

La implementación de políticas públicas: caso salas de nivelación*

Jaime E. Valle Torres**

La implementación de una política pública...
“es la continuación de la lucha política con otros
medios y escenarios diferentes”.
André Noël Roth Deubel

Resumen

Este artículo se basa en una investigación cualitativa sobre el proceso de implementación del Programa Salas de Nivelación, estrategia educativa para erradicar el trabajo infantil en El Salvador, a cargo del Ministerio de Educación (2007-2010), como una respuesta del sistema político formal ante ese fenómeno.

Palabras clave:

política pública, implementación, trabajo infantil, salas de nivelación, organización, nivel operativo, directrices.

* Este artículo se basa en la tesis de Maestría en Ciencia Política “El proceso de implementación del programa de política pública Sala de Nivelación periodo 2007-2010”.

** Graduado de Maestría en Ciencia Política de la Universidad Centroamericana “José Simeón Cañas” (UCA).

I. Exordio

Referirse a los procesos de implementación de políticas públicas no es un tópico de pacífica cognición en casi todas las partes del mundo y de modo particular no lo es en América Latina. Y cuando dicho proceso político intenta responder o atender un fenómeno social como el trabajo infantil, profundamente enraizado en nuestro medio, la situación se torna doblemente ensombrecida.

En efecto, la temática del trabajo infantil concita variadas reacciones, que se traslucen en un continuo en el que transitan tesis u opiniones desde las que reprochan de manera absoluta la ejecución de actividades laborales por niñas, niños y adolescentes (NNA), considerándolas como deshumanizantes o degradantes, hasta aquellas que consideran que el trabajo los dignifica, los ayuda a sobrevivir y a generar buenos hábitos, estimándolas como convenientes para el desarrollo biopsicosocial de estas personas¹. Por esa razón, son inarmónicas las posturas referidas a la comprensión conceptual de trabajo infantil, o si todo trabajo infantil debe ser tratado como un problema social y, por tanto, debe ser erradicado.

En este trabajo, propongo adscribirnos a la concepción del trabajo infantil proscrito como *todo aquel esfuerzo remunerado o no que priva a niños, niñas y adolescentes de su infancia, su potencial y su dignidad, y que es perjudicial para su desarrollo físico y mental (OIT/IPEC)*², reconociendo la franja de edad validada internacionalmente para identificar a

los NNA trabajadores que es la de entre los 5 y 17 años de edad.

Además, con frecuencia se escuchan voces de insatisfacción por la ineficacia o ineficiencia de los programas ejecutados por los Gobiernos en turno, sin tener un claro diagnóstico que muestre con exactitud y precisión las razones del aparente fracaso de tales intervenciones, lo que inicialmente evidencia un conocimiento fraccionado, incompleto o limitado de la fase de implementación de una política pública, así como de su importancia en la construcción de los procesos de democratización.

Estudios han permitido comprobar³ que no es de rara ocurrencia que el déficit en el cumplimiento de los objetivos de una política pública o de un programa derivado de ella descansa en la ejecución de las actividades específicas que el *street level bureaucrats*⁴ realiza en el desempeño de sus responsabilidades, así como en los rasgos que presenta el programa de intervención como determinantes para el cumplimiento de sus objetivos, las características organizacionales de las entidades rectoras de las políticas o programas, o el marco regulatorio –normativo y no normativo– que disciplina la actuación de los actores y su interrelación para el cumplimiento de lo proyectado, entre otros aspectos.

Con estos párrafos intento prefigurar al lector la importancia de los elementos recién mencionados a la luz del Programa Salas de Nivelación⁵, una apuesta del Ministerio de Educación para erradicar el trabajo infantil que

1. Woodhead (1998); Tolfree (1998), entre otros.

2. Postura adoptada por la institucionalidad que trata a nivel internacional este fenómeno de la realidad, enfocada en el combate no de toda actividad laboral que realicen los niños, las niñas y adolescentes, sino únicamente de aquella que afecte los aspectos señalados.

3. En otras latitudes (Pressman & Wildavsky, 1998; Elmore, 1978; Van Meter & Van Horn, 1975), pues en nuestro medio, la investigación de esta fase del denominado *policy cycle* ha sido muy limitada hasta nuestros días.

4. Expresión que alude a los operadores del nivel más bajo en la escala jerárquica de cada organización, cuya traducción más elemental sería “burócratas de a pie” o “burócratas del nivel de calle”.

5. Es mi deber transparentar que, en determinados puntos y por razones metodológicas, el estudio extrajo sus resultados –esencialmente los referidos al nivel operativo– de las salas de nivelación ubicadas en el municipio de Izalco.

tuvo vigencia entre los años 2007 y 2010, y que, según la apreciación de los actores involucrados, dejó un agradable aroma de éxito mientras duró. Tales elementos quedan dibujados en un marco analítico que propongo en un doble sentido: primero, como premisa para el análisis de la implementación de toda intervención pública; y, segundo, pueden ser leídos como una plataforma de condiciones que el formulador y el implementador debieran utilizar como prismas para garantizar la buena marcha de la misma⁶.

La línea expositiva de estos renglones transitará, en un primer momento, presentando de forma sintética el estado del trabajo infantil en El Salvador, prosiguiendo con un apartado que permita proyectar al lector los rasgos más importantes del Programa Salas de Nivelación: su naturaleza y funcionamiento. A continuación, exteriorizaré las principales nociones de la fase de implementación de una política pública, enunciando finalmente aquellas categorías analíticas sustraídas de la literatura especializada en la materia, que a mi juicio son esenciales para efectuar un análisis sobre dicha fase evidenciando los resultados del estudio desarrollado en tal programa.

Quiero dejar constancia de la dedicación de este trabajo a todos los niños, niñas y adolescentes trabajadores de nuestro país, especialmente a aquellos a quienes se les ha impedido formarse académicamente a causa de la situación económica de sus realidades.

II. Trabajo infantil en El Salvador

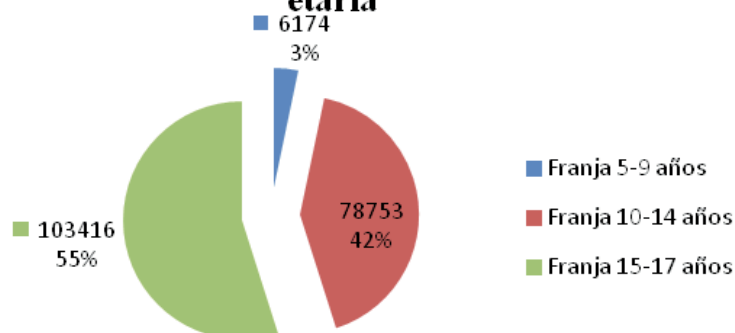
Pese a que el programa Salas de Nivelación se desarrolló entre los años 2007-2010, me permito introducir datos sobre el trabajo infantil en nuestro país de la

última Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples publicada por la Dirección General de Estadísticas y Censos, del Ministerio de Economía, con el interés de situar al lector en la realidad socioeconómica registrada más recientemente respecto al fenómeno estudiado.

De acuerdo con la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples de 2011 (EHPM 2011), la población general en el rango de edades entre los 5 y los 7 años es de 1 805 189 y representa aproximadamente el 29,1 % de la población total del país. Ese mismo estudio revela que, en El Salvador, se registraron 188 343 niñas, niños o adolescentes trabajadores. De ellos, un 61.2 % se ubicó en el área rural, mientras que en el área urbana un 38.7 %. Según la misma fuente, el fenómeno social mencionado es más recurrente en los niños y adolescentes del sexo masculino que en las niñas y adolescentes del sexo femenino: del total de NNA registrados como trabajadores, un 70.33 % son niños o adolescentes de sexo masculino, frente a un 29.67 % que son niñas o adolescentes de sexo femenino.

Al efectuar una introspección en la relación existente entre las edades del rango mencionado y su segmentación porcentual sobre el trabajo realizado, se ha encontrado que esta es directamente proporcional al incremento de edad en tal rango. En efecto, conforme con lo registrado en la EHPM 2011, en el grupo etario comprendido entre los 5 y 9 años de edad, el porcentaje de población NNA trabajadora ha sido del 3.27 %; en la franja entre los 10 y 14 años de edad, el porcentaje se incrementa sustantivamente al 41.82 %; en el sector ubicado entre los 15 y 17 años de edad se ubica el mayor porcentaje de población de NNA trabajadora, con 54.91 %, tal como se observa en el gráfico I.

