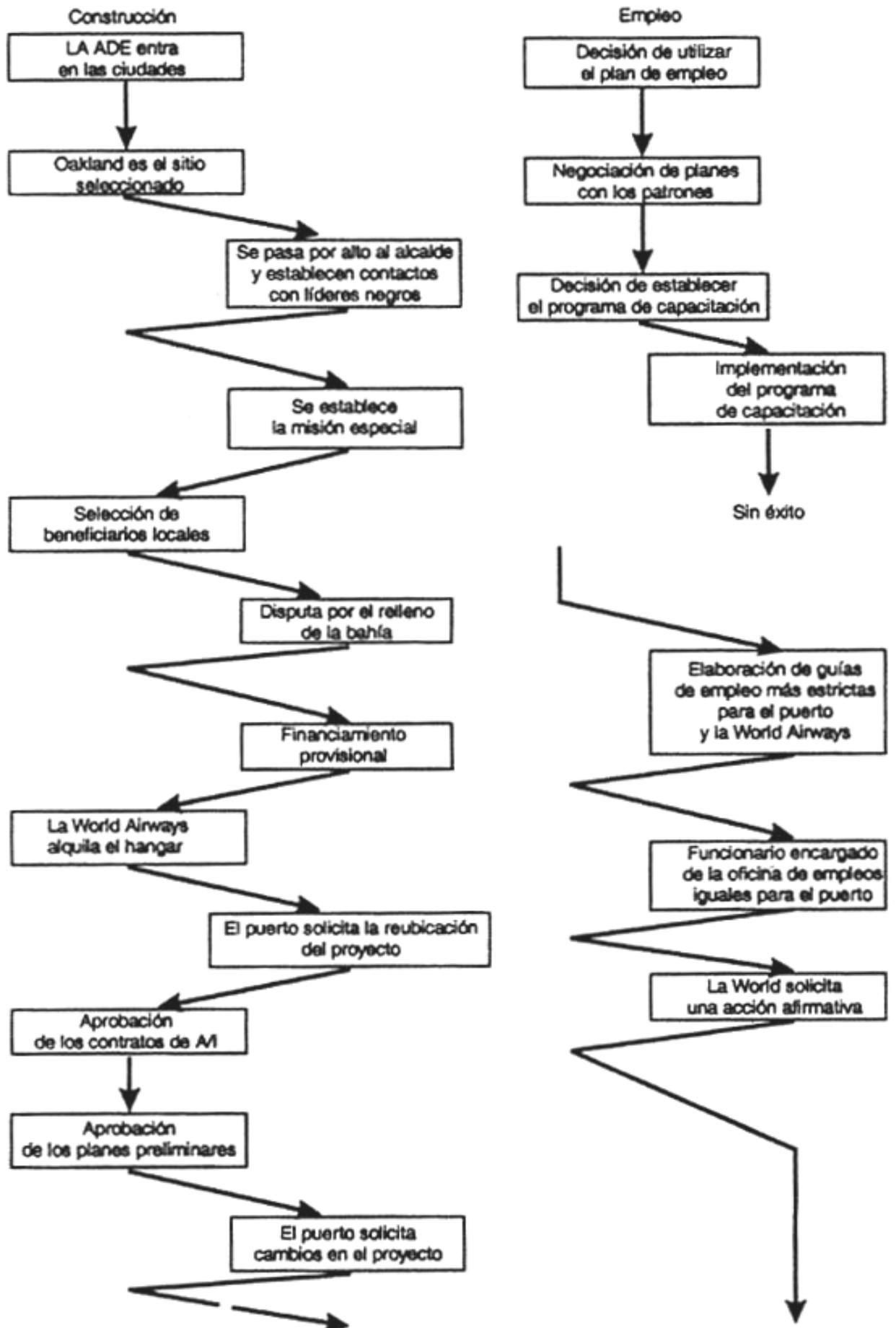
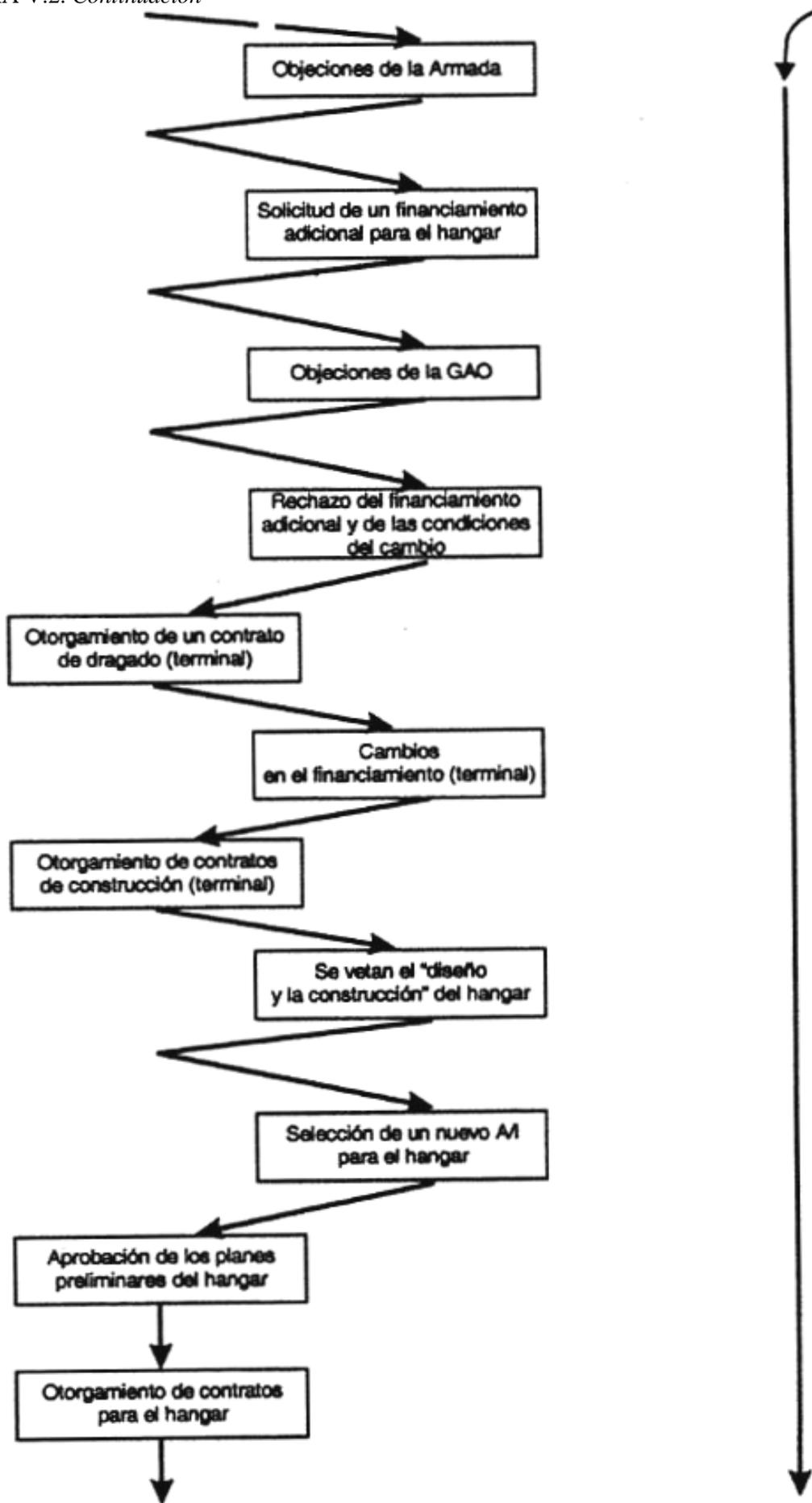


