

Director

David Arellano Gault
Centro de Investigación y Docencia Económicas

Comité Editorial

Sección Internacional

Peter deLeon
Universidad de Colorado

Bernardo Kliksberg
Banco Interamericano de Desarrollo

Laurence Lynn
Universidad de Chicago

Jean-Pierre Nioche
Escuela HEC y Escuela Nacional
de Administración, París

Guillermo O'Donnell
Universidad de Notre Dame

Guy Peters
Universidad de Pittsburgh

Joan Subirats
Universidad Autónoma de Barcelona

Jean-Claude Thøning
GAPP-Escuela Normal Superior,
Cachan, Francia

Sección Nacional

Luis F. Aguilar Villanueva

David Arellano
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Enrique Cabrero
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Juan Pablo Guerrero
Centro de Investigación y Docencia
Económicas

Eduardo Ibarra
UAM-Iztapalapa

José Luis Méndez
Instituto Federal Electoral

Luis Montaña
UAM-Iztapalapa

María del Carmen Pardo
El Colegio de México

Gestión y Política Pública es una publicación de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Su objetivo es ofrecer un espacio de discusión académica para dar a conocer planteamientos teóricos, resultados de investigaciones empíricas y experiencias de gestión, todo esto en el ámbito de las políticas públicas y de la gestión de organizaciones gubernamentales.

Desde distintos ángulos, *Gestión y Política Pública* busca ofrecer una respuesta al problema medular contemporáneo de la agenda de la reforma estatal. Intenta llegar, por ello, tanto a los estudiosos de la gestión gubernamental como a los formuladores de las políticas públicas en México y en otros países.

Gestión y Política Pública se publica dos veces al año. Aparece referenciada en los siguientes índices nacionales e internacionales: *Índice de Revistas Mexicanas Científicas de Excelencia (Conacyt)*; *Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades CLASE*; *ABC POL SCI*; *International Development Abstracts*; *Sociological Abstracts*; *International Political Science Abstracts*; *PAIS, Public Affairs Information Service*; *Manager Elsevier Geo Abstracts*.

gestión y política pública

vol. IX, núm. 2, México, segundo semestre de 2000

Índice

GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

Enrique Cabrero Mendoza, *Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes* 189

Rodolfo Canto Sáenz, *Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana* 231

Leonardo M. Álvarez Córdova, *La implementación de una reforma educativa en el estado de Aguascalientes* 257

GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

Miguel Ángel Vértiz Galván, *El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Una aproximación teórica* 305

GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

Carlos Javier Hernández Téllez y F. Alejandro Villagómez A., *Participación del sector privado en servicios municipales¹ el agua potable* 353

EXPERIENCIAS RELEVANTES

Carolina Martínez S. y Gustavo Leal F., *De la planificación familiar a la salud reproductiva. Madurez y retos para la nueva formulación de un programa de la política de salud y seguridad social* 397

RESEÑAS

Katya Rodríguez Gómez, *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, de David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.) 415

Leonardo M. Álvarez, *Knowledge for Action: A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, de Chris Argyris 419

Antonio de Haro, *Pandemonium. Towards a Retro-Organizational Theory*, de Gibson Burrell 423

Resúmenes 433

Abstracts 439

Instrucciones para los colaboradores 442

Instructions to authors 443

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca 3655 (km 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210 México, D.F.
Certificado de licitud de título: 9058
Reserva del título otorgado por la Dirección General de Derechos de Autor: 003293/95
Certificado de licitud de contenido: 6349
Director de *Gestión y Política Pública*: David Arellano Gault
Coordinadora de Publicaciones: María Ofelia Arruti
Ventas y suscripciones: Dirección de Comunicación y Difusión
Apartado postal 116-114, 01130, México, D.F.
Tel.: 5727-9800, exts. 2612 y 2417

Coordinación tipográfica y cuidado editorial: Susana Moreno Parada, tel.: 5543-4628,
con la colaboración de Moisés Arroyo, Mario Salgado,
Patricia Elizabeth Wocker y Eleazar Zavala.

Gestión y Política Pública, IX, 2 se terminó de imprimir en julio de 2000
en los talleres de JEM, S. de R.L., tel.: 5582-2931.
El tiro fue de 1 000 ejemplares más sobrantes para reposición.

Gestión y política pública

Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes

Enrique Cabrero Mendoza*

La ciencia de las políticas públicas ha tenido un desarrollo importante desde la segunda mitad de este siglo. Si bien como práctica y como una reflexión implícita nos podemos remontar a épocas muy anteriores,¹ es indudable que como campo propio de estudio surge a partir de los primeros planteamientos de Harold Lasswell (1951). Desde entonces hasta nuestros días, el estudio del Estado y sus mecanismos de acción –a través del enfoque de las políticas públicas– ha permitido avanzar en la creación de una nueva síntesis interdisciplinaria. En la actualidad, prácticamente todas las escuelas de gobierno y administración pública en el mundo han incorporado programas de enseñanza, de investigación, y grupos de trabajo orientados al estudio, análisis y recomendaciones de política pública. Además, el número de publicaciones que han aparecido en estas décadas han alimentado el desarrollo del tema con diversidad de énfasis, enfoques particulares, aportaciones conceptuales y conocimiento aplicado de la realidad de la acción pública. Todos estos elementos han permitido consolidar poco a poco este campo de estudio.

* El autor es profesor del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. (CIDE). Agradezco los comentarios que recibí a las diferentes versiones de este artículo por parte de diversos colegas del CIDE, ITAM y UAM-X, particularmente de David Arellano y de Juan Pablo Guerrero.

Artículo recibido: 09/1999. Artículo aceptado: 12/1999.

¹ Peter deLeon y Sam Overman presentan esta disciplina más como una culminación de esfuerzos que como un campo nuevo (deLeon y Overman, 1989). En este sentido, pueden verse también los trabajos de William Dunn (1981) y Omar Guerrero (1997).

Sin embargo, en esta evolución ni la interdisciplinariedad ha sido suficiente,² ni los diversos enfoques complementarios,³ ni las aproximaciones metodológicas y conceptuales uniformes.⁴ Indudablemente estos aspectos retardarán la plena consolidación de la disciplina desde el ámbito científico. Aun así, es necesario recordar que el nacimiento de este campo de estudio nunca se ubicó sólo en el desarrollo de una teoría y una disciplina académica,⁵ sino en un “punto de encuentro” entre el conocimiento científico y su aplicación a la solución de problemas públicos; del punto simultáneo de estudio *de* las políticas y *en* las políticas.⁶

La discusión sobre la cual centraremos este trabajo se refiere a los límites del valor universal de este campo de estudio. Es cierto que la disciplina de las políticas públicas se ha expandido rápida y ampliamente; es también indudable que hoy en día forma parte casi de cualquier plan de estudios en materia de gestión pública, e igualmente es cierto que la producción de estudios es vertiginosa; sin embargo, poco nos hemos preguntado ¿hasta dónde esta perspectiva de análisis tiene una “denominación de origen” al provenir de un sistema político y cultural particular?, ¿hasta dónde sus planteamientos conservan su poder de análisis y explicación en realidades diferentes?, ¿hasta dónde este campo disciplinario deberá ser no sólo adaptado sino redefinido, reinterpretado o incluso reconstruido en cada contexto específico?

Evidentemente, responder a estas preguntas sobrepasa en mucho

² Al respecto, cabe resaltar el cuestionamiento que hace David Lowery (1995) en relación con la interdisciplinariedad. El autor sostiene que, pese a que el objeto de estudio es de naturaleza interdisciplinaria, sus raíces siguen siendo independientes. Tan es así, sostiene el autor, que cuando nos acercamos a un texto de política pública nunca sabemos qué es lo que encontraremos. Todavía hoy los mejores trabajos en política pública son los realizados desde alguna perspectiva disciplinaria particular; según este autor, falta mucho por hacer. Véase también la crítica que establece David Arellano (1996) al hablar del enfoque de “hibridación” más que de interdisciplinariedad.

³ En relación con el grado de complementariedad de los enfoques, es claro que la perspectiva del *policy analysis* y de la *policy making* ha dado lugar a enfoques, conceptos y herramientas de trabajo radicalmente diferentes. Esta bifurcación del desarrollo de la disciplina es ampliamente discutida en Peter deLeon y Sam Overman (1989), así como en Luis Aguilar (1992).

⁴ Dentro de la literatura de política pública, según Steven G. Koven (1995) podemos observar al menos cuatro tipos de estudios: 1) el estudio de políticas y programas específicos (estudios de caso), 2) el estudio de procesos de políticas –por fases del modelo–, 3) el estudio de métodos analíticos y de evaluación, con una orientación técnico-cuantitativa, y por último 4) el estudio de políticas comparadas.

⁵ Al respecto, Mauricio Merino (1992) habla de un “campo de estudio sin disciplina”, contrastando con la administración pública, la cual sería “una disciplina sin campo de estudio”.

⁶ Tal y como Harold Lasswell (1971) lo plantea.

los alcances de este artículo, pero lo que se busca introducir a la discusión son los límites del modelo así como los de las realidades estudiadas. Para discutir sobre ello, en este documento se plantean las distancias entre algunos conceptos y categorías básicas de las *policy sciences* cuando los llevamos a escenarios de prácticas políticas y sociales diferentes del escenario de origen de esta escuela de pensamiento. Lo anterior se realiza a partir de una comparación entre el modelo que da luz a la escuela de políticas públicas –una realidad como la estadounidense– y un modelo de tradición autoritaria y en dinámica de transición democrática –una realidad como la mexicana–. Para los fines de exposición, presentamos ambos universos prácticamente como tipos ideales, lo cual facilita el ejercicio. Sin embargo, es evidente que las realidades son mucho más complejas y dinámicas de lo que aquí se sugiere.

La comparación se establece a partir de cuatro dimensiones de análisis. Primero, el *tipo de régimen político* en que se aplica el análisis que, aun si lo suponemos democrático,⁷ puede ser democrático desde la sociedad, democrático desde el Estado o simplemente en “transición democrática”. Un segundo aspecto está constituido por los *tipos de modelos de gestión* que se derivan de lo anterior y que dan un ritmo, orientación y lógica diferentes al decisor, dado que las redes organizacionales están configuradas de una forma particular. El tercer aspecto se relaciona con los *referentes institucionales*, que se presentan en diferentes contextos; éstos delimitan las arenas y los acuerdos unas veces explícitos y otras sobreentendidos; es decir, los mecanismos de regulación que ninguno de los jugadores osaría hacer a un lado. Finalmente, las *tradiciones culturales y simbólicas* de cada contexto, las cuales definen la profunda lógica de los actores, los mitos, los ritos, las creencias y las imágenes que han sido internalizadas por los individuos mucho más allá de las razones y los deberes. Se trata de los códigos implícitos en el lenguaje, el estilo de la relación y de la negociación. Sin este entendimiento difícilmente se puede interpretar un proceso de política.

Estas cuatro “dimensiones olvidadas”, o al menos subestimadas por la mayor parte de los trabajos sobre políticas públicas, constituyen componentes fundamentales para hacer transferible este campo de estudio. No son muchos los autores estadounidenses que se han pre-

⁷ Nos referimos a la democracia como una práctica social amplia, de participación cotidiana (democracia directa), y no sólo a un sistema de democracia representativo-electoral.

ocupado por estos aspectos,⁸ y una buena parte de ellos se han encerrado en una visión nacional de entendimiento del campo de las políticas.⁹ Pero posiblemente el error más grande ha sido de los estudiosos que, desde otras realidades, no han (hemos) hecho un esfuerzo más sistemático por reconstruir el modelo a nuestra imagen y semejanza para así dotarlo de un mayor poder explicativo y una profundidad descriptiva y prospectiva. En los próximos apartados intentaremos dar algunos elementos relacionados con estas dimensiones planteadas.

Cabe señalar que aquí se presenta una primera aproximación a una discusión compleja y de facetas múltiples; por lo que el planteamiento es bastante esquemático. Se trata más de una exposición y caracterización de la agenda de discusión, que de un tratamiento en profundidad de la misma. Este trabajo debe verse como una provocación a la reflexión que pretende contribuir al debate y no necesariamente proponer un modelo acabado y alternativo de análisis.

Políticas públicas, democracia y pluralidad. Los grandes supuestos

Originalmente, el llamado de Harold Lasswell fue el de consolidar una disciplina al servicio de y para la democracia. Esta “denominación de origen” ha permeado durante toda su evolución el estudio de las políticas públicas. Como lo menciona Luis Aguilar (1992), “...las *policy sciences* tienen un compromiso valorativo fundamental con la idea liberal-libertaria de la política y de la democracia”. Este supuesto fundamental de una función de “dar luz” sobre los problemas públicos (*enlightenment function* según Paul Sabatier, 1991) sigue presente en los desarrollos más recientes;¹⁰ incluso ha sido parte del intenso debate entre quie-

⁸ Entre ellos podemos mencionar, sin una pretensión exhaustiva, a Peters y McCulloch (1977), Wildavsky (1979), Linder y Peters (1984), Dryzek (1990) y Ashford (1992). En lo referente a la escuela europea, se debe mencionar el interesante trabajo de J. Richardson (1982) sobre los *policy styles*; igualmente, el trabajo de Mény y Thoenig (1989), quienes insisten en la necesidad de un enfoque comparado de políticas, o el de Muller y Surel (1998), quienes discuten sobre diferentes tradiciones políticas. Finalmente, en el ámbito de autores latinoamericanos es necesario mencionar el interesante trabajo de J. L. Méndez (1993), quien expone varias de las diferencias fundamentales en el análisis de políticas, e igualmente el trabajo de O. Oszlack (1980).

⁹ Cabe destacar el planteamiento de Guy Peters (1988), quien establece que las *policy sciences* como buena parte de las ciencias sociales contemporáneas, “...han tenido un desproporcionado sesgo por la realidad estadounidense y por los valores y experiencias que esta realidad ha proyectado en el resto del mundo”.

¹⁰ Al respecto podrían citarse innumerables trabajos, entre ellos: Peter deLeon (1988, 1992, 1994) y Charles Lindblom (1994). Ambos autores destacan el papel de la *policy science* en el *policy inquiry*, es decir en el cuestionamiento público de las acciones.

nes han privilegiado los aspectos del análisis de las políticas –desde una perspectiva técnico-cuantitativa– y de aquellos que se han preocupado más por la orientación participativa y democrática en la hechura de las políticas y sus procesos decisorios.

Pero más allá del contenido voluntarista de esta corriente de estudio por constituirse en un elemento “promotor” de la democracia, lo que importa retener aquí es que esta disciplina parte desde su conformación genética más profunda, del supuesto de una acción de gobierno en un régimen proclive a ciertas prácticas democráticas e institucionalmente diseñado sobre esta base. El carácter *público* de las políticas tiene una connotación mucho más allá de su contenido jurídico. Lo público de las políticas está muy lejos de significar exclusividad estatal; significa, sobre todo, el encuentro de la racionalidad estatal con la voluntad social. Hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia; es lo público como intersección. Estamos, por tanto, en el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones (el Ejecutivo, el Congreso) y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano.

Esta naturaleza pública de las políticas lleva, por ejemplo, a Peter deLeon (1994) a una interesante discusión sobre la consulta pública, sus límites operativos y sus logros; a Charles Lindblom (1994) a plantear la necesidad de llevar luz a los ciudadanos a través de la investigación social para la hechura de políticas, e igualmente a Guy Peters (1995) a discutir sobre el sentido de la construcción de las políticas de abajo hacia arriba. Estos estudios y muchos otros nos muestran con claridad la fuerza de los supuestos sobre los que se está trabajando.

Se supone un sistema abierto de toma de decisiones en el que la posibilidad de imponer la lógica de uno de los participantes es casi inexistente y en el que la hechura de las políticas se hace incrementalmente porque las restricciones de una arena regulada jurídica o simbólicamente de una forma horizontal así lo imponen. Hay, además, una proclividad a la participación ciudadana que forma parte de los patrones culturales tradicionales. En teoría al menos, todos pueden jugar, todos tienen fichas, y sin un proceso de “ajuste mutuo” (Lindblom, 1959) no hay política posible, no hay acción gubernamental viable.

Se podría pensar –y habría fuertes razones e incluso evidencias para hacerlo– que el sistema estadounidense no es exactamente así; sin embargo, lo que aquí interesa resaltar son los supuestos implíci-

tos en el trabajo científico del origen de la disciplina, ya que esto es lo que configura los conceptos y métodos de investigación que forman la base de su posterior desarrollo.

El tipo de supuestos anteriormente explicados surge con claridad de una perspectiva tradicional de la teoría del Estado identificada como la corriente *pluralista*. Los trabajos de Robert Dahl y Charles Lindblom (1953) y Dahl (1961), por ejemplo, sostienen la idea de un Estado producido por la sociedad, es decir, un Estado con un carácter eminentemente societal. La idea de “gobernar sin gobierno” (*governing without government*, Reinicke, 1998) —más recientemente desarrollada— ha formado parte de esta filosofía.¹¹ De igual forma, los valores del utilitarismo, el comunitarismo, el liberalismo e incluso el pragmatismo forman parte de la “constitución genética” de este enfoque.¹²

A partir de estas ideas, es claro que el enfoque de las políticas públicas se encuentra en el medio de las contradicciones sociales y de los diversos grupos de interés, e incluso en el medio de las diferentes preferencias individuales.¹³ Es indudable que la escuela de políticas públicas nace en esta tradición y que, en la medida en que nos movemos a regímenes políticos derivados de otro tipo de tradición —como buena parte de los europeos—, el modelo de políticas públicas requiere de ajustes.

La perspectiva tradicional alternativa es la *estatista*, la cual concibe a un Estado que, si bien se deriva de lo social, a su vez es productor de la sociedad moderna. En la tradición hegeliana y weberiana se supone que “... la acción del Estado trasciende a los intereses particulares múltiples de la sociedad civil” (Muller y Surel, 1998). Las políticas públicas, por tanto, han sido entendidas como acciones inducidas fuertemente por el Estado, quien es el actor dominante en la escena de los agentes participantes. Esta perspectiva ha nutrido enfoques como el del neocorporativismo (Schmitter, 1974), es decir, la idea de existencia

¹¹ En igual sentido apuntan los trabajos de Osborne y Gaebler (1992): “...el menos gobierno posible”, y también autores británicos como Rhodes (1996), a partir del concepto de redes, establecen las nuevas formas de gobernabilidad desde la idea de “...gobernar sin gobierno”, sobre este particular véase Evans (1998).

¹² En este sentido pueden revisarse los trabajos de James (1907), Dewey (1927 y 1933) e incluso los de Rawls (1971). Una revisión de ellos se presenta en deLeon y Overman (1989). Los planteamientos de Alex de Tocqueville (1957) sobre las características propias del modelo estadounidense en contraste con los europeos son igualmente sugerentes de las diferentes tradiciones gubernamentales.

¹³ Esta perspectiva inspira también parte de los trabajos sobre el *public choice* (Buchanan y Tullock, 1962) o sobre los problemas de acción colectiva (Olson, 1978). Para mayor detalle véase Muller y Surel (1998).

de estructuras que ostentan el cuasimonopolio de la intermediación y de la representación de la sociedad frente al Estado, en contraste con la visión de diálogo directo Estado-sociedad que el modelo pluralista supone.

Es este origen distinto en la concepción del Estado lo que va dando un perfil diferente a los regímenes políticos y a su vez una connotación diferente a la idea de políticas públicas. Es así como, al moverse a otro tipo de realidades con una connotación cultural y política diferente, no está claro hasta dónde sigue siendo válida la matriz de análisis de políticas públicas, inicialmente descrita. En otros contextos también se encuentra una dinámica de funcionamiento por políticas; sin embargo, en muchos de los casos se trata de políticas *más gubernamentales que públicas*.¹⁴ Es decir que las políticas fueron percibidas, definidas, diseñadas, ejecutadas y evaluadas casi exclusivamente desde el gobierno, sin que esto signifique por fuerza que se trate de un régimen autoritario, sino sólo de otro tipo de democracia, con otros códigos, con otras tradiciones, con otras referencias simbólicas.

Para ejemplificar las diferentes tradiciones democráticas, se puede observar lo siguiente: mientras Harold Lasswell (1971) define al campo de las políticas como aquel que se “ocupa del conocimiento del y en el proceso de toma de decisiones *en el orden público y civil*”,¹⁵ para Yves Mény y Jean-Claude Thoenig (1989), autores provenientes de un contexto también democrático pero diferente como es el francés, el estudio de las políticas públicas “... no es otra cosa que el estudio de *la acción de las autoridades públicas* en el seno de la sociedad”.¹⁶ Ciertamente se trata de un matiz, pero de un matiz que desde nuestro punto de vista revierte significativamente la concepción, y posiblemente la lógica, del campo de estudio. En esta última definición, es la *autoridad pública* que actúa, un Estado investido de autoridad, que si bien lo puede hacer con sensibilidad social, finalmente es el ente poseedor de la lógica de lo público; lo público no como intersección, sino como parte del Estado.

En un contexto de este tipo también se supone un conjunto de jugadores, pero difícilmente todos pueden jugar porque el diseño institucional es, en esencia, vertical —unas ocasiones jurídicamente, otras tan sólo simbólicamente—. Además, no todos los jugadores tienen fichas, sólo algunos: los que han logrado históricamente insertar-

¹⁴ Algunos aspectos de esta discusión son tocados en el ensayo de Bazúa y Valenti (1995).

¹⁵ El subrayado es nuestro.

¹⁶ El subrayado es nuestro.

se en la red. Por otra parte el ajuste, si bien puede ser mutuo, está sometido a un gran jugador que concentra muchas más fichas que los demás, por lo que casi todos se ajustan a él, mientras que él sólo lo hace marginalmente. Se trata de una representación en la que el actor gubernamental es omnipresente (*gouvernementalité*).¹⁷ Un escenario como el anterior no debe interpretarse necesariamente como un modelo de democracia imperfecta. En el contexto francés al que nos referimos, esto es legítimo, tiene que ver con la historia y las tradiciones. Como bien menciona Patrice Duran (1991), "... nadie entiende por qué la idea del Estado sigue fascinando tanto a los franceses".

La comparación entre el caso estadounidense y el francés es útil. Es posible que no sean casos tan distantes desde la perspectiva de la esencia democrática, y en cambio sí muy diferentes en su lógica de funcionamiento y sus referentes culturales. Si esto es así, se podría afirmar que un primer elemento que hace difícil transferir el modelo original (estadounidense) de estudio de las políticas públicas es que contiene una lógica propia de la esencia y dinámica de las políticas, la cual deriva del conjunto de tradiciones culturales y políticas en las que surge dicho modelo. Se supone un cierto tipo de práctica democrática como la estadounidense.

Evidentemente se complica todavía más el uso y la aplicación de conceptos y categorías del estudio de las políticas públicas cuando nos movemos a realidades nacionales en las que, además de diferentes tradiciones políticas y culturales, nos encontramos con regímenes en transición democrática que emanan de tradiciones autoritarias, como sería el caso de México. Buena parte de los países latinoamericanos comparten una aplastante presencia histórica del Estado, han desarrollado formas verticales de relación social, son proclives a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa, y han hecho del centralismo y del clientelismo su concepción de la acción colectiva. En este tipo de realidades es frecuente que el análisis de políticas públicas se limite a estudiar sólo políticas gubernamentales y, en el mejor de los casos, los cambios y la evolución marginal en los esquemas tradicionales de la hechura de las políticas.

Siguiendo con la analogía del juego, tendríamos que aceptar que en un contexto de este tipo el juego es casi cerrado. Es el gran jugador,

¹⁷ La idea de *gouvernementalité* (gubernamentalidad) la extrae Senellart (1993) de los trabajos de Michel Foucault en el sentido de ver al gobierno como el paradigma mismo de las relaciones de poder. Véase al respecto Gilles Pollet (1995).

y sus colaboradores, quienes juegan, y los demás, en el mejor de los casos, son espectadores. Claro, como en todo juego, los espectadores en ocasiones silban, gritan o aplauden, pero la arena de juego no tiene fácil acceso para ellos. Sólo recientemente –debido al contexto de transición– se permite la entrada a algunos jugadores externos, los cuales evidentemente fueron seleccionados por el gran jugador, quien si bien ya no dicta todas las reglas del juego, todavía puede ejercer con fuerza la regulación de la contienda. Incluso buena parte de los espectadores son controlados también por el gran jugador. El "ajuste mutuo" que se nos presenta en el análisis de políticas públicas tiende a asimilarse desde la tradición de un modelo como el mexicano, más bien a un "alineamiento colectivo", y desde la transición del sistema, más bien a una fragmentación y caos. Esta caricatura muy posiblemente es excesiva, pero al igual que los otros casos expuestos no se trata en este momento de lo acertado o no de la descripción, sino de plantear hipotéticos escenarios extremos en los que se dificulta el uso de un mismo modelo de análisis.

En escenarios como el mexicano, con un incipiente nivel de democracia y derivado de una tradición autoritaria, parecería que las tendencias en la transición son extremas; o bien se mantiene la tradición centralista de subordinación manteniendo los viejos esquemas de intermediación y control, o bien, debido a la transición, se generan rupturas con los viejos esquemas; pero estos procesos son incapaces de producir esquemas alternativos de gobernabilidad. Situaciones de caos se instalan, la incertidumbre dificulta los avances, se abren espacios, pero no se generan acuerdos entre actores.¹⁸ Surgen entonces los procesos de fragmentación política, dando lugar a un escenario de democracia centrífuga¹⁹ y frágil, lo cual sigue dando al aparato gubernamental ("el gran jugador") la capacidad de imponer sus intereses.

A partir de esta idea se podría afirmar que un segundo elemento que hace difícil la transferencia del modelo original de políticas públicas a otras realidades es que supone que la hechura de políticas se lleva a cabo en un contexto de democracia ya consolidada y relativa-

¹⁸ Juan Linz (1973) llama a esto "situaciones políticas *poorly institutionalized*".

¹⁹ Arend Lijphart (1968) establece cuatro tipos de regímenes democráticos. Aquí se toman como contraste los modelos de la *centripetal democracy* (de acuerdos básicos entre grupos contendientes), en el cual, siguiendo a Peters *et al.* (1977), se ubica el modelo estadounidense; y el de la *centrifugal democracy* (de acción fragmentada y sin acuerdos básicos entre grupos contendientes), en el cual, siguiendo a Peters *et al.* se ubican sistemas como el francés y el italiano. Peters *et al.* mencionan igualmente la correspondencia entre ambos tipos y los propuestos por Gabriel Almond (1956), como el modelo angloamericano y el continental europeo.

mente estable. La evolución democrática en ese tipo de contexto es de tendencias centripetas, no así en procesos de transición democrática, en los que tiende a ser centrífuga.

Ambos aspectos —el tipo de democracia y el grado de evolución de la misma— no son observaciones menores, más bien se trata de complejidades mayores para pretender una visión universal del modelo de políticas públicas. El estudio de las políticas públicas se ha convertido en una referencia obligada en un gran conjunto de países, y a través de los años ha surgido una especie de frustración en muchos de ellos, por el hecho de que el proceso de las políticas públicas no es como “debería ser”, es decir como los textos básicos de la disciplina lo suponen. El modelo de análisis ha sido importado por los países usuarios como una “caja de herramientas”,²⁰ sin contemplar que en su interior hay un gran contenido valorativo y simbólico, producto de una historia política diferente. Cuando no se desarrolla una capacidad de “disección” del modelo y de desagregación de los componentes, los países usuarios viven una frustración al no haber podido transformarse en imagen y semejanza del modelo propuesto por este enfoque. Se trata de una disciplina en simbiosis con un tipo de práctica social; es por ello importante intentar desprender el germen de la práctica social para ver hasta dónde lo que nos queda sigue siendo válido como herramienta para el estudio de otras prácticas.

Es evidente que las *policy sciences* tienen valor como método de análisis en contextos diferentes; tan es así que muy probablemente la comparación arriba presentada es ya en sí misma un uso del modelo aplicado a realidades diversas. Sin embargo, la cuestión es que dicho modelo pierde capacidad explicativa en otros contextos, a menos que sea complementado con otras dimensiones de análisis, que si bien siempre han estado presentes, lo han estado más latentemente que de una forma manifiesta. Una de ellas es, evidentemente, el tipo de régimen político en el que se ubique el análisis. Sería ingenuo llevar a cabo un análisis de política sin partir de una caracterización del tipo de régimen político, derivando de ahí el tipo de conceptos y métodos que serán de utilidad y desechando otros.²¹

El ajuste necesario de esta “caja de herramientas” para su uso en un contexto como el mexicano presenta un reto importante. Por una

²⁰ Esta denominación se la debemos a Y. Mény y a J. C. Thoenig (1989).

²¹ Uno de los primeros trabajos que insisten en esta adaptación al régimen político es el de Peters, Doughtie y McCulloch (1977), quienes reconocen la poca importancia que se ha dado a la naturaleza del régimen en los trabajos de políticas públicas.

parte, el caso mexicano deriva sin duda de una tradición estatista más cercana al caso europeo —en particular al modelo napoleónico francés— que al estadounidense; es difícilmente pensable la acción pública sin la participación-conducción-regulación del aparato estatal. Por otra parte, se trata de un régimen en transición democrática en el que, si bien no se puede considerar un monopolio estatal de autoritarismo ilimitado, tampoco se puede pensar en un modelo democrático de equilibrios claros entre poderes y de alta permeabilidad frente a la sociedad. Se trata de un sistema semiabierto que desecha viejas estructuras corporativas para incluir nuevas estructuras “flojamente acopladas”²² de intermediación y control. Sobre estos y otros aspectos del caso mexicano se profundizará más adelante.

El proceso de las políticas públicas. ¿Proceso exógeno o endógeno?

Definición de la agenda

Un sistema democrático abierto y plural, con posibilidad de flujos continuos de abajo hacia arriba, requiere de un aparato gubernamental con un alto grado de *permeabilidad*. Se trata de un aparato permeable a la opinión pública, a las demandas ciudadanas, a la inclusión de amplias redes de actores y agencias no gubernamentales en el desarrollo de una política. Además, se trata de un aparato que en su interior establece relaciones intergubernamentales (entre diferentes niveles de gobierno) e intragubernamentales (entre los tres poderes) de una forma horizontal más proclive a la construcción de acuerdos y consensos que a la imposición. Evidentemente, en diversos momentos políticos y ante diferentes tipos de problemas, este grado de permeabilidad será mayor o menor, nunca una función constante.

En un contexto de este tipo, la formación de la agenda y la definición de problemas dan lugar a un intenso juego de agentes participantes. La propensión a participar por parte de organismos no gubernamentales (ONG), congresistas, ciudadanos, medios, etc. es alta. Ciertamente, los participantes se confrontan, se alían, presionan, aunque también muy frecuentemente hacen *lobbying* como un mecanismo más sutil y per-

²² Sobre el atributo de estructuras “flojamente acopladas” (*closely coupled systems*), véase el trabajo de Weick (1976).

suasivo para ir generando consensos. Si bien la mayoría de los participantes eran previstos al inicio del proceso, también pueden surgir repentinamente nuevos participantes que habrá que incorporar. Como en todo juego democrático abierto, habrá ganadores y perdedores; sin embargo, es posible que en este proceso de negociación y ajuste mutuo la solución final alcance a ser al menos satisfactoria para la mayoría; de ahí el surgimiento de las “coaliciones promotoras” (*advocacy coalitions*) como lo plantea Paul Sabatier (1991), las cuales surgen a menudo con base en la argumentación y la persuasión, proceso que Giandomenico Majone (1989) ha expuesto claramente. Este proceso es descrito por Robert Salisbury (1968) como un proceso en el que las demandas tienden a presentarse de una forma integrada, por lo que el proceso de políticas tiende a autorregularse.²³

En una dinámica como ésta efectivamente la agenda de gobierno se deriva —es resultante— de una agenda pública. El gobierno en turno, como cualquier otro, habrá desplegado todas sus posibilidades para persuadir, manipular y hacer triunfar la opción que sus cuerpos de especialistas y su lógica política le dictaban. Pero aun así, dada la necesidad de ser permeable y de generar consensos para ser legítimo, es muy probable que buena parte de la definición de la agenda y de los problemas sea de origen *exógeno*; es decir, implantado por agentes externos al aparato gubernamental. Es por ello que se impone una lógica incrementalista, los espacios están restringidos, el pluralismo genera pesos y contrapesos. Casi todos los participantes tienen un grado de autonomía relativa que les permite participar de esa forma y a la vez los impulsa a construir acuerdos y consensos. En el sistema estadounidense las tendencias en este sentido son claras; los trabajos de Page y Shapiro (1983), por ejemplo, muestran una fuerte correlación entre las tendencias en la opinión pública y las orientaciones generales de la política gubernamental. El modelo dominante sería el presentado como *outside initiative model* por Cobb, Ross y Ross (1976); es decir, aquel en el que la formación de la agenda tiene un alto componente *exógeno* a los grupos gubernamentales.

En contraposición, un sistema en transición democrática y de vocación estatista —como el mexicano— tiene una lógica diferente en esta fase del proceso. La tradición del sistema es la *impermeabilidad*; en parte por insensibilidad gubernamental, pero en parte también por-

²³ Peters, Doughtie y McCulloch (1977) presentan esta cualidad como propia de un sistema de democracia centrípeta (el estadounidense, por ejemplo).

que las estructuras de gobierno no han sido diseñadas para ser permeables; es decir, aun cuando en el escenario de la transición un gobernante en turno pretenda ser abierto, las estructuras no están diseñadas para ello, ni los actores están orientados hacia esa lógica. La definición de la agenda de gobierno es un proceso altamente *endógeno*, los problemas sociales son percibidos y traducidos por los diversos grupos de especialistas gubernamentales de cada área política, siendo en el nivel de estos grupos donde se realiza el ajuste mutuo, es decir, entre ministerios, entre camarillas internas. Posteriormente, si se considera necesario, para que la agenda pase sin “ruido externo” se genera una inflación sobre la magnitud de los problemas, a través de los medios de comunicación, los cuales, si bien comienzan a tener espacios de libertad, por tradición tienden con frecuencia a optar en forma cautelosa por “seguir la línea” del gobierno.

Éste no es un proceso exento de accidentes; en una dinámica de transición, es frecuente que algunos actores se independicen, también que agrupaciones políticas de oposición se confronten al argumento gubernamental, e incluso que medios de comunicación cuestionen las posiciones del gobierno; sin embargo, es poco probable que los agentes emergentes independientes puedan generar un peso de movilización considerable o la argumentación suficientemente informada y técnicamente sustentable para rebatir los argumentos oficiales. En general, el *expertise* y la información técnica siguen en manos del aparato estatal, y difícilmente los agentes independientes pueden desarrollar suficiente conocimiento del tema por la ausencia de información y recursos. Este hecho frecuentemente acaba inclinando la balanza a favor del argumento gubernamental. Los cuerpos independientes o el mismo Congreso no están equipados para la contienda; de hecho, la información rara vez es pública en lo cotidiano; se trata, por tanto, de una competencia no equitativa.

La demanda es así “implantada” desde el gobierno en la opinión pública, tanto a través de los medios de comunicación como también, en ocasiones, mediante algunos grupos de presión, sindicales, empresariales o de otro tipo. Curioso proceso en el que la agenda gubernamental da vida a la agenda pública para luego convertirse abiertamente en agenda de gobierno. Incluso para el caso mexicano esta agenda se plasma en un plan, el cual surge a su vez de un proceso de consulta popular que responde en gran medida a la lógica anteriormente descrita. Pese al proceso de transición, sería ingenuo pensar que estos mecanismos están en desuso; si acaso puede ser que estén en proceso

de rediseño, en ciertos casos sólo buscando mantener su funcionalidad. El nivel de pluralismo es bajo; se ve muy poco y más por accidentes en el proceso que por apertura del mismo. Quien ocupa la escena central es el aparato gubernamental desde sus redes sectoriales de política, las cuales están constituidas a partir de una dinámica de relaciones de camarillas políticas y de relaciones interpersonales más que como redes de carácter profesional.²⁴

Por otra parte, gracias a la transición, las redes corporativas de antaño –las viejas centrales sindicales– tienden a la obsolescencia (aunque algunas todavía viven y sirven); se trata de nuevas estructuras que algunos autores han llamado el mesocorporativismo y el microcorporativismo;²⁵ es decir, redes más pequeñas de intermediación y control, con grados de autonomía relativa pero funcionales al aparato gubernamental. No se trata por tanto de *policy networks* en un sentido amplio (Rhodes, 1988; Rhodes y Marsh, 1995), sino, a lo más, de negociaciones cupulares. Cuando accidentalmente la dinámica de transición genera la ruptura de este tipo de procesos o la ausencia de estructuras de intermediación, surgen procesos de transacción con los nuevos actores para reestablecer la arena bajo el dominio gubernamental (*transition through transaction* según Mainwaring, 1992); es decir, la “inclusividad limitada” no logra modificar en lo sustancial la lógica en la definición de la agenda.

Las diferencias en esta fase del ciclo de una política pública son claras entre ambos contextos. En el segundo caso –el escenario mexicano– hay menos actores implicados y la posibilidad de nuevos actores es difícil; el Estado se “reserva el derecho de admisión”, por así decirlo. Los participantes no gubernamentales en el proceso son pocos y además tienen capacidad de influencia muy limitada; asimismo, todos ellos participan en un escenario de fuerte presión a la subordinación a la autoridad pública.²⁶ En este tipo de dinámica lo importante no es si esto forma parte o no de las reglas formalmente establecidas, lo importante es que son las reglas simbólicamente adoptadas. Es claro que no se trata de una estructura monolítica; ya se mencionaba que es

²⁴ Rhodes (1985) presenta la idea de redes profesionales. Para una visión más amplia sobre el concepto de redes, véase Evans (1998); para discutir sobre los conceptos de *policy network* y de *policy community* en la tradición anglosajona, véanse Dunleavy y O’Learly (1987), así como Smith (1995).

²⁵ Al respecto, véase el análisis del neocorporativismo presentado por Mény y Thoenig (1989), además de los trabajos ya clásicos de Schmitter (1974 y 1992).

²⁶ El funcionamiento de “pactos económicos” entre sindicatos, empresarios y gobierno en el periodo 1988-1994 es un claro ejemplo de esta dinámica.

dentro de las estructuras estatales donde se genera la necesidad de consensos (entre grupos especialistas y entre camarillas); de igual modo, surge la necesidad de generar consensos con el Congreso y ocasionalmente con gobiernos subnacionales. Sin embargo, es evidente que la mayor parte de las políticas se deliberan de una forma “casera” al interior de la estructura gubernamental. En términos de Cobb, Ross y Ross (1976),²⁷ la propensión dominante para la construcción de la agenda sería de carácter endógeno, como el modelo *inside initiative* que ellos describen.

Formulación y diseño de políticas

Es en la fase de diseño de políticas en donde tiene mayor peso la visión del *policy analysis*, y donde la lógica técnica y modelística tiene su más amplio espacio de acción y de reconocimiento; es el momento en el que más frecuentemente se hace uso de modelos de *public choice*; es también el momento de mayor riesgo de perder contacto con el carácter público de la política. Es a partir de esta fase de la política que se ha desatado un intenso debate entre quienes sostienen una visión normativa y quienes están más preocupados por una visión integral y constructiva de valores democráticos de la política pública.²⁸ Los segundos subrayan el *public* y los primeros el *policy*.

Es, en fin, en esta fase donde, aun cuando se trate de sistemas democráticos abiertos y plurales, el grado de permeabilidad es menor –debido al lenguaje técnico o científico particular– a la política en cuestión. Como estrategias para mantener el carácter público y participativo en esta fase, autores como Charles Lindblom (1994) sostienen la necesidad de involucrar al ciudadano mediante un proceso de investigación al servicio de la sociedad, el cual utilice el lenguaje cotidiano y capacite al ciudadano para opinar. Más allá de este tipo de estrategias en desarrollo, existe, por ejemplo, una práctica en la tradición estadounidense –la cual no deja de ser muy útil como proceso de generación de pesos y contrapesos– que se refiere a la formación de grupos de expertos que confrontan sus opciones de política. En este proceso,

²⁷ En relación con este punto, los autores hacen referencia al *outside initiative model* ya mencionado, al *mobilization model* y al *inside initiative model*, siendo este último el más cercano al caso que comentamos por su carácter endógeno.

²⁸ Existe una vasta literatura al respecto de este debate, el cual es presentado en forma clara y sintética por Luis F. Aguilar (1992). También puede verse de Leon y Overman (1989).

los expertos gubernamentales de diferentes ministerios, expertos independientes o adscritos a ONG especializados en el tema e instituciones académicas, confrontan propuestas o analizan alguna en particular. Es decir, que si bien en esta fase es difícil abrir totalmente el proceso al público en general, al menos entre grupos expertos (*think tanks*) de diversa adscripción institucional se genera una discusión, la cual se amplía posteriormente a los congresistas, para llegar en la medida de lo posible al público.

Caso diferente es el de un sistema como el mexicano, en el que esta fase no sólo es muy poco permeable sino prácticamente hermética. Se convierte en una especie de “secreto de Estado” el diseño de una política o programa, hasta que es dado a conocer al público, momento en el cual es casi siempre irreversible. Proporcionalmente, pocas políticas –en relación con otros países– son sancionadas por el Congreso dada la configuración del sistema, que es muy propenso a tener vías reglamentarias directas por parte del Ejecutivo. Tal y como está diseñado este proceso jurídicamente, no basta con el hecho de tener otra mayoría en el Congreso para acotar de manera significativa esta fuerza del Ejecutivo.

Sin embargo, el problema del carácter endógeno en el diseño de la política no proviene, desde nuestro punto de vista, tanto del ámbito jurídico como de la tradición centralizada y vertical del sistema. Prácticamente los únicos grupos de expertos participantes en el diseño de política son grupos gubernamentales, en ocasiones grupos consultores privados que desarrollan proyectos a la demanda del mismo gobierno. Instituciones académicas y organismos no gubernamentales están prácticamente excluidos del proceso; finalmente se les convoca a opinar ante un programa de trabajo ya definido, si no es que ya en operación. Son, pues, muchos los ejemplos en diversas áreas de la política que responden a esta lógica; baste mencionar el funcionamiento de los comités de planeación estatal y municipal (Coplade y Coplademun) instalados desde hace más de quince años y que han tendido a funcionar como actos de protocolo para respaldar las decisiones de ejecutivos estatales y de dependencias federales, más que como foros de deliberación y diseño de políticas.²⁹

La dinámica anteriormente planteada tiende frecuentemente a producir un efecto contraintuitivo o perverso en la adopción del modelo de las políticas públicas en países que, como México, se encuentran en

una fase de democracia incipiente. Cuando se tiende a incorporar el discurso propio de la disciplina en el ámbito gubernamental, esta incorporación tiende a ser parcial dado que es el aspecto técnico-cuantitativo el único que se adopta, es decir, el modelo del *policy analysis*. Esto ha generado un discurso sobre la racionalidad y eficiencia en las políticas, es decir, sobre el saber experto. Se adopta el discurso para justificar gran parte de políticas a partir de la idea de que son “la única opción”³⁰ dadas las restricciones técnicas del problema, excluyendo al ciudadano común no sólo de la deliberación, sino incluso de una explicación clara del problema; esto es, se maneja un discurso altamente tecnificado con el objeto de excluir a buena parte de la opinión pública. Los conceptos de la escuela de políticas públicas son utilizados para crear la imagen de que el saber está reservado al aparato gubernamental. Esto ha hecho daño a la connotación misma del término “política pública”, el cual es percibido por la sociedad mexicana como un ámbito tecnocrático e insensible a las demandas ciudadanas. Es posible en esta fase de la hechura de las políticas en México en la que el sentido endógeno del proceso llega a su mayor grado de expresión.