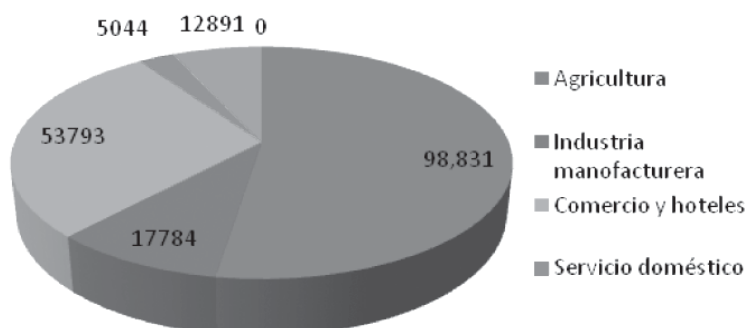
6. Creo que el panorama analítico que se propone no constituye un haz obligatorio de reglas que seguir; antes bien, cada analista de políticas o cada formulador, según el caso, deberá contextualizar las condiciones de los programas o políticas que les conciernan y aplicar todas, algunas o solamente una de las dimensiones acá sugeridas.

Gráfico I: NNA trabajadora según franja etaria

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EHPM 2011

A continuación, en el gráfico II, se presenta la población de NNA trabajadora según la actividad económica; el sector agrícola comprende

con diferencia la mayor parcela de las actividades productivas realizadas por este sector poblacional.

Gráfico II. NNA trabajadora, según actividad económica

Fuente: Elaboración propia sobre la base de EHPM 2011

La EHPM 2011 reveló, además, que de los 188 343 niños, niñas y adolescentes trabajadores, únicamente fueron 113 657 (60.3 %) los que estudiaron durante ese año, de los cuales 78 449 fueron niños y 35 208 fueron niñas.

Partiendo de esta “fotografía” de la situación del trabajo infantil en nuestro país y

reconociendo investigaciones que demarcan la relación entre dicho fenómeno y la situación de pobreza en familias y países de nuestro subcontinente, a continuación me referiré al marco programático de las acciones de gobierno que intentaron, en el periodo estudiado, disminuir o erradicar ese problema en El Salvador.

III. Salas de nivelación: ¿qué fueron?, ¿cómo funcionaron?

Con frecuencia, se ha sostenido que el trabajo infantil se encuentra vinculado a la transferencia intergeneracional de la pobreza⁷. Por ello, se ha identificado la inversión en educación, ampliando su cobertura y mejorando su calidad, como una medida universal que tiende a la ruptura de ese círculo vicioso. Esto ha generado beneficios para la sociedad

en la creación de igualdad de oportunidades de bienestar y superación de la pobreza; de equidad entre los géneros; de cambios favorables en la salud, nutrición, estructura familiar, movilidad y autonomía social; de consecución de un trabajo decente; y de capital humano para el individuo y para el colectivo social. (OIT IPEC, 2005: 1, citado por Góchez, 2008).

Siendo esa la filosofía de su creación, las salas de nivelación fueron definidas como

un espacio educativo alternativo, cuya función primordial es complementar la función pedagógica de la escuela, intentando reforzar las actividades desarrolladas por el docente, situación que permite mantener el mayor tiempo posible a los niños en la escuela, reduciendo de esta forma el tiempo que podrían dedicar a la realización de las actividades laborales, en tanto se alterna con la jornada de clases. (MINED, 2007:12)

Con Góchez (2008: 6) podemos afirmar que no se trataba de una escuela o aula paralela, sino de un programa complementario que

buscaba fortalecer las posibilidades de éxito escolar mediante la retención de los niños y las niñas trabajadores o en riesgo, que, además, presentaran deficiencias educativas.

La estrategia de las salas de nivelación, según MINED (2007: 12), no tenía por objetivo principal el rendimiento académico ni la excelencia; antes bien, buscaba

- a. hacer que los niños permanezcan en la escuela;
- b. disminuir los factores de riesgo en materia de deserción, repitencia y ausentismo;
- c. mantener al niño en un estándar “medio” de rendimiento, considerando su estatus de “niño trabajador” buscando la persistencia escolar; y
- d. erradicar el trabajo infantil, particularmente sus peores formas.

La decisión política de intervenir con estrategias educativas la prevención o erradicación del trabajo infantil y sus peores formas procedió del Ministerio de Educación; sin embargo, dicha entidad no ejecutó directamente las acciones subyacentes, sino que designó —a través de convenios de subvención— a un organismo de carácter privado para la implementación de la intervención, esto es, la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Humano (FUSAL)⁸.

Según Góchez (2008), las salas de nivelación se instalaban en los centros educativos

- 7. Deberá entenderse por tal, aquel círculo sociológico expresado en la relación bidireccional que existe entre pobreza y trabajo infantil: ambos son causas y efectos recíprocos en su relación. Así, se dice que la pobreza condiciona la inclusión de niños y niñas en labores productivas y que su intervención en estas tareas genera un déficit de formación, lo que determina, casi sin remedio, su imposibilidad de salir de su condición de pobreza.
- 8. Pese a que sus gémenes datan de 1999 (Góchez, 2008: 4), las Salas de Nivelación iniciaron a toda regla, es decir, funcionando y denominándose como ahora las estudiamos, en el año 2003, como un proyecto del Programa de Erradicación de las Peores Formas de Trabajo Infantil (IPEC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en cuyo contexto, contaba ya Fusal con experiencia en el trabajo de estos espacios educativos.

ubicados en las zonas geográficas identificadas como de mayor incidencia del trabajo infantil y, en particular, de algunas de las denominadas peores formas de trabajo infantil. La instalación implicaba un proceso de gestión y sensibilización para lograr el apoyo del director del centro educativo, los docentes, los líderes comunitarios, padres y madres de familia cuyos hijos e hijas están involucrados en las actividades laborales.

Los niños y las niñas que asistían a las sala de nivelación podían estar inscritos o no en el centro escolar donde esta funcionaba, y eran atendidos por un responsable que se le denomina facilitador o promotor, el cual, por lo general, era una persona joven que ha logrado completar sus estudios de educación básica o de bachillerato (Góchez, 2008).

Cada sala de nivelación atendía un cupo de aproximadamente 25 niños y niñas en cada uno de los turnos —por la mañana y por la tarde—, siendo en total un aproximado de 50 niños por día los que se beneficiaban con la ejecución de esta estrategia. Tal forma de trabajo permitía que, por regla general, los alumnos que asistían por la mañana al aula regular fueran por la tarde a la sala de nivelación y viceversa. De esta forma, el niño permanecía todo el día en la escuela, logrando de esta manera que disminuyera sus horas de trabajo o que se retirase de la actividad laboral (FUSAL, s/a: 7).

Las salas de nivelación atendían los doce meses del año, iniciando a principios de enero y cerrando aproximadamente el 15 de diciembre por el periodo de Navidad. Los centros escolares clausuran el año escolar a fines de octubre o a inicios de noviembre, por

lo que en este lapso las actividades cambian e introducen más manualidades, deportes, arte y juegos al aire libre. (FUSAL, s/a).

IV. Implementación: ¿qué y para qué?

Para transitar en torno a este punto, propongo partir de una premisa básica: entenderemos llanamente como política pública *todas las acciones y decisiones de entidades de gobierno destinadas a solucionar problemas incorporados en la agenda gubernativa como públicos*⁹. Al proyectarnos hacia el estudio de la implementación, parece ineludible presentar una explicación de dicha categoría conceptual. Para ello, es inevitable referirse a la herramienta intelectual propuesta por Jones (1970, citado por Meny & Thoenig, 1992) nominada *policy cycle* o ciclo de las políticas públicas; herramienta que —en palabras de Meny & Thoenig (1992: 104)—, por su facilidad de manejo, constituye uno de los instrumentos heurísticos ofrecidos por la literatura que facilita el descubrimiento de los hechos pertinentes.

En efecto, dicho instrumento analítico permite descomponer la política pública en una serie de fases secuenciales, que como Miranda Baires (2009: 22) lo advierte, facilita la simplificación de la realidad política —de suyo compleja— y puede ser utilizado para el análisis de cualquier política pública. De esta forma, se parte de la presentación escalonada de los siguientes elementos:

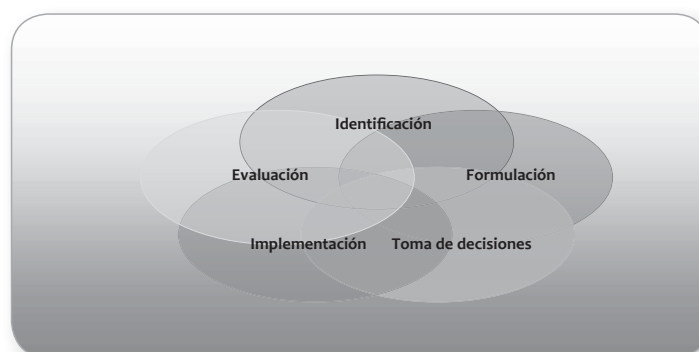
- a. Identificación del problema.
- b. Formulación de soluciones.
- c. Toma de decisiones políticas.
- d. Implementación de la política.
- e. Evaluación de la política.