FIGURA V.2. Continuación



Inicialmente, la ADE había declarado que las metas de construcción y empleo irían de la mano. Pero al transcurrir el tiempo y con el programa de capacitación estancado sin remedio, sobre la agencia se ejerció presión para que se concentrara en completar la construcción. Después de todo, una dependencia que gasta dinero tiene que movilizar el numerario y los proyectos de construcción, o el Congreso podrá sospechar que no está haciendo su trabajo. “Al pasar el tiempo”, un funcionario de la ADE hizo notar que: “cada vez se le dificulta más a la ADE tomar una línea dura. Trabajamos bajo presión para concluir el proyecto, y empieza a parecer mal para la agencia si no termina. De modo que hay una gran tentación de (decirnos) que suavicemos nuestras demandas”. Con los contratiempos ocasionados por las crecientes demoras, siempre hubo la posibilidad de que ocurriera un desplazamiento de la meta, y que el objetivo referente a la construcción se mantuviera sólo para la ADE. Pero bajo la dirección de Ross Davis, y después la de Robert Podesta, la agencia reafirmó enérgicamente su determinación de alcanzar ambas metas: la construcción y el empleo. Se conservaban así los dos objetivos iniciales, pero también la necesidad de completar dos filas separadas de decisiones, cada una de las cuales se prolongaba más todo el tiempo.