Implementación de políticas

En sistemas de democracia plural, esta fase se caracteriza por incorporar una red diversificada de agencias ejecutoras, diversas en la medida en que corresponden a diferentes niveles de gobierno y en la medida en que incluyen muy frecuentemente agencias no gubernamentales. El problema fundamental de la implementación de políticas en un escenario de este tipo es la coordinación, el direccionamiento de la política (*managing public policy* según Laurence Lynn, 1987). Evidentemente, dada la diversidad de agencias –algunas fuera de la esfera gubernamental– las desviaciones en la orientación de las políticas puede darse con facilidad. Además, la dinámica decisoria en el ámbito organizacional o institucional (descrita por el modelo II de Allison, 1969) genera percepciones diferentes por parte de las agencias, cada una con objetivos claramente establecidos, y conflictos de sintonización en las acciones conjuntas.

Sin embargo, los costos de transacción de un proceso de este tipo se pagan con los beneficios políticos de inclusión de redes diversificadas;

²⁹ Un estudio detallado puede verse en Enrique Cabrero (1998a).

³⁰ Sobre este argumento, véase el trabajo de Joan Subirats (1996).

esto legitima los procesos haciendo a un número mayor de agencias responsables ante la población, lo cual genera además una dosis de competencia e incentivos a la búsqueda de eficiencia y eficacia de las políticas. Por otra parte, se establecen dinámicas de cogestión de programas y políticas en las que la ciudadanía asume una responsabilidad más directa sobre la calidad y supervisión de los programas. Se establecen, por así decirlo, estructuras oligopólicas en la producción de políticas, las cuales pueden mantenerse en la medida que sean capaces de cubrir los requisitos y logros que las propias políticas definieron en su fase de diseño. Existen mecanismos de regulación desde una autoridad pública, pero también se dan los propios mecanismos de regulación cruzada y de competencia entre agencias prestadoras del bien o servicio.

Es importante mencionar que en esta lógica de funcionamiento los sistemas de control de gestión que se imponen desde el gobierno se orientan muy frecuentemente a resultados, dando márgenes de flexibilidad en la fase de operación; es por ello que a menudo los patrones de innovación organizacional surgen en las agencias participantes. Éste es un campo fértil para la participación no sólo de agencias de gobiernos estatales y locales, sino también para la participación de cooperativas, ONG (Smith y Lipsky, 1993) y empresas privadas en la hechura de políticas. Es evidente que esta dinámica ha generado no sólo experiencias exitosas sino también fracasos, por lo que hoy por hoy es un importante tema de investigación en el campo de las políticas y del estudio de organizaciones.³¹

En un modelo como el mexicano, la fase de implementación de políticas ha sido por tradición un monopolio estatal; esto llevó durante décadas a un crecimiento exponencial de la administración pública; mientras más problemas y programas surgían, más dependencias y entidades aparecían. Desde 1982 se inició un proceso de modernización económica intenso que se caracterizó por un repliegue estatal importante en las áreas de intervención y por un programa de redimensionamiento del aparato. Surgieron así los procesos de privatización que redujeron sensiblemente el número de entidades gubernamentales. Sin embargo, parecería que la lógica del proceso no cambió en profundidad: por una parte, todavía en la actualidad muchas de las áreas de política son atendidas directamente por el Estado y, por

³¹ Al respecto pueden citarse los trabajos de: Van de Ven y Rogers (1988), Rogers y Kim (1985); para el caso mexicano puede verse Cabrero y Arellano (1993).

otra, la participación de privados se ha dado frecuentemente en carácter de monopolio,³² lo cual no garantiza un cambio importante en la lógica centralista y cupular, ni mejoras en el ámbito de la eficiencia.

Se dan, por ejemplo, experiencias de concesión de servicios en gobiernos locales que en vez de flexibilizar los sistemas de gestión y de ampliar la responsabilidad frente a los usuarios, se han convertido en agencias privadas "fantasma" que no interactúan con la población y que funcionan como estructuras profesionales herméticas. Además, en lugar de ampliar la transparencia en la gestión frente a la ciudadanía, más bien han adoptado rápidamente la lógica de comportamiento gubernamental de arreglos internos y coaliciones cerradas,³³ es decir, que en procesos de "isomorfismo institucional"³⁴ se trata de agencias privadas que funcionan como lo hacían las gubernamentales, tendiendo a reproducir los mismos vicios e intereses, aunque la justificación para privatizar los servicios pretendía el proceso contrario.

La gestión de políticas públicas en México es muy poco proclive a la incorporación de agencias no gubernamentales o privadas, pero cuando se ha hecho, ha producido efectos similares a los que anteriormente se observaban; la lógica de funcionamiento no cambia en la magnitud esperada, más bien parecería que sólo cambia el ropaje. En el escenario de la transición, paradójicamente las tendencias en la implementación de políticas públicas son extremas: sea el mantenimiento de una gestión sólo gubernamental, o la privatización total. Sin embargo, como ya se mencionaba, en ambos extremos tiende a mantenerse la característica monopólica de las agencias productoras.

Un aspecto igualmente importante que debe señalarse es el hecho de que en un tipo de transición como la mexicana, la dinámica de conflictos surgidos por la confrontación de diversos intereses entre las agencias gubernamentales participantes se da con mayor crudeza, si bien por la diversidad de objetivos institucionales de las mismas, por los intereses de camarillas políticas que hacen uso directo de los recursos institucionales para expandir sus espacios de acción. En vista de la ausencia de un sistema profesionalizado de servicio civil, es la racionalidad de las camarillas³⁵ la que generalmente se impone sobre los objetivos de las instituciones; por último, este sistema tradicional de

³² Algunos trabajos como el de Carlos Bazdresch (1994) discuten este problema.

³³ Hay algunos trabajos recientes que coinciden en sus observaciones; véanse, por ejemplo, Cabrero (1996), García del Castillo (1995) y Guillén (1996).

³⁴ Sobre el concepto de isomorfismo institucional, véanse Powell y DiMaggio (1991).

³⁵ En relación con el funcionamiento de camarillas políticas en México, véase por ejemplo Joy Langston (1994).

incentivos –que premia el juego entre camarillas– ha sido el mecanismo de ascenso más claro en la administración pública mexicana, y no es viable que los procesos de alternancia de agrupaciones políticas en el poder modifique esta tendencia.³⁶ Tales problemas se dan en cierta medida en todo sistema de gobierno, pero cabe mencionar que el caso mexicano tiene mucho menos límites formales e informales en este tipo de dinámicas que otros casos nacionales.

Evaluación de políticas

El tema de la evaluación de políticas es uno de los más polémicos en su discusión y de los más dinámicos en su desarrollo. Buena parte de la literatura de políticas públicas está centrada en el tema de la evaluación. ¿Qué nuevos mecanismos de evaluación y monitoreo público de las políticas se pueden idear? ¿Qué experiencias innovadoras están surgiendo? Esto es así por la importancia que le asigna un sistema abierto y plural a una fase del proceso que finalmente es la que legitima o condena la acción gubernamental. Aquí se reencuentran los dos componentes del campo de las políticas: por una parte, la necesidad de tener claro si las elecciones técnicas y/o científicas fueron las acertadas, es decir, si los impactos finales fueron los esperados, y, por otra, si la ciudadanía percibe como exitoso el programa, ya no desde los indicadores observados sino desde su bienestar y satisfacción.

Es por ello que más allá de los problemas técnicos de la evaluación, una parte importante de los escritos sobre esta fase del proceso discute en torno a la necesaria constitución de comités ciudadanos como mecanismo de monitoreo de políticas;³⁷ otros trabajos discuten sobre la evaluación plural, es decir, compuesta por agencias externas al aparato gubernamental como medida de rigor y objetividad en la evaluación,³⁸ y otros más establecen comparaciones entre los sistemas de regulación y control jurídico de programas y políticas gubernamentales.³⁹ Cabe

³⁶ Estudiando diferentes agrupaciones políticas en el poder, en gobiernos subnacionales por ejemplo, el juego de camarillas tiende a ser similar en la medida que pasa el tiempo. En este sentido véanse Cabrero *et al.* (1997), Cabrero (1998b) y Ward, Rodríguez y Cabrero (1999).

³⁷ Al respecto véanse, entre otros, los trabajos de Barber (1984), DeLeon (1987, 1994), Crosby, Kelley y Schaefer (1986) y Bartlett (1988).

³⁸ En este tema pueden revisarse, entre otros, los trabajos de Guba y Lincoln (1981), A. Bryk (1983), G. Majone (1989), J. Subirats (1995), J. P. Guerrero (1995) y, recientemente, el trabajo dirigido por Kessler, Lascoumes, Setbon y Thoenig (1998).

³⁹ Existen diversos trabajos en este sentido, entre ellos: Y. Mény (1991), Nioche y Poinard (1985), J. P. Guerrero (1995).

destacar que es gracias a la evaluación de políticas públicas que la escuela estadounidense ha podido desarrollar gran parte de sus postulados y conclusiones. La investigación empírica de procesos en curso y ya culminados ha permitido construir una disciplina basada en la observación de la realidad. Sin este enorme cúmulo de aprendizajes, difícilmente las *policy sciences* habrían podido consolidarse en las últimas décadas. Se trata, por tanto, de un efecto sinérgico en el que las estructuras gubernamentales han visto fortalecida su legitimidad al abrirse al estudio externo de los expertos –además de aprender de las observaciones de ellos–, y simultáneamente el campo de estudio de las políticas ha podido desarrollarse a partir del acceso a experiencias e información pública de las políticas.

Es en esta fase del proceso en la que es más perverso el carácter cerrado y hermético de la hechura de políticas en un contexto como el mexicano. El carácter endógeno del proceso hace que, en este escenario, quien define la agenda diseña las políticas y las implementa; además, es quien decide si fueron acertadas o no. Los agentes y las agencias externos tienden a ser meros espectadores que intuyen, o en ocasiones suponen, el fracaso de las políticas. En un escenario de este tipo no hay *watchdogs* eficaces, al menos no con herramientas para vigilar, más bien hay *blinddogs*, grupos o agentes que observan sólo fragmentos del proceso de las políticas, que funcionan más por intuición que por conocimiento del proceso. Esto es así debido a la falta de flujos de información y a la ausencia de credibilidad que genera un sistema de este tipo. El “ciclo de las desconfianzas” entre gobernantes y gobernados se genera; en él, la ciudadanía da poco crédito a la información oficial y la burocracia gubernamental da poco crédito y valor a la opinión ciudadana; este escenario tiende a agudizarse en la dinámica de transición. El rigor en la evaluación de políticas y programas gubernamentales es poco frecuente, y cuando existe es para consumo interno en el aparato gubernamental y rara vez se dirige al público. Es evidente que en este escenario el proceso de aprendizaje de política (*policy learning* según Peter May, 1992)⁴⁰ es muy débil. Por su parte, los procesos de aprendizaje social y político (*social policy learning* y *political learning* según P. May) son prácticamente inexistentes.

⁴⁰ Es importante mencionar que según el estudio realizado por Peter May (1992), los fracasos o fallas de política (*policy failures*) no necesariamente generan aprendizajes de política, es necesario que se conjuguen otros factores. Sin embargo, es de suponer que mientras menos información sobre estas fallas de política exista, menor aún será el aprendizaje de política; como sucedería en un caso como el mexicano.

Un efecto secundario, pero posiblemente el más dañino para los fines de nuestra reflexión, es el hecho de que sin información pública,⁴¹ sin acceso a los procesos internos, el desarrollo de la disciplina está prácticamente paralizado. En estas condiciones es muy difícil el desarrollo de una tradición de investigación empírica en instituciones académicas, por lo que poco se aprende de las experiencias y se dificulta consolidar un campo del saber en torno a la acción gubernamental. Además, cuando hay algún esfuerzo en este sentido, la matriz de análisis utilizada (*policy sciences*), al no ser reinterpretada críticamente, es en ocasiones tan lejana y usa conceptos tan ajenos a esta realidad que el estudioso prefiere regresar a sus viejos trabajos sobre análisis político o sobre la visión normativa de la administración.

Una vez descritas algunas de las grandes diferencias en la dinámica, orientación y lógica del proceso en las diversas fases de la política pública, surge la tentación de concluir que simplemente el enfoque de las políticas públicas no es factible en una realidad de tradiciones centralistas, vertical y endógena como es la realidad del sistema gubernamental en México. La dinámica de transición, por su parte, no parecería estar revirtiendo la lógica del proceso; ciertamente introduce inestabilidad, pero no cambios profundos. Aun así, es evidente que buena parte de este campo de estudio es útil para internarse en la caja negra del sistema de la hechura de políticas públicas a la mexicana, sobre todo porque dentro de dicha caja tenemos matices, diferentes componentes y desfases. Si bien las tendencias al hermetismo y al control gubernamental persisten, y es probable que así siga siendo, la transición genera reacomodos que, aunque modestos, deben entenderse con claridad.

Para ello el enfoque tradicional de políticas públicas debe ser cuidadosamente revisado, ya que un tercer elemento que dificulta la transferencia del enfoque de políticas públicas a otras realidades es la dinámica exógena de hechura de políticas que supone.

Sin embargo, el reto es encontrar una explicación más amplia que las solas diferencias en el régimen político y los sistemas de gestión de políticas. Parecería haber otros elementos que complementan el análisis, hacia los cuales nos centraremos en los siguientes apartados.

⁴¹ Cabe mencionar que México es un país en el que no existe ninguna cláusula legal que obligue al aparato gubernamental a hacer pública su información. Solamente se hace pública a discreción.

Los referentes institucionales de las *policy sciences*. ¿Hay reglas del juego?

El estudio de las políticas públicas ha mantenido implícitamente algunos referentes institucionales propios de sistemas democráticos como el estadounidense; estos referentes demarcan las arenas dentro de las cuales se establecen los procesos de negociación, ajuste, conflicto y ruptura. Se trata de las reglas del juego que son aceptadas por los participantes y que constituyen un marco implícito de acción. Este conjunto de reglas no sólo es parte de un acuerdo inicial, sino que genera credibilidad entre los actores; se trata de un marco con un alto nivel de legitimidad; es la frontera del juego racional o irracional de los participantes. Salvo muy raras excepciones, nadie duda de la validez de dichos referentes institucionales, ya sea que formen parte de la norma escrita o simplemente de la tradición política.

Entre los referentes institucionales que forman parte del sistema político que da origen al enfoque de políticas públicas, podemos mencionar la *accountability* u obligación de rendir cuentas, tanto de las agencias gubernamentales como de las no gubernamentales que participan en la hechura de alguna política; la transparencia en la información y en el manejo de fondos públicos a que estará sujeta la política en cuestión; la función de regulación cruzada, de pesos y contrapesos, que deberán ejercer entre sí los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; la autonomía federal entre niveles de gobierno; la profesionalización de los funcionarios públicos participantes; la estabilidad de los objetivos de las agencias gubernamentales involucradas, y la aceptación de las normas y legislación vigentes como un marco inamovible que será aplicado sin excepción.

Sería ingenuo pensar que este tipo de cualidades son en la práctica rigurosamente cuidadas y ejercidas en el proceso estadounidense de políticas públicas. Bien sabemos que en cualquier sistema del mundo los actores participantes en las decisiones públicas asumen atribuciones y comportamientos fuera de los previstos y de los otorgados. Sin embargo, lo que nos interesa destacar aquí es que dichos referentes institucionales forman parte de las premisas de acción de los actores, por lo que el cálculo de sus acciones y comportamientos no puede por sistema rebasar las fronteras establecidas. En este tipo de escenarios las probabilidades de arreglos entre actores más allá de la arena marcada, si bien existen, tienden a ser bajas. No importa si los actores comparten o no dichos referentes, simplemente son valores políticos

del sistema que sólo podrán ser ignorados como excepción y asumiendo riesgos potenciales altos, dado que el sistema es amplio en el número de participantes y abierto al escrutinio de otros muchos participantes observadores. Más allá de la eficacia de los sistemas de fiscalización y control –que también es alta–, lo que funciona mejor es el autocontrol o cautela de los participantes.

En otro tipo de realidades –particularmente en regímenes en transición–, cuando no hay referentes institucionales claros, terrenos de juego bien delimitados y tradición de apego a ciertos límites en la acción de los decisores en el ámbito de las políticas (por herencia autoritaria), nos encontramos en un escenario en el que los movimientos y el sentido de las acciones son mucho menos predecibles. La rendición de cuentas es una práctica poco común en sistemas de tradición cerrada. La transparencia es en buena medida simulada, dado que las agencias responsables de la fiscalización y el control no tienen la información o la capacidad técnica o, en ocasiones, los incentivos suficientes para realizar su labor.

Por su parte, la función de regulación entre poderes, si bien comienza a surgir, muestra que son incipientes los instrumentos con los que se cuenta para generar contrapesos reales. La autonomía federal es muy débil entre gobiernos de partidos contrarios, y prácticamente inexistente entre niveles gubernamentales del mismo color en la tradición de la subordinación. La profesionalización de servidores públicos es inexistente jurídicamente y muy débil en la práctica; por otro lado, la movilidad entre dependencias gubernamentales es intensa y los compromisos institucionales muy por debajo de los compromisos con la camarilla;⁴² por lo mismo, los objetivos de las agencias gubernamentales se mueven junto con los funcionarios que las dirigen. Finalmente, el marco legal, muy denso y elaborado en ciertas áreas, es opcional dado que siempre podrá ser negociable. Todo esto nos ubica en un escenario de laxitud institucional.

Lo anterior plantea una complejidad adicional al análisis de políticas: dado que los juegos de actores son impredecibles, la gama de intereses que explican la orientación de una política es mucho más amplia, puede ir desde los intereses de la nación hasta los de la camarilla política, el partido, los amigos, los parientes, o llanamente hasta los intereses personales del decisor. Con límites siempre negociables y manejables, la dinámica de alianzas y coaliciones es difícil de es-

tructurar y las premisas de acción son inimaginables. Los flujos de información y de recursos no tienen cauces sistemáticos. Las arenas en este caso son poco estructuradas, muy extensas, móviles y en ocasiones turbulentas. No se distingue dónde comienzan y menos dónde acaban; es decir, las reglas del juego no son claras, se crean y reinventan frecuentemente. La tradición discrecional de un sistema de este tipo hace inciertas las reglas del juego y, aun en la transición, los mecanismos de regulación están en proceso de construcción; se trata igualmente de un escenario de incertidumbre.⁴³

¿Hasta dónde es posible sistematizar el conocimiento de la hechura de políticas públicas en un contexto así? En ocasiones, el único referente claro es que las reglas del juego son las que los decisores acuerden caso por caso. Indudablemente que un sistema sin instituciones sólidas debe ser estudiado con una matriz de análisis diferente que uno con referentes institucionales más o menos claros.

Una cuarta limitación es que la transferencia del modelo de políticas públicas se dificulta cuando la realidad en que se aplica, ya sea por tradición o por un proceso de transición, no permite tener claros los referentes institucionales de los actores; es decir, una realidad en que las reglas del juego se mueven constantemente y las premisas son laxas, en que la discrecionalidad de los actores y sus preferencias no son acotadas por marcos de regulación eficaces.

En este sentido, cabe mencionar que diversos autores subrayan la importancia de los referentes institucionales para entender los sistemas de acción social.⁴⁴ En particular, los trabajos de Pierre Muller a partir del concepto de “referentes” de la política pública (*référentiel*)⁴⁵ ofrecen una vía metodológica sugerente para entender mejor las orientaciones y la dinámica de acción de cada política analizada en su contexto particular y en relación con su propia tradición histórica. Para este autor los referentes de las políticas son “... el conjunto de normas e imágenes de referencia en función de las cuales son definidos los criterios de intervención del Estado así como los objetivos de la política pública considerada”. En este sentido, se sugiere que más allá de las

⁴³ Respecto a esta naturaleza de sistemas en transición provenientes de una tradición autoritaria, véanse por ejemplo Linz (1978), O'Donnell (1989, 1992), Dobry (1995) y Santiso (1997), así como los primeros resultados de un proyecto en curso en Cabrero (1998b)

⁴⁴ Entre diversos textos en torno al tema pueden consultarse Meyer y Rowan (1977), North (1990), Powell y DiMaggio (1991).

⁴⁵ El primer trabajo en el que se hace mención de este concepto es el de Jobert y Muller (1987), posteriormente los de Muller (1990) y más recientemente Muller y Surel (1998). Véase también una amplia discusión en torno al tema del referencial en Faure, Pollet y Warin (1995).

⁴² Una exploración de este fenómeno se hace en Cabrero (1994 y 1995b).

razones objetivamente presentadas como argumentos de la política pública en cuestión y más allá incluso de los intereses políticos de los actores y las redes participantes, el peso de la tradición, la cultura nacional, sectorial o profesional y el peso de los valores incorporados a través del tiempo tienen un peso significativo si no es que determinante. Las comunidades de política finalmente perciben los problemas y las soluciones a partir del filtro de los referentes adquiridos. Se trata de un elemento catalizador que está presente, casi siempre de manera inconsciente, en la totalidad del proceso de política.

A partir de tal idea, Pollet (1995) sugiere la necesidad de trabajar este concepto en tres planos. Un primer plano es el de los “referentes globales”, el cual se ubica en el ámbito de la ideología dominante, el sentido común y las representaciones compartidas en un cierto momento de la evolución del sistema social en cuestión. No hay duda de que aquí cabe el nivel de la cultura política nacional, la discusión anteriormente presentada acerca de los distintos referentes institucionales, en un sistema como el estadounidense y el mexicano, se ubica en este nivel de representaciones contrapuestas. Las interpretaciones de la acción pública, los patrones de acción social e individual de los diversos agentes, provienen de este plano del análisis.

Un segundo plano que esta corriente de estudio plantea es el de los “referentes sectoriales”, el cual se ubica en el ámbito del *expertise* profesional y de los marcos normativos que tradicionalmente han regulado el sector de políticas en cuestión. En este sentido, la decodificación de problemas, el repertorio de soluciones, los códigos y significados en torno a los cuales se actúa, serían resultados de la cultura propia del sector construida a través del tiempo. En contextos como el mexicano, ante la falta de un sistema profesional de servicio civil, este tipo de referentes no está tan arraigado como en otros contextos nacionales. Aun así es evidente que sectores como el de la educación, la salud y la política exterior, pese a la rotación de cuadros administrativos, han construido un conjunto de referentes sectoriales que dan cierta continuidad al repertorio de soluciones de política, aun en el contexto de transición.

Por último, este enfoque de referentes de política propone un tercer plano de análisis que es el de los “referentes complejos” (Jobert y Muller, 1987), el cual se ubica en el ámbito de la sobreposición de representaciones diversas entre actores (viejos y nuevos), sectores en los que confluyen tradiciones de acción contrapuestas, y espacios en los que la inestabilidad altera la consistencia y unidad de los marcos de referen-

cia. Si bien este plano de análisis sirve para entender sectores de política en reforma en países como Francia,⁴⁶ es indudable que puede ser de gran utilidad para entender un contexto de transición como el mexicano, con sus contradicciones entre referentes tradicionales y corrientes de ideas innovadoras, haciendo énfasis en el análisis de las disonancias que genera un sistema de referentes complejos. Es claro que el enfoque de los referentes de políticas ofrece una vía interesante de análisis para profundizar en el conocimiento de las diferencias entre contextos, permitiendo clarificar las especificidades propias que tienden a ser ignoradas por la corriente tradicional de las políticas públicas.

Las tradiciones y las razones en la hechura de políticas. ¿Por qué juegan los jugadores?

La reflexión hasta aquí presentada inevitablemente nos remite al nivel más profundo del comportamiento social y político: el nivel de las expectativas y las imágenes de los actores en un proceso de acción organizada; es decir, nos remite a los referentes culturales e históricos del espacio social en cuestión. En este sentido, cabe hacer referencia a una corriente de estudio de la teoría de la organización⁴⁷ que ha analizado desde hace varios años las diferencias y patrones culturales en las formas de relación, motivación y asociación entre individuos, grupos y organizaciones. En este contexto, las diferencias culturales por regiones, por naciones y por origen étnico, han surgido frecuentemente como variables con un fuerte poder explicativo.

En este tipo de estudios, así como en algunos otros más centrados en la sociología política, se ha caracterizado la dinámica organizacional e institucional en culturas anglosajonas como proclive a la relación directa entre actores, así como propensa al diálogo y discusión, e igualmente tendiente a la cooperación como función de integración.⁴⁸ Este conjunto de patrones de acción da como resultado la configuración horizontal de las jerarquías, la simplificación de las normas y tam-

⁴⁶ Gilles Pollet (1995) utiliza esta categoría de análisis para estudiar la política social –en particular la de jubilación– en Francia.

⁴⁷ Hay una extensa literatura al respecto, por ejemplo: Hofstede (1977), Child (1978), Desautay (1979), Allaire y Firsirotu (1984), Iribarne (1989), Arellano y Cabrero (1992), Cabrero (1993), Chanlat (1994) y Arellano, Cabrero y Del Castillo (2000).

⁴⁸ Sólo a manera de ejemplo, véanse Alex de Tocqueville (1835), Wilkins y Ouchi (1983), Argyris (1964, 1990), Iribarne (1989).

bién la generación de diversos mecanismos de resolución del conflicto. Como siempre, esto no excluye comportamientos disfuncionales y erráticos; sin embargo, estos referentes, presentes en el imaginario dominante del colectivo social, dan al individuo una forma de percibir la acción social particular; no necesariamente mejor o peor, simplemente particular. En contextos culturales como el mencionado, desde el diseño de instituciones, regímenes políticos, preferencias religiosas, sistemas jurídicos, hasta las formas más individuales de relación, no dejan de estar permeadas por este tipo de patrones simbólicos de representación. En ese sentido, la escuela de estudio de las políticas públicas tiene su denominación de origen, su imagen de marca, su conformación genética de tradiciones culturales.

Cuando intentamos desplazar esta “caja de herramientas” a otro tipo de taller, es fundamental reconocer el espacio de trabajo, rehacer algunas herramientas, inventar otras y dejar de lado otras más, de lo contrario se corre el riesgo de hacer un débil análisis por insistir en utilizar como receta las rutinas aprendidas para otro tipo de contextos. Como ejemplo de esto, podemos mencionar algunos de los referentes culturales más comunes en culturas latinas, mestizas y tradicionales como las de México. En este tipo de contextos las relaciones entre actores tienden a ser indirectas e intermediadas. Casi todos los espacios de relación desde la familia y la religión hasta las relaciones de trabajo y con el gobierno, tienden a crear sistemáticamente estructuras de intermediación. La madre frente al padre, el santo frente al Creador,⁴⁹ el cacique frente al gobierno, son formas de relación, de diálogo indirecto, de negociación subterránea. Este tipo de patrones de acción llevados al ámbito social crean un espacio perfecto para el surgimiento de estructuras clientelares. Las mesas de diálogo, las reuniones de trabajo, los comités de decisión, tienden a ser espacios protocolarios o incluso de ruptura antes que de diálogo directo. Los consensos o acuerdos son casi siempre previos y realizados en cónclave; el resto, los foros formalmente establecidos, tienden a ser simulación.

Por otra parte, la acción colectiva es percibida como un problema de dominación, de control, de lucha por espacios de poder; la cooperación es percibida como un medio para estos fines y no como un fin en sí misma. Los trabajos de Crozier y Friedberg⁵⁰ sobre el comportamien-

⁴⁹ Al respecto es interesante el trabajo de L. Allup (1986) sobre la ética católica y el espíritu del caciquismo, y sus diferencias con la ética protestante.

⁵⁰ Nos referimos fundamentalmente a M. Crozier (1963), Crozier y Friedberg (1973) y Friedberg (1992).

to burocrático y la acción organizada son más demostrativos de un espacio burocrático en una cultura latina que en otro contexto cultural, por lo cual son trabajos muy poco consultados y valorados por la cultura anglosajona. Para estos autores, la relación entre individuos en un espacio organizacional –como el de la gestión de políticas públicas– es generalmente percibida como una relación de intercambio. Las normas y reglamentaciones son interiorizadas en el imaginario colectivo como *instrumentos* para la acción y no como referentes para la misma.

En un contexto como el mexicano –latino, mestizo y tradicional– la vida dentro de las organizaciones tiende a vivirse de manera particular, y la cooperación no forma parte del repertorio espontáneo; por el contrario, todo llamado a la misma genera desconfianza. Existe toda una historia que justifica este tipo de comportamientos que aun cuando la racionalidad de la modernidad tiende a desechar, e incluso los individuos tienden a hacer a un lado, siguen presentes; muchas veces más en el terreno de lo inconsciente que de lo consciente.

La corrupción, por ejemplo, en este tipo de contexto, tiende a ser más un resultado de este proceso de desconfianza que un cálculo premeditado de inicio –aunque en ocasiones también sea un cálculo muy racional–. Entre los resultados de este tipo de dinámica en las configuraciones organizacionales, se observa la verticalización, formal o en ocasiones sólo simbólica –pero muy profunda– de las jerarquías. La autoridad fuerte es una especie de necesidad vital. Desde la escuela hasta la camarilla política es necesario un jefe que ejerza el poder; esto es, que un jefe sólo centrado en la coordinación tiende a ser percibido como débil. La representación simbólica es la del jefe que hace sentir su autoridad; Maquiavelo, desde su latinidad, lo percibía así; de la misma forma el *tlatoani* era una necesidad para la vida social en las culturas prehispánicas. Ahora bien, además de la presencia de la autoridad, en un escenario como éste los conflictos son parte del escenario cotidiano en cualquier organización; sin embargo, lo más peculiar es que pocas veces intentan ser resueltos. Surgen como en cualquier organización, pero la diferencia es que casi siempre se quedan a vivir en ella. La propensión de los actores es evitar enfrentarlos, lo cual no quiere decir que no los alimenten día con día para que se mantengan vigorosos. En culturas de este tipo el conflicto latente es uno de los rasgos más comunes de la vida colectiva.

Ciertamente es difícil el tratamiento de las diferencias culturales sin caer en el extremo del etnocentrismo. El riesgo de caer en el argu-

mento de la cultura es convertirlo en la variable que lo explica todo. Sin embargo, es indudable que la vida política, social, institucional y organizacional se vive de una forma diferente según el contexto cultural. Incluso como lo ha estudiado Putnam (1993), las diferentes historias regionales pueden explicar diferencias culturales profundas en el ámbito de la vida social y política dentro de un mismo país.

Lo que habrá que tener claro es que la “caja de herramientas” tiene limitaciones evidentes, dependiendo del contexto cultural en que se aplique, por lo que otra limitación al modelo de políticas públicas se refiere a su débil capacidad analítica cuando se transfiere a contextos culturales radicalmente diferentes. Es necesario introducir el marco de valores y creencias de la realidad a estudiar, es decir, adecuar o incluso reconstruir las herramientas de las *policy sciences* que se busca.

A manera de conclusión: ¿Qué es lo que hay que adecuar, el modelo o la realidad?

Se puede observar, en todo lo hasta aquí planteado, que hay algunas diferencias, que no son menores. De la política pública se llega a la política gubernamental; de un sistema propenso a la permeabilidad se llega a un sistema propenso al hermetismo por tradición; de un proceso de políticas abierto y de entradas y salidas múltiples, se aterriza en un proceso selectivo y de actores en cónclave; de una arena conocida de acción de los actores se llega a un espacio en permanente definición, sin fronteras claras; de una dinámica de consulta y diálogo amplio se llega a una de intermediación y control.

Algunos de los conceptos básicos del modelo de políticas públicas se han transformado a lo largo de nuestra reflexión: de las *policy networks* a las incipientes redes de intereses en construcción permanente; de las *advocacy coalitions* a la constelación o agrupación de actores en estructuras “flojamente acopladas”;⁵¹ del *bottom up* a la verticalidad; de los *policy brokers* a los caciques; de los *watchdogs* a los simples espectadores; del *mutual adjustment* a la subordinación a la autoridad o a la ruptura; del estudio y monitoreo del *policy making* a la observación distante e intuitiva del *policy made*. ¿Hay algo en común? ¿La misma caja de herramientas puede servir?

⁵¹ En este sentido es interesante el estudio que sobre el caso mexicano realizó Jonathan Fox (1994) sobre situaciones de “poliarquías informalmente institucionalizadas”, según Munck (1996).

Esta reflexión ha sido, como ya se mencionó desde el inicio, muy esquemática. Se han caricaturizado las realidades estadounidense y mexicana como modelos ideales, y también se han sobresimplificado los postulados y conceptos de las *policy sciences* (véase el cuadro 1). Evidentemente ni el modelo ni la realidad son como aquí se han dibujado, tan sólo se ha recurrido a un método de exposición de los problemas y de la agenda de investigación que genere discusión y debate. La disciplina es mucho más heurística de como aquí se ha expuesto, y las realidades mucho más móviles y complejas que la rígida descripción que se presentó. Sin embargo, la pregunta inicial de esta sección sigue siendo válida: es necesario entender hasta dónde funciona el modelo en realidades diferentes y hasta dónde algunas realidades pueden hacer uso del modelo.

Se podría decir que las limitaciones se ubican en parte en el modelo —con una visión doméstica— y en parte en algunas realidades de precariedad democrática. Por un lado, los límites de las *policy sciences* tienen que ver con una visión etnocéntrica del proceso de la acción pública. Difícilmente podrá consolidarse un campo de pretensión científica sin una capacidad más amplia —si no es que universal— de explicar los procesos de políticas. Se debe promover una visión plural no sólo dentro de una sociedad, sino al amplio mundo de la democracia contemporánea, con sus estilos, sus historias, sus momentos de desarrollo.

La comunidad estudiosa de las políticas públicas en el país de origen de este campo disciplinario deberá abrir cada vez más sus ojos a otras realidades, a otras escuelas autóctonas de estudio de las políticas. De igual forma, quienes nos encontramos inmersos en otras realidades debemos contribuir a este proceso reinterpretando la lógica del modelo, enriqueciéndolo, más que reproduciéndolo artificiosamente. Sólo así se podrá consolidar el objeto de estudio y se podrá sistematizar el conocimiento en un ámbito disciplinario sólido. Hay un contenido “parroquial” y doméstico en los conceptos, en las categorías de análisis y en los supuestos implícitos del modelo. ¿Cuántas de las herramientas son permanentemente útiles y cuántas sólo válidas para describir la realidad estadounidense? La respuesta se deberá seguir construyendo a partir de estudios aplicados a realidades diversas.

Por otra parte, realidades precarias en lo democrático y diferentes en lo cultural deben distanciarse del modelo de políticas públicas para, en un segundo momento, incorporar selectivamente métodos y conceptos de este valioso campo de estudio. Ha sido frecuente pretender aplicar una perspectiva de análisis de un gobierno democrático en ac-

Cuadro 1. Diferentes tradiciones en la elaboración de políticas públicas

	Origen y tradición del modelo de políticas públicas (similar al estadounidense)	Origen y tradición de un modelo autoritario en transición (similar al mexicano)
Régimen político	<ul style="list-style-type: none"> • Pluralista • Triángulo: gobierno-Congreso-ciudadanía • Democracia centripeta (sistema institucionalizado) 	<ul style="list-style-type: none"> • Estatista • Gobierno omnipresente ("gubernamentalidad") • Democracia incipiente y centrifuga (sistema corporativo en caos)
Proceso de política pública		
• Definición de la agenda	<ul style="list-style-type: none"> • Permeabilidad • Componente exógeno fundamental • <i>Outside initiative model</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Propensión al hermetismo • Componente endógeno determinante • <i>Inside initiative model</i>
• Formulación y diseño	<ul style="list-style-type: none"> • Confrontación de grupos expertos diversos • Redes de profesionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Autarquía de grupos expertos gubernamentales • Red de interacción personal
• Implementación	<ul style="list-style-type: none"> • Propensión a la mezcla público-privada o gubernamental-no gubernamental • Búsqueda de equilibrio entre eficiencia y legitimidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Propensión a la gestión gubernamental exclusiva o privada exclusiva • Búsqueda de equilibrio entre eficiencia y gobernabilidad
• Evaluación	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación pública • Información pública • <i>Policy learning</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación interna • Información privada • Incipiente <i>policy learning</i> • Creciente <i>political learning</i>
Referentes institucionales	<ul style="list-style-type: none"> • Arenas delimitadas de política (acuerdos básicos) • <i>Accountability</i> • Regulación cruzada (pesos y contra-pesos) • Federalismo cooperativo • Burocracia profesional • Marco legal rígido • Proclive a la relación directa entre actores 	<ul style="list-style-type: none"> • Arenas inestables de política (inexistencia de acuerdos) • Rendición de cuentas a camarillas o a partidos • Laxitud regulatoria • Federalismo entre la subordinación y la ruptura • Burocracia inestable sujeta al ritmo político • Marco legal sujeta a negociación
Tradiciones de la acción colectiva	<ul style="list-style-type: none"> • Propensión a la cooperación entre grupos • Configuración horizontal de jerarquías • Dirección por construcción de consensos • <i>Mutual adjustment</i> • Mecanismos de resolución de conflictos 	<ul style="list-style-type: none"> • Proclive a la creación de estructuras de intermediación • Propensión a la dominación intergrupal • Configuración vertical de jerarquías • Dirección por ejercicio de autoridad • Subordinación o conflicto • Conflicto latente en permanencia
Concepción de políticas	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas como procesos en el ámbito de la acción pública • Sistemas de acción regulada • Procesos de acción para garantizar <i>governance</i> (equilibrio) 	<ul style="list-style-type: none"> • Políticas públicas como acción de las autoridades públicas • Sistemas de acción gubernamental • Procesos de acción para garantizar gobernabilidad (control)

ción, en situaciones que se encuentran en una fase de transición incipiente. En efecto, los estudiosos de las políticas públicas en este tipo de contextos debemos retomar la idea promotora del avance democrático que estaba implícita desde los primeros desarrollos de la disciplina; mientras más investigación aplicada de políticas realicemos, mayor registro de éxitos y fracasos y mayor acumulación de aprendizajes, entonces mayores espacios se irán abriendo en un sistema agónicamente hermético. No cabe duda de que se puede contribuir modestamente con este tipo de reflexiones y modelos para brincar a otra etapa de mayor apertura democrática.

Sin embargo, para ello es fundamental no ser demasiado ingenuos. Ciertamente una realidad como la mexicana se encuentra en un proceso de aprendizaje político y de políticas importante, pero los impulsos profundos de un sistema social con rasgos culturales propios, con su historia, tradiciones, mitos y creencias nos llevarán a un sistema democrático diferente del que proyectan los estudios de las *policy sciences*. Sería ingenuo pensar que una vez caídos los viejos regímenes de corte autoritario en América Latina todo será diferente y la democracia florecerá en plenitud. Es evidente que las cosas cambiarán y muy posiblemente para bien, pero las raíces profundas de nuestra cultura de ejercicio del poder, las formas de gobierno y de relación social, permanecerán. La necesidad de un Estado fuerte y la necesidad de autoridad seguirán vigentes. Es decir, no se trata sólo de un momento de incipiente democracia en la evolución política del régimen, es algo más: es una cultura política que se construyó a través de una larga historia, la cual está plasmando su esencia en la transición a la democracia. Se está construyendo una democracia de otro tipo, con sus prácticas particulares y sus regresiones a viejas tradiciones.⁵² Incluso la interesante idea de Reinicke (1998) de fuertes tendencias a la dinámica de "políticas públicas globales" no disminuirá —desde nuestro particular punto de vista— las diferentes tradiciones en la hechura de políticas públicas.

Es por lo anterior que la pregunta inicial de este artículo sigue siendo válida. La escuela de las políticas públicas no debe ser un modelo que deba incorporarse acríticamente en diversos contextos en un esfuerzo hasta ahora poco fructífero. Por el contrario, debe ser entendido como un método de análisis por construirse para responder así al

⁵² Gerardo Munck (1996), por ejemplo, define el modelo brasileño como una "democracia clientista". Podría pensarse que el modelo mexicano que se conforma en la transición derivará en algo similar.

cuestionamiento de cuáles son los usos y costumbres en la hechura de políticas públicas en diversas realidades. No se trata de saber si los modelos resultantes serán mejores o peores que los modelos de origen, pregunta que nunca podría tener una respuesta válida, simplemente se trata de descubrir, entender y conocer con mayor profundidad dichos modelos. Por esta vía, las contribuciones del análisis de políticas públicas serán, efectivamente, para *entender* mejor la acción pública de cada realidad y no como ha tendido a ser hasta ahora: sólo para *imaginar* una mejor acción pública.

Referencias bibliográficas

- Aguilar, Luis F. (1992), *El estudio de las políticas públicas*, Antologías I, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Allaire Y. y M. Firsirotu (1984), "Theories of Organizational Cultures", *Organization Studies*, Egos, núm. 5.
- Allison, G. T. (1969), "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis", *American Political Science Review*, vol. LXIII, núm. 3.
- Allup, L. (1986), "La ética católica y el espíritu del caciquismo", *Poder y Dominación*, México, El Colegio de México.
- Almond, G. (1956), "Comparative Political Systems", *Journal of Politics*, vol. XVIII, agosto.
- Arellano, David (1996), "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente", *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 2, México, CIDE.
- Arellano, David y Enrique Cabrero (1992), "Modelos autóctonos para América Latina. ¿Utopía o realidad?", México, Documento de trabajo núm. 5, CIDE.
- Arellano, David, E. Cabrero y A. del Castillo (eds.) (2000), *Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Argyris, C. (1990), *Overcoming Organizational Defenses. Facilitating Organizational Learning*, Allyn & Bacon.
- (1964), *Integrating the Individual and the Organization*, Wiley, Nueva York.
- Ashford, Douglas (1992), *History and Content in Comparative Public Policy*, Pittsburg.
- Barber, Benjamin R. (1984), *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age*, Berkeley, University of California Press.

- Bartlett, Robert (comp.) (1988), Symposium on "Policy and Impact Statements", *Policy Studies Review*, vol. 18, otoño, *passim*.
- Bazdresch, Carlos (1994), *El futuro de la privatización*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Bazúa, F. y G. Valenti (1995), "Política pública y desarrollo", en C. Massé y E. Sandoval (coords.), *Políticas públicas y desarrollo municipal*, El Colegio Mexiquense-UAEM, Toluca, México.
- Bryk, A. S. (1983), *Stakeholder Based Evaluation*, San Francisco, Jossey Bass.
- Buchanan, J. y G. Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, University of Michigan Press.
- Cabrero, Enrique y D. Arellano (1993), "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y Política Pública*, vol. 11, núm. 1, México, CIDE.
- Cabrero, Enrique (coord.) (1998a), *Las políticas descentralizadoras en México. Logros y desencantos (1983-1993)*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- (1998b), "Mexican Local Government in Transition. Fleeting Changes or Permanent Transformation?", ponencia presentada en la Annual Conference of the United Kingdom Association in Latin American Studies, Liverpool University, abril.
- (coord.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- (1995a), *La nueva gestión municipal en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- (1995b), *Del administrador al gerente público*, México, INAP.
- Cabrero Enrique, L. Flammand, C. Santizo y A. Vega (1997) "Claroscuros del nuevo federalismo mexicano", *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, México, CIDE.
- (1994), "Les dirigeants des organisations publiques au Mexique. Entre le renouvellement et la rupture", México, Documento de trabajo, CIDE.
- (1993), "As organizações Locais no México: A força da tradição á mudança", en Fischer, *Poder local governo e cidadania*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, Brasil.
- Cobb, R., J. Ross y M. Ross (1976), "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, vol. 70, núm. 1.
- Crosby, Ned, Janet Kelley y Paul Schaefer (1986), "Citizen Panels: A New Approach to Citizen Participation", *Public Administration Review*, vol. 46, marzo-abril, pp. 170-179.