9. Encomiendo encarecidamente no obviar el estudio de la teoría de juegos estelarizada por Bardach (1977) y condensada en los juegos de los actores de Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (ed.) (2010) y los juegos del poder de Lindblom (1991: 57), así como las formas de actuación política de distintos actores y sus impactos mediáticos. De esta forma se logrará discernir que no todos los problemas tratados políticamente, es decir, a través de decisiones de gobierno, constituyen los problemas más sentidos en un colectivo social.

Pese a las ventajas descritas, frente a la utilización de tal herramienta se han presentado censuras o advertencias de una inducción errónea de la realidad, pues se ha dicho que la vida política no se desarrolla de forma lineal (Subirats, Knoepfel, Larrue & Varone, 2008: 49; Roth Deubel, 2006; Vallès, 2006). Eventualmente, pueden existir casos en los que una política presente fases simultáneas o incompletas, o que pueda iniciar con una fase distinta a la identificación del problema, para ejemplificar.

Por eso, es importante subrayar que el *policy cycle* no debe entenderse como un fiel reflejo de etapas sucesivas en la ejecución de una política pública. Dicho en otros términos, este no dibuja en todos los casos una forma invariable en que se desarrollan las políticas públicas. Para atenuar tal concepción, propongo el siguiente esquema que evoca la inexistencia de una prevalencia secuencial o lineal entre las distintas etapas, observándose que todas están compenetradas cíclicamente y flexibilizando dicho encuadre mental por cuanto la realidad material puede indicarnos que la distinción de las etapas se puede tornar muy compleja.

Figura 1. Representación cíclica de una política pública



Fuente: Elaboración propia.

Comprendida de esta forma, la implementación de una política pública debemos circunscribirla a aquel conjunto de acciones ejecutadas por los distintos niveles operativos de la organización pública, privada o mixta –a la cual, por ley o mandato administrativo, se le haya delegado dicha tarea–, que tienen por finalidad el cumplimiento de los objetivos diseñados para una intervención pública modificatoria de una situación, hecho o problema social incorporado como problema público en la agenda política.

De esta fase de la política pública, debe rescatarse la presencia de dos componentes: por una parte, los lineamientos administrativos, que intentan ordenar o sistematizar los

procesos para el cumplimiento de los objetivos planteados políticamente; y, por otra, las acciones concretas que ejecutan de tales lineamientos. Dicho así, desde un enfoque organizacional, en esta etapa es posible reconocer la presencia de actores clasificados en torno a dos grandes grupos: a) el nivel directivo o gerencial, encargado de ejecutar y darle forma a la atención de las directrices políticas emanadas, generalmente, en las fases de formulación y de adopción de decisiones¹⁰; b) el nivel operativo, constituido por aquellos empleados encargados de ejecutar las órdenes y lineamientos administrativos emitidos por el nivel gerencial y que, en definitiva, son los que implementan la política. Entre uno y otro nivel, puede existir –dependiendo del tamaño de la

10. Fases sobre las que existe consenso en el germen político que coexiste en ellas.

organización y la complejidad de las acciones—una estratificación intermedia que conecte las acciones y decisiones de ambos grupos.

Intentar exponer todas las nociones planteadas en torno a la fase de implementación parece una tarea inasequible en este trabajo. El propósito de este apartado no es agotarlas, sino generar una plataforma básica de entendimiento. En tal sentido, me parece apropiado recomendar que cuando nos referimos a la implementación de una política pública no deben obviarse al menos las siguientes ideas clave:

- La implementación de una política pública es un proceso de ejecución de actividades operativas que tienden a concretar el ejercicio del poder público en un orden social determinado. Dada su naturaleza procesal, debe comprenderse —con Stein, Tommasi, Echebarría, Lora & Payne (2006)— que de la calidad de su ejecución, es decir, de la forma en que se coordinen todas las decisiones y acciones que la componen, dependerá la calidad de sus resultados. De ahí que se tenga por fundamental para el éxito de una política pública la adecuada ejecución de las acciones operativas de cualquier programa o proyecto que de ella se derive.
- Con Subirats *et al.* (2008: 185), puede decirse que dicha fase está dirigida por su naturaleza a los actores externos del subsistema político administrativo, es decir, aquellos a quienes el problema colectivo afecta; ella constituye el nexo tangible que permite comprobar la efectividad de la teoría de cambio¹¹ que envuelve toda intervención pública.

- La implementación no debe idearse como una fase de carácter técnico, sino con un contenido esencialmente político. En este aspecto coincido con Roth Deubel (2006) y Elmore (1978), entre otros, dada la existencia de un carácter conflictivo presente casi siempre entre los distintos actores que intervienen en este proceso y, en ocasiones, entre los mismos operadores que laboran para determinada organización vinculada con la ejecución. Meny & Thoenig (1992: 166) fortalecen dicha noción al sostener que la implementación de cualquier política pública está impregnada de “Presiones, negociaciones, regateos”. Y sentencian: “La ejecución es la continuación de la lucha política bajo formas específicas”.

En consecuencia, todo analista de la implementación de un programa de política pública debe considerar la interacción entre los actores, la cantidad y calidad de los recursos financieros y no financieros que disponen, la estructura organizacional de la que se encuentre dotada la entidad implementadora, las condiciones del entorno, la complejidad del problema que se pretende solucionar, entre otras variables que en definitiva contribuirán a determinar el grado de éxito o fracaso de dicho programa o —visualizados como una plataforma de actuación— las condiciones para alcanzar el resultado pretendido.

V. Dimensiones de análisis de la implementación de una política pública. Resultados en caso de estudio

Luego de estudiar algunas obras referidas al proceso de implementación de las

11. Utilizando el término acuñado por Meny & Thoenig (1992) y Elmore (1978), entre otros autores, para referirse a que toda decisión de autoridad pública de intervenir está impregnada de una intención de cambiar la realidad, cuyo contenido se explica a través de una teoría que vincula los objetivos del programa, la “tratabilidad” o complejidad del problema y las modificaciones que se esperan obtener en el grupo objetivo.

políticas públicas, e inspirado esencialmente en los enfoques *bottom up*¹² e *implementation game*¹³, soy de la convicción de que la descomposición analítica, el estudio pormenorizado de cualquier proceso de implementación de una política pública, debe abordarse mediante las siguientes dimensiones:

- a. dimensión programática;
- b. dimensión reguladora;
- c. dimensión de actores;
- d. dimensión organizacional.

En efecto, en el análisis del Programa Salas de Nivelación, fueron consideradas tales categorías analíticas, concretadas a través de una serie de componentes y variables de análisis que me permitieron alcanzar una aproximación más objetiva a su proceso de implementación. A continuación, expongo el contenido de cada una de esas dimensiones, así como los resultados obtenidos en la investigación realizada.

V.1. Dimensión programática

La dimensión programática se encuentra vinculada con los rasgos esenciales presentes en los programas de política pública que, según la literatura, condicionan el cumplimiento de sus objetivos. Tiene correspondencia, por tanto, con la noción de eficacia¹⁴ y se relaciona íntimamente con una visión basada en el enfoque racional, por cuanto

expresa y explica los factores que se vinculan con el cumplimiento de los objetivos de los programas, previamente señalados por los funcionarios formuladores.

Bajo esta categoría cognoscitiva, para poder deducir la mayor proximidad al fenómeno, creo conveniente apreciar los siguientes elementos:

i) Recursos

Van Meter & Van Horn (1975) y Rein & Rabinovitz (1978) nos recuerdan que el concepto recursos no está referido exclusivamente a las disponibilidades monetarias de los programas o de la organización que los implemente, sino también a todas aquellas fortalezas y capacidades que la entidad rectora de la implementación del programa y el resto de actores intervinientes pueden utilizar a favor de sus intereses, armonizándolos con los objetivos del programa. Scartascini, Spiller, Stein y Tommasi (ed.) (2010: 12) renuevan la importancia de los recursos en el cumplimiento de los actos de implementación cuando expresan que “la calidad de dicho proceso [...] dependerá de la medida en que los políticos [para nuestro caso, los actores] tengan incentivos y recursos para invertir en sus propias capacidades”¹⁵.

Sin ánimo de proponer un catálogo *númerus clausus*, considero que los principales

12. Enfoque de investigación propuesto por Elmore (1979) que parte de la premisa de que el punto crucial del análisis de implementación está en el estrato más bajo de la escala jerárquica de las organizaciones y –en contraposición del clásico enfoque racional o *top down*– cuestiona explícitamente el supuesto de que quienes elaboran las políticas deberían ejercer, o de hecho ejercen, una influencia decisiva sobre lo que ocurre durante el proceso de implementación.