SURGIMIENTO DE DECISIONES INESPERADAS

No sólo fue necesario completar dos cursos de decisión para así alcanzar las metas del programa de la ADE, sino que, dentro de cada curso, la agencia descubrió que aumentaba constantemente el número de decisiones y de aclaraciones requeridos. La figura muestra los grupos de decisiones que, según confiaba la ADE, conducirían a la consumación del programa. Pero la figura V.2 muestra la manera en que un gran número de decisiones y de puntos de aclaración inesperados llegó, con el tiempo, a formar parte de la implementación del proyecto. Estas decisiones no habían intervenido en los planes de la ADE, y no contribuyeron a que el programa avanzara directamente a alcanzar sus objetivos. No obstante, fueron necesarias para despejar bloqueos y favorecer la continuación del programa. El resultado fue que en cada curso de decisiones surgieran numerosas desviaciones no esperadas por los patrocinadores del programa.

Como puede verse, los cursos de las decisiones requeridas se caracterizaron pronto por la aparición de más elementos que los esperados: eran todo, menos líneas rectas que conducían directamente a las metas. En un caso –el no implementar el programa de capacitación de la aerolínea–, una vía de decisión se había roto en un punto crucial. Además, el diagrama de la figura V.2 no –muestra y no puede mostrar– un programa terminado. Mientras se escribe esta obra, no se ha terminado aún la construcción del proyecto, y el proceso creador de empleos yace en el futuro. Es indudable que vendrán más sorpresas.

Lo que parecía un programa relativamente sencillo, urgente y directo –que implicaba a una agencia federal, una ciudad y un compromiso de financiamiento considerable e inmediato– incluyó finalmente a numerosos participantes diversos, y una serie de decisiones mucho más larga de la planeada. En realidad, ninguno de los participantes discrepó de la meta, consistente en proporcionar empleos a las minorías pero sus diferentes perspectivas y sentidos de urgencia dificultaron que un acuerdo explícito general se tradujera en una efectiva implementación de políticas. No sólo fue la dirección de sus decisiones –favorable o desfavorable– sino la orientación de los participantes en cuanto al ritmo –rápido o lento, urgente o apático– la que determinó las perspectivas de terminación. Cuando tantas decisiones futuras dependen de acciones pasadas, la demora puede equivaler a una derrota en esencia.

ANATOMÍA DE LA DEMORA

Las expectativas acerca de nuevos programas gubernamentales violan la experiencia común cotidiana. Quienes normalmente manejan objetos inanimados, como programas de computadora, jamás esperarían que un nuevo programa funcionara la primera vez. La “eliminación de obstáculos” no es algo que se haga en la rara ocasión en que las cosas salen mal, sino que es parte esperada de hacer que funcione un programa. Es posible que se requieran numerosas repeticiones, que se extiendan durante prolongados periodos, antes de que el nuevo programa opere adecuadamente. El hombre prudente, que sabe que la implementación de un programa exigirá una inversión considerable aunque no pueda precisar de antemano el monto, hará por lo menos un cálculo informal para ver si los probables beneficios merecen el esfuerzo. No le sorprendería la no implementación del programa en un plazo breve, trabajando bajo presión. Tiene simplemente la fortuna de que, al estar oculto a la vista del público, es menos probable que se le reprenda por la falta de resultados. Y la máquina no hablará para quejarse de cómo ese hombre abusó de ella.

Las apariencias engañan. Mirando hacia atrás, al mismísimo conjunto de programas gubernamentales que están en operación, concluimos que deben haberse implementado. ¿Por qué, entonces, no será implementado nuestro nuevo programa, cuando tantos otros que ocupan el paisaje han tenido un éxito

evidente? Es fácil olvidar sus dificultades iniciales (tal vez porque nunca las supimos). Se han perdido de vista los años de tanteos que condujeron al actual estado de operación. La enorme cantidad de recursos que pueden haberse gastado en diferentes alternativas antes de dar con la buena, forma parte conveniente de la historia pasada, de la cual no somos responsables. Unos programas que se iniciaron para alcanzar una serie de objetivos concluyeron alcanzando otro, al cual, mucho después, damos crédito indebido por su implementación. Todo lo que existe debe tener ciertas consecuencias, aunque no sean las previstas, aun si no son las previstas, o si nadie está muy seguro de cuáles son. Es probable que cada programa afecte a alguien, en alguna parte, en algún momento. Tiene que haberse logrado una adaptación al medio ambiente; pues de otro modo, por definición, los programas no existirían. No se necesita ningún genio para hacer que los programas funcionen, si no ponemos atención al tiempo que tomarán, a la suma que requerirán, así como a la frecuencia con que se modificarán los objetivos o al hecho de que se modifiquen los medios para obtenerlos. En realidad, la ley de promedios sugiere que si se aportan suficientes iniciativas nuevas, algunas de ellas deben desarrollarse y prosperar en el mundo, aunque el adulto imperfecto muestre poco parecido con el niño prometedor. Nuestra labor no es imprimir romanticismo al pasado, sino aprender de sus errores para mejorar el futuro.