- Crozier, M. (1988) *Cómo reformar al Estado. Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos* (1992), México, Fondo de Cultura Económica.
- (1963), *Le phénomène bureaucratique*, París, Seuil.
- Crozier, M. y E. Friedberg (1973), *El actor y el sistema*, México, Alianza Editorial, 1987.
- Chanlat, Jean-François (1994), “Hacia una antropología de la organización”, *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 2, México, CIDE.
- Child, Kieser (1978), *Organizational and Managerial Roles in British and West German Companies: An Examination of the Culture Free Thesis*.
- Dahl, Robert (1961), *Who Governs? Democracy and Power in an American City*, New Haven, Yale University Press.
- Dahl, Robert y Ch. Lindblom (1953), *Politics, Economics and Welfare*, Nueva York, Harper.
- DeLeon, Peter (1994), “La democratización de las ciencias políticas”, *Gestión y Política Pública*, vol. 111, núm. 1, México, CIDE, pp. 5-17.
- (1992), “Reinventing the Policy Sciences: Three Steps into the Future”, *Policy Science*, vol. 27.
- (1988), “Advice and Consent”, Nueva York, Sage Russel Foundation.
- (1987), *The Altered Strategic Environment*, Lexington, D.C. Health.
- DeLeon, Peter y S. Overman (1989), “A History of the Policy Sciences”, en Rabin, B. Hildreth y G. Miller, *Handbook of Public Administration*, Estados Unidos, Marcel Dekker.
- Desaunay, G. (1979), “Les Sciences humaines; C'est quoi même?”, *Recherche Er*, C.E.S.A., núm. 124.
- Dewey, J. (1933), *How We Think*, Chicago, Henry Regnery.
- (1927), *The public and Its Problems*, Denver, Alan Swallow.
- Dobry, M. (1995) “Les causalités de l'improbable et du probable: notes a propos des manifestations de 1989 en Europe centrale et orientale”, *Culture et Conflits*, núm. 17.
- Dryzek, John (1990), *Discursive Democracy Politics, Policy and Political Science*, Cambridge University Press.
- Dunleavy, P. y B. O'Learly (1987), *Theories of the States*, Londres, MacMillan.
- Dunn, W. (1981), *Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Duran, Patrice (1991), “Local Authorities in Transition”, en Joachim Jens Thesse, *Local Government and Urban Affairs in International Perspective*, Baden Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.

- Evans, Mark (1998), “Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica”, *Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 2, México, CIDE.
- Faure, A., G. Pollet y P. Warin (1995), *La construction du sens dans les politiques publiques*, París, L'Harmattan.
- Fox, J. (1994), “The Difficult Transition from Clientelism to Citizenship: Lessons from Mexico”, *World Politics*, núm. 46, enero.
- Friedberg, E. (1992), *Le Pouvoir et la Règle*, París, Seuil.
- García del Castillo, R. (1995), “Innovación financiera en gobiernos locales. El caso del municipio de Aguascalientes”, México, CIDE, documento de trabajo.
- Guba, E. G. y Y. S. Lincoln (1981), *Effective Evaluation: Improving the Usefulness of Evaluation Results through Responsive and Naturalistic Approches*, San Francisco, Jossey Bass.
- Guerrero, Omar (1997), “Las políticas públicas antes de las ciencias de las políticas”, *Gestión y Política Pública*, vol. VI, núm. 2, México, CIDE.
- Guerrero, A. Juan Pablo (1995), “La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados”, *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México, CIDE, pp. 47-115.
- Guillen, T. (1996), *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización de los servicios públicos y la tradición política*, México, Miguel Ángel Porrúa-El Colegio de la Frontera Norte.
- Hofstede, G. (1977), *Cultural Determinants of the Exercise of Power in Hierarchy*, Institute for Advanced Studies in Management.
- Iribarne, P. (1989), *La logique de l'honneur. Gestion des entreprises et traditions nationales*, París, Seuil.
- James, W. (1907), *Pragmatism* (1975), Harvard University Press.
- Jobert, B. y P. Muller (1987), *L'État en action. Politiques publiques et corporatismes*, París PUF.
- Kessler, M. C., P. Lascoumes, M. Setbon y J. C. Thoenig (1998) *Evaluation des Politiques Publiques*, París, L'Harmattan.
- Kingdon, J. W. (1984), *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Boston, Little Brown.
- Koven, S. (1995), “Public Policy: Assesing the States of the Contemporary Literature”, *Policy Studies Journal*, vol. 22, núm. 3.
- Langston, Joy (1995), “The ‘Camarillas’: A Theoretical and Comparative Examination of Why they Exist and Why they Take the Specific Form they Do”, México, CIDE, documento de trabajo.
- Laswell, H.D. (1951), “The Policy Orientation”, en D. Lerner y H.D.

- Lasswell (eds.), *The Policy Sciences*, Stanford University Press, Stanford, California.
- Lasswell, Harold (1971), "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Lijphart, A. (1968), "Typologies of Democratic Systems", *Comparative Political Studies*, núm. 38, abril
- Lindblom, Charles (1994), "La investigación social para la elaboración de políticas: quién las necesita y para qué", *Gestión y Política Pública*, vol. 111, núm. 2, México, CIDE.
- (1959) "La ciencia de 'salir del paso'", en L. Aguilar, *La hechura de las políticas* (1992), México, Miguel Ángel Porrúa.
- Linder, S.H. y G. Peters (1984), "From Social Theory to Policy Design", *Journal of Public Policy*.
- Linz, J. (1978), *Crisis, Breakdown and Reequilibration*, The Johns Hopkins University Press.
- (1973), "The Future of an Authoritarian Situation or the Institutionalization of an Authoritarian Regime: The Case of Brazil", en A. Stepan, *Authoritarian Brazil: Origins, Policies, and Future*, Princeton University Press.
- Lynn, L. (1987), *Managing Public Policy*, Little Brown.
- Lowery, David (1995), "Lesson Drawing in Public Policy", reseña, *Journal of Public Administration, Research and Theory*, vol. V, abril, pp. 259-268.
- Mainwaring, S. (1992), "Transitions to Democracy and Democratic Consolidation: Theoretical and Comparative Issues", en Mainwaring, O'Donnell y Valenzuela, *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press.
- Majone, G. D. (1989), *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press.
- May, P. (1992), "Policy Learning and Failure", *Journal of Public Policy*, núm. 12, Cambridge University Press.
- Méndez, José Luis (1993), "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, vol. XXXIII, núm. 1, México, El Colegio de México, enero-marzo.
- Mény, Y. (1996), "Las políticas del mimetismo institucional", *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 1, México, CIDE.
- (1991), *Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, États-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*, Paris, Montchrestien.

- Mény, Y. y J. C. Thoenig (1989), *Les Politiques Publiques*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Merino, Mauricio (1992), "De una disciplina sin objeto de estudio a un objeto de estudio sin disciplina", ponencia presentada en el X aniversario de la Licenciatura en Administración Pública, México, El Colegio de México.
- Meyer y Rowan (1977), "Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony", *American Journal of Sociology*, núm. 83.
- Muller, Pierre (1990), *Les politiques publiques*, Paris, PUF.
- Muller, P. y Y. Surel (1998), *L'analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien.
- Munck, G. (1996), "Dissagregating Political Regime: Conceptual Issues in the Study of Democratization", Kellogg Institute, Working Papers, núm. 228, University of Notre Dame.
- Nioche, Jean-Pierre y Robert Poinard (1985), "Public Policy Evaluation in France", *Journal of Public Analysis and Management*, vol. 5, núm. 1.
- North, D. (1990), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (1993), México, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G., "Transitions to Democracy: Some Navigations Instruments", en R. Pastor, *Democracy in America*, Homes & Meier, Nueva York.
- (1992), "Transitions, Continuities and Paradoxes", en O'Donnell y Valenzuela (eds.), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, University of Notre Dame Press, Indiana.
- Olson, M. (1978), *Logique de l'action collective*, Paris, PUF.
- Osborne, D. y T. Gaebler (1992), *Reinventing Government*, Plume Penguin Group.
- Oszlack, O. (1980), "Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", *Estudios CEDES*, núm. 2.
- Page, B. y R. Shapiro (1983), "Effects of Public Opinion on Policy", *American Political Science Review*, núm. 77, marzo.
- Peters, Guy (1995), "Modelos alternativos del proceso de la política pública", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, México, CIDE.
- (1988), *Comparing Public Bureaucracies*, The University of Alabama Press.
- Peters, Guy, J. Doughtie y K. McCulloch (1977), "Types of Democratic Systems in Types of Public Policy", *Comparative Politics*, abril.

- Pollet, G. (1995) "Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques", en Faure, Pollet y Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, París, L'Harmattan.
- Powell y DiMaggio (1991), *Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, The University of Chicago Press.
- Putnam, R. (1993), *Making Democracy Work*, Princenton University Press.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Belknap Press of Harvard University.
- Reinicke, W. (1998), *Global Public Policy. Governing without Government?*, Brookings Institution Press.
- Rhodes, R. (1996), "The New Governance: Governing without Government", *Political Studies*, vol. XLIV, núm. 4.
- (1985), "Power Dependence, Policy Communities and Intergovernmental Networks", *Public Administration Bulletin*, vol. 49, abril.
- Rhodes, R. y D. Marsh (1995), "Les réseaux d'action publique en Grande Bretagne", en P. Le Galés y M. Tatcher, *Les réseaux de politique publique*, París, L'Harmattan.
- Richardson, J. (1982), "The Concept of Policy-Style", en Richardson, *Policy Styles in Western Europe*, Londres, Allen and Unwin.
- Rogers, E. M. (1983), *Diffusion of innovations*, Nueva York, Free Press.
- Rogers, E.M. y J. Kim (1985), "Diffusion of Innovations in Public Organizations", en R. Merrit y A. Merrit, *Innovation in the Public Sector*, Sage Beverly Hills, CA.
- Sabatier, Paul (1991), "Public Policy: Toward Better Theories of the Policy Process", en William Crotty, *Comparative Politics, Policy and International Relations*, vol. 2, Illinois, Northwestern University Press.
- Salisbury, R. (1968), "The Analyses of Public Policy: A Search of Theories and Roles", en A. Ranney, *Political Science and Public Policy*, Chicago Press.
- Santiso, J. (1997), "Théorie des choix rationnels et temporalités des transitions démocratiques", *L'Année Sociologique*, 47, núm. 2.
- Schmitter, P. (1992), "The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups", *American Behavioral Scientist*, núm. 35, marzo-junio.
- (1974), "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, núm. 36.
- Senellart, M. (1993), "Michel Foucault, 'gouvernementalité' et raison d'Etat", en La pensée politique, *Situations de la démocratie*, París, Seuil-Gallimard.
- Smith, A. (1995), "Les idées en action: le référentiel, sa mobilisation et la notion de policy network", en Faure, Pollet y Warin, *La construction du sens dans les politiques publiques*, París, L'Harmattan.
- Smith, S. R. y M. Lipsky (1993), *Nonprofits for Hire*, Harvard University Press.
- Subirats, Joan (1996), "Democracia: participación y eficiencia", ponencia presentada en la reunión de la Academia de Políticas Públicas, México, El Colegio de México.
- (1995), "Los instrumentos de las políticas, el debate público y el proceso de evaluación", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México, CIDE, pp. 5-23.
- Tocqueville, A. de (1835), *La democracia en América* (1957), México, Fondo de Cultura Económica.
- Van de Ven, A. y E. Rogers (1988), "Innovations and Organizations: Critical Perspective", *Communication Research*, núm. 15.
- Ward, P., V. Rodríguez y E. Cabrero (1999), *Bringing the States Back-in: New Federalism and State Government in Mexico*, Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, US-Mexico Policy Studies Monograph Series.
- Weick, K. (1976), "Educational Organizations as Loosely Coupled Systems", *Administrative Science Quarterly*, núm. 2.
- Wildavsky, Aaron (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown.
- Wilkins, A. y W. Ouchi (1983) "Efficient Cultures: Exploring the Relations Between Culture and Organizational Performance", *Administrative Science Quarterly*, septiembre.

Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana

Rodolfo Canto Sáenz*

¿**M**arcan el pluralismo, el ajuste partidario mutuo y la participación ciudadana las fronteras naturales de las políticas públicas? El propósito de este artículo es intentar una respuesta a esa pregunta a partir de la revisión de una parte de la literatura de la disciplina, incluidos los trabajos de varios autores mexicanos.

La pregunta tiene sentido si consideramos que en México –y desde luego en Estados Unidos– ha prevalecido la tendencia a presentar los enfoques señalados como los límites objetivos, deseables e incluso normativos del quehacer de los gobiernos frente a sus sociedades. Más aún, se llega a plantear que las políticas decididas al margen de los grupos involucrados o de una activa y directa participación ciudadana no deben considerarse como verdaderas políticas públicas sino, en todo caso, como desviaciones o involuciones autoritarias de los gobiernos, incluidos los democráticamente electos. En particular, la participación directa de los ciudadanos en el diseño y la implementación de políticas públicas tiende a ser vista y presentada como el modelo que deben seguir en las sociedades abiertas, plurales y democráticas, como la que aspiramos a construir en nuestro país.

Adelanto la tesis de que estas posiciones deben por lo menos ser matizadas, con la aceptación de que existen diversos tipos de políticas públicas, algunas de las cuales no podrán ser, ni positiva ni normativa-

* El autor es profesor de la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán. Artículo recibido: 05/1999. Artículo aceptado: 08/1999.

mente, definidas en las arenas del pluralismo, el ajuste partidario mutuo o la participación directa de los ciudadanos, y que esto debe ser reconocido y aceptado aun por los que de una u otra manera se identifican con los valores del pluralismo y la democracia, e incluso por quienes promueven la participación ciudadana directa en determinadas áreas de la política pública.

El artículo incluye tres apartados: en el primero de ellos abordo lo que he denominado los límites del pluralismo como sustrato teórico y enfoque normativo de las políticas públicas; en el segundo incluyo, como antecedente necesario de la argumentación, una crítica a la concepción científicista o, si se prefiere, tecnocrática de la elaboración de políticas; en el tercero señalo algunos inconvenientes de los modelos *de abajo hacia arriba* en la elaboración de políticas públicas que, por lo menos en parte, fueron desarrollados como respuesta a los enfoques tecnocráticos y a los tradicionales modelos *de arriba hacia abajo*. Finalmente resumo las conclusiones.

Me he permitido incluir algunas referencias a la experiencia mexicana tan sólo como recursos argumentales, sobre todo cuando retomo los planteamientos de autores mexicanos. No obstante, éste no es un artículo sobre la hechura de políticas en México y no debe considerarse como tal. Tampoco intenta proponer una tipología de políticas públicas que sea de utilidad en nuestro país. Pienso que ambas tareas siguen pendientes.

Pluralismo y política pública

El estudio de las políticas públicas se introdujo en el horizonte de la ciencia política y la administración pública mexicanas durante la década de los ochenta. Su arribo coincidió con el proceso de sustitución del modelo de Estado interventor que había prevalecido en México desde los años treinta, por un modelo de Estado comprometido con el libre mercado: desmantelamiento del sector paraestatal, reducción del sector central, desregulación de la actividad económica, fin del proteccionismo y apertura comercial, entre otras grandes medidas que definieron el cambio. Durante los años ochenta, al tiempo que tomaba cuerpo una crítica demoledora al intervencionismo estatista, derrochador e ineficiente, se empezó a hablar en México de pluralismo, participación ciudadana, incrementalismo, elección pública y temas semejantes. En esta lógica se inscribe la contribución pionera de Luis Aguilar.

Desde 1987 existía un programa de políticas públicas en una universidad privada de la capital del país;¹ sin embargo, la verdadera irrupción de la nueva disciplina en el plano académico interinstitucional se inició con la traducción y difusión en México de trabajos clásicos de autores estadounidenses, desde el artículo fundacional de Harold Lasswell (*La orientación hacia las políticas*, 1951) hasta los últimos trabajos de los años ochenta. Luis Aguilar compiló y publicó en cuatro tomos más de treinta de estos artículos en su obra *Antologías de política pública* (1992, 1993 y 1994), ya clásica en México para cualquier aproximación al estudio de las políticas públicas.

Al principio, la nueva disciplina no cayó en terreno fértil. Varios autores de distintas instituciones académicas expresaron sus reservas sobre su utilidad potencial en México, fundadas principalmente en los rasgos característicos del Estado mexicano posrevolucionario, que eran subrayados con mayor o menor énfasis según el autor: antidemocrático, autoritario, proclive al verticalismo y a ignorar las iniciativas ciudadanas, centralista, despótico y otros similares. Se subrayaba el contraste con Estados Unidos, país donde nació el análisis de políticas públicas y en el que —se sostenía— las políticas son abiertas, hay democracia electoral, prevalece el pluralismo social y político y existen grandes espacios de participación ciudadana. También despertó suspicacias, por sus connotaciones tecnocráticas, el enfoque de políticas públicas basado en la modelación matemática, los métodos cuantitativos y la microeconomía.

Así, Moreno Salazar (1993, p. 22) sostiene que “las prácticas sociales y gubernamentales en México no han sido de corte liberal, sino predominantemente de tipo autoritario y corporativo. *Es muy difícil entonces que amplios repertorios analíticos del enfoque de políticas públicas se apliquen, pues no están dadas las condiciones previas que prevalecen en países donde aquéllos se originaron*” (el subrayado es nuestro). En sentido similar, Borzúa y Valenti (1993, p. 27) escriben que “en relación con las sociedades periféricas en general, y en particular con la mexicana, no puede decirse de sus procesos sociohistóricos que hayan conducido ya a la solución del problema estatal de tales sociedades. Cualquier cosa puede suponerse menos que responden sistemáticamente al interés público, al interés del público ciudadano, dada su naturaleza autocrática o despótica, ya sea burocrático autoritaria o, como en muchos casos, abiertamente totalitaria. Por tanto, en

¹ El Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

ellas una importación mecánica de lo que parece una 'involución gobiernista' del movimiento de las ciencias de política, a diferencia de las sociedades industriales organizadas como Estado liberal democrático, sí puede generar sustancial daño a la sociedad".

Cabrero (2000, p. 2) es todavía más escéptico respecto de las posibilidades de aplicación del instrumental de las políticas públicas en México. Se pregunta hasta dónde esta disciplina tiene una *denominación de origen* (Estados Unidos). Para él, de hecho, no puede hablarse propiamente de políticas públicas en nuestro país, sino en todo caso de *políticas gubernamentales*: México –escribe– es un país con una aplastante presencia histórica del Estado, vertical en sus formas de relación, proclive a la formación de redes de intermediación entre grupos y actores, con una muy débil tradición participativa, y centralista en su concepción de la acción colectiva. En este sentido, lo que se puede estudiar son sólo políticas gubernamentales.

El escepticismo de Cabrero sobre la existencia de verdaderas políticas públicas en México parte de una concepción de lo público como el espacio de intersección de la racionalidad estatal con la voluntad social. Sostiene (*ibid.*) que el carácter público de las políticas tiene una connotación mucho más allá del contenido jurídico. Lo público de las políticas, afirma, está lejos de significar exclusividad estatal; en cambio, hace referencia al gobierno en y desde un contexto de pluralidad amplia: "Estamos por tanto bajo el supuesto de una alta permeabilidad de las estructuras gubernamentales frente a la voluntad ciudadana. Lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano".

La argumentación de Cabrero (*ibid.*) a favor de la pluralidad reivindica el enfoque incrementalista de las políticas públicas:

Un sistema abierto de toma de decisiones en el que la posibilidad de imponer –verticalmente y sin negociar– la lógica de uno de los participantes (los funcionarios gubernamentales, por ejemplo) es mínima, y en el que la hechura de las políticas se hace incrementalmente porque las restricciones de una arena regulada jurídica o simbólicamente de una forma horizontal así lo imponen. Hay además una proclividad a la participación ciudadana que forma parte de los patrones culturales tradicionales.

La necesidad de distinguir entre las políticas verdaderamente públicas y las políticas tan sólo gubernamentales (como las que se practican en México) es compartida también por Bazúa y Valenti (1993, p. 27).

En realidad, esta distinción entre políticas públicas y políticas gubernamentales, que parte de una concepción de lo público como área compartida por el Estado y la sociedad y que reivindica el pluralismo social y político, se remite a los trabajos del propio Luis Aguilar. En su crítica al Estado omnipresente, hipostasiado, autoritario e ineficiente, Aguilar desarrolla, como objetivo que debe perseguirse en México, una concepción de las políticas públicas basada en la amplia participación ciudadana, en el gobierno por asuntos, en la permanente fiscalización del público sobre el quehacer gubernamental, en una suerte de democracia participativa que ponga coto al estatismo ineficaz y derrochador en nuestro país. Para argumentar a favor del cambio, este autor introduce la distinción entre lo público y lo gubernamental: "Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende a lo gubernamental." (Aguilar, 1994, p. 33).

Para Aguilar (*ibid.*), el análisis y diseño de políticas públicas, justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsable entre gobierno y sociedad:

La administración pública es cada vez más público-privada, público-social, sin los tics gubernamentalistas del pasado frente a cualquier asunto social o público.

La tradicional y ritual planificación sinóptica sería más idónea y productiva si diera lugar a un diseño y coordinación de programas singulares, conforme a la configuración concreta de las cuestiones, demandas y necesidades, y conforme al grado de organización, capacidad, autosuficiencia, conocimiento y compromiso de los ciudadanos. *El pluralismo político deviene pluralidad de políticas*. Éste es el estilo de la democracia, de las sociedades abiertas (subrayado del autor).

Así, con base en esta concepción de lo público, del pluralismo político y de lo que debe ser la administración pública, Aguilar (*ibid.*) propone un *gobierno por políticas públicas*: "Gobernar de acuerdo con política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ellos, ni pasivos ni unánimes. *Política Pública no es sin más cualquier política gubernamental*" (el subrayado es nuestro).

Preocupado por la reforma y la democratización del Estado mexicano, Aguilar marcó, seguramente sin proponérselo, márgenes demasiado estrechos al concepto de políticas públicas. Al contrastar su propuesta de un *gobierno de acuerdo con políticas públicas*, con lo que realmente seguía ocurriendo en México, es comprensible que los autores antes cita-

dos cuestionaran la posibilidad de semejante gobierno en nuestro país. Si no, cualquier política gubernamental será política pública, entonces ¿qué políticas del gobierno mexicano merecían el calificativo de públicas? La respuesta natural era que casi ninguna. Con arreglo a esta lógica, Cabrero estaba en lo correcto.

Las fronteras del pluralismo

La revisión de la literatura sobre políticas públicas permite ampliar su concepto lo suficientemente para dar cuenta del conjunto de la acción del Estado sobre el todo social. Hablamos de políticas públicas tanto si la materia en cuestión admite una participación ciudadana amplia y directa (por ejemplo, algún asunto municipal), como de cuestiones donde tal participación será de suyo más restringida o incluso no será posible en absoluto, como la política fiscal, cuya discusión y aprobación está reservada a los representantes electos (y en cuyo caso es impensable la acción amplia y directa de los ciudadanos) o la política exterior, o la monetaria, o la de defensa. En realidad, los autores citados revelan una influencia, no siempre hecha explícita, de la escuela de pensamiento que identifica la acción del Estado deseable o prescriptible con aquella que introduce una fuerte participación de los ciudadanos y los grupos organizados de la sociedad. Ésta es la escuela del pluralismo, uno de cuyos grandes exponentes en el campo de las políticas públicas, Charles Lindblom, fue quien dio formato teórico al incrementalismo y al ajuste partidario mutuo, ambos presentados por Cabrero, y en mayor o menor grado por los otros autores citados, como modelo de lo que deberían ser las políticas públicas.

Podemos remitir esta orientación hacia el pluralismo en el estudio de las políticas públicas en varias universidades mexicanas a un problema de envergadura mucho mayor: la falta de una teoría del Estado y del poder político en la tradición estadounidense de las políticas públicas, que inadvertidamente se trasladó al naciente campo de estudio en México. Estados Unidos no ha tenido una fuerte tradición en teoría del Estado y, los estudiosos de las políticas públicas en aquel país, no han contribuido a crearla. No obstante, esta carencia fue puesta en relieve desde muy temprano por uno de sus cultivadores: ya en 1964, Theodore J. Lowi lamentaba la inexistencia de una teoría del poder en la ciencia política estadounidense. En su lugar, escribe Lowi, algunas nociones generales acerca del poder y de las políticas públi-

Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana

cas se desarrollaron a partir de la literatura de los estudios de caso, y, en conjunto, tales nociones integraron indistintamente la teoría de grupos, llamada también de los grupos de presión o el modelo pluralista del sistema político democrático (1992, p. 90).

Al tiempo que dejaba en claro esta insuficiencia, Lowi desarrolló una tipología de las políticas públicas que, pese a su notable poder heurístico, no fue empero considerada por muchos estudiosos de las *policy sciences* en Estados Unidos. Lowi distingue entre políticas distributivas, regulatorias y redistributivas: las primeras no consideran la limitación de los recursos. Se caracterizan por su facilidad para desagregarse y repartirse en unidades independientes entre sí. Aquí favorecidos y desfavorecidos no se enfrentan directamente. En muchas ocasiones, los desfavorecidos no pueden siquiera identificarse como grupo. Las regulatorias también causan impactos específicos e individuales, pero no pueden desagregarse. Las leyes se elaboran en términos generales, pero su impacto incide en elevación de costos y/o en reducción de opciones individuales. Involucran una elección directa sobre quién se verá afectado y quién beneficiado en el corto plazo. Por último, las redistributivas son similares a las regulatorias en el sentido de que incluyen relaciones entre amplias categorías de individuos, pero estas categorías son cercanas a considerarse como clases sociales (propietarios y desposeídos). La naturaleza de una política redistributiva no está determinada tanto por si fue o no redistributiva y en qué medida, sino por las expectativas sobre la posible redistribución y sus amenazas (*ibid.*, pp. 101 y ss.).

El modelo pluralista, escribe (*ibid.*), sólo explica en forma adecuada las políticas regulatorias y, en cierta medida, las distributivas. En cambio, no es útil para aproximarse a las políticas redistributivas; es decir, a aquellas que implican modificaciones de fondo en los acuerdos nacionales básicos, como la distribución de la riqueza y el poder. Para éstas, es necesario adoptar un enfoque distinto, que Lowi engloba como la escuela de la estratificación social y elites de poder. Esta escuela postula que en las decisiones públicas existe una relación directa entre el estatus socioeconómico y el poder, que explica ciertos resultados más satisfactoriamente que los pluralistas. Para cierto tipo de asuntos, parece claro que las decisiones (en Estados Unidos) son tomadas por los altos funcionarios públicos y privados sin la participación de la opinión pública y los grupos de interés.

Sobre estas premisas, Lowi construye su propuesta de *arenas de poder*. Para cada tipo de política es posible encontrar un tipo específico

de relación política. Si el poder se define como la posibilidad de participar en la elaboración de una política o asignación con autoridad, la relación política en cuestión es una relación de poder y, con el tiempo, una estructura de poder. Los contornos de las tres arenas de política se asemejan respectivamente a las teorías generales del proceso político que Lowi considera: la arena regulatoria corresponde a la escuela pluralista; la arena distributiva se puede interpretar a partir de una combinación de las dos principales teorías, y, finalmente, la arena redistributiva se aproxima al punto de vista estratificado-elitista-clasista del proceso político.

No fue Lowi el único analista de políticas que llamó la atención sobre la carencia de teoría política en las *policy sciences*. En 1973, Rittel y Webber publicaron un artículo de crítica a la aplicación sin más del paradigma clásico de la ciencia y la ingeniería a los complejos problemas sociales (a los que denominan *wicked problems* o problemas retorcidos); en dicho artículo reconocen que se carece de una teoría clara que diga cómo encontrar lo que pudiera ser considerado como un mejor estado de la sociedad, o cuál distribución del producto social es la mejor. En cambio, afirman:

Hemos tenido que confiar en los axiomas del individualismo que subyacen en la teoría económica y política, deduciendo, en efecto, que el beneficio del gran público resulta de la suma de elecciones individuales. Y aun así, sabemos que esto no ocurre necesariamente de este modo, como lo demuestran dramáticamente las experiencias actuales del problema de la contaminación (Rittel y Webber, 1993, p. 185).

En efecto, el modelo pluralista, por un lado, y el modelo del individuo racionalizador y maximizador de opciones, importado del campo de la economía neoclásica, por otro, fueron los dos grandes pilares teórico-metodológicos, y también valorativos, de la mayoría de los trabajos de los analistas de políticas estadounidenses, sin que, por supuesto, la respectiva matriz teórica se pusiera de manifiesto en todos los casos. Formalmente no hubo teoría política alguna detrás de las *policy sciences*, vistas sobre todo como *ciencias de la acción*, pero en los hechos, pluralismo y *public choice*, cada uno con sus diferentes matices, desempeñaron ese papel —además con una inconfundible carga valorativa que tampoco solía reconocerse de manera explícita.

Por lo demás, el propio Lindblom reconoce las insuficiencias del pluralismo. En 1979, veinte años después de su clásico *La ciencia de salir del paso*, y de haber recibido numerosas críticas desde muy distintos

ángulos, acepta en *Todavía tratando de salir del paso* el argumento de algunos críticos de que los diversos participantes en el ajuste partidario mutuo no representan en realidad la variedad de intereses de la población, sino, por el contrario, los intereses y valores dominantes: “Es difícil negar la verdad esencial de esta crítica” (Lindblom, 1992b, p. 248).

Lindblom responde con el planteamiento de dividir las cuestiones políticas en dos categorías: las que pertenecen a las cuestiones ordinarias de las políticas y las que constituyen las grandes cuestiones relativas a la estructura fundamental de la vida político-económica. Las grandes cuestiones, según él, incluyen la distribución del ingreso y la riqueza, la distribución del poder político y las prerrogativas empresariales. Con notable objetividad, Lindblom (*ibid.*) acepta:

En el primer conjunto de las cuestiones comunes, ordinarias, el ajuste partidario mutuo es activo e influyente (aunque no sin defectos de desigualdad en la participación y no sin preocupantes tendencias hacia el corporativismo). *El ajuste partidario mutuo está en cambio ausente de las grandes cuestiones o es débil*. Un alto grado de homogeneidad de opinión —muy indoctrinada, yo añadiría— gobierna el tratamiento de las grandes cuestiones en política. Como se ha señalado con frecuencia, gracias a la homogeneidad de opinión (es decir, a la *inexistencia de una efectiva competencia de ideas*), *las grandes cuestiones simplemente no se incluyen en la agenda* (el subrayado es nuestro).

Paradójicamente, muchos de los críticos del incrementalismo y el mutuo ajuste partidario no orientaron sus señalamientos en el sentido de la aguda autocrítica de Lindblom; optaron, en cambio, por cuestionar las aparentes o reales insuficiencias del incrementalismo como método de análisis y sobre todo como un método prescriptivo para el diseño de políticas públicas. En este sentido se orientaron los trabajos —cuyos nombres son de suyo significativos— de Goodin y Waldner (1992): “Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar”, de 1979; Dror (1992): “Salir del paso, ¿ciencia o inercia?”, de 1964, e incluso el de Etzioni (1992): “La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones”, de 1967. En todo caso, Etzioni es el único de estos autores que propone, con su *Mixed Scanning*, la necesidad de tomar en cuenta las grandes cuestiones fundamentales, que no suelen decidirse por cambios incrementales.

Un crítico de Lindblom que sí afrontó la cuestión de la insuficiencia teórica del pluralismo para aproximarse a cierto tipo de problemas públicos fue John Forester en *La racionalidad limitada y la cien-*

cia de salir del paso, de 1984 (Forester, 1992). Con el trabajo de Simon y March² sobre racionalidad limitada a la vista, Forester desarrolla una tipología de la racionalidad en la administración y la planeación, basada en un *continuum* que arranca con los problemas únicos en un sistema cerrado, bien definidos, con información perfecta y con tiempo ilimitado (racionalidad ilimitada). El pluralismo y el incrementalismo se situarían en un nivel intermedio del *continuum*: problemas con múltiples definiciones, actores en grupos de interés competidores, espacios en organizaciones con acceso variable, información oculta, retenida y manipulada, tiempo como recurso de poder. Para enfrentar estos problemas las estrategias prácticas son la negociación, el incrementalismo y el ajuste partidario mutuo.

Pero aún existe otro tipo de problemas: aquellos con varias definiciones ideológicas o estructuralmente sesgados, con actores en estructuras de desigualdad politicoeconómica, espacios de poder con recursos, habilidades y estatus social diferenciado, desinformación ideológica dependiente de la participación y la “concientización” y en los que el tiempo favorece a las elites (racionalidad estructuralmente distorsionada). Aquí las estrategias del pluralismo ya no bastan; es preciso anticipar y actuar alternativamente, organizar, democratizar.

En el análisis pluralista, afirma Forester (*ibid.*), el “poder” parece desempeñar un papel débil en virtud de que se basa en el siguiente supuesto: el poder está disperso de manera tan amplia en la sociedad que todos los intereses afectados importantes tienen una voz efectiva o, como dice Lindblom, un “perro guardián”. En realidad –continúa Forester–, el poder y la capacidad para actuar e invertir la sociedad capitalista tienen una distribución bastante inequitativa y las inequidades proporcionan y moldean el contexto en el cual los planificadores y los administradores públicos, y en general los responsables de tomar decisiones trabajan, y actúan. Los actores no son átomos individuales con intereses azarosos y diversos, empujándose y compitiendo como moléculas en movimiento. Al contrario, estos actores sociales tienen, con frecuencia, una posición antagónica en las estructuras economicopolíticas. El escenario se caracteriza entonces no por una pluralidad casual sino por una pluralidad profundamente estructurada, donde la estructura y el poder difícilmente se encuentran separados. En tales escenarios, las definiciones sobre los problemas reflejan sus orígenes sociales.

² James March y Herbert Simon, *Organizations*, Nueva York; J. Wiley, 1958, citado por Forester (1992, p. 318).

En estas condiciones, continúa Forester, las estrategias incrementales difícilmente responden a la realidad presente. *Pueden evitar disgustos, pero la justicia social será el precio de tal conveniencia, ya que son profundamente conservadoras.* Las estrategias que son apropiadas en condiciones de severas distorsiones estructurales y de desigualdad son las que marchan en sentido contrario a la perpetuación de la desigualdad (el subrayado es nuestro). En este punto, Forester (p. 334) retoma la idea de diseñar e implementar políticas redistributivas en el sentido que Lowi las había definido:

Se puede adoptar la tradicional táctica liberal rooseveltiana de redistribución; en este caso se canalizan los esfuerzos hacia formas de remediar o compensar las desigualdades. La acción positiva, las concesiones particulares para aliviar la pobreza y los esfuerzos de desarrollo comunitario son ejemplos comunes de tales estrategias redistributivas. Segundo, se puede adoptar un enfoque que busque formular y llevar a cabo “reformas no reformistas”; el esfuerzo se dirige a dar poder a las poblaciones que podrían más adelante actuar para modificar las estructuras de poder en la sociedad [...] Tercero, se podrían emprender más directamente los esfuerzos no reformistas; en este sentido, el trabajo de los planificadores y de los administradores públicos podría estar dirigido específicamente hacia los movimientos laborales y sociales que buscan inducir cambios estructurales en la organización económica actual.

Como es evidente, para las políticas públicas que implican *modificaciones de fondo en los acuerdos nacionales básicos* (Lowi), *grandes cuestiones relativas a la estructura fundamental de la vida político-económica* (Lindblom), o que atienden *severas distorsiones estructurales* (Forester), su diseño e implementación serán muy distintos según los diseñadores y analistas se remitan al modelo pluralista o adopten marcos de referencia capaces de dar cuenta de la desigual distribución del poder, del papel de las elites o de la existencia de estratos o clases en la sociedad. El pluralismo, el incrementalismo y el ajuste partidario mutuo dan cuenta sólo de una parte del quehacer de los gobiernos en sus sociedades; de otra gran parte, y acaso la más importante –como reconoce Lindblom–, es muy poco lo que pueden decir. Por lo demás, tampoco Forester, al igual que Lowi, parece haber hecho escuela en Estados Unidos. El pluralismo y el individualismo metodológico siguen proporcionando los marcos teóricos del análisis de políticas públicas en aquel país.

Probablemente estaremos de acuerdo con que en México las políti-

cas públicas no se pueden limitar a cuestiones ordinarias de política (Lindblom), lo que equivale a decir que no se pueden ajustar a los marcos del pluralismo y el incrementalismo. Por principio de cuentas, no existe en México, para bien o para mal, esa homogeneidad de opinión indoctrinada de la que habla Lindblom. La agenda pública también es por completo diferente de la de Estados Unidos. Aquí todavía no están del todo establecidos los acuerdos nacionales básicos; la democratización de las estructuras gubernamentales avanza a cuentagotas; las desigualdades y rezagos sociales no tienen parangón en toda América del Norte, como tampoco lo tienen la corrupción de los cuerpos policíacos y la inseguridad; seguimos lidiando con problemas como el de Chiapas. En verdad, ¿cómo podríamos pretender abordar el problema de Chiapas con políticas incrementalistas? Sin embargo, de frente a las realidades mexicanas no tenemos por qué negar validez y pertinencia al análisis de políticas públicas. Más bien al contrario, siempre que aceptemos que el campo de las políticas públicas en nuestro país desborda con mucho los temas del pluralismo, el incrementalismo y la idealización de la participación ciudadana.

El auxiliar del Príncipe

Por lo demás, el pluralismo ya fue una superación de la concepción científicista o positivista original de las *policy sciences*. Marcó el reconocimiento de que los complejos problemas sociales no pueden ser enfrentados y resueltos con las técnicas de la ingeniería, la modelación matemática y los métodos cuantitativos, acaso útiles para construir puentes (Lindblom), pero no para enfrentar los grandes problemas nacionales. Como afirman Rittel y Webber (1993, p. 170), al tratar de explicar la escasa credibilidad de los planificadores públicos: "... los profesionistas sociales erraron el camino al suponer que podían funcionar como científicos aplicados, es decir, que podían solucionar los problemas con la misma clase de mecanismos con que los científicos resuelven los suyos. Un error muy grave".

La literatura de políticas públicas brinda numerosos elementos para acotar los límites del científicismo y el positivismo que están en la base de las tecnocracias gubernamentales de nuestros países. Berman, en su estudio sobre la implementación de 1978, expresa conceptos semejantes a los de Rittel y Webber. Sostiene que los estudios de caso sobre proyectos federales de tecnologías "duras", como las plan-

tas de energía nuclear o los sistemas de recolección de desechos, mostraron cuán miope podía ser una perspectiva R & D.³ Sin embargo, según Berman, la aplicación errónea de un enfoque R & D no se limitó a las políticas públicas basadas en tecnologías duras: las políticas sociales de las dos décadas pasadas asumían habitualmente enfoques exclusivamente tecnológicos, siguiendo el modelo de "colocar al hombre en la luna" (Berman, 1993, p. 288).

En 1986, William Ascher (1994, p. 193) lamentaba la "insidiosa especialización técnica" en el análisis de políticas, que aísla al científico de los problemas sociales y políticos; la confianza excesiva en técnicas analíticas, como los modelos de simulación, la investigación de operaciones o el análisis costo-beneficio; el descuido de la importancia del proceso, por considerar que sólo el problema y la decisión son materia del analista, y el abuso de la modelación a gran escala, cuya complejidad puede servir para ocultar al cliente la fragmentación y estrechez analíticas del analista. Desde 1978, Hugh Hecló (1993, p. 281) había alertado sobre el creciente papel de los *tecnopolíticos*, o los expertos que se han ido apropiando de un número creciente de asuntos públicos y que suponen un riesgo para la democracia: "... puede haber un mayor involucramiento del grupo de expertos y una menor legitimidad democrática, mejor conocimiento de los asuntos y mayor ignorancia de los ciudadanos".

También en 1986, Douglas Torgerson habla del "sello inconfundible de la herencia positivista" que conserva el análisis de políticas. Él encuentra que, a pesar de los múltiples desarrollos que ponen en tela de juicio la relevancia de dicha herencia, la perspectiva dominante sigue siendo la tecnocrática, que él define como aquella que pretende separar el conocimiento de la sociedad a fin de aplicarlo después a la sociedad (Torgerson, 1994, p. 200). En 1978, Majone critica lo que denomina la visión recibida en el análisis de políticas, de fuentes como los *think tanks*: elementos de investigación de operaciones y ciencias administrativas, de microeconomía y teoría de las decisiones, con apenas "una rociada de ciencia social y de la conducta" (Majone, 1992a, p. 343). En otro estudio, dedicado a la factibilidad de las políticas sociales, este autor afirma que "el análisis de políticas debería convertirse en un órgano para la evaluación crítica de las soluciones propuestas" (Majone, 1992b, p. 395).

Ives Mény y Jean-Claude Thoenig, dos analistas franceses de polí-

³ Investigación y desarrollo.

ticas públicas, celebraban en 1989 el fin de la deriva tecnicista y práctica que había marcado los primeros pasos de las mencionadas *policy sciences*. Estos autores plantean (1992, pp. 43 y ss.) que el análisis de políticas públicas se constituyó en Estados Unidos como una ciencia de la acción, esto es, como una contribución de los “expertos” a las decisiones de las autoridades gubernamentales. Inicialmente, la preocupación principal era orientar la investigación de manera que fuera *relevant*, es decir, útil para la acción, por eso atrajo a los que por su formación tienden a interesarse en los problemas de la acción: a los ingenieros, economistas, estadísticos, a la par que a los politólogos.

En este clima –continúan Mény y Thoenig– las preocupaciones de orden teórico fueron relegadas a un segundo plano. Ni las motivaciones iniciales ni los protagonistas de estos nuevos temas se guiaban por la búsqueda de una teoría interpretativa de la acción y de la naturaleza del Estado. Implícitamente, los politólogos estadounidenses trabajaban en el marco de un sistema político administrativo tomado como un dato, cuyos fundamentos no eran discutidos ni puestos en duda. Los expertos contribuían a la mejora del funcionamiento del sistema, no a su cuestionamiento ni a un conocimiento que no fuera “práctico” en el corto plazo. Esta concepción “servidora” y ateórica de las ciencias de políticas, del *auxiliar del Príncipe*, sostiene los autores (*ibid.*), “sólo persistió mientras esta rama de la ciencia política fue marginal y dominada por los expertos, en estrecha interacción con los medios gubernamentales”. Con la expansión de la disciplina y la atracción de investigadores del campo de las ciencias sociales, renacería un interés por las cuestiones más fundamentales (*ibid.*).

Es posible que Mény y Thoenig hayan sido excesivamente optimistas sobre el fin de la deriva tecnicista y práctica de las ciencias de política, por lo menos para el caso de América del Norte. En 1986, David Garzón retoma un estudio de Fry y Tompkins sobre los programas existentes de políticas públicas en Estados Unidos, que confirmó una fuerte presencia de matemáticos, investigadores de operaciones, expertos en computación, estadísticos y economistas. Según el estudio de Fry y Tompkins, existe (en Estados Unidos) un evidente acuerdo sobre la importancia de los enfoques racional-exhaustivos en la asignación de recursos y un evidente desacuerdo sobre qué más podría ser útil y apropiado en la enseñanza de políticas públicas, lo que hace muy problemática la enseñanza de esta materia (Garzón, 1994, p. 161).

En México, al parecer, ha prevalecido el mismo enfoque en los programas de políticas públicas. A pesar de toda la evidencia sobre la

limitación de los enfoques científicistas, técnicos o *racional-exhaustivos* (Lindblom), prevalece la idea de que el análisis y diseño de políticas públicas es, ante todo, investigación de operaciones, modelos de simulación, técnicas analíticas y microeconomía, con una *rociada* de administración pública (teoría de las organizaciones, principalmente) y teoría política. Si se me permite un punto de vista, diré que no tengo nada en contra de los métodos cuantitativos y los modelos de simulación, siempre que se les conciba como una fuente más de asesoría e información y no invariablemente como el principal o, peor, único fundamento de las decisiones y del diseño de políticas públicas. No es posible, en cambio, dar por superada en nuestro país la deriva tecnicista y práctica del análisis de políticas; por lo demás, poco se ha hecho para superarla desde el campo de las ciencias sociales.

Políticas públicas, ¿top-down o bottom-up?