13. Eugene Bardach (1977) es el principal expositor de este enfoque. Bajo su prisma plantea que los actores de una política pública se encuentran inmersos en un proceso competitivo, no solo en lo que respecta a la distribución de los recursos, sino también respecto a la distribución de la capacidad de definir y redefinir las reglas del juego, a lo largo del mismo. Bajo tal supuesto, el actor –público o privado– que logra definir o redefinir las reglas del juego, y que, de este modo, puede servirse de una política pública en su propio interés, es capaz de influir considerablemente en el desarrollo de la implementación.

14. Proyectada como núcleo central de la teoría del hombre administrativo racional (Van Meter & Van Horn, 1975; Rein & Rabinovitz, 1978).

15. Interlineado propio.

recursos con incidencia directa en el cumplimiento de los objetivos de un programa son los siguientes: a) la cantidad de dinero del que dispone; b) la saturación o descongestión en la prestación de los servicios; c) los incentivos¹⁶ que pueda aplicar a los actores intervinientes para facilitar la implementación; d) la oportunidad o disociación entre autorización, asignación y desembolso de los recursos monetarios; e) la credibilidad y la capacidad de imposición; f) la existencia de controles¹⁷; g) un plazo determinado para generar resultados.

Así, estudiando la implementación del Programa Salas de Nivelación en cuanto a esta dimensión, debe decirse que para su operación contó con un monto de US\$600 000 por año, a través de dos desembolsos de US\$300 000, previa comprobación de condiciones de otorgamiento de los convenios de subsidio¹⁸. Se logró evidenciar, además, que no existieron aportes de agentes cooperantes en el periodo analizado (2007-2010), salvo aquellos que la misma FUSAL, con cierta regularidad, entregaba como valores agregados¹⁹ a las acciones del programa que por convenio quedaba obligada.

Con todo, parece ilusorio creer que esa cantidad era suficiente para cumplir a nivel nacional con la finalidad del programa. Para

el año 2010, se reportaron 177 070 NNA trabajadores a nivel nacional: el programa fue concebido para atender únicamente a 6700 NNA trabajadores en los lugares identificados como de mayor incidencia de trabajo infantil. Expuesto de esa forma, como lo expresó algún informante clave a quien acompañé en esta frase, “la cantidad de dinero era suficiente para la aplicación del programa... hasta donde se le definió políticamente”²⁰. Por esa misma razón, el programa no presentó saturación en la prestación de sus servicios, pues la correcta delimitación de los alcances del programa, aunque insuficientes para modificar la situación a nivel nacional, sí permitía focalizar los esfuerzos en las partes de mayor sensibilidad.

En ocasiones, la aportación de los montos dinerarios procedentes del MINED no fue la más oportuna²¹, lo que en principio pudo afectar la adecuada implementación; pero existió un mecanismo alterno para evitar los efectos nocivos de estos percances: sin que taxativamente se reconociera como obligación dentro de los convenios, era la instancia implementadora quien debía sostener la continuidad de las acciones en caso de retraso en la entrega de los fondos, para no limitar, entorpecer u obstaculizar el desarrollo del programa.

16. Con Scartascini *et. al.* (2010), concebiremos a los incentivos como aquellas potenciales ventajas que impulsan o motivan a los actores –públicos o privados– a intervenir en un proceso de implementación de política pública o a modificar su comportamiento o discurso en determinado sentido dentro de dicho proceso, con la finalidad que esas ventajas se vean concretadas en las transacciones o intercambios intertemporales.

17. Meny & Thoenig (1992) parten de la noción de que la concurrencia de esta clase de exámenes a los procedimientos de ejecución son saludables para el cumplimiento de los objetivos del programa, porque permiten ir desenmascarando la conformidad o disconformidad de las acciones del nivel operativo con los objetivos del programa.

18. Documentos que periódicamente se suscribían entre los representantes del MINED y de la entidad implementadora y que habilitaban al rector de la política a erogar fondos públicos para las acciones comprometidas en los mismos.

19. Comprendemos el concepto “valores agregados” como aquellos aportes al programa o a los beneficiarios que no estaba obligado a brindar conforme a la normativa que reguló la vida del programa.

20. Entrevista con la jefa del Departamento de Atención de Necesidades Especiales, MINED, al momento de ejecución del programa.

21. Dicha situación fundamentalmente ocasionada por los trámites administrativos connaturales a las erogaciones públicas.

En cuanto a los incentivos, pudo constatar que constituyeron un recurso importante con los que contó el programa. Especial significado tiene el caso de FUSAL, de quien se dijo tuvo particular interés de sumergirse en el sistema “institucionalizado-formal”²². No es vano decir, por otra parte, que la entidad implementadora mantuvo credibilidad frente a la entidad rectora de la intervención²³ y que los controles para medir el camino de las intervenciones estaban definidos y delimitados en la normativa que reguló la vida del programa²⁴.

En resumen, los recursos que bordeaban la aplicación del programa erigieron una plataforma suficiente para que, en su proceso de ejecución, el Programa Salas de Nivelación no tuviera mayores contratiempos en cuanto al cumplimiento de sus objetivos.

ii) Eficiencia comunicacional

Con Van Meter & Van Horn (1975: 120), aparece este elemento como un componente consustancial a la dimensión programática. Es claro que, para la buena marcha de un programa en ejecución, es primordial la comprensión exacta y fiel de sus normas y objetivos por las personas a quienes compete su aplicación.

Sobre la importancia de la comunicación, Canel (2006: 18) ha sostenido que es esencial en todo proceso político –ya ha quedado dicho que la implementación de una política está revestida de esta connotación *per natura*–, entre otros aspectos, porque es básica para que las medidas políticas y ejecutivas decididas, expresadas claramente en los objetivos y normativa de los programas, sean vinculantes en todos los niveles.

Siempre orientado por la literatura especializada, decidí explorar este componente a través de los siguientes elementos: a) la claridad con que los objetivos han sido formulados, elemento que según Rein & Rabinovitz (1978) es cardinal para que el programa no degenera en ambiguo, simbólico o poco importante; y, b) la exactitud con que son comunicados los objetivos del programa, dado que, en ocasiones, al transmitir los mensajes hacia los niveles inferiores de una organización –o de una organización a otra, cuando son varias las involucradas en la implementación– los comunicadores los distorsionan voluntaria o involuntariamente, lo que puede ocasionar profusos problemas en la implementación de las acciones.

De la investigación se reflejó que los objetivos habían sido claramente formulados. Asimismo, se constató que los lineamientos administrativos²⁵ guardaron relación con el establecimiento de aquellos, situación que evidentemente se convirtió en una pieza básica para la adecuada ejecución de actividades intermedias. La reflexión, en este sentido, tanto para los formuladores como para los implementadores de nivel decisorio, descansa en intentar concretar tales características como condiciones positivas que garanticen el fiel y libre tránsito de la información y las órdenes emanadas de la intervención pública.

iii) Condiciones del entorno

No cabe duda de que las variantes económicas, sociales y políticas ejercen una influencia determinante en el cumplimiento de los objetivos de cualquier programa de política pública, tornando más complejo o más factible el tratamiento del problema abordado.

22. Considerado como un incentivo, pues se dijo que lo “normal” en las relaciones de esta clase de organismos es que se circunscriban fundamentalmente al mundo “no gubernativo”.

23. Muestra de ello claramente lo constituyen las continuas ratificaciones de los convenios para ejecutar el programa hasta que este llegó a su conclusión.

24. Esencialmente, la Ley de la Corte de Cuentas de la República y los convenios.

25. Directrices emanadas de los funcionarios de mayor nivel jerárquico de la entidad implementadora.

Sobre esa base, y a la luz de lo expuesto por Van Meter & Van Horn (1975: 127), creo insustituibles los siguientes elementos como variables de análisis de los procesos de implementación: a) las condiciones socioeconómicas prevalecientes; b) la opinión pública frente al problema, en la medida en que es influenciada y a su vez influye en la agenda de los medios de comunicación, y por el resguardo de los réditos políticos, puede ser determinante al momento de orientar las acciones; c) la posición política de la organización u organizaciones encargadas de la implementación, en la medida en que, según se presenten las circunstancias políticas, el hecho de poseer determinada tendencia ideológica o no poseerla, o que en su defecto la organización no se adscriba a ninguna de las corrientes predominantes en un concierto político, puede generar valores o costes agregados a la implementación de un programa.

Ya en el marco de los resultados de la investigación, en cuanto al primer punto señalado en el párrafo precedente, muchos autores y estudios²⁶ no dudan en afirmar la íntima relación de la pobreza con el trabajo infantil, y que esta, en efecto, incide en la intensidad y magnitud de dicho fenómeno. Pese a ello, ningún instrumento de medición de la opinión pública cursado por las casas encuestadoras reveló al trabajo infantil como uno de los principales problemas de la población.