Una razón esencial de la supervivencia de los programas es que se adaptan a su medio durante lapsos prolongados. Al considerar la secuencia de acontecimientos necesarios para implementar un programa, suponemos que al llegar a cada punto de decisión los diversos participantes emiten un simple “sí” o “no”. Si bien esta suposición puede ser cierta en el caso de algunos participantes durante un tiempo, sería raro que todos ellos actuaran así durante todo el tiempo. Por muy útil que pueda ser la suposición de “todo o nada” para iniciar el análisis, sin duda es insuficiente para concluir nuestra exposición. Sabemos que un acto negativo cometido por un participante en un punto de decisión no necesariamente significa que el programa esté muerto; se le puede resucitar retrocediendo después y buscando una opinión favorable. Los vetos no son permanentes, sino condicionales. Es posible concertar arreglos, celebrar pactos o debilitar resistencias. El precio del acuerdo final consiste en demorar o modificar el programa existente. Veamos qué pasa con nuestro análisis original cuando modificamos nuestra suposición a fin de incluir la posibilidad de numerosos intentos de obtener aclaraciones por parte de participantes cuya venia es necesaria para el avance del programa.

Para nuestros fines de momento, cada relación que se entabla entre un participante y un programa puede caracterizarse a lo largo de tres dimensiones. ¿Cuál es la dirección de su preferencia sobre el asunto en cuestión? ¿Está en pro o en contra? ¿Con qué intensidad se manifiesta su preferencia? ¿Le dedica la atención necesaria, o es relativamente indiferente? ¿Qué recursos puede aportar para apoyar el resultado? ¿Es el participante fuerte o débil? Por lo tocante a los recursos, en realidad no queremos saber cuán fuerte es un participante en general, sino qué proporción de sus recursos está dispuesto a comprometer para influir sobre un programa determinado. Por lo tanto, sin menoscabo del análisis, podemos suponer, simplificando, que el empleo de recursos es función directa de la intensidad de la preferencia. Quienes manifiesten una gran intensidad agotarán sus recursos para controlar los resultados, lo que no harán quienes muestren poca intensidad. El cuadro V.4 ilustra cómo los diferentes tipos de relaciones entre estos participantes dan lugar a diversas demoras.

CUADRO V.4. *Demoras*

| Dirección | <i>Intensidad</i> | |
|-----------|--|---|
| | <i>Grande</i> | <i>Poca</i> |
| Positiva | 1. Demora mínima, sin negociación | 2. Demora menor; sin negociación |
| Negativa | 4. Demora máxima, negociación respecto a puntos esenciales | 3. Demora moderada, negociación respecto a puntos periféricos |

El participante 1 muestra una dirección positiva y una gran intensidad. Da su consentimiento inmediatamente. Al participante 2 le gusta el programa, pero sin que signifique mucho para él. Tendrá que esperar su turno en su escritorio, pero él actuará afirmativamente después que ocurra una demora en el proceso. Aunque el participante 3 evalúa negativamente el programa (o la parte que le afecta), no está sumamente interesado en él. Cabe esperar una demora moderada y, mientras ésta transcurre, él negocia con los directores sobre aspectos periféricos del programa. Cuando está satisfecho, o se le ha ganado de algún otro modo, el programa puede continuar hacia la etapa siguiente. Una demora máxima se presenta cuando un participante es negativo y se empeña en lo que ha opinado. Según los recursos de que disponga, tratará de

bloquear el programa, a menos que se hagan concesiones esenciales. El participante 4 puede ser capaz de extender una demora máxima hasta ser un fin permanente.

La demora es, por tanto, una función del número de puntos de decisión, el número de participantes en cada punto y la intensidad de sus preferencias. El programa de empleo de la ADE no se caracterizó por la presencia de participantes con puntos de vista intensamente negativos, por tanto no fue forzado otra vez a los comienzos, pero fue notable por la presencia de números sustanciales de demora de tipo menor y moderado. Ya que ninguna demora sobrepasa de otras excesivamente, la combinación de demoras ha evitado al programa desarrollar todo su potencial.