Originalmente, los términos “de arriba hacia abajo” (*top-down*) y “de abajo hacia arriba” (*bottom-up*) fueron empleados para denominar dos grandes enfoques en el análisis de la implementación. Posteriormente se han aplicado al diseño o elaboración de las políticas públicas, y no sólo a su implementación. Guy Peters (1995, pp. 257 y ss.) plantea que las principales presiones que generan conflictos en los gobiernos contemporáneos, el *imperio de la ley* o la *mayor participación*, reflejan dos perspectivas básicas del proceso de elaboración de políticas. Ambos puntos de vista estructuran gran parte del debate actual sobre cómo diseñar y cómo comprender la política pública en sí misma y el proceso de su elaboración.

Además de la bien conocida (gracias a la literatura sobre implementación) importancia de los niveles más bajos en las organizaciones, existen por lo menos otras dos interpretaciones de los procesos de abajo hacia arriba en las políticas públicas, que Peters (*ibid.*) describe así: 1) una línea de pensamiento plebiscitaria en la que los políticos –jefes ejecutivos, principalmente– tratan de recurrir al pueblo por encima de otros políticos –legisladores, generalmente– o de poderosos grupos de interés, y 2) la línea alternativa de mayor participación en las democracias, consistente en favorecer la participación de los grupos más directamente afectados por una política pública en vez de a la población en general. Este enfoque puede aceptar incluso que dichos grupos controlen o, al menos, tengan poder de veto sobre la política

pública, situación especialmente factible cuando la política en cuestión tiene un impacto limitado en términos geográficos o funcionales. La tendencia hacia el poder localizado se ejemplifica en el “síndrome NIMBY” (*not in my back yard* o no en mi patio), que afecta áreas de las políticas públicas como la energía, el ambiente y la justicia penal.

Un ejemplo célebre del síndrome NIMBY en la literatura de políticas públicas fue el proyecto de construir un gasoducto en el valle del Mackenzie, en Canadá. En 1986, Douglas Torgerson retomó este caso para fundamentar sus tesis a favor de la *observación participante* del analista de políticas que, para él, no es una simple técnica de investigación sino el fundamento central de todo esfuerzo de investigación. A juicio de Torgerson, debe aceptarse el compromiso de promover un proceso de decisión de políticas que permita e impulse una mayor participación ciudadana. Si el análisis tecnocrático es un instrumento del Estado administrativo, el enfoque participativo desafía al conjunto de las relaciones de poder y anticipa cambios importantes en el mundo político. El gobierno de Canadá encargó una investigación para evaluar el impacto social, ambiental y económico del proyectado gasoducto en la región, que promovió la amplia participación de los potenciales afectados, incluidos los pueblos indígenas del norte del país. El resultado de la “Investigación Berger”, como se le conoce, fue que el gasoducto no debía ser construido, y el gobierno canadiense lo aceptó, a pesar de las fuertes presiones de las compañías petroleras (Torgerson, *ibid.*, pp. 224 y ss.).

En realidad es difícil no sentir fuertes simpatías por resultados como éste. Oponerse a las tecnocracias de todo tipo y al *despotismo ilustrado* son actitudes naturales en todo aquel que simpatice con los valores de la democracia y la justicia social. Es probable que el alegato de Luis Aguilar y de otros investigadores mexicanos a favor de políticas públicas auténticamente participativas haya tomado en cuenta experiencias como la del valle del Mackenzie. Si las implicaciones del enfoque de abajo hacia arriba y las políticas públicas en general fueran todas como las que se ventilaron en este caso, posiblemente nadie pondría reparo alguno al enfoque *bottom-up*. Sin embargo, las cosas pueden llegar a ser mucho más complejas, y también puede llegar a ser mucho más difícil tomar partido.

Peters señala algunos de los posibles inconvenientes del enfoque de abajo hacia arriba, no siempre bien ponderados por sus partidarios. Por principio de cuentas, los defensores del enfoque de arriba hacia abajo (*top-down*) afirman, desde el otro lado del espectro, que

los procesos del gobierno democrático, particularmente la democracia representativa, *deben significar algo*, y ese algo es elaborar reglas obligatorias aplicables a la sociedad en su conjunto. Aunque todos podemos señalar algunas deficiencias de las instituciones representativas, ellas deben ser entendidas como las legisladoras legítimas de la sociedad. La igualdad es una de las demandas más importantes que el *principio del imperio de la ley*, inherente al enfoque de arriba hacia abajo, puede exigir. El concepto de igualdad ante la ley es una característica fundamental de las comunidades políticas desarrolladas que no quedará a salvo si se toma en serio el enfoque de abajo hacia arriba sobre la elaboración de políticas. En caso de que la implementación o el control por parte de la comunidad local determinen en la práctica el significado real de una política pública, entonces habrá una variación considerablemente mayor en los resultados (Peters, 1995, p. 269).

Al otorgarse poderes tan amplios a grupos locales, las estrategias democratizadoras pueden obstaculizar las políticas gubernamentales establecidas y crear problemas a la sociedad en su conjunto. Por otro lado, Peters (*ibid.*, p. 263) reconoce que hay cierta evidencia de que una mayor participación directa de la población puede realmente mejorar la calidad de las decisiones que se tomen en algunos casos de políticas públicas, si bien casi es seguro que el enfoque de abajo hacia arriba llevará más tiempo que el proceso democrático representativo. El peligro —señala este autor— radica en que un sistema de toma de decisiones de abajo hacia arriba llegue a convertirse en un gobierno dividido, con una forma alternativa que obstruye y, en última instancia evita, la acción pública efectiva.

Desde luego —continúa Peters (*ibid.*, p. 270)— las reservas frente al enfoque de abajo hacia arriba, basadas en la necesidad de preservar el imperio de la ley, no restan validez al riesgo del enfoque alternativo, bien fundamentado por los partidarios del *bottom-up*, de crear gobiernos que pierdan el contacto con las preferencias de sus pueblos. Además, un gobierno de arriba hacia abajo puede convertirse en una tecnocracia a la que le falta entender las condiciones del mundo real que determinan la posibilidad de hacer lo que se quiere; esta situación es especialmente cierta si el área de la política pública en cuestión se caracteriza por una variación regional sustancial en los valores o es un rubro en el que pueden emplearse los clientes como la principal fuente de información y de implementación. Si las cualidades del enfoque de arriba hacia abajo son certeza e igualdad, entonces la fuerza del enfoque de abajo hacia arriba

es la capacidad de ajustar las políticas a las realidades locales o a los cambios registrados al paso del tiempo.

En México, como es bien sabido, los procesos del gobierno democrático y en particular la democracia representativa han significado muy poco, y sólo recientemente han tenido lugar cambios que apuntan hacia una paulatina democratización de las estructuras de gobierno. En este sentido, resulta particularmente difícil oponer a los defensores del modelo de abajo hacia arriba en nuestro país algunas de las reservas asociadas al *principio del imperio de la ley*. Cuando los autores mexicanos citados al comienzo defienden el modelo de abajo hacia arriba de elaboración de políticas públicas, sin duda tienen razones de mucho peso para hacerlo; también es difícil no estar de acuerdo con ellos. Sin embargo, no se puede igualar *bottom-up* a políticas públicas y dejar fuera del campo de análisis a las políticas que no se ajustan al enfoque. Las políticas *top-down* o de arriba hacia abajo, independientemente de nuestras simpatías, *también son políticas públicas*.

Por otro lado, a los enfoques participativos y comunitarios, que suelen provenir de las izquierdas políticas, se suman otros defensores del enfoque de abajo hacia arriba en la elaboración de políticas públicas, provenientes éstos del conservadurismo político: los partidarios de la elección pública o *public choice*. La teoría de la elección pública se apoya en tres fundamentos principales (Mény y Thoenig, *ibid.*, pp. 47 y ss.): 1) presupone que los individuos se comportan y toman sus decisiones de manera racional, únicamente en consideración de sus intereses personales (*self interest*); 2) distingue entre los bienes privados, que son producidos por el mercado, y los bienes públicos, que emanan de los servicios públicos de las administraciones; la diferencia esencial es que los bienes producidos por el mercado son mensurables, vendibles y se producen según la oferta y la demanda, mientras que los bienes públicos son indivisibles; 3) buscando maximizar las ventajas y los beneficios, los individuos deben utilizar de la mejor manera posible las diversas estructuras disponibles para servir a sus intereses. La elección pública se interesa por los rendimientos de los servicios públicos de las administraciones (centrales o locales). Al actuar así, rechaza los mecanismos de organización y control centralizados en las sociedades contemporáneas, oponiéndoles las estructuras descentralizadas, especializadas y de pequeño tamaño.

La fijación por el mercado de la escuela de la elección pública es, como a continuación se explica, puesta en relieve con insuperable claridad por dos de sus máximos exponentes:

Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana

Tanto la relación económica como la política representan cooperación por parte de dos o más individuos. Tanto el mercado como el Estado son mecanismos a través de los cuales la cooperación se organiza y se hace posible. Los hombres cooperan a través del intercambio de bienes y servicios en mercados organizados, y tal cooperación implica beneficios recíprocos. El individuo entra en una relación de intercambio, en la cual él persigue su propio interés, proporcionando algún producto o servicio que constituye un beneficio directo para el individuo que se encuentra al otro lado de la transacción. Básicamente, la acción política o colectiva desde el punto de vista individualista del Estado es bastante semejante. Dos o más individuos encuentran mutuamente ventajoso unir sus fuerzas para lograr objetivos comunes. En realidad, ellos "intercambian" *inputs* con la seguridad de un *output* comúnmente compartido (Buchanan y Tullock, 1993 [1962], p. 44).

Sólo pequeñas unidades, de ser posible especializadas, podrían internalizar los bienes públicos dentro de un espacio dado y por tanto determinar el precio justo que debe repercutir en el consumidor. La pequeñez de tamaño no es una meta en sí misma: se trata de especificar los criterios para fijar la proporción correcta, porque el tamaño debe estar en función de las políticas perseguidas. Así, el consejo de barrio será responsable de las instalaciones que conciernen a su población; la ciudad lo será del servicio de limpieza; un organismo especializado tendrá a su cargo la contaminación del aire en la zona metropolitana (Mény y Thoenig, *ibid.*).

La consecuencia de tal organización multiforme, cambiante y plural es, evidentemente, *una gran diferenciación de los servicios, porque cada "público" decide libremente las prestaciones que desea obtener y que está dispuesto a pagar*. Esto no constituye un problema para la escuela de la elección pública porque *su análisis se hace en términos de costo-beneficio y no de valores que hay que promover, como la igualdad o la distribución de la riqueza* (Mény y Thoenig, *ibid.*, el subrayado es nuestro).

¿Cuál es la aplicabilidad de la teoría de la elección pública en una sociedad como la mexicana? Plena de desigualdades sociales y con una distribución de la riqueza que se cuenta entre las peores del continente, nuestra sociedad evidentemente se polarizaría todavía más con políticas públicas inspiradas en el *public choice*: salud y educación pública, servicios públicos y asistenciales diferenciados en cantidad y calidad según el poder adquisitivo y los impuestos pagados por los habitantes de las distintas regiones, o ciudades en una misma región, o colonias en una misma ciudad. ¿Qué servicios públicos podrían pa-

gar los indígenas de Oaxaca y Chiapas, por ejemplo? Tenemos aquí una vertiente del enfoque *bottom-up* de políticas públicas que (pienso) apenas tendrá partidarios entre los estudiosos de las políticas públicas en México. A la vez, las responsabilidades constitucionales e históricas del Estado mexicano lo obligan a desarrollar (independientemente de si lo cumple o no) políticas redistributivas que alivien la marginación y la pobreza extrema de millones de mexicanos. Así, no es posible pensar en una agenda pública en nuestro país sin, por lo menos, determinadas políticas de arriba hacia abajo. Tal es la exigencia del texto constitucional.

Peters (*ibid.*, p. 272) resuelve con sentido común la dicotomía entre el *top-down* y el *bottom-up*: determinadas situaciones en la elaboración de políticas pueden favorecer más a un modelo que a otro. Las políticas que presentan un elemento fundamental de variación local pueden ser adecuadas para un enfoque de abajo hacia arriba, mientras que aquellas en las que la igualdad es significativa, por ejemplo las que involucran derechos civiles básicos, pueden ser mejores candidatas a usar el enfoque de arriba hacia abajo.

Conclusiones

1) Nuestra primera conclusión es, naturalmente, que el pluralismo, el incrementalismo, el ajuste partidario mutuo y la participación ciudadana no pueden ser considerados sin más como los límites positivos o normativos de la política pública. Se trata de límites demasiado estrechos, que en la práctica son rebasados por el quehacer de los gobiernos, aun de los democráticamente electos. Por ejemplo, muchas áreas de la política pública, con frecuencia las de mayor trascendencia y alcance, desbordan los marcos del pluralismo y el ajuste partidario mutuo para encontrar su justificación y sentido ya sea en la iniciativa de los poderes constituidos o bien en imperativos legales de aplicación general, incluidas las constituciones políticas. Tal es el caso, por ejemplo, de algunas políticas que persiguen objetivos fuertemente redistributivos.

2) De esto se sigue que no podemos confiar en los axiomas del pluralismo —ni en los del individualismo metodológico, característico del *public choice*— como los referentes teóricos obligados en el análisis de políticas. En este punto es preciso retomar plenamente la sugerencia de Lowi: emplear otros marcos teóricos de referencia cuando sea preciso dar cuenta de políticas que implican modificaciones de fondo en

los acuerdos nacionales básicos, como son la distribución de la riqueza y el poder.

3) En cuanto a la participación directa de los ciudadanos, nuestra conclusión no es diferente. No hay duda de que determinadas áreas de la política pública tendrán un mejor diseño, implementación y resultados con una activa y directa participación de los ciudadanos, sobre todo (pero no únicamente) en el ámbito de los gobiernos municipales. Sin embargo, tampoco debe verse a esta participación como un postulado de validez universal, y debe reconocerse que para determinadas políticas la participación ciudadana directa no será deseable o incluso no será posible en absoluto.

4) Con Lowi y Forester a la vista, debemos concluir que hace falta desarrollar tipologías útiles que permitan apreciar en algún grado las características, de suyo profundamente heterogéneas, de las distintas políticas públicas. Con pocas excepciones, los analistas en general tienden a ponerlas todas “en un mismo saco”, cuando resulta evidente que varían grandemente su naturaleza, contextos públicos, contenidos y alcances. Podemos suponer que el desarrollo de tipologías en México incorporará un fuerte componente de discrecionalidad, pero aun así es preciso emprender la tarea; sólo la utilidad que ofrezca una u otra tipología determinará el uso que le den los analistas.

Lo que ha sucedido con frecuencia, principalmente en Estados Unidos, es que los autores analizan una determinada política pública y, de su particular aproximación empírica, intentan derivar conclusiones aplicables al conjunto de las políticas públicas. Acaso la popularidad del modelo pluralista como sustrato teórico del análisis de políticas encuentre su explicación en el hecho de que, hasta hoy, la mayor parte de los analistas son estadounidenses.

5) Pero pensamos que no hay punto de continuidad entre esto último y la opinión acerca de que el análisis de políticas públicas tiene escasa utilidad en nuestro país. Cuando los autores citados al principio cuestionan la validez en México de aportes e instrumentos contruidos para realidades cultural y políticamente diferentes, por ejemplo, los del pluralismo y el incrementalismo, tienen mucha razón. No hace falta argumentar las diferencias culturales, históricas, políticas, sociales y económicas entre, por ejemplo, Estados Unidos y México, pero de esto no se sigue que el campo de análisis de las políticas públicas sea poco prometedor en México, siempre que aceptemos rebasar en el análisis, cuando sea necesario, los marcos más bien estrechos del pluralismo, el ajuste partidario mutuo y la participación ciudadana.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1994), "Estudio introductorio", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-74.
- (1993a), "Estudio introductorio", en Luis Aguilar V. (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-92.
- (1993b), "Estudio introductorio", en Luis Aguilar V. (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-72.
- (1992), "Estudio introductorio", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-84.
- Arellano Gault, David (1996), "Política pública, racionalidad imperfecta e irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente", *Gestión y Política Pública*, vol. V, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre, pp. 319-347.
- Arellano Gault, David y Enrique Cabrero Mendoza (1993), "Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica", *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 1, México, CIDE, primer semestre, pp. 59-86.
- Ascher, William (1994), "La evolución de las ciencias de políticas", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 181-195.
- Bazúa, Fernando y Giovanna Valenti (1994), "Configuración estatal, gestión buropolítica y desarrollo. Consideraciones teóricas acerca de las determinantes sociopolíticas del crecimiento económico moderno", en Manuel Canto y Pedro Moreno (comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*, México, UAM-Xochimilco, pp. 41-96.
- (1993), "Hacia un enfoque amplio de política pública", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, INAP, pp. 25-81.
- Behn, Robert D. (1994), "El análisis de políticas y la política", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 239-274.
- Berman, Paul (1993), "El estudio de la macro y microimplementación", en Luis Aguilar V. (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 323-372.
- Buchanan, James M. y Gordon Tullock (1993), *El cálculo del consenso*, Barcelona, Planeta-Agostini.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2000), "Usos y costumbres en la hechura de

- las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes", *Gestión y Política Pública*, vol. IX, núm. 2, México, CIDE, segundo semestre, pp. 189-229.
- Canto Chac, Manuel (1994), "Política social e intercambio político", en Manuel Canto y Pedro Moreno (comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*, México, UAM-Xochimilco, pp. 119-144.
- Canto Sáenz, Rodolfo (1997), "México. Los alcances de la política industrial", *Revista de Economía*, vol. XIV, núm. 49, Mérida, Facultad de Economía de la Universidad Autónoma de Yucatán, segundo semestre, pp. 89-99.
- Cardozo Brum, Myriam (1993), "La evaluación de las políticas públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, INAP, pp. 167-197.
- Cobb, Roger W. y Charles D. Elder (1986), *Participación en política americana. La dinámica de la estructuración de la agenda*, México, Noema.
- Cobb, Roger W., Jennie-Keith Ross y Marc Howard Ross (1976), "Agenda Building as a Comparative Political Process", *American Political Science Review*, núm. 70, marzo.
- Crozier, Michel (1992), "El cambio en las organizaciones públicas", *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, segundo semestre, pp. 93-100.
- (1990), "Hacia dónde debe dirigirse hoy la política?", *Reforma del estado: las razones y los argumentos*, México, Fundación Cultural Somex y IEPES del PRI, pp. 7-16.
- Downs, Anthony (1993), "El ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología", en Luis Aguilar V. (comp.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 141-159.
- Dror, Yehezkel (1994), "Prolegómenos para las ciencias de políticas", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 119-147.
- (1992), "Salir del paso, ¿ciencia o inercia?", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 255-264.
- Etzioni, Amitai (1992), "La exploración combinada: un tercer enfoque en la toma de decisiones", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 265-282.
- Forester, John (1992), "La racionalidad limitada y la política de salir del paso", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 315-340.

- Frederickson, Jorge H. (1992), "Hacia una teoría del público para la administración pública", *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, segundo semestre, México, CIDE, pp. 7-31.
- Garzón, G. David (1994), "De la ciencia de políticas al análisis de políticas: veinticinco años de progreso", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 149-179.
- Goodin, Robert e Ilmar Waldner (1992), "Pensar en grande, pensar en pequeño y simplemente no pensar", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 283-314.
- Guerrero, Omar (1994), "Los usos del análisis de implementación de políticas", *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 1, primer semestre, México, CIDE, pp. 19-43.
- (1993a), "Las políticas públicas como ámbito de concurrencia multidisciplinaria", *Ciencia*, México, Academia de la Investigación Científica, vol. 44, núm. 1, marzo, pp. 29-40.
- (1993b), "Políticas públicas: interrogantes", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, INAP, pp. 83-88.
- Habermas, Jürgen (1986), *Historia y crítica de la opinión pública*, México, G. Gili.
- (1973), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Hecko, Hugh (1993), "Las redes de asuntos y el poder Ejecutivo", en Luis Aguilar V., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 257-284.
- Ibarra Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose (1992), "Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación", *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, segundo semestre, pp. 49-75.
- Landau, Martin D. (1994), "El ámbito propio del análisis de políticas", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, tomo 1, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 275-280.
- Lasswell, Harold D. (1994a), "La orientación hacia las políticas", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 79-103.
- (1994b), "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 105-117.
- Lindblom, Charles E. (1991), *El proceso de elaboración de políticas públicas*, México, INAP y Miguel Ángel Porrúa.
- (1992b), "Todavía tratando de salir del paso", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 227-254.
- Lowi, Theodore J. (1992), "Políticas públicas, estudios de caso y teoría política", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 89-117.
- Majone, Giandomenico (1992a), "Los usos del análisis de políticas", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 341-366.
- (1992b), "La factibilidad de las políticas sociales", en Luis Aguilar V. (comp.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 393-432.
- Méndez, José Luis (1993), "Elementos teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, INAP, pp. 107-121.
- Mény, Yves y Jean-Claude Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Moreno Salazar, Pedro H. (1993), "Exposición crítica de enfoques estadounidenses para el análisis de las políticas públicas", *Revista de Administración Pública*, núm. 84, México, INAP, pp. 9-23.
- O'Toole, Jr. y J. Laurence (1993), "Recomendaciones prácticas para la implementación de las políticas que involucran a múltiples actores: una evaluación del campo", en Luis Aguilar V. (comp.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 413-470.
- Peters, B. Guy (1995), "Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 2, segundo semestre, México, CIDE, pp. 257-276.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1973), *Implementation. How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley y Los Ángeles, University of California Press.
- Rittel, Horst W. J. y Melvin N. Webber (1993), "Dilemas de una teoría general de planeación", en Luis Aguilar V. (coord.), *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 161-187.
- Torgerson, Douglas (1994), "Entre el conocimiento y la política: Tres caras del análisis de políticas", en Luis Aguilar V. (comp.), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 197-237.

Uvalle Berrones, Ricardo (1994), *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México.

Varela Petito, Gonzalo (1994), "Las políticas públicas en el desarrollo actual de América Latina", en Manuel Canto y Pedro Moreno (comps.), *Reforma del Estado y políticas sociales*, México, UAM-Xochimilco, pp. 97-110.

La implementación de una reforma educativa en el estado de Aguascalientes

Leonardo M. Álvarez Córdova*

En diciembre de 1992, un nuevo grupo directivo llegó a hacerse cargo del Instituto de Educación de Aguascalientes, organización creada sólo unos meses antes para administrar el sistema educativo que apenas había sido transferido por parte del gobierno federal al gobierno del estado. Este grupo no tenía experiencia laboral en el sistema educativo de Aguascalientes, un sistema que tradicionalmente había sido hostil a la gente ajena a la organización. Los nuevos directivos eran comandados por Jesús Álvarez Gutiérrez, hombre entrado en los treinta años que —aunque era oriundo de Aguascalientes— no había participado en la política estatal hasta la campaña del gobernador Otto Granados.¹

Sería natural esperar que este grupo de directivos tendrían pocas oportunidades de permanecer en sus puestos en una organización en la que el sindicato había llevado a la renuncia de la mayoría de los directores de servicios educativos en los dos decenios anteriores. Sin embargo, en contra de estas predicciones, Álvarez Gutiérrez y su grupo

* El autor se encuentra actualmente en la Universidad de San Diego.

Artículo recibido: 06/1999. Artículo aceptado: 11/1999.

¹ Es pertinente señalar que el autor de este artículo no tiene ninguna relación de parentesco con Jesús Álvarez Gutiérrez y no lo conoció hasta mayo de 1998, cuando empezó a hacer trabajo de campo sobre el sistema educativo en el estado. El trabajo en Aguascalientes es parte de un diseño de investigación más amplio sobre el funcionamiento del sistema educativo en distintos estados y los efectos organizacionales de los sistemas de evaluación en la educación pública primaria. En este estudio se llevó a cabo trabajo de campo en los estados de Sinaloa y Aguascalientes. Un tercer estado fue considerado en el diseño original de la investigación, pero fue descartado debido a limitaciones de tiempo y recursos.

iniciaron y pusieron en marcha una reforma educativa sin precedentes en cualquier estado de la república: reestructuraron por completo la operación de la organización, llevándola a un sistema de administración desconcentrado por municipios; transformaron los mecanismos de supervisión y el papel de los supervisores escolares; incrementaron los días efectivos de clases más de 20 por ciento; desarrollaron un sistema de actualización del magisterio completamente nuevo; introdujeron laboratorios de cómputo e inglés en las escuelas; crearon una fundación para incentivar la excelencia académica e incrementaron notablemente el sistema de becas existente; desarrollaron (por primera vez en México) un sistema de evaluación basado en exámenes para todos los niños de sexto de primaria y tercero de secundaria; promovieron innovaciones pedagógicas que efectivamente llegaron a las aulas, y, más importante, cambiaron e infundieron energía a la forma en que trabajaba la gente en las escuelas públicas.

Estos cambios ocurrieron en una organización en la que existían grupos de poder —como la dirigencia sindical y los inspectores escolares— que claramente tenían los recursos para vetar o sabotear la reforma. Estos grupos se verían afectados en sus intereses y manera de trabajar por esta reforma; por lo tanto, tenían buenas razones para oponerse a ella. Así entonces, las preguntas naturales son: ¿cómo pudieron Álvarez Gutiérrez y su equipo llevar a cabo estos cambios?; ¿cómo implementaron una reforma en estas circunstancias?; ¿hay algo que podamos aprender de lo que ellos hicieron en Aguascalientes?

La dificultad de implementar cambios en el gobierno

No fue sino hasta los años setenta que se prestó atención al tema de la implementación de políticas como algo digno de estudio; antes de esto no existían tratamientos formales al respecto, y la implementación era un proceso que se daba por sentado: se veía como algo automático en cuanto una decisión había sido tomada por un cuerpo de gobierno. Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky cambiaron radicalmente esta perspectiva (iniciando el estudio de dicho tema) con la publicación de su análisis de un programa federal para crear empleos en Oakland, California.² El argumento principal de este estudio es que la implementación es un proceso político complejo, en el que existen múltiples actores con la ca-

² Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky (1973).

pacidad de vetar el avance de una política. Los puntos en los que la política puede ser vetada se llaman “intersticios”;³ mientras más de estos intersticios tenga una política, menos probable es que se logre implementar de acuerdo con el plan original. En el análisis del programa federal de creación de empleos, encontraron más de setenta de estos puntos, lo que hacía sumamente improbable que pudiera llegar a ser implementado.⁴

Otra contribución importante de Pressman y Wildavsky fue señalar la importancia de la cadena causal implícita en el diseño de la política, y la necesidad de una coherencia con los objetivos buscados. De acuerdo con ellos, las políticas frecuentemente están basadas en relaciones causales muy débiles —o con mayor frecuencia muy enredadas— entre las acciones y las soluciones. Si consideramos que los problemas públicos son complejos (es decir, que involucran múltiples elementos pertenecientes a distintos sistemas, con interacciones entre ellos), difíciles de definir,⁵ y las tecnologías para tratar con ellos frecuentemente se desconocen o están en proceso de ser desarrolladas, resulta claro que el implementar políticas públicas es un proceso extremadamente difícil.

El efecto de la obra de Pressman y Wildavsky en la comunidad académica fue muy importante: dio lugar al desarrollo de numerosos estudios sobre implementación de políticas públicas. Los resultados de estos estudios fueron principalmente pesimistas, pues mostraban las limitaciones de la acción del gobierno.⁶ De acuerdo con Berman —un autor importante en el campo—, para implementar políticas que

³ El término en inglés es *clearance*.

⁴ Pressman y Wildavsky consideran que si cada uno de estos “intersticios” es un evento estadísticamente independiente y existe una probabilidad de 80 por ciento de obtener la aprobación en cada uno, las probabilidades de pasar efectivamente todos los intersticios son sumamente bajas (menos de una en cinco millones). De acuerdo con este análisis, lo sorprendente no es que las políticas no sean implementadas con frecuencia sino que algunas lleguen a realizarse. Por supuesto, podemos cuestionar la validez de tomar cada intersticio como un evento independiente, ya que los factores organizacionales y políticos están inmersos en sistemas mayores que imponen condiciones y relacionan las probabilidades de éxito de un evento con otro. Pero aun considerando estos factores como eventos no independientes, existe el problema de que la falta de éxito en uno de estos puntos reduce las posibilidades de pasar otros. Así pues, este cambio conceptual no implica necesariamente que las posibilidades de éxito de una política serán mayores.

⁵ Existen múltiples preferencias que no pueden ser jerarquizadas de manera ordinal y no existe un mecanismo algorítmico que permita alcanzar soluciones óptimas. Véase Charles Lindblom (1992). Este tipo de problemas son llamados también “problemas mal estructurados”. Véase Herbert Simon (1973), pp. 181-201.

⁶ Wildavsky (1987) ha argumentado constantemente que las políticas que implican un cambio sustantivo de comportamiento por parte del público generalmente están condenadas al fracaso y que debemos llevar a cabo una “retirada estratégica en los objetivos”, en relación con lo que el gobierno debería intentar hacer.

impliquen un cambio sustantivo es necesario tener: 1) mínimo conflicto de metas; 2) pocas agencias involucradas; 3) una teoría causal adecuada, y 4) un ambiente político estable.⁷ Como estas condiciones no se cumplen la mayor parte del tiempo, lo que los funcionarios pueden hacer es llevar a cabo una implementación adaptativa que involucre negociación y ajustes mutuos entre los participantes involucrados. Así entonces, sabemos dónde empezarán nuestras políticas, pero (aunque conocemos la dirección en que nos pueden llevar) no sabemos dónde terminarán.

La implementación de las políticas educativas en México

El sector educativo mexicano tradicionalmente ha sido rico en ideas pero pobre en resultados. En los últimos 30 años se han llevado a cabo varias reformas educativas, cada una con objetivos similares pero con perspectivas distintas. Aunque esto puede ser visto como resultado de un sistema presidencial en el que cada seis años se inventan nuevas políticas para “romper” con el pasado y establecer un programa más ambicioso y relevante para el nuevo presidente, todos estos cambios también reflejan que existe una brecha en las expectativas de estas reformas y su implementación.

No son escasos los ejemplos sobre las dificultades de implementar políticas públicas en el sector educativo mexicano⁸ que se relacionan con una situación política conflictiva (con un sindicato muy grande, complejo y poderoso): recursos escasos, organizaciones pobremente desarrolladas, metas muy amplias (y, en la práctica, ambiguas) y una sociedad constantemente cambiante que poco a poco plantea mayores demandas al aparato educativo. Es claro que el sistema educativo mexicano es un ambiente político complejo en el cual es difícil implementar políticas públicas. Los cambios radicales en las prácticas existentes tienen pocas probabilidades de tener éxito y generalmente requieren mucho tiempo y esfuerzo.

En este contexto, la implementación de la reforma educativa en Aguascalientes definitivamente es una anomalía. De entrada espera-

⁷ Paul Berman (1980), pp. 205-227.

⁸ Un ejemplo particularmente ilustrativo de estas dificultades son los intentos por descentralizar la educación pública básica, que empezaron al final de los años setenta (con la desconcentración administrativa) y que tardaron 15 años en materializarse, a pesar de que este asunto estaba en el centro de la agenda educativa de los presidentes De la Madrid y Salinas de Gortari.

ríamos que dicha reforma fuera interrumpida o severamente disminuida durante su implementación. ¿Cómo podemos explicar todos estos cambios en el estado de Aguascalientes? ¿Qué podemos aprender de lo que hizo la gente en el Instituto de Educación de Aguascalientes? Para responder a esto examinaremos el proceso de implementación de las reformas.

El estado de Aguascalientes

Aguascalientes está localizado en el centro geográfico de la república mexicana; por esta razón, está muy bien comunicado con el resto del país. Es uno de los estados más pequeños del país; en 1995 su población era de 863 000 mil habitantes –menos de uno por ciento de la población total de México–, con un área de 5 589 kilómetros cuadrados, lo cual lo hace el tercer estado más pequeño del país. Su población se concentra fuertemente en la capital, la ciudad de Aguascalientes, donde vive 62 por ciento de sus habitantes.⁹

El estado tiene una base demográfica sólida y una actividad industrial fuerte y dinámica. La economía de Aguascalientes creció a una tasa promedio de 6.8 por ciento en los últimos cinco años, más del doble del promedio nacional.¹⁰ De hecho, en los decenios más recientes el estado pasó de ser un exportador de mano de obra a atraer residentes de otras entidades federativas: de acuerdo con el censo de 1990, 7.7 por ciento de la población de Aguascalientes había sido residente de otro estado cinco años antes.¹¹

Aguascalientes tiene muy buenas comunicaciones: desde la capital es posible llegar por carretera a casi todos sus municipios en una hora o menos; además, casi en todos ellos la población tiene fácil acceso a la cabecera municipal. En términos de servicios, su situación es también privilegiada según estándares mexicanos: en 1990 sólo 1.67 por ciento de la población habitaba en viviendas carentes de electricidad, agua potable y drenaje;¹² de hecho, como estado, ocupa el primer lugar en provisión de estos servicios en la república mexicana.¹³

Dado su tamaño, estabilidad política, demográfica y sus buenas

⁹ Página de internet del estado de Aguascalientes: www.aguascalientes.gob.mx.

¹⁰ Página de internet sobre Aguascalientes, de mexonline.com: www.mexonline.com/aguacal.htm.

¹¹ Instituto de Educación de Aguascalientes (1994).

¹² *Ibid.*

¹³ *Mexonline, op. cit.*

comunicaciones, Aguascalientes tradicionalmente ha sido considerado un buen lugar para poner a prueba programas piloto del gobierno federal. La política educativa no ha sido la excepción, y ha habido varios programas en esta área como el Proyecto Escolar, que consiste en una metodología para identificar problemas escolares y otras necesidades, y establecer proyectos que involucren a maestros y padres de familia para atender tales deficiencias.

Historia de la política educativa en la entidad

Aunque Aguascalientes tiene la imagen de un estado altamente innovativo en términos de política educativa, no siempre ha sido así. Antes de 1978 la administración de las escuelas federales en todo el país estaba centralizada en la Ciudad de México. Aunque existían varios representantes de las oficinas educativas federales (hasta 17 en algunos casos), no había un funcionario responsable de representar y coordinar los esfuerzos de la Secretaría de Educación Pública en todo lo concerniente a la educación básica (preescolar, primaria y secundaria) en cada entidad. Con frecuencia ocurría que los problemas burocráticos eran llevados directamente a la Ciudad de México para su resolución, donde podían pasar meses antes de que se les atendiera (debido precisamente a la sobrecarga de trabajo de estas oficinas). Además, no existía coordinación ni coherencia en la implementación de las políticas educativas en un estado, porque los representantes de cada área se comunicaban directamente con sus superiores en el centro y no con sus colegas en el estado.¹⁴

Dada esta situación, en 1978 la Secretaría de Educación Pública estableció un programa de desconcentración administrativa (con miras a desarrollar una descentralización administrativa) que consistía en transferir funciones, equipo, información y personal de las oficinas centrales a otras unidades, y en nombrar delegados que estuvieran a cargo de todo esto. Los nuevos delegados concentrarían a sus órdenes todas las oficinas previamente dispersas de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y serían responsables de procesar y de hacer todos los pagos, asignaciones y cambios de plaza. En resumen, los nuevos delegados estarían a cargo de operar el sistema educativo y de aplicar las normas y políticas federales.

El Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE) se

¹⁴ SEP, (1982), p. 249.

opuso fuertemente a esta medida, por temor a que condujera a un debilitamiento o fragmentación de su poder sobre los trabajadores de la educación. Los delegados de la SEP tuvieron una alta tasa de rotación debido a los conflictos con el sindicato.¹⁵ Aguascalientes no fue la excepción; el sindicato había tenido una fuerte influencia en los asuntos políticos del estado y dos de sus gobernadores habían sido líderes sindicales.¹⁶

En 1978, Humberto Martínez de León fue nombrado delegado de la SEP en el estado. Anteriormente había sido rector de la Universidad Autónoma de Aguascalientes, contaba con el apoyo del secretario de Educación y aparentemente había sido bien aceptado por el gobernador. Sin embargo, su nombramiento no fue del agrado de la dirigencia sindical porque afectó la forma en que ellos repartían las plazas docentes.¹⁷ Así entonces, el sindicato señaló con prontitud que la educación no estuviera "en manos de gente ajena al magisterio ya que desconocían la problemática y no estaban interesados en el sistema educativo".¹⁸ En mayo de 1980 la gente del sindicato tomó los edificios de la delegación y declaró que no los dejaría hasta que el delegado fuera removido de su cargo. Como consecuencia de esto, Martínez de León tuvo que renunciar a su puesto.¹⁹

El nuevo delegado sería Mario Aguilera Dorantes, un maestro y funcionario con muchos años de servicio en la educación pública. Había sido funcionario de la SEP (oficial mayor y delegado en Zacatecas) y también de la UNESCO. Por su trayectoria y dedicación a la educación pública, difícilmente podría ser cuestionado por nadie en el estado en cuanto a su autoridad moral y experiencia en el sector educativo.

Aguilera Dorantes estuvo a cargo de los servicios de educación pública en el estado durante cinco años. Desde el principio manifestó una fuerte preocupación por la calidad de la educación pública en la entidad, pues consideraba que el problema del acceso estaba prácticamente resuelto en el estado. Con esta inquietud, promovió un estudio acerca de la calidad de la educación pública en Aguascalientes; la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA) se encargó de llevar a cabo el trabajo. Los resultados fueron sumamente desalentadores, puesto que 84.1 por ciento de los estudiantes en la muestra que se

¹⁵ Véase Juan Prawda (1987), p. 209.

¹⁶ Los gobernadores en cuestión son Enrique Olivares Santana y Refugio Esparza Reyes.

¹⁷ Véanse las declaraciones de Humberto Martínez en Margarita Zorrilla (1997), p. 12.

¹⁸ *El Sol del Centro*, Aguascalientes, 17 de febrero de 1979, *op. cit.*

¹⁹ Véase Zorrilla, *op. cit.*

empleó no pudieron aprobar un examen elaborado con base en los objetivos de aprendizaje establecidos en los libros de texto oficiales.²⁰

El estudio resultó sumamente polémico, dados los resultados, y ocasionó fricciones fuertes con el sindicato. Aguilera Dorantes acordó con el secretario de Educación Pública que el estudio no sería publicado porque podría producir una reacción muy negativa por parte de la dirigencia sindical. Entre otras cosas, el trabajo de la UAA descubrió que muchos maestros consideraban que uno de los factores que incidían en la baja calidad de la educación pública era el mismo sindicato.²¹

En esos tiempos, las relaciones entre la SEP y el SNTE se habían tensado por los intentos gubernamentales de descentralizar la educación pública básica.²² Los desacuerdos adicionales que ocasionó en Aguascalientes la realización del diagnóstico de la UAA llevaron a los líderes sindicales a organizar protestas en contra de la actuación de Aguilera Dorantes. Sin embargo, no hicieron explícitas estas causas de descontento sino que utilizaron como pretexto, para movilizar a los maestros, algunas demoras en los pagos de los cheques. El conflicto terminó con la renuncia de Aguilera Dorantes en febrero de 1985.²³

Durante los siguientes siete años, la SEP nombró en la entidad tres directores de la Secretaría de Servicios Coordinados de Educación Pública en el Estado, el cual, a partir de 1984, sería el nuevo nombre de las delegaciones (con la diferencia de que estas últimas abarcarían los servicios estatales y federales y sus titulares serían nombrados de común acuerdo entre el gobernador y el secretario de Educación Pública). Uno de ellos era ex dirigente sindical; el líder informal del sindicato, Carlos Jonguitud Barrios, había convencido al secretario de Edu-

²⁰ Véanse Delegación Regional de la SEP y Universidad Autónoma de Aguascalientes (1990). La muestra fue de 890 alumnos y 29 grupos. Aunque el estudio fue realizado en 1983, no fue publicado sino hasta 1990, cuando Aguilera Dorantes era presidente del Consejo Nacional Técnico de la Educación.

²¹ Entrevista con Aguilera Dorantes por Yolanda Padilla y Salvador Camacho, citada en Margarita Zorrilla, *op. cit.*, pp. 15-16.

²² En 1982, Miguel de la Madrid asumió la presidencia de la República. Durante su campaña presidencial abogó fuertemente por la descentralización de la administración pública, especialmente en los sectores Salud y Educación. De acuerdo con esta directriz, la SEP empezó a promover que los estados asumieran la responsabilidad sobre la educación pública básica en el país; sin embargo, esta política no encontró mucho eco ni en los gobernadores estatales ni en la dirigencia sindical. El sindicato veía en ella una amenaza a su integridad como organización nacional y los gobernadores probablemente estaban preocupados por el efecto desestabilizador que podría acarrear el asumir responsabilidades adicionales sin contar con recursos extra para enfrentarlas. Al respecto, véase el capítulo "Los intentos de desconcentración y descentralización del sector educativo (1978-1988)", en Leonardo Álvarez (1991).

²³ Entrevista con Aguilera Dorantes, por Yolanda Padilla y Salvador Camacho, en Zorrilla, *op. cit.*

cación, Miguel González Avelar, de que las representaciones estatales debían estar en manos de gente del sindicato.

El contexto nacional de la descentralización y el nuevo gobierno de Otto Granados

En este nuevo ambiente, Carlos Salinas de Gortari y su entonces secretario de Educación Pública, Ernesto Zedillo, promovieron decididamente la descentralización de los servicios educativos. El sindicato era menos poderoso y combativo después de la caída del viejo cacique Carlos Jonguitud Barrios en 1989. La nueva dirigencia, de Elba Esther Gordillo, tenía menos control de los trabajadores y dependía en principio del apoyo del gobierno para poder sobrevivir.²⁴ Esto no significa que Salinas de Gortari o la SEP pudieran forzar a la dirigencia sindical a aceptar cualquier clase de políticas en el sector educativo, ya que también dependían de esta dirigencia para mantener estable la situación. Si la dirigencia sindical percibía que la nueva situación no respondía en lo absoluto a sus intereses, bien podía crearle problemas a la SEP. Otra opción (aunque peligrosa para ellos) era simplemente dejar más espacio para que la disidencia sindical saliera con sus demandas; era claro que en ese momento le resultaba más difícil al gobierno negociar con sus opositores dentro del sindicato. Por lo tanto, se llegó a un nuevo equilibrio de fuerzas; el gobierno podría ejercer mayor presión sobre el sindicato para que aceptara sus políticas modernizadoras, pero había limitaciones muy claras.

El gobierno federal promovió activamente la descentralización, y finalmente logró un acuerdo al respecto con el sindicato. El 18 de mayo de 1992 se firmó el Acuerdo Nacional para la Modernización de la

²⁴ Como es bien sabido, Elba Esther Gordillo ha continuado ejerciendo una fuerte influencia en los asuntos sindicales, aun después de concluido su ejercicio como secretaria general del Comité Ejecutivo Nacional del SNTE. Aparentemente ha preservado el sistema de poder basado en lealtades personales directas, pero con mucho menos uso de mecanismos coercitivos violentos. Ahora el SNTE es una organización más plural y ello dificulta su control de la dirigencia sindical. Tenemos que añadir a esto que la capacidad de maniobra de Gordillo se vio limitada por el hecho de que Salinas había mostrado ya a los líderes sindicales que podía ser tan rudo como ellos (pero con más recursos a su disposición); jugar su propio juego. Primero encarceló a Joaquín Hernández Galicia "la Quina" por posesión ilícita de armas (más otras muchas acusaciones). Después, la presión social y magisterial para eliminar a Jonguitud del panorama sindical aumentó. Al final, Jonguitud se vio forzado a declarar su retiro total y definitivo de la vida sindical. Es sumamente significativo que estas declaraciones ocurrieron justo después de que el viejo cacique saliera de una reunión en la oficina del presidente Salinas de Gortari. Véase *La Jornada*, 24 de abril de 1989, p. 1.

Educación Básica; lo suscribían el gobierno federal, los gobiernos estatales y el SNTE. Este acuerdo estipulaba las condiciones generales para llevar a cabo la descentralización educativa, pero era necesario negociar con cada gobernador –y con las dirigencias sindicales seccionales en cada estado– la manera en que se llevaría a cabo la transferencia de servicios educativos en cada entidad.