En lo concerniente a la posición política de la entidad implementadora, sin duda que esta afectó el curso del programa en una doble perspectiva: mientras se mantuvo en el Ejecutivo un partido político de tendencia conservadora, la dinámica del programa se vio beneficiada, dinamizada; el cambio de gobierno degradó la calidad de las relaciones entre entidad rectora (MINED) y el organismo

implementador (FUSAL) hasta llegar a la supresión del programa.

Al efectuar una ponderación sobre el impacto de tales condiciones en el proceso de implementación, considero que las características descritas generaron un efecto “poco estimulante” –particularmente la posición política de FUSAL– sobre la ejecución del programa, debilitándolo al grado de suprimirlo bajo el ropaje de “insuficiente” o de ser “excluyente” de otros sectores poblacionales que, además de la NNA, trabajadora constituyen grupos poblacionales con necesidades especiales²⁷.

iv) Complejidad o “tratabilidad”²⁸ del problema

Sabatier & Mazmanian (1981:331) nos introducen en este componente que considero fundamental para el análisis del proceso de implementación de cualquier intervención pública. La “tratabilidad”, según dichos autores, se refiere a los aspectos específicos del problema que afectan la capacidad de las agencias encargadas de la ejecución para lograr los objetivos previstos. Más explícitamente, a través de este componente, se consideran las características intrínsecas del fenómeno atendido por la política y sobre esa plataforma se discierne sobre las posibilidades reales de obtener el cambio social pretendido por aquellas.

En ese contexto, los principales elementos o variables que deben abrigar la investigación de la complejidad del fenómeno atendido son: a) dificultades en el manejo del cambio, que se refiere a las dificultades para medir los cambios en la gravedad de ciertos problemas, así como para relacionar esos cambios con las modificaciones deseadas en el comportamiento de los grupos objetivo y para desarrollar la tecno-

26. Abad G. (2006), FUSADES (2008), King (1997), Pleitez *et al.* (1998), García Méndez y Araldsen (1995), entre otros.

27. Según lo investigado, esa fue la filosofía de la supresión formal y reconversión material del programa.

28. Conocida como “tractability” en su versión original.

logía adecuada que permita capacitar a los grupos objetivos en el establecimiento de tales cambios; b) diversidad del comportamiento prohibido, planteado en torno a la hipótesis siguiente: mientras más difícil sea la diversidad del comportamiento, más difícil será la formulación e implementación de las soluciones; c) magnitud de las modificaciones requeridas en el comportamiento, que se determina por el número absoluto de personas que forman parte de los grupos objetivo fundamentales y de la cantidad de cambios que se les demanda. La hipótesis es, pues, que a mayor cantidad de cambios requeridos en el comportamiento, más difícil será lograr una implementación exitosa.

En el estudio efectuado sobre el Programa Salas de Nivelación, no se logró identificar un mecanismo gubernamental articulado de medición de la variabilidad o gravedad del fenómeno del trabajo infantil. Solamente a través de la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, desde el año 2005, se logra tener un acercamiento al fenómeno y se conoce el número de niños y niñas trabajadores y algunas de sus características de vida. En lo concerniente a la diversidad del comportamiento prohibido, esto es el trabajo infantil, con franqueza debo decir que no incidió en el proceso de implementación, pues el programa fue diseñado para atender el trabajo infantil sin considerar todas las variantes de trabajo identificadas en las zonas atendidas; tampoco afectó la magnitud de las modificaciones requeridas, pues la teoría del cambio se enfilaba por encontrar una ruta que facilitara que los NNA trabajadores dejaran de desarrollar dichas actividades, acción con la cual existió un encuentro de posturas entre beneficiarios y gestores.

Puedo decir, entonces, que la “complejidad cualitativa” del fenómeno atendido no dejó su impronta en la ejecución del programa, como sí lo hizo la “complejidad cuantitativa”, por cuanto el número de niños atendidos por las salas de nivelación fue escasamente trascendente a nivel nacional.

Al efectuar un balance general de las condiciones encontradas en el programa sobre las variables que se integran en la dimensión programática, puedo sintetizar que los datos relativos a los componentes de eficiencia comunicacional y de recursos (con la puntualización de la decisión política abordada y del mecanismo alterno para salvar las dificultades en la disociación entre autorización y desembolsos), así como la existencia de controles y la adecuada planificación del número de beneficiarios, constituyeron verdaderos baluartes en el proceso de implementación del Programa Salas de Nivelación, condiciones, insisto, que deben garantizarse desde el plano en que se encuentre el actor político para asegurar la eficacia y el impacto positivo de las intervenciones.

V.2. Dimensión reguladora

La dimensión reguladora es aquella categoría analítica que incluye componentes y variables relacionados con el conjunto de elementos normativos y no normativos que regulan las actuaciones de los actores intervinientes, así como su interrelación.

Para el adecuado análisis de los programas de política pública en el marco de esta dimensión, considero irremplazable estudiar los siguientes componentes:

i) Grado de rigidez del marco regulatorio para el cumplimiento de los objetivos

Componente analítico referido al nivel de flexibilidad que la normativa vinculada con el problema atendido o el programa público permite a los operadores. Tratándose de un procedimiento de implementación, la introspección de tal categoría se inclina a visualizar la regulación de los procedimientos internos que regulan las operaciones dentro de la organización implementadora, con la idea de que cuanto menor espacio de discrecionalidad exista, mayores son las posibilidades de encon-

trar o de que se generen inconvenientes en la ejecución de acciones concretas²⁹.

En este sentido, habrá que decir que la flexibilidad puede razonarse bajo una bifurcación: a) flexibilidad para la actuación e interrelación entre las organizaciones intervinientes en la implementación; y, b) flexibilidad para el cumplimiento de acciones concretas por el personal operativo.

Sobre el primer aspecto, de la investigación efectuada en el Programa Salas de Nivelación resultó ser que las actividades administrativas –financieras y contraloría especialmente– se encontraban reguladas con explicitud –y con significativo nivel de rigidez– en el marco normativo del programa³⁰, por lo que, salvo el caso de mecanismo alterno para solventar los retrasos en los desembolsos de los fondos públicos, las organizaciones intervinientes tenían un exiguo espacio de maniobra en sus operaciones.

Sin embargo, en lo concerniente a las acciones concretas del personal operativo, se descubrió un importante margen de discrecionalidad en lo referido a la utilización de herramientas o estrategias metodológicas para el proceso “enseñanza-aprendizaje”, que en definitiva incidieron de forma capital en la buena marcha del programa, pues a través de ellas los promotores educativos –*street level bureaucrats*– lograban aplicar las acciones

educativas pertinentes para lograr, en primer lugar, la motivación de los beneficiarios y su impacto en la asistencia y persistencia dentro del programa; y, en segundo lugar, disminuir la brecha académica existente entre la NNA atendidos y el promedio nacional, constituyendo así las pequeñas “vueltas de tuerca” que –entre otros elementos– volvieron factible la ejecución de las salas de nivelación.

De lo evidenciado, pareciera ser que la flexibilidad normativa es aconsejable para actividades de naturaleza esencialmente operativa, pues dota de capacidad de reacción a los niveles subordinados ante las circunstancias que regularmente afrontan y que por su variedad no pueden ser incluidas de forma taxativa en los ordenamientos normativos; sin embargo, esta característica podría constituir un riesgo en aquellas decisiones estratégicas que se vinculen con la orientación macro de los programas y de las organizaciones relacionadas con su implementación, las cuales deberán estar provistas de parámetros de certeza como una garantía del respeto a la naturaleza pública de la intervención en la que se involucren.

ii) Capacidad de la ley³¹ para estructurar el proceso de implementación

De la lectura de Sabatier & Mazmanian (1981: 340-343), se descubre la necesidad de analizar el grado en que la ley estructura

29. Pese a ello, no debe olvidarse que tratándose de fondos públicos, el celo en su manejo debe estar especialmente dotado de cierta “certeza”, aspecto que encuentra cobertura con los productos normativos que ampararon la vigencia y desarrollo del programa.