Supongamos que durante los años que abarcó nuestro estudio, o sea de 1966 a 1970, no hubo participantes que impusieran demoras máximas, y que los otros tres tipos de demora fueran divididos equitativamente entre los protagonistas, a quienes se les hubiera pedido en una u otra ocasión, manifestar su asentimiento. ¿Cuán prolongada sería la demora? Cada aclaración entraña un potencial de demora, así que debemos contar la presencia de cada participante no como una vez, sino como cada vez que se necesite su consentimiento. Por tanto, comenzamos con 70 aclaraciones. De modo arbitrario, asignamos un valor de una semana a cada demora mínima, de tres semanas a una demora menor y de seis semanas a una demora moderada, y llegamos así a un total de 233 semanas y un tercio. (Una semana por cada demora mínima es igual a $23\frac{1}{3}$; tres semanas por cada demora menor da 70, y seis por cada demora moderada da un total de 140.) Conforme a estas suposiciones, la demora resultaría hasta hoy de cuatro años y medio, aproximadamente, lo cual no está lejos del blanco.

Ahora bien, esperemos un momento. Aún no hemos considerado dos aspectos de situaciones reales que afectan la demora. Es posible que, durante el mismo periodo, se pidan varias aclaraciones, lo cual reducirá la demora total implicada. Cada punto de decisión puede aceptar simultáneamente varias aclaraciones, por lo que, dada por sentada esta suposición, el número apropiado no sería el de las 70 aclaraciones, sino el de los 30 puntos de decisión. Empero, también se da el caso de que la falta de un primer acuerdo no sea necesariamente fatal para un programa, ya que las partes pueden intentarlo (y, de hecho, la intentan) de nuevo. Tenemos que considerar la necesidad de participar en varias rondas de negociaciones, si no con todos los participantes, por lo menos con los que se inclinan hacia una demora moderada.

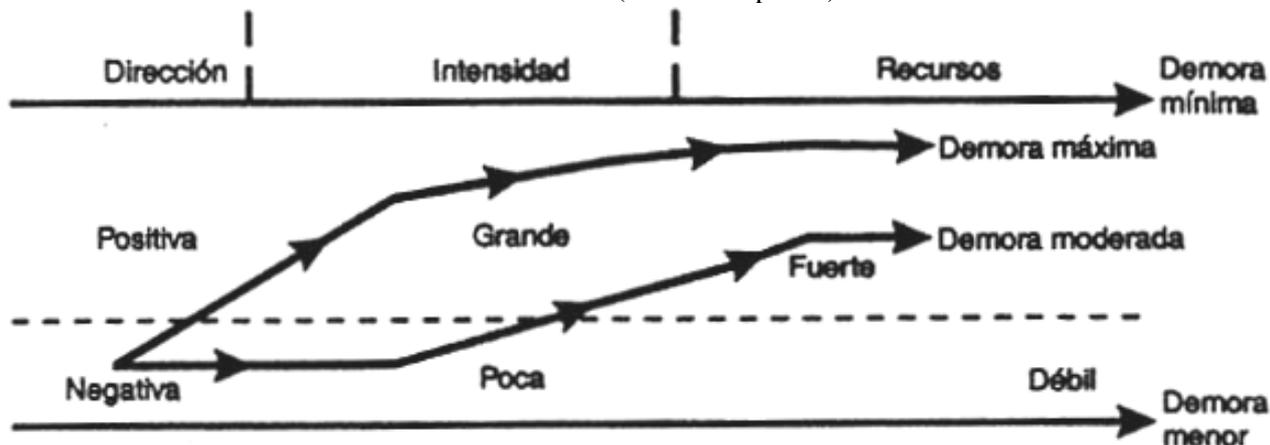
He aquí cómo serán nuestros cálculos si tenemos en cuenta estos dos nuevos factores: las aclaraciones simultáneas y las múltiples negociaciones repetidas. Nuestro número de partida está integrado por 30 puntos de decisión. También en este caso, asignamos una semana a una demora mínima, tres semanas a una demora menor y seis semanas a una demora discreta. Por tanto, la demora mínima sería de diez semanas, y de treinta la menor, a medida que se procurara y al mismo tiempo se lograra el asentimiento de muchos participantes. Pero ahora debemos considerar que, por ejemplo, se necesitarán tres series de negociaciones por cada uno de los 10 participantes de demoras discretas, lo cual hace que, por su parte, haya una demora de 180 semanas (es decir, 10 tiempos de participantes por seis semanas de veces de demoras por tres rondas de negociaciones a cada vez). La demora total es de 220 semanas, lo que significa pocos meses más de cuatro años.