El 7 de junio de 1992 el gobierno del estado de Aguascalientes y el gobierno federal firmaron el acuerdo específico que formaliza la transferencia de recursos y responsabilidades al gobierno del estado. En ese momento, se formalizó también la instauración del Instituto de Educación de Aguascalientes (IEA) como la entidad responsable de la operación y administración de los servicios de educación pública en el estado. El IEA tendría un rango similar al de una secretaría dentro del gobierno del estado, pero contaría con un estatus legal independiente como organismo descentralizado. Esto significaba que el nuevo instituto podría contar con mayor libertad en términos administrativos, particularmente en lo concerniente al manejo de su presupuesto y sus propiedades.

La llegada de Otto Granados

Al momento de la descentralización, Otto Granados Roldán estaba en su campaña electoral para la gubernatura del estado como candidato del Partido Revolucionario Institucional. Era un hombre muy joven para ser gobernador (35 años cumplidos cuando tomó posesión, en diciembre de 1992). Había sido colaborador muy cercano del presidente Salinas; fue director de Comunicación Social de la Presidencia de la República desde que Salinas inició su mandato en 1988.

La candidatura de Granados Roldán a la gubernatura de su estado natal puede ser vista como una recompensa por parte de Salinas de Gortari por su lealtad y la efectividad de sus servicios; pero también puede ser vista como una manera en que el presidente podía extender y mantener su influencia en los estados –aun después de terminado su periodo de gobierno–. Si Granados Roldán se convertía en gobernador (lo cual era casi seguro desde su nominación como candidato del PRI) contaría con una excepcional red de relaciones con los funcionarios del gobierno federal y un inusual buen acceso al presidente Salinas.

Otto Granados era abogado, con una maestría en Ciencias Políticas. Había empezado su carrera en el gobierno como secretario particular de una importante figura de la política mexicana, Jesús Reyes

Heróles, cuando éste fue secretario de Educación Pública (1982-1985). En esa posición desarrolló un interés por la política educativa y un conocimiento del contexto institucional que tal vez después como gobernador, lo harían más receptivo a reformas en el sector educativo.

Cuando Grandos asumió la gubernatura del estado, decidió nombrar a Jesús Álvarez Gutiérrez director del IEA. Álvarez Gutiérrez había sido secretario técnico de la Comisión de Educación, creada por el gobernador electo –después de ganar la elección– para analizar las políticas educativas que serían apropiadas durante su periodo de gobierno. Álvarez Gutiérrez también había sido coordinador general de la campaña del candidato a gobernador.

Álvarez Gutiérrez era originario del estado de Aguascalientes y había sido un colaborador cercano del gobernador, pero no tenía experiencia en el campo educativo –más allá de su papel en la Comisión de Educación–. Tenía una licenciatura en Relaciones Internacionales, por la misma escuela donde el gobernador había obtenido su maestría en ciencias políticas (El Colegio de México), y había trabajado cerca de él en la oficina de la Presidencia de la República. También tenía una maestría en Economía por la Universidad Johns Hopkins. Aunque todas las habilidades y credenciales lo hacían valioso para el gobernador, también lo convertían en alguien completamente ajeno a la burocracia del sector educativo. De este modo, contaría con la ventaja de su cercanía con el gobernador, y con la desventaja de ser considerado –por los principales actores políticos dentro de las instituciones de educación pública en Aguascalientes– ajeno al sector educativo.

La situación era sumamente interesante pues, por primera vez, el gobierno estatal estaba a cargo de la educación pública básica en la entidad. Dependía por completo de su decisión política, imaginación y habilidades con esta responsabilidad: podían tomar una posición defensiva y tratar de minimizar los problemas políticos que seguramente aparecerían, o podían intentar construir algo propio e innovar sobre lo que estaban recibiendo.

Era un reto considerable; un nuevo grupo directivo a cargo de un sector tradicionalmente conflictivo (cuyas entrañas realmente no conocían), en un momento en que el personal estaba desarrollando el conocimiento de cómo manejar los problemas operativos más usuales (como pagar a tiempo a los maestros) y en una transición en que la dirigencia seccional del sindicato estaría buscando maneras de aprovechar la nueva situación para aumentar su poder relativo.

Los logros en el campo educativo en Aguascalientes (1992-1998)

Hubo logros sustanciales en el ramo educativo en los años que el grupo dirigido por Jesús Álvarez se hizo cargo del IEA. Las tasas de eficiencia terminal en secundaria aumentaron 43 por ciento.²⁵ Hubo también un aumento importante en la escolaridad promedio de la población: en 1990 la población del estado tenía un promedio de 6.8 años (para la población de 15 años de edad o más), y aumentó a 7.85 en 1995, y a un estimado de 8.4 en 1998. Con esto mejoró en relación con otros estados, pasando de ser el decimosegundo, al cuarto estado en el país en términos de escolaridad promedio,²⁶ un incremento sin paralelo en otros estados de la república.

Tal vez menos visibles para un observador externo, pero igualmente relevantes, fueron los cambios administrativos durante este sexenio. Uno de los más importantes fue la regionalización de los servicios administrativos con la creación de coordinaciones de zona de educación básica (cuyos titulares serían nombrados y removidos libremente por el director del instituto y no por el sindicato). Este cambio puede parecer menor, pero en realidad fue muy relevante para dar mayor control al Instituto sobre la implementación de las políticas educativas.

Otra acción de gran importancia en el primer año de gestión de Álvarez Gutiérrez –que también ayudó a las autoridades del Instituto a lograr una mayor influencia y control sobre el funcionamiento del sistema educativo en el estado– fue el desarrollo de la clave única: un sistema de información que permitió archivar, y tener acceso en un solo registro, el historial académico y la información básica de cada estudiante. A partir de entonces, por primera vez en el estado –y en cualquier otro de la república mexicana– cada estudiante tendría una clave única con la cual toda su información sería archivada y localizada.

Ese mismo año, el IEA negoció con el sindicato alargar el calendario escolar de menos de 180 días de clases al año a un total de 200, y lo llevó a comprometerse a que esos días se respetarían; es decir, que se harían efectivos y que las autoridades contarían con el apoyo del sindicato para asegurar su cumplimiento. Éste fue un logro inusual, puesto que Aguascalientes amplió el calendario escolar antes que ningún

²⁵ Otto Granados (1997), p. 13.

²⁶ *Ibid.*, p. 14.

otro estado. De hecho, establecieron el precedente para la expansión del calendario escolar que promovió el gobierno federal. El hecho de que la dirigencia seccional del SNTE aceptara hacer cumplir el calendario también era un logro considerable si tomamos en cuenta que tradicionalmente habían protegido a los maestros que hacían “puentes” vacacionales fuera del calendario escolar.

Otra innovación de la nueva dirigencia del IEA fue la creación de la Fundación Aguascalientes para la excelencia educativa, y el establecimiento de un nuevo sistema estatal de becas. La Fundación Aguascalientes fue creada para promover la enseñanza, el aprendizaje y la administración en el sector educativo. Para estos propósitos, estableció premios en cada una de las categorías y formó un consejo directivo integrado por reconocidos profesionistas, representantes de los padres, así como por algunos representantes del IEA.

En términos de becas, el IEA comenzó otorgando becas compensatorias a estudiantes de bajos ingresos, y después estableció becas para estudiantes con alto desempeño en secundaria, preparatoria y universidad. El Instituto estableció también un programa de créditos educativos para estudiantes universitarios. El número total de becas aumentó de 4 000 en 1992 a 43 000 en 1997.²⁷

Una innovación muy visible fue el establecimiento de laboratorios de computación y de inglés en las escuelas públicas secundarias y, posteriormente, en las escuelas públicas primarias. Para 1998, 120 escuelas primarias habían sido provistas de laboratorio de cómputo y 61 escuelas secundarias habían sido dotadas con un laboratorio de computación y uno de inglés. Además, las cuatro escuelas normales en el estado fueron equipadas con laboratorio de cómputo. Estos laboratorios iban acompañados de cursos sobre el uso de las computadoras y, en el caso de las secundarias, de maestros de inglés.

Una parte importante de todas estas reformas educativas fue la creación del Sistema Estatal Permanente para la Actualización del Magisterio (mejor conocido como SEPAM), que proveía programas de actualización sobre métodos pedagógicos y contenidos curriculares para todos los maestros del estado. Además de esto, había programas de administración escolar para directores y supervisores escolares. Los cursos para los maestros eran obligatorios, duraban un año y se efectuaban en horario laboral un viernes de cada mes. Este programa (según lo revelaron numerosos maestros entrevistados) permitió a los

²⁷ *Ibid.*, p. 15.

maestros actualizar sus conocimientos, mejorar su enseñanza y compartir experiencias. También le permitió a las autoridades atacar deficiencias académicas.

La pieza final de las reformas educativas en el estado fue el establecimiento de un sistema de evaluación basado en exámenes externos (a partir de los contenidos del currículum escolar) para todos los niños de sexto de primaria y tercero de secundaria. El sistema incluía también exámenes para todos los grados en una muestra de escuelas. La existencia de exámenes externos permitió al Instituto identificar problemas existentes en términos de aprendizaje y concentrar los recursos (como el contenido y amplitud de los programas de actualización). Aunque el establecimiento de un sistema de evaluación aparentemente es una política muy sencilla y razonable, Aguascalientes fue de hecho el primer estado de la república que desarrolló un sistema de esta naturaleza, y es de notarse además que su aplicación fue censal (para toda la población con un grado escolar).

El equipo de trabajo de Álvarez y su integración

Las reformas en el Instituto de Educación de Aguascalientes no fueron llevadas a cabo por una persona o por una burocracia institucional sino por un equipo directivo; la mayoría de ellos llegaron junto con Jesús Álvarez Gutiérrez al IEA. Es interesante saber cómo se formó y cómo estaba compuesto este grupo: las principales protagonistas de este cambio –además de Álvarez Gutiérrez– fueron Margarita Zorrilla y Pilar González; ninguna de ellas había conocido a Álvarez antes de la campaña ni tampoco habían trabajado anteriormente en el IEA. Margarita Zorrilla tenía una maestría en Investigación Educativa y también había recibido preparación pedagógica; además, había pasado prácticamente toda su vida profesional trabajando como profesora en la Universidad Autónoma de Aguascalientes. Pilar González tenía una licenciatura en Investigación Educativa por la UAA, donde había sido alumna de Zorrilla; sin embargo, González realmente no había dedicado su práctica profesional al sector educativo sino que pasó la mayor parte de su carrera en la administración pública en Aguascalientes (en organismos estatales y federales).

Ambas profesionistas se integraron a la Comisión de Evaluación que había establecido el gobernador electo para aconsejarlo sobre las políticas más adecuadas que se iban a seguir durante su sexenio en el

sector educativo. González entró a la comisión por su relación con el presidente de la misma, Javier Aguilera García, quien había sido su jefe en la delegación de la Secretaría de Comercio. Zorrilla fue invitada en razón de ser una académica reconocida en materia educativa en el estado.

Estas dos mujeres posteriormente se convertirían en el motor de todas las innovaciones en el Instituto de Educación. Había una división de labores y responsabilidades muy interesante entre ellas y el director del Instituto. Entre todos discutían las necesidades y problemas del Instituto en términos educativos, y elaboraban propuestas concretas. Sin embargo, Álvarez Gutiérrez esperaba que ellas desarrollaran en detalle y le dieran seguimiento a estas ideas. Álvarez Gutiérrez frecuentemente tomaba el papel de guiar las indagaciones y la discusión al terreno de lo que estimaba políticamente factible; además de esto, el director del Instituto procuró proteger a este equipo creativo de las luchas políticas con el sindicato, donde la mayor parte del tiempo negociaría directamente él mismo o enviaría a otros operadores políticos. Jesús Álvarez también se encargaba de hacer que la burocracia del Instituto se moviera en la dirección de las reformas que estaba promoviendo.

En un principio, Álvarez Gutiérrez le ofreció a Zorrilla hacerse cargo de la Dirección de Investigación Educativa del IEA; no obstante, después le ofreció el puesto de secretaria ejecutiva del Consejo Estatal Técnico de la Educación. El Consejo era una entidad burocrática que databa de los años cuarenta y que supuestamente se encargaba de hacer estudios técnicos y consultas para asesorar al director del Instituto. Sin embargo, el Consejo no había hecho mucho trabajo en el pasado y era más bien una figura decorativa. Zorrilla ha contado varias veces la historia de cómo fue ofrecida esta posición –enfrente de ella– a varios distinguidos maestros en la entidad y la rechazaron. Finalmente Álvarez Gutiérrez decidió ofrecerle el puesto a ella; lo aceptó en el entendido de que desde esa posición llevaría a cabo el tipo de trabajo que originalmente había planeado efectuar.

El cambio de la Dirección de Desarrollo Educativo al Consejo Estatal Técnico de la Educación resultó ser muy afortunado para los objetivos de innovación educativa de Margarita Zorrilla. La posición de esta institución entre los maestros y su presencia en el estado harían las cosas mucho más fáciles que partiendo de la Dirección de Investigación Educativa. En palabras de Pilar González (que en ese momento trabajaba con Zorrilla –después se convertiría en directora de Planeación del Instituto):

Hubo un hecho muy afortunado, totalmente fortuito, que nos permitió poder trabajar en el sistema educativo. Inicialmente el licenciado Álvarez le ofreció a Margarita la Dirección de Investigación Educativa y de hecho existió en el Instituto. Pero, por alguna circunstancia, buscaba también el licenciado Álvarez quien se hiciera cargo del Consejo Estatal Técnico de la Educación. Delante de Margarita lo ofreció a varios profesores, más o menos eminentes, y todo el mundo lo rechazó, porque era así como el reducto de la nada. No hacía ningún trabajo significativo, no era importante, no tenía presencia, entonces todo mundo decía que no. Margarita dijo bueno, pues, yo le entro, cuando se lo propuso el licenciado, y eso fue terriblemente afortunado, porque el Consejo tiene una presencia dentro del magisterio, aunque no haga nada. Si hubiésemos estado dentro de una Dirección de Investigación Educativa, no creo que hubiéramos podido tener una penetración con los actores, como la tuvimos desde el otro nombre, hubiéramos hecho quizá lo mismo, pero la penetración no hubiera sido igual. Porque al hablar del Consejo Estatal Técnico de la Educación, eso ya tenía una presencia, una relevancia dentro de los maestros, etc. Entonces eso fue totalmente accidental; muy afortunado.²⁸

Es muy interesante el hecho de que el Consejo no tuviera estatus jurídico. Aunque operaba con cierto personal y le eran asignados algunos recursos presupuestales, nada de esto estaba formalizado —era tan sólo un consejo consultivo sin recursos materiales—. Sin embargo, su presencia simbólica e institucional entre los maestros era muy real. El consejo se convirtió, al final del sexenio, en la Dirección de Desarrollo Educativo (que tampoco tenía un estatus legal todavía). Para esas fechas, el nombre de la dirección ya estaba fuertemente identificado con el de Margarita Zorrilla y las reformas de su grupo. En mayo de 1998, cuando visité el estado y entrevisté a gente en todos los niveles de la organización del sistema educativo, la Dirección de Desarrollo Educativo era ampliamente conocida y respetada entre los maestros. De hecho, tenía una presencia institucional muy fuerte por las evaluaciones periódicas y programas de actualización que llevaba a cabo en todo el estado. Es pertinente señalar que el grupo de trabajo de Zorrilla no era grande; en realidad comenzó con un grupo muy reducido, con pocos recursos, y aumentó gradualmente su personal (aunque el total nunca superó las 15 personas). Desde esta pequeña organización diseñarían y dirigirían programas de cuantiosos recursos.

Otra parte muy importante del equipo de trabajo de Álvarez Gutiérrez es la Dirección de Educación Básica. Todos los funcionarios de

²⁸ Entrevista con Pilar González, 6 de julio de 1998.

este grupo provenían de la organización y habían sido maestros o funcionarios en administraciones anteriores. Eran los encargados de la operación práctica del sistema educativo en el estado. No obstante, este grupo nunca estuvo tan cercano a la toma de decisiones como el grupo que se originó bajo el liderazgo de Zorrilla. De hecho, estos funcionarios fueron parte instrumental de la reforma, pero sólo después de que los programas habían sido diseñados y se habían echado a andar. La razón de esto es que frecuentemente se resistirían a la introducción de innovaciones, argumentando que no eran prácticas ni factibles. En dichos casos, no comunicarían bien el significado de las reformas. Sin entusiasmo a la hora de ser presentadas, las innovaciones tendían a ser descartadas por la gente de las zonas escolares y de las escuelas.

Dadas estas circunstancias, lo que Álvarez Gutiérrez decidió hacer fue dar al equipo de Zorrilla la responsabilidad de desarrollar las innovaciones. Después le encargaría a la Dirección de Planeación —que terminó dirigiendo Pilar González— que se asegurara de su realización. Cuando los proyectos estaban ya funcionando, entonces se los entregaba a la Dirección de Educación Básica para su operación cotidiana. Sus palabras son instructivas en relación con esta situación:

Si yo les digo de entrada a los de Educación Básica [...] hace cinco años o seis, que les dije: “Vamos a meter laboratorios de informática en las secundarias”, se asustaron. ¿A qué hora? Los maestros no van a querer, no están capacitados, los alumnos van a echar a perder las máquinas, eso no sirve, en fin [...] Entonces la idea pasa primero a Desarrollo Educativo, luego se pilotea, bajo el control de Planeación, y luego ya: “Ya ven, señores, sí se puede: hay gente en los laboratorios, tus maestros están capacitados, son tus alumnos, encargarte de eso”. Entonces, ahora sí, ya el Departamento de Secundarias cuida sus laboratorios de computación y de inglés. En fin, cada nivel cuida lo que le va correpondiendo.²⁹

Hubo también otros actores que fueron importantes dentro del equipo de trabajo de Álvarez. Empleó a algunas personas que poseían su propio capital político y redes de relaciones entre los maestros para ayudarlo en las negociaciones. Sin embargo, estas personas no durarían mucho en sus puestos dada la naturaleza conflictiva de su trabajo y la gran tensión que hubo con el SNTE durante los primeros meses de la gestión de Álvarez Gutiérrez. También empleó gente que tenía una reputación y experiencia previa en el campo educativo para con-

²⁹ Entrevista con Jesús Álvarez, 16 de julio de 1998.

vertirse en coordinadores de zona, como veremos en la sección concierne a la implementación de la regionalización.

Las primeras acciones

La Comisión de Educación y su diagnóstico inicial

El trabajo de la Comisión de Educación fue determinante para que Álvarez Gutiérrez fuera nombrado director general del IEA y en la influencia que lograría tener con el gobernador. Este trabajo también fue importante para establecer la dirección inicial del trabajo que se llevaría a cabo en el IEA. En la Comisión, mucha gente fue invitada a consulta: líderes sindicales, distinguidos académicos y políticos, ex funcionarios del sector educativo; prácticamente todos los actores importantes que tenían un interés definido en la política educativa. Como resultado de esta multiplicidad de voces, faltaba orden y dirección en la discusión en relación con la educación. Cuando Margarita Zorrilla y Pilar González se dieron cuenta de esta desorganización de ideas, decidieron trabajar juntas para elaborar un documento con un tratamiento claro y sucinto del problema, y con propuestas concretas razonables. Coordinaron sus esfuerzos con Jesús Álvarez, que resultó ser un conducto receptivo e inteligente para hacer las propuestas. Al mismo tiempo, otro grupo de gente trabajó en una propuesta paralela.³⁰ Al final, el documento que Álvarez Gutiérrez coordinó fue mucho más claro y tuvo mayor consistencia programática. De hecho, el trabajo de la Comisión de Educación superó las expectativas que tenía el gobernador. En palabras del propio Jesús Álvarez:

Una de las comisiones de la que el gobernador no esperaba mucho era de la de educación. Él tenía sus ojos puestos en la inversión, en el campo y en lo que era Solidaridad a nivel nacional, que para él iba a ser el programa de desarrollo social. A la hora de entregar los documentos —ya en noviembre, un poco antes de su toma de posesión— se empiezan a revisar los documentos de las diferentes comisiones y había una disparidad enorme entre el producto que nosotros estábamos entregando y lo que los demás estaban entregando. Este producto era congruente, era consistente, había objetivos, había metas muy concretas, había acciones, ya propuestas muy claras. Ahí se entusiasmó ya el Gobernador. Entonces, a lo

mejor él tenía dudas de quién iba a poner en Educación pero ya en el momento que entregamos el documento él dijo: “Pues ya; te vas a educación”... Porque el Presidente de la comisión era otra persona.³¹

La consistencia del documento fue muy importante porque sentó el precedente de que posteriormente se desarrollarían los programas y las políticas en el IEA. No tenían un plan muy detallado sobre cómo llevar a cabo las cosas, sino que aprendieron en el camino sobre lo que era factible y cómo se podía lograr. Sin embargo, tenían este método de trabajo consistente en diagnosticar los problemas, especificar metas y —algo no muy común en las organizaciones del sector público mexicano— evaluar su propio desempeño en relación con los objetivos que habían fijado para sí mismos.

El gobernador no le había dado un mandato explícito al director del IEA sobre qué es lo que debería hacer, pero Álvarez Gutiérrez tenía una idea bastante clara de por dónde empezar. Sin embargo, tendría que aprender a captar los intereses del gobernador, que se revelarían con la interacción y sus reacciones al trabajo del grupo. La manera en que el equipo resolvería los problemas de efectuar cambios fue descubierta por ellos con el paso del tiempo y por medio de la experimentación de nuevas ideas. El siguiente extracto de una conversación con Jesús Álvarez Gutiérrez es particularmente elucidador sobre este proceso:

Jesús Álvarez: Es decir, no había un camino; lo hemos ido haciendo, lo hemos ido encontrando. No teníamos un paradigma. Lo que nos ayudó mucho fue que en ese momento se dio el gran acuerdo nacional para descentralizar la educación. Entonces, por primera vez íbamos a tener oportunidad de hacer cambios en nuestros límites [...] Tenemos la apertura, la posibilidad de implementar cambios: un gobernador consciente de lo que se tenía que hacer, que también había pasado por la SEP, en la época de Reyes Heróles y que además quería en ese momento demostrar ante Salinas de Gortari que las ideas que él tenía a nivel nacional se iban a poder realizar en Aguascalientes. Entonces él tenía también una especie de interés político.

Leonardo Álvarez: ¿Entonces él le dio una especie de mandato implícito en esos términos?

J.A.: Sí.

L.A.: ¿O muy explícito?

J.A.: No, no, implícito, implícito. O sea, yo también tuve que ir entendiéndolo. Porque no, tampoco hubo un mandato explícito. De hecho, lo

³⁰ Véase Zorrilla, *op. cit.*, pp. 37-38.

³¹ Entrevista con Jesús Álvarez, Pilar González y Margarita Zorrilla, 22 de junio de 1998.

fuimos sorprendiendo a él con las cosas que íbamos haciendo y él se iba entusiasmando. Y entonces hacíamos cosas, se entusiasmba, iba con el Presidente, el Presidente lo felicitaba, regresaba: “hagan más cosas”. Así, nos íbamos retroalimentando. Así fue, realmente no fue planeado. Yo creo que todo nuestro proceso ha sido así.³²

Una de las primeras cosas que Álvarez y su equipo hicieron al ingresar al IEA fue un diagnóstico de cómo estaba la educación pública básica en Aguascalientes. Para este trabajo contrataron al Centro de Estudios Educativos (CEE) en la Ciudad de México. El estudio sería un esfuerzo bilateral entre el CEE y el IEA. Por el lado del Instituto, fue coordinado por Margarita Zorrilla; el responsable por parte del CEE era Pablo Latapí, un académico reconocido en el país.

El diagnóstico encontró que “la situación en las diferentes regiones del estado era muy desigual; que en las localidades con condiciones más críticas, el deterioro había aumentado en los últimos ciclos escolares, y que en los setenta y en los ochenta, Aguascalientes prácticamente no había avanzado en el campo educativo de la manera en que se esperaba”.³³

Mientras tanto, Jesús Álvarez ya había decidido regionalizar los servicios educativos e integrar todos los niveles de educación básica mediante un solo coordinador regional. Esta política fue un giro radical de las prácticas administrativas existentes, tanto en términos conceptuales como operativos. Álvarez Gutiérrez tenía buenas razones para proceder de esta manera:

Era mejor reorganizar territorialmente a las escuelas, de los tres niveles, por municipio para que pudieran trabajar juntos, en equipo, los supervisores de distintos niveles con un jefe que se pudiera responsabilizar de todo. Porque si no, bueno los de preescolar “yo ya hice mi tarea y los que no sirven son los de primaria” [...] Los de primaria decían “es que los niños llegan sin saber ni tomar el lápiz, ¿pues qué les enseñan en preescolar?” Y a los de sexto de primaria les importaba muy poco si el niño continuaba en secundaria. Y en cambio ahora, ya todos lo ven como su responsabilidad que el niño sí siga. Entonces dijimos: “¿Y cómo le podemos dar seguimiento a ese niño para que no se nos pierda al cambiar de escuela o de municipio? Vamos a meterle una clave única a los alumnos”.³⁴

³² *Ibid.*

³³ Granados, *op. cit.*, p. 8.

³⁴ Entrevista con Álvarez, González y Zorrilla, 22 de junio de 1998.

De hecho, la regionalización, la introducción de la educación básica como un concepto integrado y el establecimiento de la clave única fueron los cambios más importantes en el principio de la gestión de Álvarez Gutiérrez y su equipo. Les permitirían comunicar una visión de la organización educativa desde un principio, así como tener un efecto sustantivo en la implementación de la política educativa en el estado. Veamos en seguida cómo fue implementada la regionalización —el más complejo y políticamente delicado de estos cambios.

La regionalización y su implementación

Una de las primeras acciones que Jesús Álvarez anunció al asumir su nuevo puesto fue la descentralización de los servicios educativos a los gobiernos municipales. La idea era consolidar la administración de todos los servicios de educación básica en un municipio, bajo una sola dirección, y transferir la responsabilidad de su supervisión a los presidentes municipales. Sin embargo, esta reforma encontró una fuerte oposición por parte de la dirigencia nacional del SNTE; en ese momento estaban tratando de ajustarse a la descentralización en los estados y probablemente consideraron que una mayor descentralización podría poner en riesgo la integridad del sindicato. Los presidentes municipales tampoco demostraron entusiasmo por esta política. La idea resultaba demasiado atrevida dadas las condiciones existentes en el sector educativo y la capacidad administrativa de los gobiernos municipales. Álvarez Gutiérrez reconocería después que era una decisión bastante aventurada el intentar llevar a cabo semejante proyecto en ese momento.³⁵

El sistema educativo en Aguascalientes estaba organizado por zonas escolares, cada una supervisada por un inspector escolar (eran aproximadamente cien zonas). Todos los inspectores respondían directamente a un subdirector en las oficinas centrales (de primarias, preescolar, secundaria, etc.) y constituían el enlace entre las escuelas y los funcionarios estatales (previamente federales). Sin embargo, los inspectores escolares no necesariamente eran leales a las autoridades del IEA. De hecho, la mayoría probablemente debían más su puesto (y lealtad) a sus relaciones con el sindicato —el cual tenía que proponerlos para la plaza— que a las autoridades, que tan sólo tenían que aceptar el nombramiento.

³⁵ Entrevista con Jesús Álvarez, 16 de julio de 1998.

Evidentemente, unos pocos funcionarios estatales no podían supervisar efectivamente lo que hacían en el campo cientos de inspectores escolares. De hecho, los inspectores escolares tenían que ser los ojos y los oídos de los funcionarios estatales. Si optaban por no serlo, ¿cómo podría obligarlos? Claramente era muy difícil dado que estaban protegidos por el sindicato y eran autónomos en sus trabajos. La información que manejaban y la función mediadora que desempeñaban los ponía en una posición muy especial, en la cual podían decidir cómo balancear o hacer compatibles las políticas de las autoridades y las directrices del sindicato en los centros escolares. En algunos casos, el inspector escolar podía optar por no hacer nada, puesto que hubiera sido difícil que se notara su falta de trabajo. En caso de ser más comprometido y aventurado, podía también hacer sus propios arreglos para solucionar los problemas, aun si se desviaban un poco de la norma. Frecuentemente se encontraban en una posición que les permitía aumentar su propio poder haciendo arreglos particulares para cada caso, de acuerdo con el balance de fuerzas existentes, la naturaleza del problema y sus propios intereses. En palabras de Jesús Álvarez:

Los supervisores y los directores eran un coto de poder. Se consideraron incluso como un poder independiente. Era, la SEP por un lado, el Sindicato por otro lado, y, en tercer lugar, pero de manera autónoma, los supervisores y los directores. Ellos tomando decisiones, ellos incluso enfrentando a ambos cuando no les parecía algo: enfrentando directamente al Sindicato y directamente a la autoridad. Y la verdad es que, pues era una instancia que sí se manejó bastante independiente. Creo que ahora en Aguascalientes podemos decir que no son un poder independiente.³⁶

En el pasado, los inspectores escolares habían demostrado en todo el país que podían ser un obstáculo considerable a políticas e innovaciones que alteraran el *statu quo*.³⁷ Por lo tanto, cambiar la manera en que llevaban a cabo su trabajo no era algo trivial, dado que esto amenazaría su poder (que, sabemos, era considerable). La regionalización hizo precisamente eso; al agrupar a los inspectores por zonas escolares (correspondientes a las municipalidades existentes en el estado) bajo la dirección de un coordinador —nombrado directamente por el

director del Instituto—, el IEA tendría más influencia y control sobre el trabajo y las actividades cotidianas de los inspectores.

Cuando Jesús Álvarez se dio cuenta de que la descentralización no era una política factible, se concentró en llevar a cabo una regionalización de los servicios por municipio, pero ahora bajo la supervisión del IEA. El nuevo esquema consistió en consolidar todos los equipos de supervisión en un municipio, bajo la dirección de un coordinador de Zona de Educación Básica (la ciudad de Aguascalientes fue la excepción, pues tenía ocho coordinaciones de zona). Anteriormente los inspectores escolares trabajaban por su cuenta, sin oficinas y sin alguien que los supervisara regularmente (más allá de los reportes que tenían que hacer a sus respectivos jefes de departamento —preescolar, primaria, secundaria); ahora habría un coordinador en cada zona, que se haría responsable de supervisar a los inspectores e integrar todos los servicios educativos en la zona.

Esta reforma no sería bien acogida por los inspectores escolares, ya que les restaría discrecionalidad al ponerlos bajo la supervisión directa de otro funcionario.³⁸ De hecho, este cambio ponía en riesgo su base de poder. Paradójicamente, si la regionalización había de tener éxito, necesitaría tal vez no el apoyo pero al menos la aquiescencia de los inspectores escolares como grupo; algo sumamente improbable.

Álvarez Gutiérrez estaba muy consciente de esta situación cuando pensó en llevar a cabo dichos cambios. En vez de tratar de imponerlos de manera repentina, decidió desarrollar primero un conocimiento de la gente que tenía alguna presencia o liderazgo en el sector educativo, y establecer relaciones con ellos. De este modo, pasó la mayor parte de sus primeros meses en el IEA en juntas de trabajo con maestros de todos los niveles educativos en los distintos municipios. Era una manera de identificar necesidades y problemas (y el tipo de respuestas a ellos que la gente esperaba del director del Instituto), así como quiénes eran los líderes del magisterio en el estado y cuáles las redes de relaciones existentes entre ellos. Mientras tanto, los planes para la regionalización eran negociados y desarrollados.

El conocimiento que Álvarez Gutiérrez obtuvo en estas reuniones le permitió identificar a los principales líderes y saber qué tan asequibles eran. Procedió entonces a reclutar como coordinadores de zona a personas con una influencia importante dentro de las redes informales de la

³⁶ *Ibid.*

³⁷ En tiempos de la desconcentración administrativa, frecuentemente organizaron resistencia y evitaron dar información de cómo iban las escuelas, con el objeto de crear problemas a delegados que consideraban indeseables. Irónicamente, los delegados dependían de los inspectores escolares para poder efectuar cambios y consolidar su posición; una situación muy vulnerable. Véase Álvarez (1991).

³⁸ Véase “No les agradó a los inspectores que los pusieran a trabajar”, *El Sol del Centro*, Aguascalientes, 26 de octubre de 1993, sección local, p. 1.

organización educativa. Esta estrategia podía dar resultados perversos y dejar aislados a Álvarez Gutiérrez y a su equipo, con el control operativo de la educación en manos de un grupo que podría desafiar sus políticas. Sin embargo, lo que él vio fue la oportunidad de enlistarlos a su causa y –tomando la idea de Zorrilla en relación con los equipos de supervisión– transformarlos en un nuevo tipo de directivos. Quería usar el poder y la influencia que ejercían estos líderes para lograr las reformas que él y su equipo cercano estaban desarrollando. En sus propias palabras:

La gran crítica que nos hacía el magisterio era que los licenciados habíamos venido a tomar el control de la educación sin haber sido maestros, y que desconocíamos por tanto la problemática de los maestros. Entonces yo pensé que esto nos daba la oportunidad de poner como responsables de cada Coordinación de Zona de Educación Básica a un maestro. Decidí decirle al sindicato: “Los maestros tienen los puestos de responsabilidad más importantes; nosotros somos como asesores o apoyo, pero ellos son las autoridades”. Entonces, también dijimos: “Que esta figura no vaya a ser una plaza de base sindicalizada”. Porque entonces ya perdemos lo que siempre hemos dicho del supervisor; el supervisor no tiene que ser de base.

Los supervisores de nivel de preescolar, primaria o secundaria sí son de base y no le estaban respondiendo al Instituto de Educación. Si poníamos un coordinador que fuera maestro, pero, que su posición de coordinador fuera una plaza de confianza, entonces los hacíamos obligarse con el Instituto de Educación, y así sucedió. Yo seleccioné a líderes naturales de los maestros, algunos de ellos por su capacidad académica y otros simplemente líderes políticos.³⁹

Como la decisión de regionalizar se tomó en el primer mes de la gestión de Álvarez Gutiérrez en el IEA, se tenía que preparar el terreno de inmediato. La prioridad sería capacitar a los inspectores escolares y redefinir su tarea de una posición básicamente burocrática a una de fuerte influencia sustantiva y pedagógica en el mejoramiento de la educación y las prácticas escolares.⁴⁰ Esto estaba lejos de ser una estrategia obvia para tratar con los problemas educativos en la

³⁹ Entrevista con Jesús Álvarez, Pilar González y Margarita Zorrilla, 22 de junio de 1998. Álvarez Gutiérrez no se basó únicamente en su propio juicio para decidir con quién entrevistar y cómo acercarse a las diferentes personas; contrató a un par de asesores que conocían bien a la gente del sector educativo del estado. Para decidir la división geográfica de las zonas escolares, Álvarez contó con la asesoría de José Manuel Rivas, maestro y ex director de educación federal en el estado. Véase Zorrilla, *op. cit.*, p. 67.

⁴⁰ De hecho, se cambió el título de inspectores escolares por uno más amable, el de supervisores.

entidad; claramente presentaba un alto riesgo, puesto que el esfuerzo se concentraría en uno de los grupos más poderosos y reticentes de la organización educativa. Las razones de esta estrategia son explicadas por Zorrilla:

El trabajo de reorganización institucional del sistema educativo federal se puso en marcha desde la supervisión escolar. La decisión de iniciar un proceso de reforma de largo alcance para la educación básica, desde la instancia de la supervisión escolar, obedeció a dos razones principales, una de carácter institucional y otra de tipo profesional. En el primer caso, partimos del reconocimiento que la supervisión, en tanto instancia organizativa, se encuentra ubicada en una posición estratégica entre la administración central y la escuela singular, y ello constituye potencialmente una opción para impulsar una comunicación más eficiente dentro del sistema educativo. Por otro lado, en la situación prevaleciente en México, el sector de maestros que ocupa cargos de director y supervisor escolar no había sido capacitado de manera específica en lo concerniente a las reformas educativas de este siglo; se le había considerado, eso sí, como una instancia de multiplicación de diversos programas de actualización, pero tanto supervisores como directores carecían de programas formativos específicos para el desarrollo de su función.⁴¹

El Consejo Estatal Técnico de la Educación estableció seminarios especiales para los equipos de supervisión (consistían en una combinación de exposiciones y talleres) que fueron conducidos personalmente por Zorrilla, González y otra pareja de instructores. En los cursos se escucharon y tomaron en cuenta las preocupaciones de los supervisores. Además, su participación en los talleres les puso el reto de pensar de maneras distintas. La combinación de esta atención personal a los equipos de supervisión con la selección de líderes naturales para dirigir las coordinaciones de zona resultó ser una excelente manera de diluir la oposición de los inspectores escolares como grupo.

De hecho, la regionalización empezó a funcionar de manera bastante rápida y sin grandes dificultades. Para mayo de 1993 (a seis meses de empezada la gestión de Álvarez Gutiérrez), ya habían llevado a cabo la reorganización y la habían puesto a trabajar. De cualquier manera, había todavía oposición por parte de los supervisores, que consistía en distorsionar u ocultar la información, así como en demandar espacios para oficinas, vehículos, dinero para gasolina y peticiones de

⁴¹ Margarita Zorrilla (1999), p. 367.

ese tipo. Aunque los supervisores escolares habían trabajado previamente sin ninguno de estos recursos (lo cual evidentemente demeritaba la calidad de su labor y la posibilidad de localizarlos y hacerlos rendir cuentas), las autoridades del Instituto entendieron la necesidad de estos apoyos y procuraron proveer de estos bienes a los equipos de supervisión. Había también falta de entusiasmo en relación con las nuevas coordinaciones de zona por parte de la Dirección de Educación Básica, que estaba a cargo de mantener las relaciones y comunicaciones con todas las unidades operativas.⁴²

Sin embargo, con las coordinaciones de zona en operación y con líderes del propio magisterio implementando los programas, la regionalización empezó a tomar una vida propia. Este nuevo esquema le permitió a Jesús Álvarez y a su equipo concentrarse en influir en las cuestiones académicas. Como los coordinadores respondían directamente al director del Instituto por su desempeño –y él podía nombrarlos y removerlos con entera libertad–, ahora Álvarez Gutiérrez tenía la oportunidad de hacerles demandas sustantivas en términos de su labor.

Se exigió a los coordinadores de zona que hicieran un diagnóstico de los problemas de su zona⁴³ y que establecieran una estrategia con acciones específicas para enfrentarlos.⁴⁴ Álvarez Gutiérrez les pidió a todos ellos un reporte anual de sus avances y de las principales acciones tomadas. El IEA también organizó reuniones periódicas en las que los coordinadores de zona tendrían que hacer una presentación pública con un informe de los resultados en sus respectivas zonas. Además,

⁴² Véase el capítulo: “Reorganizar el sistema educativo: transformar la supervisión, transformar a los supervisores (1993)”, en Zorrilla (1997), pp. 65-67.

⁴³ El cual además tenía que ser realista, puesto que ya existía un diagnóstico sobre el estado de la educación en cada municipio, elaborado entre el IEA y el Centro de Estudios Educativos de la Ciudad de México. Véase Instituto de Educación de Aguascalientes (1994).

⁴⁴ De hecho, no sólo los coordinadores de zona sino también los supervisores escolares, directores y maestros tenían que participar en la elaboración de este diagnóstico y en la realización de propuestas para enfrentar los problemas. Todas estas acciones tenían que ser agrupadas en proyectos de mejoramiento educativo. Los proyectos podían ser desde aumentar la asistencia escolar de los niños en una determinada área hasta corregir deficiencias de lectura o razonamiento matemático en niños de segundo grado. Normalmente los proyectos serían incluidos en un programa básico general y se discutirían, valorarían y –a veces– redefinirían en una reunión mensual de Consejo Técnico de zona o de la escuela. En estas reuniones normalmente cada maestro –o un representante de cada escuela, según el caso– tenía asignado un papel específico. La idea del proyecto escolar fue promovida por Zorrilla y su grupo en los seminarios con los supervisores y los directores. Empero, esta metodología no era original de ellos; era parte de un programa piloto con la Secretaría de Educación Pública que intentaba determinar los efectos y la utilidad de estos procedimientos. La metodología del proyecto escolar, según pude observar en Aguascalientes, resultó muy efectiva para atender los problemas escolares cuando era aplicada y promovida con energía personalmente por el propio coordinador de zona.

Jesús Álvarez visitaría personalmente todas las escuelas del estado en los primeros años de su gestión, y asistiría también a las reuniones de consejo técnico en que se evaluaban los resultados de la zona. Él y Margarita Zorrilla, que era su representante ubicua en esos asuntos, establecieron mecanismos directos de supervisión sobre los coordinadores mismos. Jesús Álvarez les dio mucha libertad para establecer sus propias acciones, pero tendrían que explicar y justificar sus resultados. Las presentaciones públicas crearon un incentivo adicional: como todas estas personas se conocían entre sí, seguramente no les resultaría grato aparecer con un bajo desempeño en la reunión ante sus compañeros.

Además, la existencia de la clave única para cada alumno y la participación constante del Consejo Estatal Técnico de la Educación en el análisis de los problemas de las zonas, las estrategias y los resultados, hacían más difícil para los coordinadores ocultar los problemas (o aparentar que se hacían cosas que en realidad no se estaban haciendo).

Sin embargo, una de las prácticas más fuertemente enraizadas en el sector educativo mexicano ha sido la “simulación”. Por este término se entiende el hecho de fingir que se está haciendo algo, aprender el discurso del momento, manipular los indicadores y lograr un avance personal en la burocracia del sector educativo, sin importar los resultados sustantivos en términos de la educación. Es un viejo juego en casi todos los sistemas organizacionales y su presencia en la educación pública mexicana está sumamente extendida. En mis entrevistas con maestros y directores de escuela en Aguascalientes encontré que la gente estaba muy consciente de esta práctica y que aún no había sido erradicada. Sin embargo, con el nuevo sistema administrativo y de supervisión resultaba más difícil simular. También, la implementación de un sistema de evaluación –basado en exámenes externos a los niños– limitaba mucho más el espacio para la simulación.

A pesar de lo indeseable que puede ser la “simulación”, suele ser mucho mejor que una resistencia abierta o un desafío a las normas institucionales. De hecho, para Jesús Álvarez los simuladores son conversos potenciales. Cuenta la historia que cuando sus padres querían salir en las noches, durante la celebración de la feria de San Marcos, le ofrecían a él y a su hermano darle un peso al primero que se quedara dormido. Ambos “simularían” estar durmiendo, pero terminarían dormidos antes de que sus padres se hubieran ido. Él piensa que muchos de los “simuladores” del sector educativo experimentan algo similar;

así pues, para él no es un problema que la gente finja ser un buen maestro –aun si no lo es– si esto termina convirtiéndolo efectivamente en un mejor maestro. De hecho, algo similar ocurrió a un grupo de líderes que entraron al Instituto desde una posición de adversarios encubiertos –con el propósito explícito de tomar la institución desde dentro– y terminaron sirviendo al proyecto del Instituto. Las palabras de Álvarez son reveladoras en relación con esta situación:

Yo me di cuenta después de varios años de que había sucedido un fenómeno que nos ayudó; cuando aparentemente termina el conflicto magisterial en julio de 93, muchos de los líderes disidentes a la posición institucional del SNTE se reunieron. Como ellos vieron que el SNTE institucional “había doblado las manos” y ya estaba en acuerdo con el Instituto, tomaron la decisión de infiltrarse en el Instituto, para desde ahí hacer los cambios que ellos deseaban. Por otro lado, yo tenía la intuición de jalarme a esos líderes. Fue arriesgado, porque yo me los fui jalando y ellos traían otras intenciones, pero nos fuimos metiendo en una dinámica de trabajo tal que terminaron siendo cooptados, en el buen sentido de la palabra, cuando ellos en realidad habían ido por el Instituto; esto me lo confesaron ellos mismos.⁴⁵

Otro grupo de actores que fue incorporado al proceso de regionalización fueron los presidentes municipales. De ellos, lo que se requería era su cooperación en el mantenimiento físico de las escuelas y que estuvieran atentos al funcionamiento del sistema escolar en sus municipalidades. Esta participación, aunque muy lejos de la descentralización municipal, constituía, sin embargo, un cambio significativo en relación con las prácticas anteriores. Después de visitar diez escuelas (aleatoriamente seleccionadas) en zonas rurales, urbanas y urbano-marginales, puedo señalar que las condiciones físicas de los planteles eran adecuadas en todas ellas (algo impresionante para cualquiera que haya visitado planteles escolares en zonas rurales y urbano-marginales en otros estados). Es claro que los presidentes municipales se habían involucrado mucho más en la educación pública básica y recibían presión de sus habitantes para mantener las escuelas en buenas condiciones.