30. Así queda previsto en las cláusulas cuarta, quinta y octava de los convenios de subvención y en los Lineamientos para la Ejecución del Subsidio Otorgado a Instituciones Proveedoras de Servicios en el Marco del Programa de Educación Inclusiva

31. En este caso, entenderemos ley no en un sentido formal, sino en sentido material. Una ley en sentido formal es aquella que, para su plena vigencia, ha transitado por todo el cauce constitucional del proceso de formación de ley (arts. 133- 148 Constitución de la República); es decir, es aquella expresión normativa de voluntad soberana emanada del órgano constitucionalmente establecido para cumplir con tal función: la Asamblea Legislativa. Una ley en sentido material es todo cuerpo normativo que, teniendo plenitud y fuerza normativa, para su entrada en vigor no ha cursado los canales constitucionales antes expresados, sino que su aprobación, por facultad derivada, corresponde a otros órganos diferentes al Legislativo. Tal es el caso de las ordenanzas municipales en materia impositiva (tasas y contribuciones especiales), reglamentos, instructivos del Ejecutivo, para citar algunos ejemplos.

coherentemente el proceso de implementación. Para descifrar tal estructuración, fue necesario auxiliarse de las siguientes variables: a) integración jerárquica dentro y entre las entidades intervinientes, lo cual es necesario para identificar la presencia o no de uno de los principales obstáculos que pueden aparecer en el proceso de implementación de cualquier intervención pública con varios actores: la dificultad de coordinar las acciones; b) reglas de decisión de las instituciones encargadas, en el sentido de que una ley puede influir más fuertemente en el proceso de implementación si formula las normas de decisión que las dependencias encargadas de la implementación deberán respetar en casos imponderables; y c) asignación de responsabilidades a las agencias externas al programa y grado de compromiso de los empleados operativos con los objetivos normativos, pues, estableciendo la existencia de tales condiciones, se parte del supuesto de que el camino de una buena implementación se ve allanado y fortalecido.

Es evidente que el enfoque *top down* de las políticas públicas –por estar fundamentado esencialmente en los patrones demarcados en la ley o normativa– tiñe el anclaje de este componente de modo que, interpretado aisladamente, puede conducir a conclusiones deficientes o insuficientes sobre el éxito o fracaso de una intervención pública.

Con esta salvedad, parto diciendo que la jerarquía entre los organismos intervinientes en el programa analizado fue claramente fijada en la normativa, quedando expuesta la relación de entidad rectora y entidad implementadora, esta última subordinada a aquella en el cumplimiento de las directrices y objetivos. En tal sentido, puede interpretarse que el Programa Salas de Nivelación no registró mayores problemas de coordinación de acciones a causa de la jerarquía de las entidades formales intervinientes. Sin embargo, desde esta óptica legal, dicha virtud y sus consecuencias pudieron ponerse en riesgo a causa de que la normativa presentaba un espacio limitado para la participación de

agentes externos y para la solución en casos de acontecimientos no ponderados, situación que los especialistas han identificado y registrado como un riesgo para el avance de las acciones.

Me parece necesario llamar la atención sobre el siguiente punto: pese a que la ley no prefiguró las responsabilidades del personal operativo, el compromiso de estas personas con los objetivos del programa resultó ser la piedra angular de su implementación. En efecto, se produjo una expresión unísona en torno a que los promotores educativos superaron las expectativas en el cumplimiento de sus obligaciones, tanto en la calidad como en cantidad, lo que se debió a la entrega e ilusión con que estos actores del nivel más bajo de la escala jerárquica desarrollaron su tarea.

De ahí que los formuladores y analistas de las políticas debemos detenernos a reflexionar sobre la validez de los postulados normativos en los que estas se insertan, cuando no se precian elementos tan capitales como la generación de condiciones propicias para su ejecución, como es el caso del valor adicional que toman los niveles “de a pie” o los empleados “de ventanilla” dentro de la escala jerárquica. Y de esta forma, resuena una vez más lo dicho por Van Meter & Van Horn (1975): “Los operadores de los niveles inferiores pueden ejercer un poder que no corresponde con el asignado a sus posiciones formales dentro de la organización”, uno que, a lo mejor, ni ellos imaginan.

V.3. Dimensión de actores

Basados en la teoría de juegos, podemos afirmar con Scartascini *et al.* (2010) que la calidad de la implementación de cualquier política estará supeditada a la calidad del proceso de su producción, el que a su vez será condicionado por el juego entre los actores protagonistas e intervinientes en el mismo.

Scartascini *et al.* (2010) conciben el proceso de implementación como un proceso

de negociaciones e intercambios entre actores políticos con la finalidad de obtener ciertos réditos particulares, intercambios que pueden ser consumados instantáneamente o como una promesa frente a actuaciones futuras. Bajo esta arista, existe un rol fundamental en el proceso de implementación desarrollado por los distintos actores que intervienen en él, situación que refuerza el interés de todo analista de una política pública para desentrañar sus interacciones.

Desde ese marco, dos son los componentes que nos permiten un acercamiento al contenido de esta dimensión: estabilidad cooperativa y complejidad de la acción conjunta.

i) Estabilidad cooperativa

La invariabilidad, persistencia, permanencia o fijeza de los acuerdos adoptados en ese marco de interacciones entre dos o más actores involucrados en la ejecución de un programa de política pública son importantes para encaminar una buena ejecución de las acciones. De la obra editada por Scartascini *et al.* (2010), se vislumbra la importancia que tal componente guarda bajo la lógica siguiente: a mayor estabilidad cooperativa, mayores posibilidades de éxito en el cumplimiento de los objetivos de la política. Por eso, las variables obtenidas de la literatura que nos permitieron conocer el contenido de este componente en el programa analizado han sido: a) la existencia de decisiones consensuadas; b) la unidad de acción y jerarquía entre los actores, considerándose a ambos como un respaldo a la buena implementación.

Al respecto, debe decirse que la existencia de un rango jerárquico entre las instancias involucradas, no excluyó –por su naturaleza misma– la existencia de decisiones tomadas en consenso (como la formación de los planes de trabajo, calendarización de actividades, atención de determinados contextos sociales, etc). Y esto acaso debe observarse como una buena práctica de implementación, pues justamente las capacidades que confieren las enti-

dades implementadoras –en el caso de intervenciones como la presente, una especie de anticipo de socios público-privados– deben generar una apreciación de las acciones y su actuación debe encaminarse a la potenciación de sinergias con las entidades rectoras de las políticas.

ii) Complejidad de la acción conjunta

De la obra de Pressman & Wildavsky (1998), es fácil advertir la siguiente premisa: la intervención de muchos actores en el proceso de implementación es uno de los principales riesgos operativos en esta fase. A juicio de estos autores, cuantos más intervinientes existan, mayores son las posibilidades de que se presenten inconvenientes en el proceso de implementación. Aguilar Villanueva (2000: 49) agrega que la complejidad de la cooperación es el determinante de que no sucedan –o sucedan fuera de tiempo y sin impacto– las acciones que era previsible y esperable ocurrieran, porque eran congruentes con las condiciones iniciales.

Para definir el contenido de dicha categoría analítica, de la mano de Aguilar Villanueva (2000) y de Rein & Rabinovitz (1978) se valoraron los siguientes aspectos que pueden alterar los procesos de implementación:

a) Multiplicidad de participantes y perspectivas. Siguiendo al autor mexicano, cuando esta circunstancia se presenta, existirán variadas observaciones y propuestas en torno a las acciones por adoptar, y, aunque estas no recaigan fuera del marco global de la orientación y de la instrumentación de la política, sus especificaciones suelen generar conflictos, malos entendidos, confusiones o retrasos.

b) Multiplicidad de puntos de acuerdos o claros. Siguiendo a la letra a Pressman & Wildavsky, Aguilar Villanueva plantea (2000: 51): “Cada vez que se requiere un acto de acuerdo para que el programa pueda seguir adelante, se le llamará ‘punto de decisión’. Cada punto en el que se requiere que un parti-

cipante por separado dé su aprobación, se le llamará ‘claro’”. Dicho de otro modo, en todo proceso de implementación se presentan decisiones de acción colectiva, y existen puntos en los que uno o varios actores tienen poder de vetar la forma, el contenido o el tiempo de la decisión cooperativa. En ese contexto, a juicio del autor, si no se obtiene el consenso de cada uno de los actores participantes en torno de la decisión tomada, el proceso de implementación no puede seguir adelante.

c) Amplitud o brevedad del circuito entre decisor e implementador. Coincidiendo con Pressman & Wildavsky, Meny & Thoenig (1992) consideran que, en la medida en que existan más intervinientes entre quien toma las decisiones y quien las ejecuta, existirán mayores posibilidades de que el proceso de implementación se distorsione o se complique.

En el caso concreto, la investigación reveló que los componentes analizados dentro de esta dimensión se erigieron como otras de las fortalezas en la implementación del Programa Salas de Nivelación. Afirmando tal premisa con ocasión de la moderada presencia de actores intervinientes —esencialmente MINED, FUSAL, sus respectivos niveles organizativos de recurso humano, directores de centros escolares y líderes comunales, sin obviar a sus beneficiarios directos— y su exigua presencia en la escala formal: únicamente la entidad rectora y la implementadora. La característica en mención facilitó el ascenso de acuerdos cuando el disenso pudo existir, generó lazos comunicacionales breves y relativamente poco formales, que agilizaron la toma de decisiones y la ejecución de acciones, entre otras ventajas que la naturaleza de este trabajo no me permite advertir.