Cualquiera puede jugar a este juego de números y hacer que los totales resulten como lo desee. Nosotros no damos (y el lector tampoco debe dar) crédito a estas cifras específicas. Creemos que hemos asignado muy poco tiempo a cada tipo de demora, ya que preferimos desviarnos hacia el lado conservador. La demora total de alrededor de cuatro años es demasiado pequeña, posiblemente porque nadie, por favorablemente inclinado que esté, puede adoptar en realidad una decisión en una sola semana. O tal vez hayamos descubierto algo acerca de la dedicación que caracterizó a los funcionarios de la ADE para acelerar la marcha de este programa lo mejor que pudieron. Sin embargo, hemos ilustrado las clases de variables que se debieron introducir en las teorías que pretenden explicar la demora de los programas gubernamentales.

Ahora estamos capacitados a complicar más el análisis re introduciendo la variable recursos. Podemos omitir la mayor parte de las relaciones que aparecen en la figura v.3, por haber las considerado previamente. Por ejemplo, los participantes que muestran una dirección positiva, gran intensidad y fortaleza de recursos, causan una demora mínima, y quienes poseen las características opuestas causan la obstrucción máxima. Los participantes caracterizados por tener la dirección negativa, gran intensidad y pocos recursos podrían ser interesantes, pero ninguno de ellos apareció en nuestro estudio: por ello, deseamos concentrarnos en los que muestran una actitud favorable al programa, grandes recursos que podrían comprometerse u oponerse a aquél, pero poca intensidad. En esta categoría pueden haberse incluido varios de los patrones de minorías a quienes simpatizó la idea de empleo para personas de grupos minoritarios –o que por lo menos evaluaron la perspectiva de un financiamiento a bajo costo–, pero sin comprometerse intensamente. Es seguro que, de haberse opuesto desde el principio no se habría involucrado. Empero, tan pronto como decidieron tomar parte, decayó su entusiasmo. Otra manera de exponerlo sería decir que hemos localizado el problema

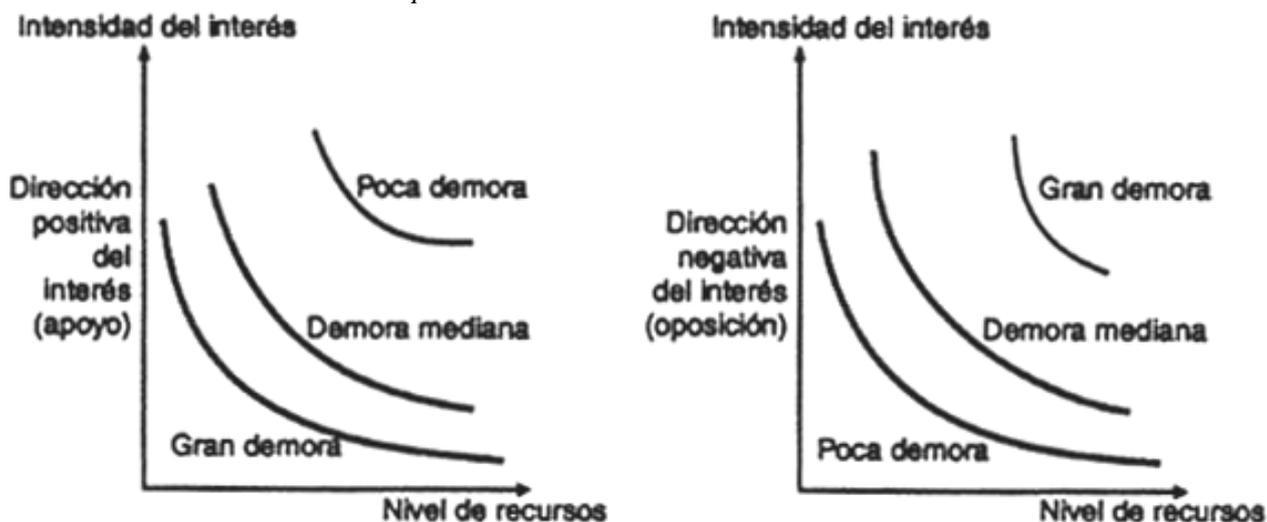
esencial de la política o plan de acción: cómo ofrecer incentivos para cambiar una situación de poca intensidad a una de gran intensidad o, más precisamente, cómo mantener una gran intensidad positiva durante demoras prolongadas. Hemos tratado la intensidad como constante. Sin embargo, para todos los participantes, excepto para los más dedicados, es una variable. Cuanto más largas sean las demoras, más tiempo habrá para que la intensidad decaiga.