El otro actor importante en este proceso era la dirigencia estatal del sindicato. Aun cuando se oponían a la regionalización,⁴⁶ no se or-

⁴⁵ *Op. cit.*

⁴⁶ Véase “Inconformidad de las delegaciones del SNTE afectadas por la sectorización del IEA”, *El Heraldo de Aguascalientes*, Aguascalientes, 30 de octubre de 1998, sección local, p. 8.

ganizaron para actuar en contra de ella. De cualquier forma, impidieron la formalización de esta nueva figura administrativa –el coordinador de zona– en la ley de educación del estado que en ese momento se encontraba en discusión:

La organización sindical es otro de los actores colectivos primordiales. Se manifestó en contra de lo que llamaban la “rezonificación”, pues contra-venía la propia organización política del sindicato; sin embargo, durante el proceso de implantación de la nueva organización no se presentó una oposición definida y manifiesta. La organización sindical dejó “hacer a la autoridad” y no fue sino hasta la discusión de la iniciativa de ley de educación estatal cuando tomó una actitud radical al impedir que en el texto legislativo apareciera la denominación “Zonas de Educación Básica”; argumentó que esto podría desestabilizar a otras entidades del país donde las condiciones fueran diferentes.⁴⁷

Aunque ni el sindicato ni los inspectores escolares simpatizaban con esta política, la regionalización se puso en práctica y las coordinaciones de zona se consolidaron como posiciones administrativas dentro del sistema educativo del estado. Después de un par de años, los mismos coordinadores de zona se convertirían en los más fervientes e importantes defensores del nuevo esquema; las coordinaciones de zona han demostrado su relevancia y efectividad al tratar asuntos administrativos y educativos. De hecho –de acuerdo con mi experiencia personal al entrevistar maestros y directores en las diferentes regiones del estado–, es claro que la gente en las escuelas encuentra que las coordinaciones son útiles y legítimas (aunque muchos de los supervisores escolares no comparten este punto de vista). También facilitan que el público solucione sus problemas de manera más rápida y oportuna, y han llevado a un mayor involucramiento de las autoridades estatales en el sistema escolar. Tomando en cuenta todo esto, el proceso de regionalización claramente puede ser calificado como exitoso.

Existen algunos problemas con el funcionamiento de las zonas escolares en el estado de Aguascalientes. Al observar el trabajo, y luego de entrevistar a ciertas personas en cuatro coordinaciones de zona (desde el coordinador hasta maestros y directores de escuela, en diez planteles), encontré divergencias muy amplias en la forma en que estaba funcionando la organización en las escuelas. Estas divergencias obedecen más a los diferentes estilos de gestión de los directivos en

⁴⁷ Zorrilla (1999), p. 369.

cada zona que a la cambiante naturaleza del trabajo cuando se trata con problemas en circunscripciones geográficas distintas. Fue sorprendente –y muy instructivo– encontrar que una zona completamente rural –Cosío– era la que más había incorporado innovaciones administrativas y pedagógicas. Esta zona escolar también tenía estándares educativos –en términos de resultados en exámenes externos– que sólo eran superados por los de la capital del estado.⁴⁸ También observé zonas en las que, claramente, la innovaciones se estaban llevando a cabo con lentitud y no había tantos esfuerzos por implementar las políticas del Instituto.

La estrategia de Álvarez Gutiérrez no era romper de tajo con la forma como se hacían las cosas en el sector educativo, sino cambiarlas por medio de sus propios líderes. Él y su equipo empleaban incentivos administrativos y creaban oportunidades educativas –principalmente por medio de la capacitación constante– para alentar a los maestros a adoptar nuevos métodos y prácticas. Esta estrategia resultó ser efectiva para influir en el trabajo cotidiano en las escuelas (especialmente los cambios en el sistema de supervisión y la creación del Sistema Permanente de Actualización Magisterial), pero claramente presentaba limitaciones serias cuando los líderes encargados de implementar y supervisar estos cambios carecían de interés o se resistían a ellos. En otras palabras, había algunos líderes que simplemente no cambiarían, aunque aún “simularían”. Es obvio que no podemos culpar de esto a la regionalización; simplemente, después de seis años todavía queda trabajo por hacer con los líderes.

El proceso político y los conflictos con el sindicato

La llegada de Jesús Álvarez Gutiérrez y un grupo de personas ajenas al sector educativo no fue bienvenida por el sindicato. Inmediatamente señalaron su desagrado por alguien que no provenía del magisterio y que no tenía conexión previa con el sector educativo del estado.

En ese momento, la situación era muy compleja porque la descentralización había cambiado las dinámicas de poder en el sistema educativo. Las dirigencias seccionales del sindicato (cada estado tiene al menos una sección sindical, aunque hay algunos que tienen dos; el Distrito

⁴⁸ Véase Instituto de Educación de Aguascalientes-Consejo Estatal Técnico de la Educación (1997), p. 10.

Federal tiene cuatro) estaban tratando de ocupar los nuevos espacios de poder que se estaban abriendo y se volvieron beligerantes en sus negociaciones con los gobiernos estatales. La dirigencia nacional del sindicato, por su parte, estaba tratando de mantener el control y de evitar que los dirigentes seccionales se volvieran demasiado independientes. Era un momento en que no había reglas establecidas sobre las relaciones entre las secciones sindicales y los gobiernos estatales. Los actores políticos en la educación pública básica en los estados no podían tener expectativas claras de qué es lo que ocurriría. Las palabras de Herminio Ventura, ex secretario general del SNTE en el estado de Aguascalientes, ilustran esta situación:

Antes del Acuerdo Nacional para la Descentralización de la Educación Básica, todo el mundo tenía miedo a la descentralización. El entonces Secretario General me preguntó a mí, que yo qué opinaba. Le dije: “Yo creo que si somos un gremio inteligente podemos sacarle ventaja a la situación ¿Por qué? Porque al patrón lo vamos a tener aquí en casa. Primero el burocratismo pues se simplifica, ya no hay que ir a México a arreglar todo, todos los problemas de salarios, de plazas, este, bueno, todo lo que se da en la educación. Y, por otro lado, si seguimos siendo un sindicato nacional, con un Comité Ejecutivo que aglutina todas las secciones del país, bueno, pues allá seguirán gestionando los aumentos salariales de la Federación, y nosotros aquí podemos sacar, localmente. Porque aquí ya es un patrón sustituto, podemos ya también pelear y presionar con el gobierno del estado para otras mejoras para el magisterio”. Eso fue lo que yo tenía en mente. Desgraciadamente cuando esto se presentó, a principios de este sexenio, yo siento había desconocimiento y falta de experiencia de las partes, tanto de la sindical como de la oficial. Entonces en vez de avanzar entramos en un conflicto, en un conflicto que dio como resultado un distanciamiento entre el gobierno del estado y el sindicato.⁴⁹

Ya el nuevo líder de la sección estatal del SNTE, Antonio Trinidad Cruz, había mostrado que iba a ser rudo en su trato con el gobierno estatal y que no temía iniciar un enfrentamiento. Ya había descalificado por “malos elementos que frenan la modernización educativa” o por ser gente que “ni es profesor ni conoce la problemática educativa”, a los dos anteriores directores de servicios educativos en la entidad.⁵⁰

Después de una recepción nada calurosa por parte del sindicato, en diciembre de 1992 las relaciones con Álvarez Gutiérrez empezaron

⁴⁹ Entrevista con Herminio Ventura, 13 de julio de 1998.

⁵⁰ Véase Zorrilla (1997), pp. 20-21.

a mejorar y ambas partes señalaron públicamente su confianza en que juntos podrían trabajar en beneficio de la educación y de los maestros en el estado.⁵¹ Sin embargo, un par de meses después la situación empezó a ponerse tensa. En un momento dado, el gobernador del estado tuvo que convertirse en mediador entre Jesús Álvarez y Antonio Trinidad puesto que la comunicación se había vuelto muy difícil. En marzo de 1993, cuando el secretario de Educación Pública viajó de la Ciudad de México para la presentación del programa estatal de educación, la situación se había deteriorado. Aunque habían sido formalmente invitados –y se esperaba su presencia puesto que ya habían firmado su acuerdo con el programa–, los líderes sindicales no asistirían a la presentación.

La situación parece ser completamente ilógica. Se puede explicar si notamos que, por primera vez, las dirigencias seccionales estaban negociando directamente con los gobiernos estatales, dejando de lado a la dirigencia nacional. En el caso de Aguascalientes, el director del Instituto de Educación había propuesto aumentar el calendario escolar a 200 días al año, mientras los maestros federales aumentaban a sólo 180. Cuando la dirigencia nacional notó que la sección de Aguascalientes había acordado esto, probablemente lo percibieron como una amenaza. No es difícil imaginar, entonces, que el líder seccional habría sido presionado para cambiar su posición; esto puede explicar, al menos parcialmente, la repentina beligerancia de la sección sindical.⁵²

El SNTE empezó a organizar marchas y protestas en contra de la insensibilidad y falta de conocimiento de las autoridades educativas y pidieron la renuncia de Jesús Álvarez al Instituto de Educación. Movilizaron maestros solicitando incrementos sustantivos en salarios y días de vacaciones, que claramente se encontraban más allá de cualquier cosa que el IEA o el gobierno del estado pudieran otorgar. También aprovecharon el descontento que produjo el que algunos de los

⁵¹ Véase “Desactivaron bomba entre el profesorado; zanjarán diferencias entre el profesorado”, *El Hidrocálido*, 4 de diciembre de 1992, sección local, p. 9.

⁵² Sin un recuento directo de los participantes en estos asuntos tan sensibles, la pregunta es: ¿cómo podría la dirigencia nacional ejercer presión sobre los líderes seccionales? Hay que considerar que las futuras carreras de los dirigentes seccionales en la política sindical dependen mucho de su relación con la dirigencia nacional, que maneja la mayor parte de los recursos financieros del sindicato y muchos de los contactos políticos más importantes en cada estado. La dirigencia nacional recibe prácticamente todas las cuotas de sus afiliados; las dirigencias seccionales reciben una porción muy pequeña de estos recursos. De acuerdo con Hermino Ventura, secretario general de la Sección 1 del SNTE en Aguascalientes, de 1994 a 1996, la dirigencia nacional les devuelve a ellos menos de 10 por ciento de las cuotas que reciben de los miembros del sindicato en el estado (que es un monto sustancial; 2 por ciento de los salarios de todos los trabajadores de la educación). Entrevista con Hermino Ventura, 13 de julio de 1998.

cambios afectarían el funcionamiento de la administración, especialmente en lo concerniente a demoras en los pagos –aun cuando se dieran anteriormente a la llegada de Álvarez Gutiérrez–. El SNTE llegó a promover un paro general de todas las escuelas del estado hasta que el problema se hubiera resuelto; claramente una acción ilegal, pero que dejaba poco margen de maniobra al IEA.⁵³

Para fortuna de Jesús Álvarez y su equipo, la situación explotó cerca del final de año escolar. Así entonces, el inicio de las vacaciones privó al sindicato de la medida de presión de cerrar las escuelas y le hizo mucho más difícil comunicarse, reunir y movilizar a los maestros. Sin embargo, el cambio de reglas y la falta de entendimiento entre las partes de esta negociación había desatado un conflicto que se vislumbraba difícil de detener.

¿Cómo hicieron Álvarez Gutiérrez y su equipo para resolver esta situación? La respuesta es que recibieron ayuda del gobernador, quien a su vez recibiría el apoyo del presidente Salinas de Gortari. Esta última intervención seguramente tendría mucho peso sobre la líder nacional del SNTE, Elba Esther Gordillo.⁵⁴ El siguiente extracto de una conversación con Jesús Álvarez es particularmente ilustrativo sobre la manera en que trataron este problema:

L.A.: Y a ustedes, ¿qué fue lo que les permitió sortear esta crisis?

J.A.: Pues yo creo que hubo varios factores ahí. Uno, que el gobernador tenía una extraordinaria relación con el presidente de la república, lo cual le permitió negociar adecuadamente con la líder nacional del SNTE. La otra es que también localmente tuvimos capacidad de negociación con el sindicato. Yo me di a la tarea de descubrir, de identificar a los líderes

⁵³ El gobierno del estado podía legalmente descontar la paga por los días que los trabajadores no asistieran a su trabajo o –después de varias ausencias– despedirlos; sin embargo, este tipo de respuestas podrían dar lugar a otra más beligerante y unificada del magisterio, lo que exacerbaría el conflicto.

⁵⁴ Para la dirigencia nacional del SNTE no era un buen prospecto dejar que el gobierno de Aguascalientes llevara a cabo tantos cambios, por el precedente que esto sentaba. Sin embargo, la situación para Gordillo en lo personal era diferente. El gobernador Granados contaba con todo el apoyo del presidente Salinas; aunque, de quererlo así, Gordillo seguramente podría salirse con la suya y tomar una posición dura en Aguascalientes, lo que tal vez conduciría a un distanciamiento en sus relaciones con Salinas. En estas circunstancias, sería menos probable que Salinas permitiera que ella mantuviera una fuerte influencia en los asuntos sindicales después de la terminación formal de su periodo como secretaria general del CEN del SNTE (algo que ha continuado haciendo). Además, Aguascalientes es poco importante en términos de número de agremiados (aproximadamente uno por ciento de todos los agremiados en el país), y ayudar al gobernador podría permitirle a Gordillo presentarse como una nueva clase de líder sindical que aboga por la innovación y las mejoras educativas. Así, de un obstáculo Gordillo pasaría a ser una aliada del gobernador en asuntos educativos.

magisteriales, los fui llamando de uno en uno y los fui metiendo al proyecto. De tal forma que ahora muchos de aquellos líderes están ya metidos y son de nuestros principales promotores dentro del proyecto educativo. Muchos de esos líderes eran bien intencionados; se estaban oponiendo a la reforma educativa porque no la entendían, porque pensaban que era más de lo mismo. Porque tenían muchos rezagos, mucha injusticia en cuestión de pagos de los maestros [...]⁵⁵

El sistema de evaluaciones externas

Las escuelas públicas mexicanas tradicionalmente no han tenido evaluaciones con base en exámenes externos, y si las tienen, normalmente no son como parte de una política estatal sino una decisión de los supervisores. El primer examen externo en México aplicado a amplios grupos de alumnos y cuyos resultados han sido publicados fue el que se llevó a cabo cuando Mario Aguilera Dorantes era delegado de la SEP en Aguascalientes. Como mencioné anteriormente, este estudio –basado en una muestra de la población escolar– probablemente condujo a la renuncia de Aguilera Dorantes como delegado.

Así entonces, es sorprendente que un grupo directivo nuevo –e inicialmente considerado ajeno al sector educativo del estado– tuviera el valor y la capacidad de establecer un sistema de evaluación en el estado, basado en exámenes externos. Es importante señalar que un elemento que pudo haber ayudado a esto fue la implementación en 1993 por parte del gobierno federal, de un sistema formal de evaluación empleado en un sistema de servicio civil para maestros.⁵⁶ La existencia de este precedente tal vez haría las cosas un poco menos difíciles al llevar a cabo innovaciones en esta materia en el IEA, pero claramente el sistema de evaluación de Aguascalientes era muy diferente: universal, público en sus resultados y no directamente ligado a recursos adicionales o a promociones.

⁵⁵ Entrevista con Álvarez, Gutiérrez y Zorrilla, 22 de junio de 1998.

⁵⁶ Este sistema se llama Carrera Magisterial y no se presentó como un sistema formal de evaluación, sino como un medio para el mejoramiento económico de los maestros. Consiste en el establecimiento de diferentes niveles de paga de acuerdo con los diferentes niveles de calificación profesional. Los maestros presentan exámenes sobre métodos pedagógicos, normas y asignaturas. También se les alienta a obtener grados superiores de educación y reciben una evaluación formal por parte de su supervisor inmediato. Finalmente, sus estudiantes presentan exámenes y los resultados son valorados para decidir la promoción a otra categoría. La razón por la que este sistema fue aceptado –y frecuentemente sólo tolerado– por los trabajadores de la educación y el sindicato es porque se presentó como algo opcional, con resultados confidenciales y con incentivos económicos sustanciales.

Cuando el nuevo equipo llegó al IEA consideraron muy importante diagnosticar el estado de la educación pública en la entidad para poder tratar con su problemática. Además del diagnóstico, elaborado en coordinación con el Centro de Estudios Educativos, decidieron que necesitaban valorar el aprendizaje de los estudiantes en la escuela por medio de exámenes externos. Los primeros exámenes fueron aplicados en 1993. El Instituto hizo un convenio con la Universidad Autónoma de Aguascalientes para replicar el estudio que habían llevado a cabo en 1983 para la delegación de la SEP. El resultado del estudio fue que no hubo mejora en relación con el examen original y –en algunos temas– que los estudiantes tenían estándares aun más bajos. En los años de 1994 y 1995 el Instituto llevó a cabo sus propias evaluaciones y exámenes en una muestra de escuelas en el estado.⁵⁷

Al final del ciclo escolar 1995-1996, el Consejo Estatal Técnico de la Educación (CETE) aplicó exámenes de contenidos académicos a todos los niños de sexto de primaria y primero de secundaria, así como a algunos alumnos de tercero, cuarto y quinto grados, y un examen de habilidades a todos los estudiantes que ingresaban a secundaria.⁵⁸

Los resultados de estos exámenes fueron presentados a la prensa y publicados. Durante los siguientes dos ciclos académicos (hasta el término de la gestión de Álvarez Gutiérrez), la Dirección de Desarrollo Educativo continuó elaborando y aplicando estos exámenes. Por lo tanto, Aguascalientes pasó de no tener un uso sistemático de exámenes externos a ser el primer estado en el país en desarrollar un sistema de evaluación basado en exámenes externos para toda la población de un determinado grado escolar (sexto de primaria y tercero de secundaria).

Lo primero que viene a la mente es preguntarse, ¿por qué ese cambio tan radical? ¿Qué era lo que las autoridades del Instituto de Educación esperaban de los exámenes y las evaluaciones que justificaran el hacer un esfuerzo sin precedente y de tal magnitud? Álvarez Gutiérrez y su equipo esperaban que la evaluación –combinada con la regionalización y los nuevos sistemas de actualización magisterial– llevaría a mejorar de manera directa, inmediata y observable los estándares educativos en la entidad. En palabras del propio Álvarez Gutiérrez:

Nosotros pensamos que con esos tres factores se iba a dar una mejoría en el rendimiento escolar y que íbamos a poderle presumir a la sociedad. Que si en una escala de cero a diez obtuvimos cifras reprobatorias el pri-

⁵⁷ Véase Zorrilla (1999), p. 376.

⁵⁸ *Ibid.*, pp. 377-378.

mer año, soñábamos que el segundo año íbamos a tener un seis. Yo me acuerdo que le dije a Margarita que un siete, y me dijo: “No, espérate, un seis”. Y lo que tuvimos fue un aumento de dos décimas. Entonces, nos hemos ido ubicando: los avances son muy pequeños cuando hablamos de esa cantidad de alumnos. Como cada vez incorporamos más alumnos –porque mejora la eficiencia terminal de la primaria o de la secundaria–, es muy difícil lograr al mismo tiempo incrementos en cobertura y que los promedios de esa cobertura ampliada mejoren. No puedes conseguir las dos cosas simultáneamente. Por lo menos no tanto como hubiéramos deseado.⁵⁹

Pero, ¿cómo habría de contribuir la evaluación al mejoramiento en los estándares educativos? La idea es que proveería información para prevenir y corregir problemas, desde las escuelas hasta la toma de decisiones en la dirección del Instituto. ¿Funcionó de esta manera? ¿Encontraron que la evaluación efectivamente tuvo un impacto y usan sus resultados?

De acuerdo con sus propias percepciones, la evaluación ha permitido dar información directa e individual sobre su desempeño a los maestros de escuela. Esta información, cuando es procesada, puede ser empleada en el Proyecto Escolar.⁶⁰ La información también permitió a las autoridades del Instituto y a su personal de supervisión comparar diferencias entre escuelas, maestros, zonas, etc. Así pues, serviría para entender dónde hay problemas. De hecho, Álvarez Gutiérrez y su equipo la usarían para poner a prueba hipótesis causales sobre el funcionamiento del sistema escolar;⁶¹ en otras palabras, para identificar los problemas y sus causas.

Pero para poder llevar a cabo todas estas cosas necesitarían un sistema de evaluación basado en información muy completa; no podrían hacer todas estas cosas con un monitoreo basado en una muestra de exámenes; necesitarían un censo de los resultados de todos los niños en un grado determinado (sexto de primaria y tercero de secundaria).

El equipo del CETE ligó los resultados de estas evaluaciones con el diseño de los contenidos de los programas de actualización magisterial; esto les permitió trabajar sobre las deficiencias que observaron. Por

ejemplo: los resultados en Historia en las primarias fueron sumamente decepcionantes el primer año de las evaluaciones (más aún que en Matemáticas y en Español, que tradicionalmente han sido consideradas las materias más difíciles en primaria). Esto llevó a la gente que trabajaba en los programas de actualización a buscar métodos innovadores para enseñar Historia en las escuelas primarias y promoverlos en los seminarios de actualización. Los resultados, en este caso, sí mostraron una mejoría importante de un año al otro.⁶²

La evaluación también tenía efecto sobre el sistema educativo, en términos de señalar incentivos y sanciones sociales para los educadores. Al finalizar el año escolar, los padres recibían un reporte con las calificaciones que los maestros habían dado a los niños y también con los resultados de los exámenes estatales. Así, si existía una disparidad importante la podían observar de inmediato y ejercer alguna presión sobre maestros y directores. Para Álvarez Gutiérrez esto iba de acuerdo con tener una educación que rindiera cuentas a la sociedad. Estas evaluaciones no sólo tenían un efecto en los maestros sino también en los inspectores (y coordinadores). En palabras de Margarita Zorrilla:

Si les pega. Tú ves a los supervisores, a los que crees que no les importa; lo primero que hacen –al recibir el listado de las setecientas escuelas o de los ochocientos grupos– es identificar en qué posición quedó cada una de sus escuelas. Y ellos sí tienen respuestas, ellos sí saben, los que están ahí adentro sí saben por qué están así.⁶³

De hecho, esta combinación de información individualizada, el conocimiento que estos actores tienen sobre las causas de sus problemas y la presión de las sanciones sociales pueden convertirse en mecanismos poderosos para el cambio organizacional. Pueden ayudar a romper una cultura de simulación e indulgencia, con frecuencia encontrada en la educación pública básica en México, para convertirla gradualmente en una cultura de desempeño.⁶⁴

⁶² Los puntajes del examen en la sección de Historia pasaron 4.13 a 5.25 (en una escala de diez) en el ciclo 1996-1997 en relación con el ciclo escolar 1995-1996; sin embargo, los resultados en matemáticas bajaron casi tres décimas. Es probable que esto se deba a que los maestros concentraron más su atención en Historia y esto dio lugar a un decremento en el tiempo o energía que se dedicó a Matemáticas. Véase Instituto de Educación de Aguascalientes (1997), p. 4.

⁶³ Entrevista con Álvarez, González y Zorrilla, 22 de junio de 1998.

⁶⁴ Por supuesto, también puede dar lugar a llevar formas de simulación más refinadas y a otro tipo de distorsiones del comportamiento; pero mientras más cercana es la simulación a nuestros objetivos mejor estaremos. A final de cuentas, si la simulación se acerca mucho a lo auténtico, ¿cómo podemos hacer la distinción? Más aún, ¿deberíamos preocuparnos por ello?

⁵⁹ Entrevista con Álvarez, González y Zorrilla, 22 de junio de 1998.

⁶⁰ Lo cual fue fomentado constantemente por el CETE.

⁶¹ La clase de hipótesis que pondrían a prueba sería algo así como: si los niños en las ciudades realmente tienen estándares educativos más altos que los de las zonas rurales; si las condiciones socioeconómicas de un área determinan casi completamente los estándares que los niños alcanzan, o si existe una influencia sustancial de los maestros. Estos análisis ayudaron también a romper con algunos mitos y visiones prevalecientes en relación con la educación (como la falta de efecto de los maestros en los estándares educativos en zonas pobres).

Pero, ¿cómo se implementó este cambio? La respuesta es: gradualmente. El equipo del IEA empezó haciendo muestras después de que ya existía un sistema de evaluación de carrera magisterial en el estado. Así entonces, la gente empezó a acostumbrarse a los exámenes y pudieron darse cuenta de que no eran una amenaza. Cuando las cosas empezaron a tranquilizarse en relación con el sindicato, y la regionalización estaba ya bien establecida, el director del Instituto de Educación estaba en su mejor momento para efectuar cambios.⁶⁵ En ese momento, sin muchos anuncios, prepararon la aplicación de los exámenes en todo el estado –en horario regular de trabajo y con un intercambio de maestros dentro de las zonas–, y a los pocos días se arriesgaron a publicar los resultados. ¿Causó esto un levantamiento o un conflicto con el sindicato? De hecho, nada de esto ocurrió; tal vez la gente estaba preparada para aceptar la dolorosa situación de la educación. En palabras de Jesús Álvarez:

Nos atrevimos a dar a conocer los resultados de la evaluación que se hizo en 1995, donde corrimos otra vez riegos. Tuvimos que dárselos a conocer a la sociedad. ¿Como van a reaccionar los maestros? [...] Los dimos a conocer, y los maestros se quedaron sin posibilidad de respuesta porque la sociedad estaba consciente de que ésa era la realidad educativa de sus hijos. Entonces, los maestros no pudieron reaccionar diciendo que había sido falsa la evaluación o que había sido para evidenciarlos. Simplemente, ésa era la realidad, y así lo reconoció el líder de la sección sindical en ese momento. Lo único que él añadió es que esta triste realidad no puede ser atribuida únicamente a los maestros. Y nosotros dijimos, efectivamente, hemos fallado todos. En conjunto. Todos los que tenemos algo que ver con la educación hemos fallado.⁶⁶

Las razones del éxito; algunas lecciones y reflexiones sobre la reforma educativa en Aguascalientes

Quedan aún muchos retos pendientes en el sistema educativo de Aguascalientes, como es lograr mejoras más significativas en los están-

⁶⁵ Además de la consolidación de la regionalización, existía un nuevo liderazgo en la sección sindical. El nuevo secretario general, Herminio Ventura, encontró que era posible avanzar más los intereses de los trabajadores teniendo un diálogo constructivo con las autoridades del Instituto. Más aún, él mismo se convertiría en abogado de los cambios que trajeran mejoras a la educación, siempre y cuando no implicaran el cierre de las escuelas normales y hubiera una mejora en salarios y prestaciones. Entrevista con Herminio Ventura, 13 de julio de 1998.

⁶⁶ Entrevista con Álvarez, González y Zorrilla, 22 de junio de 1998.

dares académicos, que todavía dejan mucho qué desear, tal como el mismo Álvarez Gutiérrez reconoce en el párrafo anterior. Esto es, un proceso en el que difícilmente se obtienen resultados espectaculares inmediatos; el cambio es acumulativo y depende mucho del estado inicial en que se encuentra el sistema; lo importante es empezar a avanzar de manera clara y constante en este renglón. Durante este sexenio, también hubo cambios que no se pudieron llevar a cabo, como la reestructuración del sistema de educación normal y la ampliación del horario de clases en preescolar. Estas medidas encontraron una fuerte oposición en el gremio magisterial.

Sin embargo, a pesar de que todavía existen deficiencias en el sistema educativo del estado, podemos considerar que las reformas en la gestión de Álvarez Gutiérrez en el IEA fueron sumamente exitosas, si tomamos en cuenta los precedentes en el estado de Aguascalientes y en el sistema educativo mexicano. Los indicadores educativos escolares fueron hacia arriba en términos de escolaridad promedio y de eficiencia terminal. Al mismo tiempo, se puso en operación un sistema de evaluación con base en exámenes externos que permite tener una idea más clara de la calidad y el estado de la educación pública básica en el estado. Los resultados de estos exámenes, si bien no son motivo de júbilo, sí muestran el esfuerzo educativo durante este periodo: aun cuando se aumentó la cobertura educativa y se llevó a cabo toda una serie de cambios administrativos, los resultados en estos exámenes no sufrieron deterioro y mostraron una moderada tendencia a la alza. Esto es significativo porque implica un doble esfuerzo para el sistema educativo: aumentar la atención y al mismo tiempo mantener y mejorar los estándares educativos.

Igualmente importante es que las reformas que se llevaron a cabo sientan las bases para una administración más eficiente y ordenada de los servicios educativos. Con la regionalización, es posible tener una administración más cercana a los problemas y un mayor control sobre la supervisión escolar. Las mejoras en el sistema de actualización para el magisterio indudablemente fueron bien aceptadas y de utilidad para los maestros, lo cual ha permitido llevar a cabo innovaciones y dinamizar la función docente. El sistema de evaluación permite conocer mejor el estado de la educación en las distintas zonas y escuelas del estado. Todos estos factores, cuando se combinan con una administración basada en una supervisión directa y personalizada de los resultados pero con libertad en materia de procesos –como la que Álvarez Gutiérrez y su equipo pusieron en práctica–, pueden conducir a un proceso de mejoras en el funcionamiento de la organización.

Evidentemente, Álvarez Gutiérrez no pudo erradicar la simulación de las prácticas del sistema escolar en Aguascalientes. Sin embargo, sí fue capaz de encauzarla para lograr un mejor desempeño del sistema educativo. Tal vez hacerlo simular que no dormía haya sido una buena manera de empezar a despertar al sistema educativo del estado.

Pero, ¿son permanentes estos cambios? ¿Qué pasa si cambian las personas o el estilo de gestión?⁶⁷ Es claro que la regionalización, la existencia de sistemas de evaluación que permiten comparar información, y la facilidad de archivar y tener acceso a toda la información de los expedientes escolares por medio de una clave única, pueden ser de mucha utilidad a futuros administradores. Sin embargo, hay que recordar que el sistema educativo es una organización altamente politizada y que las negociaciones entre los actores pueden dar lugar a cambios importantes en la forma en que se ponen en operación estos programas. Así, los cambios también pueden quedar sin efecto o ser incluso pervertidos. Es claro que las instituciones cuentan, pero también las personas.⁶⁸ En el caso de Aguascalientes hay elementos como el estilo de gestión de Álvarez Gutiérrez y su equipo, que tienen una importancia clave en los resultados que lograron.

¿Cuáles son, entonces, los elementos que permitieron a este grupo directivo lograr en pocos años estos cambios sin precedentes en el sistema escolar de Aguascalientes? Primero que nada, es importante señalar que las condiciones externas eran favorables para el cambio en esta coyuntura. El establecimiento de la descentralización generó oportunidades de cambio que no habían existido nunca en el estado. Además, la excelente relación del gobernador Otto Granados con el presidente Salinas y sus buenas relaciones con otros funcionarios federales facilitarían las cosas. El estado de Aguascalientes tenía una base demográfica estable (lo que significa que no se tenían que abrir muchas escuelas cada año) y un ambiente político-social relativamente estable que permitiría al gobernador concentrarse en la educación

⁶⁷ Del equipo original a cargo de las reformas en el IEA en este momento sólo queda Pilar González. Tanto Jesús Álvarez como Margarita Zorrilla dejaron el Instituto con el cambio de gobierno (y de partido) en Aguascalientes en 1999.

⁶⁸ Esta discusión sobre qué es lo que incide más, si las instituciones o el liderazgo, es sintomática de la diferencia de dos campos de conocimiento relacionados con esta problemática. Por un lado la corriente de la administración pública tradicional hace énfasis en instituciones y procesos organizacionales y, por el otro, la corriente contemporánea de la gestión pública pone su atención en el papel del liderazgo y en las técnicas de gestión. Para un discusión de estos asuntos véase Mark Moore (1995) y Lawrence Lynn (1996).

como una de sus prioridades.⁶⁹ Hay que añadir que el gobernador en sí era muy receptivo en cuanto a trabajar en la educación pública, por su experiencia en el campo.

Pero aun con estas condiciones favorables, el reto era formidable si tomamos en cuenta las inercias organizacionales así como la probable oposición del SNTE y los inspectores escolares. Tenía que haber existido algo en su gestión que les ayudara a romper con estos obstáculos.

En primer lugar, es relevante señalar que este grupo tenía una buena idea de lo que quería lograr, pero no estaba comprometido con una manera específica de hacerlo. Era muy flexible para poner a prueba sus ideas; para “encontrar el camino”. Esto es sumamente importante puesto que inició procesos antes de tener una idea completa de cómo llevarlos a cabo y medir todas las respuestas probables. Si hubiera efectuado este tipo de análisis más exhaustivo, probablemente no habría intentado llevar a cabo innovaciones tan ambiciosas. Cuando le pregunté a Margarita Zorrilla qué fue lo que le permitió implementar todos estos cambios, su respuesta fue: “La ingenuidad; si verdaderamente hubiéramos sabido en lo que nos estábamos metiendo, probablemente no lo hubiéramos hecho”.

Es importante ver en esto el hecho de que siempre persiguieron reformas claras y prácticas. Desde el principio estaban listos a señalar acciones específicas y formas de evaluar si estaban siendo exitosos sus esfuerzos. De hecho, eran ingenuos en un aspecto, pero sus juicios eran bastante refinados en otros: fueron sumamente sensibles y cuidadosos en detectar quiénes eran los actores cuya cooperación necesitaban y encontrar maneras de involucrarlos en el cambio. Así, creían en la posibilidad de cambiar a la gente, pero también en la necesidad de emplear presión política e incentivos administrativos para hacer que las cosas funcionaran.

El hecho de que Álvarez Gutiérrez y los miembros más cercanos de su equipo no provinieran del Instituto y tuvieran grados universitarios fue también importante. Podían ver problemas que muchos maestros ya no consideraban como tales; simplemente la manera en que se espera que las cosas funcionen. Así, Álvarez Gutiérrez y su equipo podían imaginarse un tipo distinto de organización y también tenían –en especial Zorrilla– un conocimiento sustantivo de los problemas

⁶⁹ Si Aguascalientes hubiera sido un estado mucho más conflictivo, la agenda del gobernador no se podría haber concentrado en la educación –que es una preocupación de largo plazo–. Probablemente habría tenido que concentrarse en asuntos como la seguridad, que en este caso no fue una preocupación fundamental.

educativos. Sin embargo, como ajenos a la burocracia del sector educativo en el estado, no conocían las formas de operar de la gente y no contaban con legitimidad entre los maestros para proponer cambios de importancia. Por lo tanto, la estrategia de incluir a los líderes magisteriales y venderles (o cooptarlos en) la reforma era –aunque arriesgada– apropiada para contrarrestar sus propias debilidades. Podríamos ver esto como una estrategia de tipo adaptativo como lo menciona Berman, sólo que el equipo del IEA insistió constantemente en lograr un cambio sustantivo por parte de los actores. Sin duda, la habilidad personal de Álvarez Gutiérrez para negociar estos cambios fue sumamente importante en el logro de estas reformas.

La flexibilidad de este grupo directivo también les dio capacidad para aprender sobre el sistema educativo del estado. Entendían muy bien su condición de “extranjeros”, pero confiaban en el mapa de caminos que habían diseñado para la educación. Ahora necesitaban conocer con detalle las condiciones del terreno y reclutar a un grupo de personas que los ayudara a construir los caminos, aun si algunas desviaciones resultaran ser necesarias. Las reuniones de Jesús Álvarez con los maestros en todo el estado le permitieron identificar a la gente relevante, así como sus conexiones y motivaciones. Él era el encargado de reclutar. El diagnóstico del Consejo Estatal Técnico de la Educación, las reuniones constantes de este equipo con los supervisores en los seminarios de actualización y las visitas de Álvarez Gutiérrez a todas las escuelas, les permitieron conocer las condiciones de la educación y las formas en que funciona el sistema educativo (o, más frecuentemente, no funciona) en las diferentes regiones del estado. Este conocimiento y sensibilidad les permitió cambiar de ser extraños a convertirse en los líderes del sistema educativo del estado.

Álvarez y Zorrilla compartían una filosofía de cambio en relación con la gente de la organización. Consideraban que podían convertirse en mejores servidores públicos, si se les daba la oportunidad: esto implicaba capacitación y responsabilidad. Las tareas fueron definidas luego de una combinación de análisis técnico y consulta social, y una vez definidas, se explicaba a la gente las razones de los cambios, pero sobre todo se les hacía responsables de realizarlos. Álvarez Gutiérrez le explicaba a la gente qué era lo que necesitaba de ellos, pero no les decía cómo hacerlo. En sus propias palabras, eso los obligaría a asumir responsabilidad, algo casi ausente de muchas áreas del sistema educativo:

Yo los he hecho sentir que si ellos me están pidiendo algo es su responsabilidad, ya meditaron lo que me pidieron, y yo se los voy a autorizar. Si hay algún error en esa solicitud, y es atribuible a ellos, son responsables del fracaso y se van. Porque para los maestros lo más sencillo es no tomar decisiones: te mandan hacia arriba la sugerencia, la solicitud. Y es el de arriba el que les dice sí o no. Por ejemplo, el director de una escuela: si los padres de familia le piden algo, entonces él se lo pide al supervisor, y el supervisor al Instituto. Entonces, si el Instituto les dice que sí, muy bien, todos felices, la cadena feliz. Si el Instituto les dice que no, entonces, allá el supervisor dice: “Ya ven cómo es el Instituto, nunca autoriza nada”. Y el director les dice a los padres de familia: “Ya ven, ya ven qué les digo, ya ven que el Instituto no funciona, yo sí los comprendo, pero el Instituto no”. Y nadie se hace responsable de nada, pues finalmente hay un monstruo allí llamado Instituto que es el culpable de todas las cosas. Entonces, no, mi idea era irles regresando autoridad a cada uno de estos niveles.⁷⁰

Entonces, una parte importante del éxito de esta gestión tiene que ver con devolver autoridad a la gente y hacerla rendir cuentas por dicha responsabilidad. Esto implica que a cada persona se le puede hacer responsable de sus acciones. El énfasis se puso en los resultados que se alcanzaban, y la gente recibía apoyo y recursos para que se pudieran comprometer con esos resultados. Ésta es una manera de romper con la actitud burocrática y de empezar a desarrollar una cultura de desempeño. En otras palabras, de despertar a la organización.

Este cambio en la cultura organizacional era mucho más probable por el uso de mecanismos de supervisión directa: los coordinadores de zona supervisarían a los supervisores; Álvarez Gutiérrez y el Consejo Estatal Técnico de la Educación revisarían directamente el trabajo de cada coordinador. El uso de reuniones públicas para analizar los resultados dio lugar a un incentivo adicional: la competencia y la presión de grupo. El uso de información individual en las evaluaciones y el promover su vinculación con el proyecto escolar llevó a la gente a pensar en las causas de los problemas y en mecanismos para solucionarlos.

Álvarez Gutiérrez y su equipo partieron de una situación muy especial en la que tuvieron oportunidad de formar una institución que, si bien arrastraba con muchas prácticas nocivas del pasado, era sumamente joven (y, por tanto, más maleable) en otros aspectos. Hay que recordar que el IEA fue formalmente creado sólo unos meses antes de la llegada de este grupo. Qué tanto el IEA era una organización nueva

⁷⁰ Entrevista con Jesús Álvarez Gutiérrez, 16 de julio de 1998.

y qué tanto una organización ya establecida, resulta complicado de discernir. Por un lado, las prácticas de la base de la organización educativa ya estaban firmemente establecidas y formaban una cultura organizacional difícil de alterar; por otro lado, había la oportunidad de cambiar radicalmente los sistemas de gestión de la autoridad central y, por este medio, de incidir de alguna manera en la práctica cotidiana del sistema escolar. La existencia de una nueva organización formal proveía el reto y la oportunidad de presentar de una manera distinta la gestión del sistema educativo del estado; de desarrollar prácticas y tener una nueva presencia ante la sociedad. En palabras de Álvarez Gutiérrez, esto podría ser el logro más importante de su gestión:

Voy a resumir todo esto en lo que se ha llamado el logro más grande de este gobierno: institucionalizar al Instituto de Educación de Aguascalientes; crear la figura de la autoridad educativa estatal. Es un logro superior al de meter computadoras en las escuelas. Es el de crear esa figura cuando en Aguascalientes no existía [...] Ahora el Instituto de Educación de Aguascalientes tiene un respeto, un prestigio en Aguascalientes y, pues, finalmente, creo que ése puede ser uno de los logros más importantes.

A partir de eso, consigues autoridad moral sobre la sociedad. Ganó credibilidad el Instituto de Educación y por tanto cuando habla es escuchado.⁷¹

Referencias bibliográficas

- Álvarez, Leonardo (1991), *Elementos para la descentralización de la educación pública básica en México*, tesis de licenciatura, México, El Colegio de México.
- Berman, Paul (1980), "Thinking about Programmed and Adaptive Implementation: Matching Strategies to Situations", en Helen Ingram y Dean Mann (eds.), *Why Policies Succeed or Fail*, Beverly Hills, Sage Publications, pp. 205-227.
- Delegación Regional SEP y Universidad Autónoma de Aguascalientes (1990), *La educación básica en Aguascalientes, 198*, México, Conalite.
- Granados, Otto (1997), *Educación: los avances y los desafíos*, Aguascalientes, IEA.
- Instituto de Educación de Aguascalientes (1994), *La educación en Aguascalientes: un diagnóstico*, Aguascalientes.

- Instituto de Educación de Aguascalientes-Consejo Estatal Técnico de Educación (1997), *Indicador de aprovechamiento escolar, Ciclo escolar 96-97*, Aguascalientes, agosto.
- Lindblom, Charles (1992), "La ciencia de salir del paso", en Luis Aguilar Villanueva (ed.), *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Lynn, Lawrence (1996), *Public Management as Art, Science and Profession*, Chathan, Chathan House Publishers.
- Moore, Mark (1987), *Creating Public Value: Strategic Management in Government*, Cambridge, Harvard.
- Prawda, Juan (1987), *Teoría y praxis de la planeación educativa en México*, México, Grijalbo.
- Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky (1973), *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland*, Berkeley, University of California Press.
- SEP (1982), *Memoria de labores 1976/1982; I Política educativa*, México.
- Simon, Herbert (1973), "The Structure of Ill-Structured Problems", *Artificial Intelligence*, núm. 4, pp. 181-201.
- Wildavsky, Aaron (1987), *Speaking Truth to Power*, 2a. ed., Transaction Publishers.
- Zorrilla, Margarita (1999), "Descentralización e innovación educativa en Aguascalientes, 1992-1998: de un modelo armado a un modelo para armar", en María del Carmen Pardo (coord.), *Federalización e innovación educativa en México*, México, El Colegio de México.
- (1997), *De un modelo armado a un modelo para armar: génesis y desarrollo de innovaciones en el sistema educativo de Aguascalientes, 1992-1997. Una mirada desde dentro del proceso de innovación*, versión preliminar, Aguascalientes.

⁷¹ *Ibid.*

Gestión y organización

El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Una aproximación teórica

Miguel Ángel Vértiz Galván*

Para comprender la naturaleza propia de los trámites administrativos y las condiciones que potencializan la corrupción en ellos, es preciso definir el marco general de instituciones que enmarcan su surgimiento e implementación, partiendo del hecho de que los trámites administrativos son regulaciones del Estado. Con ello será posible obtener una definición de corrupción administrativa que brinde, de manera operativa, la base para analizar las fuentes institucionales del fenómeno, a fin de desarrollar un estudio de la corrupción que permita inferir las condiciones que potencializan su aparición.