V.4. Dimensión organizacional

Todo análisis de la implementación de una política pública no debe apartar un enfoque o encuadre organizacional por el cual se revelen la estructuración de las entidades encargadas, sus sistemas de control, el régimen regulatorio

de los recursos humanos, entre otros aspectos, pues tales elementos son un prisma del cumplimiento de las finalidades de las organizaciones y de las actividades en las que estas se involucren, para el caso, la implementación de un programa de políticas públicas.

He creído apropiado abordar esta dimensión de estudio a través de los siguientes componentes:

i) Cultura de acatamiento

Van Meter & Van Horn (1975) plantean el concepto de acatamiento como una base para la comparación de las organizaciones. En su opinión, este elemento permite comparar muchas de las características de las organizaciones complejas, como las metas que persiguen, sus estructuras, sus mecanismos de motivación, el poder y la interacción que ejercen sus élites y los tipos de consenso que logran y sus sistemas de comunicación y socialización.

En tal sentido, la variable que consideré conveniente adoptar para aproximarme a este componente ha sido el poder coactivo (Van Meter & Van Horn, 1975: 108). Este se refiere a la capacidad de aplicación o amenaza de aplicación de sanciones, lo que puede ser necesario en determinados casos para alcanzar la adhesión a las reglas y objetivos de la organización. Con certeza, se puede sostener que el poder coactivo de cada organización estará estrechamente relacionado con la disposición de un estatuto regulatorio de las conductas organizacionales —o laborales, si se prefiere— al cual el nivel operativo se encuentre subordinado.

Según lo recabado, el reglamento interno y el manual de ética de FUSAL constituyeron valiosos elementos de estructuración de la capacidad sancionatoria de dicho organismo. Tales construcciones normativas constituyen un fragmento destacado del soporte básico que la entidad implementadora —como cualquier otra organización— se atribuyó para garantizar sus finalidades, aunque, por regla general, en

el marco del programa fueron de innecesaria aplicación. En suma, puede decirse que la presencia de esta variable –pese a que no se recurrió a ella– otorgó a FUSAL una condición importante para la buena marcha de la implementación de toda actividad que emprendiera, incluyendo, por supuesto, la gestión ejecutora del Programa Salas de Nivelación.

ii) Poder de los funcionarios de niveles inferiores

Como ya fue señalado, los operadores de los niveles inferiores pueden poseer considerable espacio de poder fáctico que no corresponde con el que formalmente les ha sido adscrito dentro de la escala jerárquica de la organización. De esta manera, se suele decir que el control jerárquico dentro de una organización nunca es perfecto y que en la construcción de las redes de interacción *ad intra*, pueden generarse posicionamientos de poder en los niveles más bajos de la escala jerárquica.

Por eso, consideré importante —junto a Van Meter & Van Horn (1975)— observar como variables de análisis de esta fracción de la realidad: a) el nivel de discrecionalidad de los operativos; y, b) el grado de conocimiento de los funcionarios de las actividades de sus subalternos.

En el Programa Salas de Nivelación, como se dijo previamente, la discrecionalidad de los promotores educativos fue muy limitada, aunque el escaso margen que se les concedió fue operado en un tema álgido para el éxito de esta clase de estrategia educativa: la motivación de los beneficiarios y el fortalecimiento de sus capacidades académicas, a través de las herramientas pedagógicas que el promotor considerara apropiadas. Sobre sus actuaciones, existía un programa de visitas periódicas y aleatorias dispuesto para ser

ejecutado conjuntamente tanto por funcionarios de MINED como FUSAL, razón por la que el diseño organizativo, en este punto, puede calificarse como pertinente y aconsejable para una adecuada implementación.

iii) Características de las instancias responsables de la implementación

Se parte de la reflexión efectuada por los especialistas de la política burocrática en cuanto que las características de las agencias administrativas influyen en su desempeño político, considerando tanto los rasgos estructurales formales de las organizaciones como los atributos informales de su personal.

Profundizar en tal aspecto supuso investigar las percepciones de los actores clave alrededor de las características de las organizaciones que pueden tener efectos diversos en su capacidad para implementar una política, entre las que incluimos: a) competencia del personal y tamaño de la agencia implementadora; b) recursos políticos³² de la agencia implementadora; c) nexos formales o informales de la agencia implementadora con el grupo encargado de la elaboración de la política.

La competencia del personal operativo fue señalada –junto con su compromiso– como las claves de la buena implementación del programa. Casi sin exclusiones, la mayoría de los promotores contaba con capacidades suficientes para el desarrollo de las tareas que les eran asignadas. Por otra parte, dado que estos actores eran convocados con frecuencia a capacitaciones como parte del diseño operativo del programa, existía un mecanismo institucionalizado para la consolidación o incremento de esas capacidades. Se adujo que el número del personal operativo fue el apropiado para el logro de sus objetivos, según el diseño del programa: un promotor educativo para cada 25 niñas, niños o adolescentes atendidos.

32. Propongo que entendamos por tal concepto los apoyos de los actores políticos (diputados, alcaldes, ministros, etc.) con los que cuenta un organismo implementador en el cumplimiento de la misión esencial del programa que se le ha confiado.

En lo que respecta a los recursos políticos de FUSAL, puede decirse que estos fueron decisivos para la implementación en la dinámica siguiente: en la medida en que tuvo los apoyos de determinados actores públicos, el programa marchó sin inconvenientes; una vez se desvanecieron tales apoyos, dadas las circunstancias políticas, la funcionalidad del programa se atenuó. No obstante ese panorama, los nexos informales que surgieron entre los niveles técnico gerenciales de la agencia implementadora y del organismo rector, mantuvieron “a flote” la nave hasta donde les fue posible.

iv) Actitud de los encargados de la implementación

Al ser el brazo mecánico para la ejecución de las acciones concretas de una política pública, para el análisis de la implementación de las salas de nivelación, resultó crucial enterarse de la actitud de los empleados de nivel operativo. Al efecto, siguiendo los pasos proporcionadas por Van Meter & Van Horn (1975: 109) se estimó preciso profundizar en los siguientes aspectos: a) conocimiento de la política³³ por el personal operativo y su posición frente a una posible colisión de intereses entre lo que la política persigue y sus creencias personales; b) orientación e intensidad de su respuesta frente a la política, refiriéndonos a la aceptación, neutralidad o rechazo que los empleados del nivel inferior tienen frente a la política, dado que los encargados de la implementación –según la teoría administrativa– pueden hacer fracasar su ejecución cuando rechazan los objetivos contenidos en ella o favorecer el potencial de una ejecución exitosa si los aceptan.

La política de difusión y capacitación de FUSAL como parte de sus obligaciones en la ejecución del programa permitió que los promotores educativos conocieran todos los plexos de la intervención pública. Respecto del segundo aspecto mencionado en el párrafo

precedente, según se dijo, dada la connotación social de las finalidades del programa, no se encontraron ni oposiciones ni colisión de intereses por parte de los promotores. Al contrario, ha quedado sentenciado que su compromiso frente a la operación del programa fue un baluarte de su buena operación.

v) Rigidez burocrática interna de la organización

Meny & Thoenig (1992: 163) plantean que cualquier esfuerzo por mejorar la calidad de las políticas deberá pasar por un proceso de implementación en el que se reconozca como natural la rigidez burocrática de las organizaciones y, a partir de esa premisa, construir alternativas de viabilización. Van Meter & Van Horn (1975: 113), postulan –a partir de Kaufman– que es más probable que la implementación sea efectiva cuando no se le exige a la dependencia implementadora ninguna reorganización drástica.

Por eso, ha sido importante, para exponer el contenido de dicho componente, considerar la magnitud del cambio requerido por la organización, a causa de la implementación del programa, mediante la cual se trasluce si la entidad encargada de la implementación ha sufrido alguna reorganización como consecuencia de su intervención en dicho proceso o si la implementación ha alterado sus funciones y valores o los de su personal.

Al respecto, es significativo subrayar que la estructura y dinámica organizativa de FUSAL, quiero decir, su estructura, sus componentes, su funcionamiento, sus funcionarios entre otros elementos, no sufrieron alteraciones a causa de la implementación del programa. Al contrario, los indicadores encontrados parecieron sugerir que esa base de organización fue apreciada cuando el MINED decidió conferirle la “concesión”. Si debe mencionarse que la alteración “sufrida” por la entidad implementadora se acusó casi exclusivamente en el

33. Entendida en este caso como “intervención pública”.

incremento del personal operativo contratado para ejecutar las acciones a nivel nacional, pues debe recordarse que, antes de la exclusiva operación del programa por parte de esta agencia, cuando el programa era financiado y regentado por la Organización Internacional del Trabajo (2003-2006), ya FUSAL era la encargada de una treintena de salas de nivelación.