FIGURA V.3. Demora (versión ampliada)



Este argumento puede exponerse gráficamente. Tal como la hemos concebido, la demora es función de los recursos, de la intensidad y de la dirección del interés. En virtud de que la «dirección», o sea, el apoyo o la oposición, es una variable dicotómica, podemos trazar dos series de curvas para ilustrar sus relaciones con las demás fuerzas que operan en el campo. Por la naturaleza de nuestro argumento, podríamos esperar que la forma de las curvas y la separación entre ellas serían como aparecen en la figura V.4. Por ejemplo, cuando los recursos se mantienen constantes, la demora disminuye y hay una intensidad positiva de interés; cuando la intensidad se mantiene constante, la demora decae y se registra a la vez un mayor compromiso de recursos. La configuración de las curvas sugiere que hay una ley de rendimientos decrecientes en cuanto a la aplicación de la intensidad o del nivel de los recursos. Hay también rendimientos decrecientes, graduados, en el sentido de que el aumento de proporción de cada variable (digamos, la duplicación de los recursos y de la intensidad) no afectará la proporción de la demora.

FIGURA V.4. Demora como función de la dirección del interés, de la intensidad del interés y de la aportación de recursos



“El tiempo es dinero”, reza el viejo dicho. Una expresión equivalente moderna podría ser: “Las demoras son oportunidades perdidas”. Vale la pena dedicar un poco de tiempo a aplicar más directamente nuestro modelo de demora a la experiencia de la ADE en Oakland. El tiempo es un recurso que escasea, tanto para los hombres como para las organizaciones. Si queremos saber qué quiere más un hombre, observemos cómo pasa su tiempo. Si queremos saber qué es lo que más importa a una organización,

inscribamos en un diagrama las actividades a las cuales dedican sus miembros su preciosa dotación de horas. La distribución del tiempo merece, aunque no reciba, la misma atención que damos a la asignación de los recursos financieros.

Enfocándonos en la política que más nos interesa en un momento dado, tendemos a querer disfrazar las dimensiones temporales del problema que produce tantas de las dificultades que experimentamos. Al paso del tiempo olvidamos recordar el sentido del tiempo que motivó la política en la cual estamos interesados. Por ejemplo, no cuestionaríamos la falta de un diseño experimentalmente desarrollado, si recordásemos que dicha política fue creada en unas cuantas semanas y que las decisiones se tomaron en menos de 19 días. El cuidado en la formulación y la rapidez de la ejecución pueden ser incompatibles si estos dos elementos coinciden. Es fácil olvidar el hecho de que el sentido de urgencia manifestado por el observador puede diferir del participante, y que, en realidad, los participantes pueden diferir mucho en cuanto al tiempo y, por tanto, la importancia que puedan atribuir al programa de que se trate. Debemos preguntar si el problema fue central o periférico. Si fue central, también debemos saber cuántas otras cosas de gran importancia tuvo que hacer el participante al mismo tiempo. Si fue periférico, queremos saber qué lugar ocupó realmente en sus prioridades de tiempo. Aun en puntos en que los participantes estén de acuerdo acerca de los méritos de un programa, pueden discrepar en lo tocante a la prioridad que cada cual está dispuesto a atribuirle. Multiplicar el número de participantes, darles diversos grados de importancia, arreglar de modo diferente sus presupuestos de tiempo establecerá un modelo típico de paro y arranque, caracterizado por un pequeño paso adelante y por una gran cantidad de demoras. Concretaremos este análisis ilustrando las diversas causas de las innumerables demoras que abatieron el programa de empleo de la ADE en Oakland.

No todas las demoras carecieron de un plan, es decir, no ocurrieron accidentalmente; algunas fueron causadas intencionalmente por quienes querían suspender una acción inconveniente o retroceder y volver a fijar el desarrollo del programa. Obstrucciones o paros intencionados durante el proceso se presentaron cuando la ADE objetó el relleno de la bahía del puerto en 1966, y cuando la agencia rechazó la solicitud del puerto de que una sola firma diseñara y construyera el hangar en 1970. Las demoras debidas a la redeterminación del programa fueron ordenadas por la ADE, y por el nuevo gobierno republicano, para volver a evaluar la totalidad del Programa de Oakland en 1969. Además, el derrotero de los planes y las solicitudes de financiamiento por conducto de la oficina regional ocasionaron demoras de procedimiento; al llegar 1968, la ADE estaba tratando de hallar una función útil para sus representantes en el campo.

Varias demoras provinieron de las diversas prioridades; nadie las ordenó específicamente; obedecieron al hecho de que los participantes tenían otras cosas que hacer en un tiempo. La demora de once meses de la ADE para dar al puerto una respuesta a su solicitud de financiamiento adicional por el hangar reflejó la poca prioridad del Proyecto de Oakland para la agencia. Hubo una racha de actividad en 1966, a la cual siguieron prolongados periodos de inactividad. Los participantes no se volvieron de lleno contra el proyecto, pero tenían otras cosas que hacer. La atención del puerto y de la World Airways estaba puesta en otras empresas comerciales; la ADE tenía centenares de proyectos de obras públicas que supervisar; y otras dependencias federales tenían muchos proyectos referentes al potencial humano que aprobar y financiar. Después de la salida de Foley y de Bradford, la ADE se preocupó menos por obtener la aprobación constante del programa de Oakland. Nadie planeó estas demoras, pero de todos modos ocurrieron.