El Estado y las instituciones

El Estado, desde una perspectiva pluralista, es una arena de negociación neutral donde los diversos actores y grupos pugnan por introducir sus intereses en las políticas públicas (Garson, 1996, pp. 63-22). Desde la perspectiva neoinstitucional, el Estado lleva a la conformación no sólo de instituciones que regulan la interacción de los diferentes actores en la sociedad, sino también de las organizaciones gubernamentales y privadas, las cuales no pueden verse con una actuación neutral, sino que ellas y los individuos que las integran interactúan

* Profesor del Departamento de Economía de la UAM-Azcapotzalco, tel.: 5533-0132, fax: 5533-0133.

Artículo recibido: 07/1999. Artículo aceptado: 10/1999.

con el resto de la sociedad con base en intereses propios y de percepciones autónomas, formadas desde el seno de estas organizaciones y sobre su propia actuación. El Estado, por tanto, debe ser visto como un actor autónomo (Skocpol, 1985, pp. 1-37), donde las organizaciones y los actores de la sociedad presionan de diferentes maneras a las organizaciones del Estado para introducir sus demandas en las acciones del gobierno, por lo que es fácil inferir que las demandas de aquellos actores más fuertes y mejor organizados sean las que más tomen en cuenta los decisores gubernamentales que, aunque responden a sus propios intereses y concepciones de la realidad social, siempre otorgan prerrogativas a las demandas más fuertes.

Debe también señalarse que las organizaciones del Estado no son homogéneas, ni en sus funciones ni en la magnitud y forma en que pueden afectar al resto de la sociedad. Se deben identificar tres tipos de organizaciones del gobierno que interactúan entre ellas mismas y con las organizaciones no gubernamentales, particulares de un Estado con diseño institucional formal de tipo democrático,¹ de acuerdo con su tipo de injerencia en la sociedad; éstas son: las legislativas, las judiciales y las administrativas.

Para el caso de los trámites administrativos, por la forma en que se gestan e implementan, las relaciones que resultan relevantes son las que se establecen entre las organizaciones legislativas y las administrativas.

Particularmente, las relaciones entre las diferentes organizaciones de la sociedad se configuran en esquemas formales de agente-principal, consecuencia básicamente del diseño en la división de funciones que cada organización desempeña en específico y de su conexión con las demás; sin embargo, estas relaciones, aunque definidas en términos de las organizaciones, se establecen *de facto* entre sus miembros (Przeworski, 1997, pp. 113-147).

Dentro de estas relaciones, resulta importante el tipo de racionalidad de los actores que toman las decisiones en cada tipo de organización. En general, las organizaciones legislativas, como el Congreso, están formadas por actores con una racionalidad definida a partir de criterios electorales. Por otro lado, las organizaciones administrativas están formadas por grupos de burócratas, quienes actuarán, por lo general, con una racionalidad más técnica (Behn, 1986, pp. 33-59).

¹ El diseño institucional formal de tipo democrático no implica, necesariamente, la existencia de una democracia plena, independientemente de lo que se entienda por ésta, ya que el grado de la misma dependerá del total de las instituciones formales e informales del conjunto de la sociedad y no sólo de las que constituyen el arreglo de los poderes del Estado.

En consecuencia, las relaciones entre las organizaciones legislativas y las administrativas son entre políticos y burócratas.

Los trámites administrativos como instituciones

Las instituciones son el producto de la interacción de las organizaciones que, en busca de una oportunidad, utilizan sus recursos para orientar el cambio institucional, el cual siempre es incremental (North, 1995, pp. 37-52). En principio, los trámites administrativos son instituciones, ya que se refieren a reglas que enmarcan las actividades que el Estado considera necesario regular, de acuerdo con las percepciones de sus organizaciones, que generalmente son negociadas con las de la sociedad.

El origen de todo trámite administrativo, en cuanto a regulación, se da en las organizaciones legislativas a través de la emisión formal de la norma que regula alguna actividad o faculta a una organización para regularla. El proceso que da origen a este tipo particular de instituciones está en la interacción entre las manifestaciones de diferentes grupos y organizaciones de la sociedad sobre las necesidades que ellos perciben o el interés que tienen por regular a los individuos en diversas actividades, y los intereses de los miembros de las organizaciones legislativas, vinculados unos con otros a través de los mecanismos políticos de la sociedad. Es por ello que el propio proceso legislativo y las instituciones que lo enmarcan validan los trámites administrativos como instituciones y determinan las restricciones de cada actor así como los costos de transacción que se generan.

Por otro lado, la implementación del trámite queda a cargo de las organizaciones administrativas, con lo que la interacción final entre los individuos afectados en el desempeño de las actividades reguladas y las organizaciones gubernamentales queda definida por sus miembros, los cuales tendrán una interpretación de la aplicación en la que se incluye el impacto de las fuerzas políticas (Bates, 1998, pp. 221-256) y por tanto de las oportunidades que se pueden aprovechar de esa institución que no obedece a la lógica de creación del trámite; por el contrario, para los miembros de las organizaciones administrativas lo relevante es la lógica que la aplicación de la norma implica en la relación entre ellos y los regulados.

En toda regulación existirán consecuencias distributivas (Baron, 1995, pp. 10-63), por lo que los actores regulados tienen incentivos

para negociar la regulación de acuerdo con sus intereses, y los reguladores a su vez se pueden beneficiar de algún arreglo (Przerworski, 1997, pp. 113-147) derivado del espacio de discrecionalidad que la propia norma les otorga (March y Olsen, 1997, pp. 9-40), creando un mercado en el que los individuos negocian el grado de aplicación de la misma (Crozier, 1974, p. 127); esta potencial circunstancia, que deriva de la naturaleza misma del trámite administrativo, es la condición inherente de la corrupción.

La permanencia de dicho mercado se perpetúa porque en la relación agente-principal entre las organizaciones legislativas y administrativas no pueden observarse directamente todas las acciones debido a la ineludible flexibilidad de la regulación que pueda permitir la adecuación a todas las contingencias posibles, donde el "problema del principal es la dificultad de proveer incentivos y obtener información, cuando el resultado depende de las acciones conjuntas de múltiples agentes" (Przerworski, 1997, pp. 113-147).

En toda relación agente-principal existe limitación de la información para el principal sobre lo que el agente realiza, por lo que no son evitables las acciones oportunistas de los agentes, ya que este tipo de acciones aparecen cuando además de la limitación de información también existe la posibilidad de que el agente distorsione u oculte (Williamson, 1986, pp. 171-202), haciendo que el oportunismo se vuelva una importante fuente de incertidumbre para las relaciones entre las organizaciones que supervisan y las que implementan el trámite administrativo, generando al agente un espacio de discrecionalidad en el que pueden manipular la información relevante para otros, y con ello una fuente de incertidumbre (Crozier *et al.*, 1990, pp. 54-105).

Naturaleza de la corrupción en los trámites administrativos

La corrupción es resultado de la forma en que es diseñada la relación entre las organizaciones del Estado y los espacios de incertidumbre que los actores que implementan obtienen a partir del propio diseño de las reglas, tanto del trámite como del proceso de implementación. En este marco de reglas, lo que potencializa las acciones corruptas es el grado de control y manipulación de la información que los miembros de las organizaciones que implementan pueden lograr, y el grado de incertidumbre que para el regulado representa el trámite asociado al costo adicional de la propia regulación.

El oportunismo que caracteriza a la corrupción se desprende de la naturaleza de la relación entre los participantes del acto corrupto. De las diversas definiciones de corrupción, la perspectiva de mercado resulta la más operativa (Lee, 1981, pp. 2-4); en ésta "la corrupción supone un análisis costo-beneficio: el funcionario determina el precio de su servicio con base en la demanda, es decir, si hay gran demanda por transgredir la norma, el precio de la transgresión podría ser más alto que el costo que tendría que pagar el funcionario por ella, *la sanción*"² (Mosqueira, 1995, p. 107). Si el cumplimiento de la norma es costoso, el funcionario puede ejercer su discrecionalidad de manera arbitraria, aplicando la norma a unos y a otros no (Mosqueira, 1995, p. 123). *Definida, por tanto, la corrupción como el intercambio de la disminución de un costo, real o artificialmente creado, en la que intermedia el soborno* (Vértiz, 1999, p. 19), el análisis de la corrupción debe centrarse en los costos y beneficios de los participantes que hacen posible la existencia de este mercado. Con una perspectiva así, se deben entender las estrategias de los participantes, las evaluaciones que realizan a cada acto (corruptos o no), como alternativas de acción, y en la comprensión de los incentivos que tienen para participar en un mercado de este tipo, la estrategia para su abatimiento será modificar los costos y beneficios de cada acción en la búsqueda por reorientar sus estrategias y evitar que se incurra en actos corruptos.

Además, la corrupción es también una cuestión de grado; puede ser referida para una transacción aislada entre dos individuos, o ser más organizada (López, 1998, pp. 169-184) y participar, en complicidad, un amplio número de actores en una serie de intercambios de espacios de discrecionalidad por sobornos. En este último caso, el análisis debe centrarse en la estrategia conjunta que el grupo de funcionarios lleva a cabo para obtener el beneficio del soborno, agregando las estrategias que particularmente realizan entre ellos para fortalecer su coalición y las que pueden realizar para afectar la estrategia del contrario de tal forma que lo orienten hacia el resultado que más les beneficie.

² Las cursivas son mías.

La hipótesis del equilibrio de Nash

Los que intervienen en la relación del trámite hacen su cálculo estratégico con referencia a las restricciones que las propias instituciones generan, en la búsqueda de maximizar su beneficio.³

Existen dos grandes grupos de estrategias que pueden seguir los actores: la corrupta y la no corrupta. En este sentido, la estrategia del individuo que es regulado implica la elección de una acción individualizada, ya que su interacción con las organizaciones administrativas del Estado se da de manera privada, siempre que se reconozca que la relación se establece con los miembros de la organización y no con la organización en sí. Por otra parte, la estrategia de los actores dentro de las organizaciones administrativas del Estado es la elección de una acción organizada, ya que la acción particular de cada uno de los miembros se realiza a través de una parte del proceso de la relación con el individuo regulado, lo cual implica que una estrategia pensada en términos de oportunismo, en la cual cada uno entra a la relación con el espacio de discrecionalidad que posee, supone un acuerdo entre ellos y por tanto una estrategia conjunta en la relación con el regulado.

Para que se presente una solución de corrupción en la interacción de los actores, ésta debe ser la mejor estrategia para ambos, sea cual fuere la fuente de los incentivos que para cada uno define su estructura de beneficios. La corrupción, entonces, puede ser entendida como un equilibrio de Nash,⁴ donde participan dos actores: 1) el regulado (ciudadano en adelante), y quien realiza el trámite administrativo y en presencia de corrupción, encuentra como mejor estrategia el ofrecer y pagar un soborno por la obtención de un acto administrativo determinado, independientemente de que quien otorga el trámite sea o no corrupto; 2) el regulador (funcionario en adelante), para quien su mejor estrategia en presencia de corrupción es recibir un soborno, independientemente de que el solicitante del trámite cumpla o no con los requisitos para obtenerlo. Si ambos jugadores se encuentran con tal estrategia, el soborno se realizará, ya que el juego tiene un equilibrio de Nash (Manion, 1996, pp. 167-195).

³ Beneficios que incluyen la valoración de la honestidad y cualquier otro valor que el individuo interiorice social o subjetivamente.

⁴ Se entiende por equilibrio de Nash la definición estricta en teoría de juegos; esto es, aquel equilibrio donde todos los jugadores tienen una estrategia dominante independientemente de lo que los demás hagan.

La hipótesis es la siguiente:

Los participantes en el juego de la corrupción planteado tienen incentivos para permanecer en un equilibrio de Nash con corrupción, se derivan principalmente de tres elementos que definen la estructura de beneficios: la definición de los derechos de propiedad; los costos de transacción, y la información asimétrica. Consecuentemente, al cambiar las instituciones que definen cada uno de estos elementos se abre la posibilidad de cambiar los incentivos de los actores modificando el equilibrio del juego, lo que implica la posibilidad de un diseño institucional tal que genere un equilibrio de Nash de no corrupción.

Los derechos de propiedad sobre el otorgamiento de los trámites administrativos, sin importar el que originalmente se encuentren definidos a favor del Estado, en algún arreglo institucional, pueden ser transferidos a favor del funcionario. Cuando esto sucede, éste puede tomar la decisión de negar la expedición u otorgarla, independientemente de que existan requisitos formales para la evaluación sobre la obtención del trámite, ya que se considera al funcionario en una lógica de acción organizada con el resto de los actores de la organización administrativa.

El costo de transacción, en el caso de los trámites administrativos, se refiere por una parte al costo monetario establecido como pago de derechos; este costo generalmente no es evitable, pero existe otro que puede ser evitable por el funcionario: el costo en tiempo y/o el costo de los requisitos. La definición formal de los requisitos, en cuanto a reglas, impone el costo que implica tenerlos; en algún caso, este costo puede ser muy alto y con ello el costo de transacción de la estrategia de no corrupción puede ser tan alto que el costo de la corrupción sea lo suficientemente bajo para que el ciudadano tome la estrategia corrupta.

La información asimétrica se refiere al acceso desigual a la información relevante por parte de los actores involucrados. Esta situación resulta más importante cuando, para una de las partes, el costo de igualar la información es muy alto. En el caso de los trámites administrativos, la posibilidad de corrupción aumenta cuando el funcionario puede manipular información sobre los costos del trámite para el ciudadano, o de la interpretación o conocimiento de las especificidades de las reglas formales que implican el trámite; con ello, el funcionario puede contar con la discrecionalidad de incrementar artificialmente los costos con tal de modificar los incentivos del ciudadano y con ello su estrategia, lo cual es posible cuando los costos para el ciudadano por obtener información completa son altos y el funcionario puede ocultar

dicha información y con ello encarecerla más (Williamson, 1986, pp. 171-202), asociada con la propensión de las partes a comportarse de manera oportunista (Williamson, 1991, p. 49). El manejo de información "tiene una influencia sobre todo derivada de la incertidumbre y el oportunismo, aunque también está involucrada la racionalidad limitada" (*Ibid.*, p. 48).

El juego con equilibrio de corrupción estable

Cuando los derechos de propiedad se encuentran definidos a favor del funcionario, existen altos costos de transacción para el ciudadano (reales o artificiales) y hay un alto grado de asimetría en la información, la corrupción se presenta con un equilibrio estable.

En un juego con estas características, cuando los funcionarios reciben la solicitud, proponen dos alternativas al ciudadano, explícita o implícitamente: A) que el ciudadano pague un soborno para evitar algún requisito o disminuir los costos evitables, sean éstos reales o artificiales; B) que el ciudadano presente los requisitos y proceda de acuerdo con las reglas formales. Si el ciudadano toma la alternativa A el juego termina, si toma la B existen dos posibles resultados: que el ciudadano cumpla con los requisitos conforme a las especificidades o que no los cumpla; si no se cumplen existen dos alternativas más: A'') que el ciudadano se retire sin su trámite y vuelva a intentarlo, y B'') acceder al soborno para obtenerlo en ese momento. Si se cumplen los requisitos existen nuevamente dos comportamientos alternativos por parte de los funcionarios: A'') otorgar el trámite, y B'') incrementar los costos y desprender las acciones A' y B'. Habiendo colusión entre los funcionarios, la estrategia que maximiza su beneficio es incrementar los costos, ya que al existir información asimétrica respecto al proceso existen incentivos por parte de los funcionarios para incrementar lo más posible los costos y buscar otorgar el trámite sólo con soborno.

En este juego, el beneficio neto del funcionario es:

$$B_f = Pr A (S) + Pr B'(S) - Pr A'(S) - Pr B''(C)$$

donde Pr es la probabilidad respectiva de cada acción, S es el monto del soborno y C , el costo de incrementar los costos de transacción y ocultar la información, el elemento $Pr B''(S)$ no se incluye porque esta acción finalmente se remite a las acciones B' o A'.

El soborno será la mejor estrategia para los funcionarios siempre que la probabilidad de la acción B ($Pr B$) por la probabilidad de la acción B' ($Pr B'$)⁵ multiplicadas por el monto del soborno respectivo, sea mayor a la probabilidad de la acción A' ($Pr A'$)⁶ multiplicada por el monto del soborno que se deja de percibir más la probabilidad de la acción (A'/B''), multiplicado por el costo de esta acción. *Lo anterior se resume en que esta estrategia será la mejor para los funcionarios si los ciudadanos que acceden al soborno son más que los que se retiran sin el trámite.*

Por el lado del ciudadano, cuando se enfrenta a las alternativas A y B, tomará la alternativa A si su valoración del tiempo y los otros costos evitables es mayor al valor del soborno ($T > S$), y tomará la B en caso contrario ($T < S$); si toma la A el juego termina, pero si toma la B, al existir información asimétrica y teniendo el funcionario incentivos para mentir, el resultado será siempre que el funcionario trate de elevar los costos al ciudadano, entonces la alternativa será A' si la valoración por el trámite es menor que el valor del soborno ($V < S$) y B' cuando suceda lo contrario ($V > S$); sin embargo, es fácil deducir que la alternativa A' tiene una probabilidad menor a B', ya que para un individuo que no adquiere su trámite puede dejar de realizar la actividad regulada o pagar sobornos posteriores y multas frecuentes por no contar con el requisito. Normalmente ambos costos son valorados más que el costo del soborno, por lo que podemos suponer que el costo del soborno es menor que el de no obtener el trámite y por tanto $Pr (B') > Pr (A')$. Para el ciudadano el beneficio neto será:

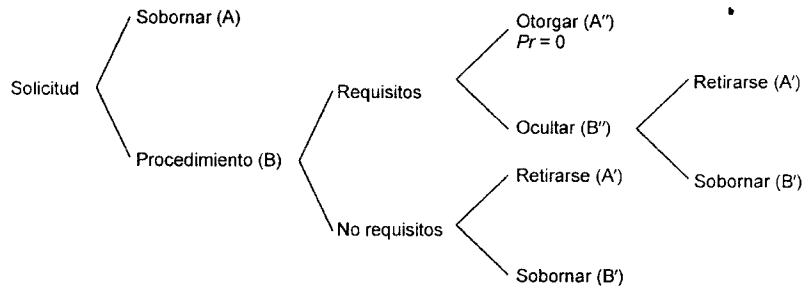
$$B_c = B(V) - S - C_o$$

donde $B(V)$ es el beneficio generado al ciudadano por obtener el trámite, S es el soborno y C_o es la cuota legal por los derechos.

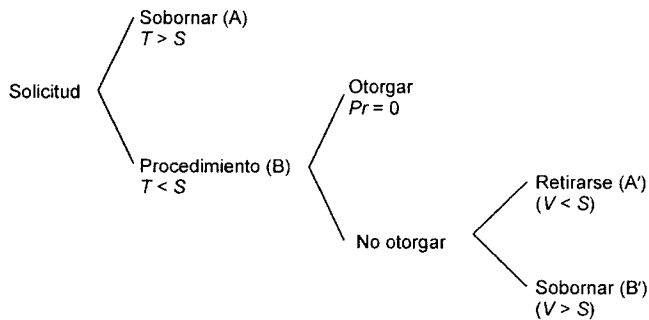
⁵ Se multiplican debido a que el evento B' está condicionado a que se presenten los eventos B y B'/B.

⁶ Considerando que es una probabilidad que se obtiene de la suma de la condicionada al evento B más la condicionada al evento B'.

Proceso del juego desde las decisiones del funcionario



Proceso del juego desde las decisiones del ciudadano



Conjuntando los dos procesos en términos de la mejor estrategia y asumiendo pagos ordinales para cada acción, en el caso del ciudadano cuando el funcionario pide soborno, dado que la probabilidad de obtener el trámite sin soborno es cero, su pago por no ofrecer el soborno debe ser negativo, ya que implica el costo del tiempo ocupado sin obtener lo buscado (-5), y el pago por ofrecer soborno es positivo siempre que su valoración por el trámite sea mayor que el soborno, pero de no serlo optaría por la estrategia de retirarse, con ello el pago será (5). Por otro lado, asumiendo la incertidumbre del ciudadano sobre la estrategia del funcionario, si el funcionario se negara a recibir el soborno y el ciudadano lo ofreciera, obtendría el mismo beneficio más el beneficio del soborno que dejaría de pagar, con lo que el pago sería superior a la misma estrategia frente a un funcionario corrupto, es decir (10). La alternativa restante para el ciudadano es la de no ofre-

Cuadro 1. Pagos del equilibrio con corrupción

		Ciudadano	
		Ofrecer soborno	No ofrecer soborno
Funcionario	Recibir soborno	(5, 5)	(0, -5)
	No recibir soborno	(0, 10)	(0, 10)

cer soborno y enfrentarse a un funcionario que no lo acepte; el pago de esta acción es el mismo que el anterior (10), porque obtiene el mismo beneficio evitando el costo del soborno.

Por parte del funcionario, el pago por recibir soborno es el valor del soborno menos lo que le cuesta incrementar el costo del trámite cuando sea necesario, lo cual siempre debe dar un valor positivo (5); sólo será cero cuando el ciudadano decida retirarse sin sobornar. En caso de que decidiera no recibir el soborno obtendría un pago de cero ante cualquier estrategia que tomara el ciudadano.

Con los pagos definidos, se puede observar cómo para ambos jugadores existe una estrategia dominante que es la del soborno, con ello ambos buscarán establecer su relación a través de la intermediación del soborno, ya que es la estrategia con la que obtienen mayor beneficio independientemente de la que adopte el jugador contrario, lo cual produce un equilibrio estable para el soborno en las estrategias (Vértiz, 1999, p. 32). Lo anterior se ilustra en el cuadro 1.

Para comprender el fenómeno en su total amplitud, se requiere comprender las estrategias de cada actor en particular y con ello poder determinar el origen de los incentivos que determinan la decisión de cada posible acción.

La estrategia del ciudadano

Primera decisión: aseguramiento por soborno

Todo individuo realiza simultáneamente muchas actividades que están reguladas; sus acciones pueden tomar diferentes estrategias, dependiendo de la valuación que para cada uno de ellos resulte mejor desde el punto de vista de su beneficio, por lo cual no es extraño que en ciertos trámites se tome la estrategia con corrupción mientras que en otros no. Lo más común es que una actividad sea susceptible de re-

querir más de un trámite administrativo, pero para el individuo es una sola actividad, la actividad subyacente (Vértiz, 1999, pp. 36-37), que mientras para el Estado puede representar varios trámites aislados, para el individuo es una unidad de acción, en términos de que los beneficios de la actividad en sí misma sólo se obtienen al completarla. Cuando el caso es de múltiples trámites para una misma actividad subyacente, el individuo enfrentará cada uno con una estrategia independiente, con referencia a la naturaleza del trámite pero a la luz de una estrategia general para la actividad subyacente, lo cual puede hacer, y normalmente sucede, que la estrategia tomada para cada uno de los trámites afecte a otros que se refieran a la misma actividad. Lo importante es no perder, dentro de la independencia de cada trámite, la lógica general de la actividad subyacente.

El ciudadano comienza con la decisión entre ejercer la actividad subyacente dentro o fuera de la formalidad, entendiéndose por informalidad las actividades que se realizan al margen de la regulación. Ésta es una decisión que el individuo evalúa entre “los costos de la formalidad, que condicionan las decisiones de incorporarse, mantenerse o colocarse al margen de ella; y [...] los costos de la informalidad que derivan de la falta de protección y facilidades resultantes de ponerse fuera del marco de las instituciones legales” (De Soto, 1986, p. 172). De acuerdo con De Soto, los costos innecesarios de la formalidad se derivan fundamentalmente de una mala ley, la que perturba o impide la eficiencia de las actividades económicas, y los costos de la informalidad resultan de la falta de una buena ley. Aunque la visión completa del problema debe evaluar que lo más importante es cómo el mecanismo que adopta la corrupción, a través de un esquema de aseguramiento, disminuye los costos de la informalidad influyendo en la evaluación que el individuo realiza (Vértiz, 1999, p. 38).

Los costos de la formalidad se dividen en costos de acceso y costos de permanencia; los primeros “constituyen los requerimientos establecidos por las normas y que deben satisfacer los individuos para obtener el derecho a realizar legalmente determinada actividad [...] los segundos son los requerimientos que deben cumplir posteriormente los individuos para conservar esa legalidad” (Mosqueira, 1995, p. 109). Éstos se incrementan como consecuencia de las malas leyes, aquellas que en vez de garantizar la eficiencia en las actividades subyacentes incrementan los costos de transacción en éstas, que es donde se abre la corrupción como estrategia, y “cuanto mayores trabas se ponga a la posibilidad de alcanzar las metas por los caminos legales, más alto

tenderá a ser el precio del soborno. También será mayor la posibilidad de que la gente decida abandonar el sistema formal y buscar sus metas por medios no legales” (Rojas, 1992, p. 182). Aun cuando los costos de acceso sean tales que el individuo en su evaluación decida tomar la ruta de la formalidad, lo que no implica que no haya incurrido en corrupción, los costos de permanencia pueden ser tales que se prefiera utilizar el soborno para refrendar su trámite.

Por otro lado, los costos de la informalidad se distinguen entre los costos de ser ilegales y los costos de no tener buena ley. Los primeros se refieren a los que se incurren para evitar las sanciones, costos por transferencias netas,⁷ y los derivados de evitar impuestos y leyes laborales; y los segundos se refieren a la falta de un derecho que les garantice y facilite la eficiencia de sus actividades económicas, es decir, no tienen derechos de propiedad ni contratos seguros. En este argumento, la función del soborno es similar a la de las primas de seguros, pues trata de eliminar la incertidumbre de los informales, o de los formales que buscan evitar los costos de permanencia en relación con las pérdidas que podría ocasionarles la sanción de las autoridades; sin embargo, no es probable la posibilidad de un equilibrio eficiente en este mercado de seguros, ya que existe un desconocimiento del riesgo efectivo de persecución (De Soto, 1986, pp. 195-220); “además, por dos razones adicionales: 1) porque los funcionarios actúan amparados por un monopolio artificial que elimina la competencia, y 2) porque ese ‘contrato’ entre el sobornador y el sobornado es imposible de exigir en un tribunal” (Rojas, 1992, p. 186).

El individuo evalúa los beneficios netos esperados en la formalidad y los beneficios netos esperados de la informalidad, y al hacerlo incorpora los costos de la formalidad y los de la informalidad respectivamente al tomar su estrategia.

En esta opción, la corrupción toma la característica de ser funcional, ya que permite al informal desenvolverse en una actividad que de otra forma no podría realizar, o al formal que refrenda le permite evitar los costos de permanencia, pero es condición que el funcionario goce de un espacio de discrecionalidad suficiente para tomar la decisión de no aplicar la ley.

⁷ De Soto afirma que existen por lo menos tres canales en los que la actividad informal transfiere recursos hacia el gobierno y otras instituciones formales: los impuestos indirectos, la inflación y las diferencias de tasas de interés. Ampliando este argumento, cuando los recursos del Estado son insuficientes para satisfacer todas las demandas de la formalidad, la informalidad resulta funcional, ya que se autofinancia en aquellas funciones que corresponderían al gobierno si todos fueran formales.

La condición para la existencia de un mercado de seguros es la existencia de algún riesgo. En la informalidad existe un riesgo importante: que se aplique la ley y perder el beneficio de ejercer la actividad regulada, y para el formal que se adscribe a este mecanismo, el no evitar el costo de permanencia, o en su caso el costo de la sanción; con ello el individuo debe tomar elecciones con incertidumbre, ya que no puede predecir el resultado.

Partimos de que existe una probabilidad δ de ser sancionado (el resultado X) y una probabilidad $1 - \delta$ de no ser sancionado (el resultado Y). Esto permite asociar a los posibles resultados una probabilidad $(\delta X + (1 - \delta)Y)$. Para que el planteamiento del aseguramiento sea viable, el individuo debe tener una función de utilidad respecto a los posibles resultados; para demostrar que existe dicha función, basta que el individuo pueda ordenar sus preferencias (Varian, 1992, pp. 202-208). Utilizando la propiedad de la utilidad esperada (Varian, 1992, pp. 204-205), se puede expresar:

$$u[\delta X + (1 - \delta)Y] = \delta u(X) + (1 - \delta) u(Y)$$

donde:

$u[\delta X + (1 - \delta)Y]$ = la utilidad esperada de realizar una actividad de manera informal.

$\delta u(X)$ = la utilidad del resultado X multiplicada por la probabilidad δ de ser sancionado.

$(1 - \delta) u(Y)$ = la utilidad del resultado Y multiplicada por la probabilidad $(1 - \delta)$ de no ser sancionado.

Puesto que existe una probabilidad δ de ser sancionado, se debe asociar a algún valor el resultado, es decir, el costo de la sanción (L). En este caso el individuo, asumiendo adversidad al riesgo, estará dispuesto a pagar una prima para asegurar que no ocurra el resultado X y asumir con ello el costo L , ya que éste es su peor resultado. La tasa de la prima (π) es la tasa del soborno, por lo que el soborno será πL , donde $0 < \pi \leq 1$. En un mercado de seguros competitivo, el valor de $\pi = \delta$; sin embargo, en el caso de la corrupción no es posible garantizar este resultado. Si se conoce L , el soborno estará entre un rango $0 < \pi L \leq L$, para el caso de los informales; para el caso de los que refrendan dependerá del valor que resulte mayor entre L y el costo de permanencia (CP).

El funcionario debe tener la capacidad efectiva de garantizar una probabilidad positiva de evitar la sanción, ya que al ser juegos repe-

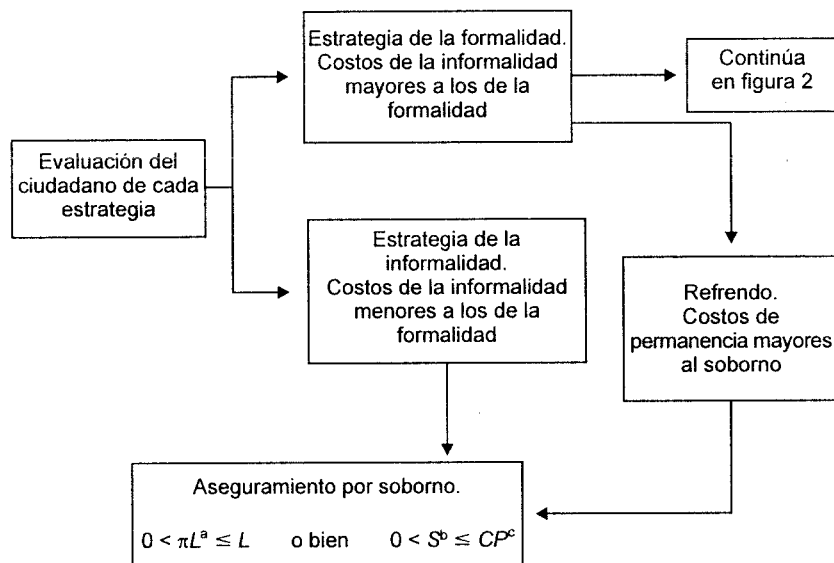
titivos tiene incentivos que cumplir con el "contrato" de asegurar que no se pague el costo de la sanción. Lo que le otorga el carácter de sistemático a este arreglo es precisamente lo que genera incentivos al cumplimiento.

Si el aseguramiento fuera por una sola vez, el funcionario no tendría incentivos para garantizar efectivamente que no se aplique la sanción, lo que hace poco efectivo este arreglo en trámites que se realizan una sola vez, a menos que sea posible la emisión efectiva del trámite, es decir, que se pague por la emisión legal. Pero en trámites que requieren ser refrendados periódicamente, o aun que hayan sido emitidos legalmente, se requiere el cumplimiento periódico de ciertas condiciones para no ser suspendidos. El funcionario tendrá incentivos que cumplir, ya que de otra forma, en los futuros refrendos, el individuo no tendrá incentivos para un nuevo aseguramiento. Cuando ambos individuos buscan maximizar sus beneficios, la mejor estrategia será cooperar. Esto es plausible ya que se cumple con el planteamiento de información de cada uno respecto a los resultados anteriores, y el número de involucrados es pequeño, siempre y cuando se presente un equilibrio de Nash, lo cual es el caso (North, 1991, pp. 24-25).

Como se sintetiza en la figura 1, el aseguramiento por soborno es una opción para el ciudadano cuando los costos de la formalidad o de permanencia, según sea el caso, son demasiado altos (De Soto, 1986, pp. 171-274), lo cual no significa que aumentando los costos de la informalidad con mecanismos formales como las sanciones o las multas se logre cambiar la estrategia, ya que es precisamente el mecanismo del soborno el que se encarga de disminuir los costos de la informalidad y lo más probable es que sólo se logre aumentar la cuota del soborno. Por otro lado, también puede plantearse una disminución de los costos de la formalidad y los de permanencia, lo cual no siempre es posible como en el caso de las condiciones sanitarias, que impone un mínimo de inversión para garantizarlas; de cualquier forma, esto sólo lograría disminuir el costo del soborno y sólo se logrará llevarlo a cero si aumenta el costo del funcionario, lo cual implica modificaciones en la estrategia del propio funcionario.

La funcionalidad de este mecanismo radica precisamente en que al permitir una disminución de costos en el ejercicio de alguna actividad, permite que muchos individuos que no lo ejercerían en las instituciones formales, puedan ejercerlo (De Soto, 1986, pp. 171-274).

Analizando el mecanismo desde sus condiciones de existencia, para que exista el soborno es condición necesaria y suficiente que el funcio-

Figura 1. Decisión entre formalidad e informalidad

^a π es la prima de aseguramiento por soborno y L el costo de la sanción.

^b El valor monetario del soborno.

^c El costo de permanencia en la formalidad.

nario cuente con la posibilidad efectiva de evitar L o CP , según sea el caso; por lo tanto, si L y CP son inevitables, no puede haber asegurador. Por ello, la eliminación del soborno debe incluir acciones que logren afectar la capacidad del funcionario de evitar efectivamente L y CP .

Segunda decisión: formalidad con soborno

Una vez que el ciudadano elige la opción de la formalidad, el desempeño de la actividad subyacente, si cuenta con el trámite correspondiente, hace la evaluación sobre obtener el trámite con o sin soborno, donde la valoración del ciudadano es la confrontación entre el costo del soborno y el costo evitable. En el caso del soborno serán el valor del mismo más el costo o valor de los derechos. La decisión se orientará a la estrategia que le brinde los menores costos de transacción, dado que esta decisión no afecta la valoración de la actividad subyacente (Vértiz, 1999, p. 47).

Para que la alternativa de soborno exista, es necesario que el funcionario cuente con un espacio de decisión que le permita o disminuir los costos de la estrategia sin soborno o aumentarlos artificialmente, de tal manera que para el ciudadano la mejor estrategia sea la del soborno. Con la estrategia del soborno, el beneficio del ciudadano, como ya sabemos, será:

$$B_C = B(V) - S - C_O$$

En caso de no incurrir en soborno, su beneficio será:

$$B_C = B(V) - C_O - C_A$$

donde C_A es el costo adicional por no incurrir en soborno, es decir, el costo evitable por el soborno. La decisión de incurrir en la estrategia sin soborno se hará efectiva cuando:

$$B(V) - S - C_O < B(V) - C_O - C_A$$

y se encontrará en indiferencia si:

$$B(V) - S - C_O = B(V) - C_O - C_A$$

Reduciendo la expresión:

$$S = C_A$$

de donde se desprende que la decisión del ciudadano dependerá de cuál sea el valor mayor entre S y C_A , de lo cual no se concluye que disminuyendo C_A se logre evitar la corrupción, porque lo más probable es que solamente disminuya S , a menos que C_A sea valorado por el ciudadano menos de lo que el funcionario valora el costo en que incurrir para hacerlo.

El costo evitable por el soborno implica la posibilidad de que el funcionario tenga la facultad discrecional para disminuir C_A . Los funcionarios siempre gozarán de algún espacio de discrecionalidad, y para que éste sea convertido en fuente de ingreso para ellos, a través de la corrupción, debe satisfacer que el beneficio obtenido por el soborno sea mayor al valor esperado de la sanción si es descubierto. La sanción también es una parte de la estructura institucional; ésta puede valorarse como un costo K ; sin embargo, el valor esperado dependerá también de la probabilidad de ser efectivamente sancionado; digamos que existe una probabilidad τ de ser sancionado, donde se debe cumplir que $0 \leq \tau \leq 1$. De ello se puede inferir que el valor esperado de la sanción es:

$$E(K) = \tau K$$

Para que el funcionario esté dispuesto a aceptar un soborno por evitar algún costo al ciudadano, éste debería ser mayor a τK , es decir:

$$\tau K < S$$

Como sabemos, también que:

$$C_A > S$$

Podemos decir que:

$$C_A > S > \tau K$$

Haciendo una inferencia más completa, al disminuir el costo evitable se disminuye S , y si se logra hacerlo a un nivel inferior a τK , el soborno dejará de ser alternativa, por lo menos para uno de los actores. De otra forma, si es posible aumentar el valor de τK , sea aumentando la sanción o la probabilidad de ser efectivamente sancionado hasta el punto que lleve a S a ser mayor que C_A , dejará de ser alternativa para el ciudadano.

Sin embargo, ambas formas de eliminar S suponen, por una parte, un valor positivo de τ , además de la posibilidad real de afectarla efectivamente, y, por otra, la imposibilidad del funcionario de incrementar más, real o artificialmente, los costos evitables.

Partiendo de que la valoración del individuo por la actividad subyacente comprende más de un trámite, deberá evaluar la suma de los costos individuales de cada trámite con el beneficio de la actividad subyacente.

Lo primero que se desprende es que, cuando este conjunto de costos es superior al beneficio de la actividad subyacente, son dos las estrategias posibles: la informalidad o la corrupción directa que disminuya los costos con el propósito de hacer rentable la actividad; de ello se puede inferir que, en tales circunstancias, tanto la informalidad, con su correspondiente mecanismo de aseguramiento por soborno, como la corrupción directa, son funcionales a las actividades de los individuos, ya que de otra forma no realizarían la actividad. Es por ello que el análisis debe partir de la evaluación de los costos, no de cada trámite sino del conjunto de trámites requeridos para una sola activi-

ad, lo cual, en sí, implica una forma más eficiente de diseño institucional para la regulación de las actividades de los individuos por parte del Estado.

Para destacar la importancia de lo anterior, haré un supuesto simplificador: si el ciudadano sólo está dispuesto a pagar un único soborno para un solo trámite por reducir el costo, éste lo hará en aquel que disminuya más el costo total. El supuesto sólo sirve para ejemplificar, ya que, como se ha señalado, el soborno dependerá del costo evitable, que entre mayor sea, mayor será el valor del soborno.

Cuando el ciudadano enfrenta un grupo de trámites, a partir de cierto punto, que puede ser o no el comienzo, uno de los trámites se vuelve requisito de los posteriores, el tiempo de éste se vuelve determinante en el tiempo total: es un *costo de espera* (Vértiz, 1999, p. 57); por otro lado, también puede suceder que un grupo de trámites se realice simultáneamente, pero alguno tarde más que otros en obtenerse, esto es el *costo de culminación* (Vértiz, 1999, p. 58). Los trámites que incluyan estos costos evitables influyen de manera más que proporcional en el costo total, por lo que tendrá una valoración mayor.

El principal generador de costos que enfrenta el individuo es el tiempo, ya que de éste se desprende el costo de oportunidad de realizar el trámite, debido a que tomar determinado tiempo para realizar un trámite implica dejar de realizar otras actividades que representan para los individuos ingresos o valoraciones subjetivas. Por otra parte, otro factor de costos es el de conseguir los requisitos necesarios para realizar el trámite; de ahí se desprende un factor importante de la estrategia cuando un requisito de algún trámite del conjunto es otro trámite. Por ello, en la mayoría de los casos el tiempo total no es la suma de los tiempos de cada trámite, ya que si bien algunos se pueden realizar simultáneamente, lo cual disminuye el tiempo necesario, otros sólo se pueden realizar luego de haber terminado uno anterior.

La estrategia del funcionario

La estrategia del funcionario, aunque puede ser desarrollada desde la estrategia de un actor aislado, generalmente está integrada por un grupo o una coalición dentro de la burocracia pública, ya que de esta forma los mecanismos para afectar la estrategia del ciudadano se incrementan a la vez que disminuye la posibilidad de ser sorprendidos y se dispersa el riesgo. Esto es así porque los funcionarios se desa-

rrollan, a diferencia de los ciudadanos, en un marco organizacional y no solamente en un marco de imposiciones institucionales. Dicho marco organizacional constituye un marco de instituciones de otro nivel y que envuelve y afecta el comportamiento de los individuos de diferentes formas.

Partiré, para el análisis organizacional, de la existencia de dos tipos de instituciones: las que enmarcan la interacción entre individuos, que pueden ser formales o informales y que por tanto implican al individuo en un cálculo racional de sus actos en cuanto a que los resultados dependen no sólo de sus decisiones sino también de las decisiones de los individuos con que interactúa. Por otro lado, siempre existen instituciones estructuradas como conjunto de reglas por decidir (Klitgaard, 1991, pp. 4-88), donde no existe interacción entre individuos sino que se realizan por un solo actor; éstas son también formales o informales; las primeras son procedimientos mientras que las segundas son hábitos de trabajo; en ellas, los individuos siguen estas normas porque hacerlo es una estrategia de simplificación de la realidad que les permite tomar decisiones (Vergara, 1997, p. 27), y porque en presencia de oportunismo el apego a las reglas es el mecanismo con que cuenta el principal para evaluar al agente ante la asimetría de la información (Williamson, 1986, pp. 172-181), por lo que en estos casos el agente aplica una racionalidad de tipo procedimental, no porque sus actos los realice de forma irreflexiva sino porque sustenta su estrategia en la premisa de la acción pertinente, es decir, en lo que el principal espera del agente. Este comportamiento, el cual se apega a reglas, es racional en cuanto a que la conformidad con estas instituciones puede verse como un arreglo contractual del agente a fin de actuar adecuadamente a cambio de ser tratado de manera apropiada (March y Olsen, 1997, p. 69) por el principal y de obtener los beneficios que busca.

Ambos mecanismos, aunque puedan ser antagónicos en principio, pueden ser validados si se asume que el punto de partida de la decisión se basa en la consideración del individuo sobre la probabilidad de obtener el resultado más satisfactorio. Ante tal consideración,⁸ resulta totalmente plausible que el mismo individuo actúe conforme a reglas si el propio procedimiento le garantiza una alta probabilidad de obtener el resultado satisfactorio que espera. Esto hace que dicho procedimiento sea sencillamente lo más racional siempre que implique

⁸ Asumiendo los riesgos metodológicos que tal hipótesis implica.

una acción en la que el resultado no pueda ser alterado de manera relevante por otros actores, sea porque la acción se realiza por el individuo de manera aislada o porque las instituciones propias del procedimiento restringen la capacidad de otros de alterar el resultado. Sin embargo, cuando el resultado puede ser alterado por la interacción de las decisiones o de los actos de otros, éstos modificarán la probabilidad de obtener el resultado satisfactorio buscado, con lo cual el individuo, en su búsqueda del resultado, se va a ver en la necesidad de realizar el cálculo del resultado de cada acción alternativa, lo cual también es lo más racional.

Las propias instituciones que enmarcan la organización y en las que se mueven los actores que participan en ella disminuyen las incertidumbres naturales por un lado, pero por el otro crean incertidumbres artificiales (Crezier y Friedberg, 1990, p. 21), de las que los individuos buscan asirse para mantener espacios de libertad que les permitan el control de algún espacio de incertidumbre con el que puedan obtener el poder de negociar con otros.