VI) Epílogo

Quiero finalizar reafirmando mi creencia en que la implementación de una política pública no puede ser idealizada como una etapa técnica, mecánica, desprovista de conflictos, esto es, como una etapa de simple ejecución de los acuerdos políticos expresados, por lo general, en su formulación. La implementación, como se dijo replicando a Roth Deubel, es la continuación de la lucha política con otros medios y en otros escenarios o, al menos, por la naturaleza misma de las relaciones humanas e intereses corporativos que en ella se ciernen, entraña un germen de conflicto que puede alterar los objetivos de una política disminuyendo su impacto, desviando sus resultados o convirtiéndolos en expresiones simbólicas, aunque estos gocen de altas dosis de tecnicismo en su confección y coherencia con la realidad.

Bajo esa orientación, me atrevo a sugerir que, cuando el formulador toma “lápiz” y empieza a darle forma a una intervención pública, debe reconocer la importancia de los factores descubiertos en este trabajo como plataformas para maximizar la correcta implementación. En otros términos, el legislador, el actor político, cualquiera sea el “apellido” que adopte el formulador, debe comprender que una política pública no concluye con la sola emisión de una ley, decreto o de una orden de alto contenido político, suponiendo que el mundo administrativo no tiene nada que decir o aportar a sus decisiones y que en este ámbito se acatarán sin réplicas sus postulados.

El caso de las salas de nivelación puede tenerse como un programa exitoso, bastante bien estructurado e implementado, que tuvo su crepúsculo por causas ajenas a una deficiente gestión. Así, al efectuar una ponderación global de la implementación de este programa, acaso una catarsis, resulta ineludible señalar como baluartes o fortalezas, sin ánimo de agotar sus elementos favorables, que deben entenderse como una carta de “buenas prácticas” los siguientes puntos:

- a. La actuación de los promotores educativos: su compromiso con el programa y sus valores, así como sus capacidades para la ejecución de las tareas encomendadas sentaron, sin duda alguna, pilares muy importantes en el proceso descrito. Me atreveré a afirmar, en ese contexto, que esta ventaja no ha sido producto de la casualidad, sino que ha sido construida deliberadamente mediante los procesos de reclutamiento, selección, inducción y aprendizaje profesional que la implementadora desarrolló previamente y durante la ejecución del programa.
- b. El moderado número de actores intervinientes, su estabilidad cooperativa y la brevedad de los circuitos comunicacionales: características que permitieron mayor fluidez en la toma de decisiones, en los puntos de acuerdos y resolución de los desacuerdos y en la comunicación inter e intraorganizativa.
- c. Los controles existentes facilitaron la comprobación y verificación del cumplimiento de los objetivos programáticos a través de la supervisión de las acciones del personal operativo.
- d. El claro establecimiento de la jerarquía entre las instancias intervinientes, que a su vez facilitó la adopción de las decisiones en los casos en los que existieron posturas divergentes.

- e. Los mecanismos alternos para la solución de los retrasos financieros fue un elemento crucial para evitar el retraso e incluso la descomposición de algunas de las acciones del programa.

Quizá los principales sesgos que presentó el programa fueron su limitado alcance a escala nacional, lo que produjo un débil impacto en el fenómeno social atendido –aspecto que no es propio de un análisis de implementación, sino de las fases de formulación y evaluación– y, por supuesto, la marcada vinculación que se hizo de la entidad implementadora con determinadas organizaciones políticas, lo cual determinó, en gran medida, el ocaso del programa.

Finalizo externando mi esperanza de que en el futuro las decisiones de gobierno –quiero decir, todos los estratos de poder público– no sean adoptadas y abordadas como una reacción frente a las coyunturas sociales o comunicacionales –lo que generalmente provoca un descuido de la comprensión o reunión de una plataforma de garantías para el éxito de esas decisiones–, sino que sean construidas de forma articulada, considerando a los actores implicados, especialmente a los beneficiarios o perjudicados, y sobre esa base se generen las condiciones de realización y garantía que se han señalado.

Referencias bibliográficas

- Abad G., José Miguel. (2006). *Estado del arte de los programas de prevención de la violencia en jóvenes, basados en el trabajo con la comunidad y la familia, con enfoque de género*. Organización Panamericana de la Salud y Ministerio Federal Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo (GTZ); Washington DC.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). *La implementación de las políticas*. Tercera edición. México: Editorial Porrúa.
- Bardach, Eugene. (1977). *The implementation game. What happens after a bill becomes a law*. Mit Press, Cambridge.
- Canel, María José. (2006). *Comunicación Política. Una guía para su estudio y práctica*. Segunda edición. Madrid: Tecnos.
- Dirección General de Estadísticas y Censos. (2010). *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples*. Ministerio de Economía.
- Dirección General de Estadísticas y Censos. (2011). *Encuesta de Hogares y Propósitos Múltiples*. Ministerio de Economía.
- Elmore, Richard. (1979). “Diseño retrospectivo: la investigación de la implementación y las decisiones políticas”. En Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). *La implementación de las políticas*. Tercera edición. México: Editorial Porrúa.
- Fundación Salvadoreña para la Salud y el Desarrollo Humano. (s/a). *Salas de Nivelación. Una estrategia educativa para contribuir a la erradicación del trabajo infantil*. San Salvador.
- Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social. (2008). “¿Aceptamos el cambio de paradigma? Comentarios al proyecto de Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia”. Boletín número 88, abril, 2008.
- García Méndez E. y H. Araldsen. (1995). “El debate actual sobre el trabajo infanto-juvenil en América Latina y el Caribe: tendencias y perspectivas”. En Apuntes 5, *Trabajo infantil: ¿ser o no ser?* Radda Barnen, Lima
- Góchez E. Rafael. (2008). “Diagnóstico situacional de las salas de nivelación a un año de funcionamiento bajo la administración del Ministerio de Educación de la República

- de El Salvador. Organización Internacional del Trabajo-Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (OIT-IPEC), San Salvador.
- King, Carlos (1997). *Trabajo infantil en El Salvador*. Rädga Barnen de Suecia en Centroamérica, San Salvador.
- Lindblom, Charles E. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. México: Editorial Porrúa.
- Meny, Yves; Thoenig, Jean Claude. (1992). *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel.
- Ministerio de Educación. (2007). *Salas de Nivelación. Una experiencia para su replicación y sostenibilidad*, San Salvador.
- Miranda Baires, Danilo Alberto. (2009). *La formulación de la política de turismo en El Salvador*. Universidad Centroamericana "José Simeón Cañas", tesis de grado de Maestro en Ciencia Política, San Salvador.
- Organización Internacional del Trabajo-Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (2005). *Nuevos desafíos en el combate contra el trabajo infantil por medio de la escolaridad en América Central y América del Sur*. San José, Costa Rica.
- Organización Internacional del Trabajo-Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. (2007). *Entendiendo el trabajo infantil en El Salvador, 2005. Informe final*. San Salvador.
- Pleitez, Willian; Carlos Briones; Francisco González; Antonio Orellana. (1998). *Trabajo infanto-juvenil y educación en El Salvador*. UNICEF-ISPM, San Salvador.
- Pressman, Jeffrey L. & Wildavsky, Aaron (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Primera edición en español, traducción por Antonio Guzmán Balboa, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México: Fondo de Cultura Económica.
- Rein, Martin & Rabinovitz, Francine F. (1978). "La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción". En Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). *La implementación de las políticas*. Tercera edición. México: Editorial Porrúa.
- Roth Deubel, André-Noël. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Colombia: Ediciones Aurora.
- Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel. (1981). "La implementación de una política pública. Un marco de análisis". En Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). *La implementación de las políticas*. Tercera edición. México: Editorial Porrúa.
- Scartascini, Carlos; Spiller, Pablo T.; Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano, ed. (2010). *El juego político en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Stein, Ernesto; Tommasi, Mariano; Echebarría, Koldo; Lora, Eduardo; Payne, Mark. (Coordinadores). (2006). *La política de las políticas. Progreso económico y social en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC.
- Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne; y, Varonne, Frederic (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Madrid: Editorial Ariel.
- Tolfree, David. (1998). *Si puedo trabajar, también puedo opinar. Diferentes enfoques para apoyar a los niños y niñas trabajadores y trabajadoras*. Rädga Barnen, Estocolmo, Suecia.

Vallès, Josep. (2006). *Ciencia Política, una introducción*. Madrid: Ariel (5.^a edición).

Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975). "El proceso de implementación

de las políticas. Un marco conceptual". En Aguilar Villanueva, Luis F. (2000). *La implementación de las políticas*. Tercera edición. México: Editorial Porrúa.