A menudo, es difícil distinguir entre la demora de un programa y el fracaso de un programa. Si se adopta una decisión favorable, aunque sea después de un retraso de años, ¿cuenta este hecho como éxito o como fracaso? La respuesta depende, en gran parte, del criterio que sustenten los patrocinadores de un programa. En el caso del programa de la ADE en Oakland, la rapidez se consideró esencial. Eugene Foley sostuvo elocuentemente que la necesidad de crear trabajos era urgente, y que había que proceder al punto. En un discurso pronunciado en 1966 dijo Foley:

¡Santo Dios! ¿Cuántos motines? ¿En cuántas ciudades de este país los necesitamos para que se desvanezca la idea de que todos nuestros programas destinados al ghetto son de largo plazo?... Las voces del negro diciendo “¡Ahora!” no son demandas irracionales ni amenazas; son un grito de desesperación, una súplica de ayuda... El meollo del problema es el desempleo de los negros. Los empleos son lo más necesario en una tierra donde la gente es juzgada por lo que hace... A menos que se ofrezcan trabajos, ... trabajos dignos, con posibilidades de hacer carrera... todos (los demás) programas resultan prácticamente inútiles.⁴

A la luz de este modelo superior –la creación, ahora, de trabajos para gente negra–, la demora constituye un fracaso. Pero otras personas pueden afirmar razonablemente la máxima de que “Más vale tarde que nunca”.

⁴ Citado en *Oakland's Not For Burning*, de Amory Bradford, pp. 2-3.

En forma diferente surge el mismo problema cuando se intenta determinar la probabilidad de éxito de un programa. Si las decisiones no se toman con la misma rapidez con que se planean; si un programa tarda cinco o diez años en implementarse, ¿cómo podemos determinar si el programa ha tenido éxito? Si no sabemos si lo ha obtenido y hasta qué grado, realmente no podremos calcular la probabilidad de alcanzar esa situación inexistente. Por muchas razones –la existencia de cursos separados de decisiones, la constante desviación de decisiones inesperadas que se desprenden de cada curso, así como la dificultad de saber si la demora constituye un fracaso– sería muy difícil calcular de antemano la probabilidad de éxito de un programa, aun cuando conociéramos la probabilidad de recibir una decisión favorable en cada punto individual. Somos como viajeros a quienes se pide que se encuentren con gente que no conocen en ocasiones que ignora y en lugares cuya representación en los mapas de caminos parece un laberinto.

¿Hasta qué grado nuestros descubrimientos relativos a los problemas de implementación son aplicables a otros programas federales que incluyan localidades? El Programa de Obras Públicas de la ADE es fundamental: casi cualquier otro que pudiéramos imaginar implicaría la formación de un mayor conflicto a causa de los propósitos finales o un mayor debate público, así como menos recursos adecuados a las finalidades que se consideren, y otras características que mostrarán la razón del fracaso de los programas. Por tanto, hemos afirmado que los problemas de implementación descubiertos en el Programa de Oakland probablemente se encuentran en otros casos que ocurren en circunstancias menos favorables. Por supuesto, una demostración empírica sería preferible a una hipotética. Nos vemos impedidos a este respecto ya que hemos sido incapaces de establecer una investigación apropiada. Ninguno de los intentos que conocemos de abordar los problemas planteados por largas secuencias de decisiones incluyó a múltiples participantes; cada uno de dichos intentos dependió de lo que había pasado antes, y fue incapaz de controlar a los demás o de vaticinar la probabilidad de obtener resultados satisfactorios en puntos siguientes, o siquiera de cerciorarse de lo que serían esos puntos o adónde conducirían sus ramificaciones.

Pero el Programa de Obras Públicas de la ADE no surgió ya completo, del vacío. Fue parte del espíritu de su tiempo. Surgió ante un fondo de características estructurales: instituciones separadas (el gobierno federal y las ciudades), cada una de ellas fragmentada en su interior y esforzándose por participar en la búsqueda de objetivos sociales inmediatos. Hay comparaciones pertinentes, tanto nacionales como extranjeras, con el inmenso golfo que se extiende entre el síndrome de propósitos excelentes y resultados innobles que brotan de estas condiciones.