El poder de A sobre B depende de la previsibilidad de la conducta de B para A, y de la incertidumbre en que B se halla sobre A. Mientras las propias necesidades de la acción provoquen situaciones de incertidumbre, los individuos que deban encararlas tendrán en sus manos poder sobre aquellos a quienes afecten los resultados de las decisiones de los primeros (Crozier, 1974, p. 32).

Utilizaré el concepto de rentismo, definido como un proceso mediante el cual se busca ejercer, a través del proceso político o burocrático, influencia individual o colectiva con el propósito de introducir cambios en los derechos de propiedad (Pritzl, 1995, pp. 140-150), a fin de explicar cómo el funcionario modifica la estructura de costos del ciudadano.

Las discrecionalidades con las que el ciudadano se enfrenta para realizar sus trámites por lo común no están definidas en el marco de libertad de un solo individuo. Normalmente será posible, para el funcionario, disminuir los costos del trámite, de manera artificial o real, sólo a través de la cooperación de otros individuos que permita la integración de diversos espacios de discrecionalidad entre ellos, que conjuntamente permitan la creación de un espacio de incertidumbre pertinente para el ciudadano y que al mismo tiempo, al dispersar los costos de la sanción y disminuir la probabilidad de ser sancionados, puedan disminuir los costos para el funcionario. La relación entonces entre indivi-

duos dentro de la organización gubernamental es necesariamente contractual, donde deben existir conductas o hábitos informales que se sustenten en la pertinencia de la acción para los participantes de dicha relación, resolviendo con ello el dilema del prisionero. Estas instituciones informales, entre los que forman parte de una coalición de corrupción, les permite tener la capacidad de confiar el uno en el otro y con ello la certeza de que el otro no lo denunciará.

La parte de la corrupción que se cubre desde la estrategia del funcionario se hace a través de una coalición de individuos que, utilizando sus espacios de incertidumbre, crean un espacio de rentismo en el que distribuyen sus beneficios de acuerdo con el grado de poder que cada uno tiene en la coalición formada; es decir, el grado de pertinencia de la incertidumbre que controla, para la obtención del objetivo corrupto, donde la capacidad de flexibilizar u omitir el apego a la norma resulta imprescindible para la estrategia.

Plantearé que una organización es una cadena de agentes-principales en diversos grados, donde existe un arreglo formal agente-principal definido por el arreglo jerárquico y por las tareas que los individuos desempeñan de acuerdo con el diseño organizacional formal. En este arreglo, todo principal es a la vez agente de otro actor que se encuentra en un nivel superior. Plantearé también que existe un agente al que llamaré agente-principal de doble contrato, el cual es, jerárquicamente, el individuo que maneja un importante espacio de incertidumbre hacia arriba de ella, con la colaboración de otros actores que se ubican abajo o a un lado de él.⁹ Este actor, en su papel de agente, traicionará el contrato con su principal, ya que orientará la acción para obtener beneficios de espacios rentistas a través de la corrupción. Por otro lado, este actor, en su papel de principal, establecerá un contrato con los actores jerárquicamente debajo de él o en posiciones laterales, para maximizar los beneficios del espacio de rentismo que él puede dirigir; ésta es la conformación de la coalición de corrupción. Dicho contrato establece las formas y montos sobre los cuales los agentes de este principal se distribuyen los beneficios entre los miembros de la coalición a la vez que establecen un pacto en el que cada uno utiliza su espacio de incertidumbre para crear o utilizar algún tipo de rentismo.

En este sentido, el agente principal de doble contrato mantiene,

⁹ El nivel jerárquico que ocupe este actor es referencial o, mejor dicho, una simplificación para el método expositivo. Lo realmente relevante es la capacidad de concentrar, con la coalición corrupta, los espacios de incertidumbre para orientar la acción corrupta.

en los términos del diseño organizacional, un contrato de agente principal hacia abajo, o varios de *fachada*, los cuales deben parecer cumplidos; pero en realidad busca maximizar los contratos alternos de la coalición corrupta. Esto implica que existe un doble papel en los miembros de la coalición dentro de los arreglos en las organizaciones; el primero de ellos es cumplir los contratos de la coalición corrupta, ya que es la forma de maximizar los beneficios del rentismo, pero a la vez, dado que la existencia de rentismo depende de la posición de los individuos en la organización, de que se mantenga y no se vea disminuido su espacio de control de incertidumbre; debe crear resultados o mantener los procedimientos que justifican su papel dentro del contrato formal de agente-principal del diseño organizacional original.

Siendo así, el ciudadano, al entrar en contacto con el funcionario, se enfrenta en realidad a una coalición donde el funcionario, que tiene relación directa con el ciudadano, desempeña una función que es establecida en el contrato alterno; este individuo operará, por tanto, de acuerdo con los procedimientos que quedan establecidos en el contrato alterno, el cual es siempre implícito y con reglas informales; el control de la información asimétrica y el incremento artificial de costos no son manejados por ese solo individuo, sino por la coalición en su conjunto.

La forma como esta coalición se distribuye los beneficios obtenidos depende del control de la discrecionalidad de cada cual y por tanto del poder que éste tenga en el proceso corrupto. Se establece así un intercambio entre todos los participantes, el cual es parte del contrato y funciona como el mecanismo de distribución de beneficios. El pago hecho por el ciudadano puede ser en una sola presentación o en varias, dependiendo del grado de cohesión de la coalición; lo relevante es la forma en que los beneficios son distribuidos. Supongamos una coalición muy cohesionada; en este caso, los intercambios son claros y el pago del soborno puede hacerse en una sola presentación; asimismo, el ciudadano pagará a aquel individuo que entre en contacto directo con él; éste retendrá una parte del pago como el beneficio personal que obtendrá, y puesto que el control del proceso completo no depende solamente de él, deberá intercambiar la liberación de la siguiente parte del proceso con otro actor que goce de ese espacio de incertidumbre; los términos del contrato pueden ser rígidos o flexibles, es decir, el pago puede fijarse como una cuota fija por trámite o ser regateado en cada caso, lo importante es que estas transacciones no deben exceder el monto total del soborno, y no sólo eso, sino que deben ser, como

máximo, del monto del soborno S menos el valor del beneficio mínimo del primer cobrador, es decir:

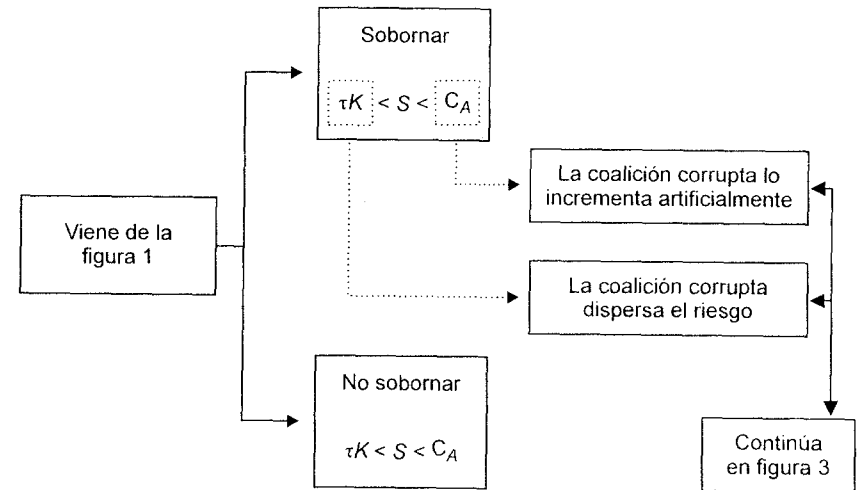
$$S_1 \leq [S_0 - \lambda Pr(\lambda)]$$

donde S_1 es el pago al segundo cobrador; S_0 el pago al primer cobrador, que es idéntico al total del soborno; λ es el costo de la sanción por incurrir en corrupción para el primer cobrador, y $Pr(\lambda)$ es la probabilidad de ser sancionado. Es decir, el primer cobrador debe recibir una cantidad tal que compense por lo menos la valoración del riesgo que asume. El mismo arreglo puede contener más cobradores, dependiendo del proceso y del número de actores que deban ser introducidos en la coalición.

En esta estrategia, queda más claro que los mecanismos para abatir la corrupción deben centrarse, ante todo, en el diseño de las instituciones organizacionales en las que se mueven los miembros de las organizaciones administrativas encargadas de la implementación del trámite, lo que posibilita al agente-principal de doble contrato establecer los contratos de corrupción hacia arriba y hacia abajo, y el establecimiento de los mecanismos de distribución de incentivos es su posición dentro de la organización; generalmente este actor es importante porque cumple la función de vincular a aquellos individuos que entran en contacto con el ciudadano con los que controlan las partes formales de la aprobación o expedición, es decir, es el gestor de la corrupción dentro del arreglo organizacional.

Cuando existe un arreglo organizacional que permite la corrupción, y es posible identificar al agente-principal de doble contrato, deben modificarse las reglas que definen la relación de este actor con el resto de los miembros de la organización, si bien existe una función que desempeña dentro de la organización; su acción corrupta básicamente se basa en la existencia de la posibilidad de establecer mecanismos que permitan el intercambio corrupto y la existencia de incentivos para hacerlo. "Para que la corrupción se produzca, la fuerza del sistema de incentivos del corruptor tiene que ser superior a la del corrupto" (Alonzo, 1995, pp. 71-83); la posición del agente-principal de doble contrato puede ser regulada con fuertes desincentivos a la corrupción que le generen mayores costos que los beneficios que obtiene. Como este actor es fundamental para establecer los contratos entre actores que no se conocen, las posibilidades de corrupción sin su participación son sustancialmente disminuidas.

Figura 2. Decisión de sobornar o no sobornar

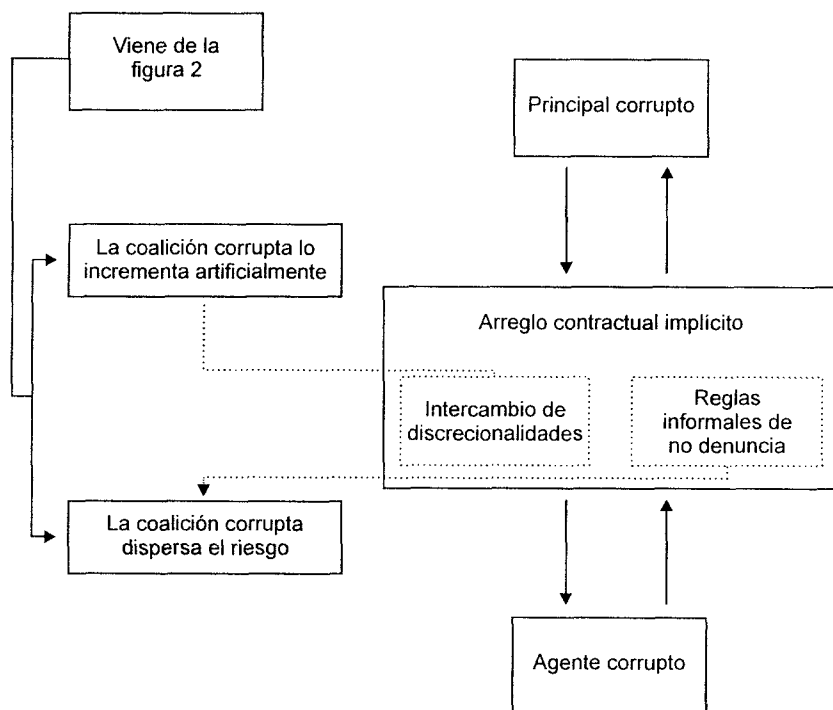


En esta relación, el ciudadano elegirá la alternativa del soborno siempre que los costos evitables sean mayores al soborno, ya que esto aumentará su beneficio neto obtenido por la actividad subyacente. *Le será más rentable al ciudadano la estrategia de no soborno sólo si el costo evitable es menor al soborno solicitado por el funcionario; dicho de otra manera, que el soborno que el ciudadano esté dispuesto a pagar sea menor a la valoración del riesgo del funcionario, siendo así no habría posibilidad de arreglo.* De esto se podría desprender que el soborno es evitable disminuyendo C_A ,¹⁰ incrementando τK ,¹¹ o ambos; sin embargo, como también se muestra en la figura 2, la coalición corrupta puede contrarrestar estas acciones modificando la elección del ciudadano siempre hacia la estrategia con soborno, con lo que también en este nivel de acción la eliminación de soborno debe incluir la afectación de la capacidad de los funcionarios de dispersar el riesgo y de incrementar C_A .

Así entonces, los cambios institucionales que podrían afectar las decisiones del ciudadano pueden ser contrarrestados por las acciones de los funcionarios para reorientar la acción hacia la solución con corrupción; se desprende que estas acciones son eficaces siempre y cuando se

¹⁰ El costo evitable, que puede ser real o artificial.

¹¹ El valor esperado del costo de la sanción del funcionario por incurrir en un acto corrupto.

Figura 3. Mecanismos de la coalición corrupta

acompañen de acciones que nulifiquen la posibilidad del funcionario de contrarrestarlas, lo cual implica orientar las acciones contra la corrupción también desde la estrategia del funcionario, básicamente hacia los mecanismos que la coalición corrupta puede utilizar para aumentar C_A y dispersar τK .

Como se muestra en la figura 3, la coalición corrupta puede, a través del intercambio de discrecionalidades entre los miembros, incrementar real o artificialmente los costos evitables, dependiendo del tipo de rentismo que la coalición tenga y, por otra parte, a través de las reglas informales de la relación, producto de la complicidad (López, 1998, p. 176), la coalición logra dispersar el riesgo de la sanción. Con lo anterior resulta evidente que es indispensable orientar las acciones contra la corrupción hacia el rompimiento de las relaciones contractuales paralelas de agente-principal.

Por lo tanto, resultará siempre más efectivo disminuir sustancialmente la probabilidad de que el soborno, como mecanismo de aseguramiento y como pago por la obtención del trámite, resulte eficaz para la no aplicación de la sanción o para la obtención del trámite, lo cual implica una serie de acciones que modifiquen tanto la estrategia del ciudadano como la del funcionario. El primer paso será identificar los momentos en que se realizan los contratos de corrupción.

El combate a la corrupción

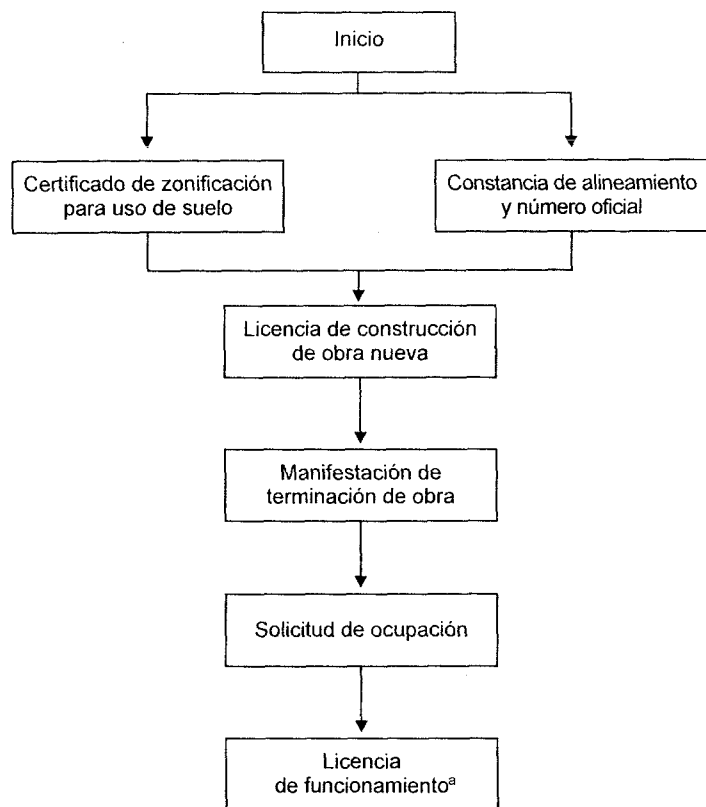
Proceso para identificar los momentos en que el ciudadano establece la relación con corrupción

El centro del análisis debe ser el proceso que sigue el ciudadano en términos de los requisitos que debe cubrir para ejercer la actividad subyacente, por lo que deben agruparse los trámites en paquetes que definan, cada uno, una actividad subyacente específica. En cada paquete, un trámite representa uno o varios momentos de contacto del ciudadano con funcionarios públicos, los cuales deben quedar señalados identificando el tipo de costos que el ciudadano enfrenta en cada uno de estos contactos, incluidos los costos de espera, de culminación, de requisitos y monetarios. Con ello se pueden hacer inferencias sobre los momentos relevantes en la estrategia del ciudadano; lo principal es identificar los costos que el ciudadano puede estar evitando a través del soborno.

Como ejemplo de una actividad subyacente se tomó la construcción, con fines habitacionales o de negocios, en la delegación Cuajimalpa. El conjunto de trámites que el ciudadano realiza para la actividad subyacente elegida se presenta en la figura 4, de acuerdo con los trámites que se deben obtener como requisitos previos.

Como se muestra en la figura 4, el ciudadano debe realizar cinco trámites para construir una vivienda y seis para un negocio; de éstos, sólo los dos primeros pueden realizarse simultáneamente, ya que los siguientes requieren de los anteriores como requisito; con ello podemos ver que en los dos primeros se presenta tanto el costo de espera como el de culminación, y en los siguientes sólo existe el costo de espera. Como primer paso se detallan, para cada trámite de la actividad subyacente, los costos en tiempo y requisitos que el ciudadano enfrenta, suponiendo primero que el ciudadano tiene acceso a toda la infor-

Figura 4. Trámites que deben realizarse para ejercer la actividad subyacente dentro de la formalidad



^a Sólo para la construcción que tenga como objetivo establecer un negocio. Si la actividad que se pretende es de vivienda, el proceso termina en el trámite anterior a éste.

mación. Con ello será posible inferir cuáles son los momentos en que el ciudadano puede encontrar suficientes incentivos, artificiales o reales, para establecer un contrato de corrupción (véase el cuadro 2).

De los dos primeros trámites que se muestran en el cuadro 2, el de constancia de alineamiento y número oficial es el que presenta el costo de culminación, ya que para obtenerlo se requieren seis días más que el de certificado de zonificación para uso de suelo. Del resto, el que presenta mayor costo de espera es el de licencia de funcionamiento,

Cuadro 2. Momentos en que el ciudadano entra en contacto con el funcionario

Actividad subyacente	Trámite	Tiempo ^a	Requisitos
Ambas	Certificado de zonificación para uso de suelo	Dos	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud • Boleta predial, original y copia • Comprobante de pago de derechos, original y copia • Identificación oficial y copia
Ambas	Constancia de alineamiento y número oficial	Ocho ^b	<ul style="list-style-type: none"> • Solicitud con tres copias • Escrituras^c
Ambas	Licencia de construcción de obra nueva	Uno ^d	Además de los anteriores: <ul style="list-style-type: none"> • Pago de contribución de mejora de agua potable • Cuatro copias de planos
Ambas	Manifestación de terminación de obra	Inmediata	<ul style="list-style-type: none"> • El anterior
Ambas	Solicitud de ocupación	Dos	<ul style="list-style-type: none"> • El anterior
Construcción de negocio	Licencia de funcionamiento	Siete ^e	Además de los dos primeros y el último: <ul style="list-style-type: none"> • Solicitud • Ubicación • Razón social

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del *Manual de Trámites Administrativos del Distrito Federal*.

^a En días hábiles.

^b Este trámite concentra el costo de culminación.

^c Este requisito no es oficial, ya que no está estipulado en el *Manual de Trámites Administrativos del Distrito Federal*. En la entrevista, el coordinador de Ventanilla Única Delegacional (VUD) de Cuajimalpa afirmó que este requisito se pide al ciudadano para facilitar su tramitación en general, porque posteriormente lo solicitará la subdelegación de obras. Sin embargo, tal subdelegación no lo requiere, por lo menos oficialmente.

^d Presenta afirmativa ficta, es decir, que si no se da respuesta en el tiempo estipulado se asumirá la aprobación.

^e Cuenta con afirmativa ficta.

con lo que se puede inferir que, tanto para constancia de alineamiento y número oficial como para licencia de funcionamiento, el ciudadano estará dispuesto a aportar mayores recursos con tal de reducir los costos, lo cual hace de estos dos trámites los más susceptibles de presentar un intercambio corrupto entre el funcionario y el ciudadano.

Proceso para identificar las relaciones agente-principal paralelas de la coalición corrupta

La base radica en identificar los espacios de discrecionalidad de los funcionarios en cada etapa que cubre a un trámite en particular. Para ello debe realizarse la reproducción del proceso que el trámite sigue dentro de la organización, o en su caso, también las interrelaciones institucionales y personales entre las diferentes organizaciones que toman parte en el proceso, definiendo en cada paso los individuos que participan y las facultades que tienen. De éstos, se debe desprender, a partir del análisis de las tareas que cada individuo realiza, la información que cada uno puede manipular de manera oportunista, de acuerdo con las facultades que la propia organización le asigna. Esto resulta relevante porque lo que se busca no son las facultades formales que tienen los individuos, sino los espacios de control de incertidumbre que generan oportunismo, los cuales, si bien no se encuentran especificados en los procesos formales, sí se desprenden de ellos.

Identificando las discrecionalidades de cada actor, se deben clasificar las que son relevantes para el logro de la disminución de C_A , definiendo los espacios de relación entre los actores, tanto físicos como de comunicación, a través de los cuales se puede establecer el intercambio de discrecionalidades. Con ello es posible identificar los puntos donde se establecen los contratos de la coalición corrupta.

El primer paso es, por tanto, describir el proceso de cada trámite. Por proceso debe entenderse “un conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y crea un producto” (Hammer, 1994, p. 37); en este caso, la emisión de un trámite administrativo. Existen varias formas de definir un proceso, la que aquí interesa es la definición del proceso de tareas (Harbour, 1995, pp. 55-73), señalando claramente los actores que participan y el tipo de comunicación que se establece con los otros.

La definición del proceso de tareas servirá como insumo para inferir las discrecionalidades con que cuenta cada actor dentro del proceso. Dicha inferencia debe hacerse a partir de la clara definición de los

Cuadro 3. Relación de discrecionalidades y posibles contratos de corrupción

Actor	Discrecionalidad	Posible acción	Contrato con
Operador de VUD	Revelar información sobre requisitos y recibirlos	Incrementar los costos artificialmente	Coordinador de VUD, quien debe avalar ante el ciudadano dicho incremento de trámites
Coordinador de VUD	Turnar o no los expedientes a las subdelegaciones	Incrementar el costo de espera	Operador de VUD, quien puede ingresar al sistema o no una solicitud
Subdelegaciones	Decidir si la documentación es incorrecta o no, si está incompleta o no, y resolver favorablemente o no	Incrementar costo en tiempo a través de prevención; vender el trámite independiente de que cumpla los requisitos, u omitir requisitos	Coordinador de VUD, quien es el gestor entre el ciudadano y la subdelegación

Fuente: *Elaboración propia con base en el Manual Administrativo de VUD.*

espacios de decisión de cada actor y de la pertinencia de éstos para poder afectar C_A .

El objetivo principal del análisis hasta ahora expuesto es determinar dónde se establecen, potencial o efectivamente, los contratos de la coalición corrupta y su naturaleza. Esto es posible cuando se han identificado los espacios de discrecionalidad pertinentes para afectar C_A y las relaciones y formas de comunicación entre los actores que les permiten dispersar τK .

La definición clara del proceso permite contar con una valiosa base de datos que definen dónde se establecen los contratos, quiénes los realizan y la naturaleza de los mismos, logrando con ello identificar a los miembros de la coalición corrupta y la lógica en que se desenvuelven. Ello implica un gran avance en el proceso, por lo que, aun sin representar la solución, constituye la etapa más importante, ya que sólo se puede enfrentar con éxito el combate a la corrupción si se conoce a los actores que participan en ella.

La estrategia consistirá entonces en romper con las condiciones que permiten el establecimiento de dichos contratos, introduciendo mecanismos de control en aquellos espacios identificados y rompiendo, en su caso, los mecanismos de comunicación o separando a los actores de los espacios físicos en los que se desempeñan.

Para seguir el ejemplo se tomó el caso del trámite de alineamiento y número oficial. El contacto directo con el ciudadano se establece en las oficinas de Ventanilla Única Delegacional (VUD). Una vez que se definen las discrecionalidades de cada actor en el proceso del trámite, se sintetizan las discrecionalidades por actor. En el cuadro 3 se muestran los resultados sintetizados a partir de las discrecionalidades más importantes.

Desde este esquema simplificado es posible plantear las hipótesis sobre los contratos entre los actores que intervienen:

1. *Entre el coordinador de VUD y el operador de VUD.* El operador de VUD incrementa artificialmente los costos en requisitos. Como el operador trabaja en un área abierta, la recepción del soborno sería visible. Remite al ciudadano que no cuenta con los requisitos artificialmente creados con el coordinador de VUD, quien labora en una oficina cerrada, donde se concreta el soborno, y posteriormente el coordinador paga al operador por el incremento de costos. Además de que siendo el coordinador jefe del operador, ambos dispersan el riesgo ampliamente.
2. *Entre el coordinador de VUD y el operador de VUD.* El coordinador de VUD retiene el trámite atrasando su envío a la subdelegación para incrementar artificialmente el costo en tiempo, apoyándose en el operador, quien deberá retrasar el registro en el sistema de cómputo e informar al ciudadano de un tiempo de resolución artificialmente incrementado y remitiéndolo con el coordinador para concretar el soborno. En esta hipótesis también se dispersa el riesgo ampliamente.
3. *Entre el coordinador de VUD y la subdelegación.* Cuando en los casos anteriores el ciudadano se resiste a pagar el soborno y decide pagar el costo de los requisitos o tiempo adicional, el coordinador de VUD solicita a la subdelegación prevención de documentación incorrecta para incrementar aún más los costos en tiempo y requisitos, imponiéndole además un riesgo de no obtener el trámite. El coordinador cobra el soborno y paga a la subdelegación para obtener la resolución de precedente.
4. *Entre el coordinador de VUD, la subdelegación y el operador de VUD.* Cuando el ciudadano no cuenta con algún requisito definido por la normatividad, el operador de VUD lo remite con el coordinador, quien solicita a la subdelegación la liberación del trámite. El coordinador cobra el soborno y paga a la subdelegación

por la liberación de éste y al operador por ingresar al sistema el trámite como uno con requisitos completos.

5. *Entre el coordinador de VUD y la subdelegación.* La subdelegación vende al coordinador de VUD la resolución favorable del trámite, independientemente de que sea incorrecto o no, quien a su vez lo vende al ciudadano.

Las primeras dos hipótesis son las mejor sustentadas a partir de la base de datos que se construyó. En cuanto a las tres siguientes, es necesario verificar la posibilidad de que se realicen efectivamente los contratos, ya que no se han señalado los actores que intervienen en la subdelegación. A las dos primeras se les puede aumentar su sustentación a partir de las declaraciones hechas por los actores cuando fueron entrevistados para obtener la información del ejemplo. En las entrevistas, a ningún actor se le dio a conocer el objetivo de ésta; la información que recibieron fue que se estaba realizando un estudio para simplificar los procesos administrativos de la delegación. Cuando se le preguntó al coordinador de VUD la razón por la que se les pedía a los ciudadanos las escrituras de su propiedad para tramitarles el alineamiento y número oficial —lo cual fue conocido por entrevistas de salida a los usuarios—, respondió que lo hacían para evitar al usuario problemas posteriores, ya que para liberar el trámite, en algún momento que no definió, la subdelegación de obras les pediría las escrituras; sin embargo, en ningún momento del trámite la subdelegación solicitó las escrituras. Lo anterior aumenta el sustento de la primera hipótesis. En cuanto a la segunda, en entrevista realizada al director de la subdelegación jurídica, éste insistió en que el coordinador de VUD presionaba a los encargados para liberar alguna licencia, especialmente las de construcción, con el argumento de requerirse con urgencia, cuando en realidad la resolución de dichos trámites se especifica legalmente; esto sustenta la hipótesis de que el coordinador de VUD puede estar manipulando el costo en tiempo de los trámites.

Del análisis de los procesos de tareas en detalle (Vértiz, 1999, pp. 112-113) se desprende que las hipótesis tres, cuatro y cinco son poco probables, ya que se necesitaría el involucramiento de tres actores más en la subdelegación: el subdirector de Licencias de Construcción, el jefe de unidad de Licencias de Construcción y el jefe de oficina de Alineamientos y Números Oficiales, lo cual generaría una de estas dos situaciones: 1) si esto incrementa el costo del soborno a un nivel que exceda el costo que el ciudadano estaría dispuesto a pagar, estos con-

tratos no podrían verificarse; 2) al involucrar a esos tres actores, el riesgo se dispersa aún más y con ello el valor de los pagos a cada actor puede ser también muy bajo y empatar el precio del soborno a lo que el ciudadano esté dispuesto a pagar. Como no es posible conocer la valoración del individuo por el trámite ni el grado de adversidad al riesgo de los funcionarios, estas últimas hipótesis quedan indeterminadas, ya que los elementos de inferencia no dan suficiente sustento.

Por otra parte, es posible afirmar que de existir corrupción, independientemente de la hipótesis que se verifique, el coordinador de VUD es el agente-principal de doble contrato, ya que sólo a través de él es posible distribuir los pagos del soborno y es él quien concreta los contratos de corrupción entre los diferentes participantes de la posible coalición.

Estrategias para eliminar la corrupción

Partiendo de una base de datos que nos permite conocer tanto los momentos en que el ciudadano potencialmente puede entrar en una relación de corrupción como los contratos de la coalición corrupta, la estrategia debe centrarse en los cambios organizacionales que permitan modificar las dos variables fundamentales C_A y τK , es decir, disminuir las capacidades de la coalición corrupta para ofrecer una disminución del costo en el trámite al ciudadano, real o artificial, y aumentar el valor de la sanción tanto para el funcionario como para el ciudadano, principalmente incrementando la probabilidad de ser sancionado.

Para lograr lo anterior, es recomendable remover de sus cargos a aquellos funcionarios que, de acuerdo con el análisis ahora realizado, presenten una alta potencialidad de pertenecer a la coalición corrupta, no porque el cuerpo de valores de los individuos sea determinante y se espere que al separar a los individuos corruptos e introducir otros con valores morales más elevados se resuelva el problema, ya que en las mismas condiciones el comportamiento racionalmente esperado de los nuevos miembros será conformar nuevamente una coalición corrupta.¹²

¹² A menos de que se lograra integrar un cuerpo de funcionarios cuya valoración de la honestidad sea sustancialmente superior al valor del soborno o el beneficio que obtendrían por conformar otra vez la coalición corrupta, lo cual resulta poco probable. En cuanto a la sanción social por deshonestidad, es altamente evitable si se ocultan las acciones deshonestas, lo cual es parte fundamental de la estrategia corrupta. Por otro lado, la selección de tales individuos puede resultar más costosa que soportar la corrupción, ya que ninguno tendrá incentivos para revelar su verdadera valoración de la honestidad, manifestando siempre una sobrevaloración de la misma.

La intención es evitar el conflicto que se desprende por la resistencia al cambio que los miembros de la coalición presentarán, y lo harán por ver amenazados los espacios de rentismo de los que obtienen beneficios privados. Por tanto, esta sustitución de actores debe acompañarse de modificaciones dentro de las instituciones de la organización que cambien los incentivos que tienen para conformar la coalición.

Ahora el análisis debe pasar a las transacciones que se realizan entre las posiciones de la coalición; el objetivo es evitar la transacción, ya que sin ésta no hay contrato, es decir, el análisis se centrará en la variable C_A . La base de datos de la que se obtuvo la información sobre los contratos también debe aportar información sobre las transacciones de acuerdo con los espacios de discrecionalidad de la posición en cuestión; con ello debe poder identificarse el tipo de rentismo que se explota en las diferentes posiciones.

Las acciones concretas deberán ser diferentes en cada caso, pero en general resulta inevitable hacer modificaciones en la estructura organizacional, poniendo principal atención en los derechos de propiedad que determinan la posibilidad de intercambio en los contratos de la coalición corrupta, además de buscar minimizar la capacidad de los actores de manipular la información para utilizarla como fuente de incertidumbre dentro del proceso de trámite. En consecuencia, las acciones más eficaces en el corto plazo son los cambios en las instituciones de la organización, en los procedimientos y en las relaciones entre los actores que participan; con ello se pretende disminuir la capacidad de afectar C_A . Por otra parte, deben crearse los mecanismos de control y prevención para evitar la dispersión de τK desde aquellos puntos en que se realiza la relación contractual corrupta.

Por otro lado, existen también instrumentos que pueden ser efectivos en el mediano plazo. Los instrumentos de gestión pública que pueden modificar los incentivos de las posiciones en las coaliciones corruptas son: la implementación de un servicio civil de carrera y el control de la gestión por comportamiento. El primero establece un mecanismo que permite la introducción de incentivos a la no corrupción, y el segundo de desincentivos a la corrupción.

El servicio civil de carrera debe ser un sistema que comprenda como mínimo mecanismos de selección, de ingreso, de evaluación, de estímulos y sanciones, y de separación. Para que el sistema de servicio civil resulte eficaz, no sólo en los beneficios de profesionalización de los servidores públicos sino como esquema de incentivos a la no corrupción, se deben diseñar salvaguardas que eviten que los indivi-

duos que evalúan se relacionen con los que son evaluados, y formar mecanismos que faciliten la separación de individuos corruptos.

Los mecanismos de selección e ingreso deben garantizar una adecuada revisión de los antecedentes de los individuos para evitar a aquellos que cuenten con experiencia en corrupción, ya que esto no sólo aumenta las probabilidades de que tales individuos incurran en actos corruptos, sino que puede facilitar el aprendizaje de otros individuos con poca experiencia en actos corruptos dentro de la misma organización.

El mecanismo de evaluación resulta de los más relevantes en el combate a la corrupción; éste debe realizarse por alguna unidad externa e independiente de las actividades de la organización, como salvaguarda del involucramiento de los individuos que evalúan con los evaluados. La evaluación se debe diseñar no sólo para medir resultados, sino también para detectar irregularidades, las cuales pueden ser indicadores de presencia de corrupción. Por otro lado, el análisis previo de la base de datos para detectar los contratos potenciales de una coalición corrupta revela las posiciones en la organización que deben ser sometidas en una evaluación más intensa.

Los mecanismos de estímulos y sanciones resultan los más importantes por ser la fuente de incentivos; sin embargo, para que sean eficaces, debe existir un adecuado mecanismo de evaluación. Para generar incentivos a la no corrupción, es necesario también que existan sanciones a la corrupción. El servicio civil puede implementar incentivos que dependan del desempeño de los individuos en su trabajo, pero también del tiempo que permanecen en la institución. Al colocar incentivos importantes que se otorguen ponderando el criterio de la temporalidad, como créditos flexibles, prestaciones especiales, etc., el valor presente del costo de la corrupción se incrementa, siempre y cuando la corrupción se sancione con la separación, lo cual no implica que deba ser el único elemento de la sanción por corrupción, aunque este componente resulta indispensable para hacer que los incentivos que dependan de la temporalidad en el trabajo sean eficaces como incentivos a la no corrupción.

Por tanto, el mecanismo de separación resulta relevante para aumentar los costos de la corrupción a los funcionarios públicos, para lo cual es importante el diseño de salvaguardas a fin de evitar que el propio sistema imponga restricciones a la separación de funcionarios corruptos consolidados en la organización. Ello debe sustentarse en reglas formales, en las cuales se faculte a la unidad de evaluación para

sugerir la separación de algún funcionario por sospecha de irregularidades que pudieran ser causa de corrupción; por otro lado, también se debe proteger a los funcionarios de abuso de poder, con lo que la separación, de hacerse efectiva, deberá ser temporal mientras se realiza una auditoría o investigación, pero definitiva cuando, al final, se presenten pruebas claras.

El segundo instrumento, el control por comportamiento, resulta eficaz y complementario al anterior como mecanismo anticorrupción, cuando se sustenta también en sanciones importantes como la separación. La intención es restablecer el juego de dilema de prisionero entre los actores y con ello evitar la dispersión de riesgo de los contratos de las coaliciones corruptas; se trata de establecer procedimientos que orienten la acción de los individuos hacia el reporte de irregularidades ante la unidad de evaluación. Esto se puede lograr responsabilizando a los agentes no sólo por la irregularidad cometida sino también por no reportarla, estableciendo en las reglas formales que se presumirá la complicidad. Con esta regla formal se modifican los incentivos donde los individuos, para evitar la imputación de complicidad, se esmerarán en un comportamiento en el que toda irregularidad sea reportada.

Con lo expuesto, es posible diseñar una estrategia adecuada, la cual debe corresponder a las condiciones específicas que el diagnóstico previo describa. De cualquier forma, lo que es claro es que toda estrategia de acción debe contener: 1) una estrategia que modifique la estructura de costos del ciudadano para reorientar su acción hacia la no corrupción; 2) una estrategia de cambio en la estructura organizacional para modificar las relaciones contractuales, que permite al funcionario afectar C_A y τK ; 3) una estrategia que mantenga incentivos permanentes a la no corrupción y desincentivos permanentes a la corrupción. Algunas de las acciones concretas más relevantes que se pueden sugerir se presentan en el cuadro 4.

Conclusiones

1) Los trámites administrativos son, en sí mismos, instituciones cuyos procesos de creación y de implementación obedecen a lógicas diferentes, una vez comprendido que el Estado es un actor autónomo integrado por un conjunto de organizaciones donde los individuos que pertenecen a ellas interactúan entre sí y con la sociedad, dentro del conjunto de

Cuadro 4. Acciones de la estrategia

<i>Acciones de la estrategia</i>	<i>Temporalidad del efecto</i>	<i>Efecto de la acción</i>
<i>Estrategia 1</i>		
Transferir ampliamente derechos de propiedad al ciudadano (convertir los trámites en avisos)	Corto plazo	Evitar el monopolio del funcionario en la venta del trámite
Transferir parcialmente derechos de propiedad al ciudadano (afirmativa ficta)	Corto plazo	Limitar el costo de espera y el costo de culminación
Simplificación de requisitos	Corto plazo	Disminución de costos de la formalidad
Incrementar el costo de la corrupción (multas o anulación para trámites con irregularidades)	Mediano plazo	Desincentivos a la corrupción
Campaña publicitaria de no corrupción	Largo plazo	Incrementar la valoración de la no corrupción
<i>Estrategia 2</i>		
Retirar a los funcionarios que potencial o realmente pertenezcan a la coalición corrupta	Corto plazo	Evitar que se dé la resistencia al cambio
Eliminar las discrecionalidades que los actores intercambian	Corto plazo	Evitar que se dé el intercambio corrupto
<i>Estrategia 3</i>		
Servicio civil de carrera	Mediano plazo	Generar incentivos a la no corrupción
Controles por resultados	Mediano plazo	Desincentivos a la corrupción

instituciones que los enmarcan y definen relaciones de tipo agente-principal. Se puede entender que los trámites administrativos son el producto de la interacción de las diferentes organizaciones de la sociedad. El proceso de creación de los trámites administrativos se da a través de las organizaciones legislativas del Estado; en cambio, su implementación se da a través de las organizaciones administrativas, las cuales actuarán de acuerdo con la interacción entre ellas y los actores afectados por la regulación que el trámite les impone, donde la

burocracia encargada de su aplicación goza necesariamente de algún grado de discrecionalidad para la aplicación de la institución, además de que el alto costo de las organizaciones encargadas de vigilar la implementación para obtener información sobre los que implementan el trámite y la capacidad que tienen para ocultarla o distorsionarla, provoca la aparición de oportunismo. De este modo, se crean condiciones para que los regulados negocien con los reguladores las condiciones del trámite, siendo esto la condición inherente a la corrupción, por lo que ésta tiene su origen en la naturaleza de los procesos de creación e implementación de los trámites administrativos.

Como consecuencia, la corrupción es resultado de la forma en que es diseñada la relación entre las organizaciones del Estado y los espacios de incertidumbre que los actores que implementan obtienen a partir del propio diseño de las reglas, tanto del trámite como del proceso en que se implementa; definida, la corrupción, por tanto, como el intercambio de la disminución de un costo, real o artificialmente creado, en la que intermedia un soborno.

2) Cuando se presenta corrupción, ésta debe entenderse como un equilibrio de Nash, lo que implica que ninguno de los participantes tienen incentivos para actuar de forma diferente a la solución corrupta, ya que siendo un intercambio, los participantes deben obtener beneficios superiores en esta acción a los que obtendrían con la acción alternativa, la de no corrupción. Los elementos que generan un equilibrio estable de esta naturaleza son: a) que los derechos de propiedad del trámite estén definidos a favor del funcionario, lo que implica que éste tenga algo que intercambiar; b) que los costos de transacción del ciudadano para obtener el trámite, reales o artificialmente creados, sean altos; c) la presencia de información asimétrica hacia el ciudadano, donde el funcionario tiene la posibilidad de ocultar o falsear la información, generando un espacio de oportunismo.

3) Dentro de la estrategia que lleva al ciudadano a tomar la acción de corrupción debe considerarse, ante todo, que lo relevante para él no es el trámite en sí mismo, sino la actividad subyacente, por lo que en su evaluación considerará al grupo de trámites que regulan su actividad, dentro de la lógica de una misma estrategia.

4) Las discrecionalidades con las que el ciudadano se enfrenta para realizar sus trámites generalmente no estarán definidas en el marco de libertad de un solo individuo. Normalmente será posible, para el funcionario, disminuir los costos del trámite de manera artificial o real, a través de la cooperación de otros individuos que permita la integra-

ción de diversos espacios de discrecionalidad entre ellos, que conjuntamente permita la creación de un espacio de incertidumbre pertinente para el ciudadano y que al mismo tiempo, al dispersar los costos de la sanción y disminuir la probabilidad de ser sancionados, puedan disminuir los costos para el funcionario. Lo anterior es consecuencia, principalmente, de que los funcionarios desarrollan su estrategia dentro de marcos organizacionales, por lo que es necesario el intercambio de discrecionalidades dentro de la organización, para ofrecer al ciudadano una disminución, real o artificial, del costo evitable.

5) Los funcionarios, al intercambiar discrecionalidades, conforman coaliciones de corrupción dentro de la organización que les permite, por un lado, dispersar el riesgo y con ello disminuir el valor presente de la sanción, y por el otro, incrementar artificialmente el costo evitable para el ciudadano, incidiendo en su estrategia para lograr que oriente su decisión hacia la solución con corrupción.

6) La acción aislada hacia los incentivos del ciudadano no resultará efectiva dado que el funcionario puede nulificar las acciones incrementando costos al ciudadano y con ello reorientar su estrategia.

La eliminación del soborno, sea como mecanismo de aseguramiento o para la obtención formal del trámite, requiere una estrategia que modifique los incentivos no sólo del ciudadano sino también del funcionario, con la condición de que el soborno debe ser inferior al costo evitable pero superior al valor esperado del riesgo del funcionario. La coalición corrupta, a través de los contratos de corrupción, puede dispersar el riesgo e incrementar artificialmente el costo evitable, con lo cual podrán modificar los incentivos del ciudadano para orientar su acción a la solución con soborno.

Con objeto de establecer una estrategia que logre abatir la corrupción en los trámites administrativos, se deben identificar los contratos de corrupción, tanto entre el ciudadano y el funcionario como entre los miembros de la coalición corrupta. La metodología, propuesta en dos etapas, permite identificar los potenciales intercambios de discrecionalidades que pueden dar lugar al establecimiento de contratos de corrupción. La propuesta de un servicio civil de carrera y la evaluación por resultados son mecanismos muy útiles para cambiar los incentivos que llevan a los actores a la celebración de dichos contratos. Por otra parte, las soluciones pueden ser más amplias.

Referencias bibliográficas

- Alonzo González, Luis Alberto (1995), "Ideas para una teoría de la corrupción", ICE, núm. 741, mayo, pp. 71-83.
- Álvarez, Ángel Eduardo (1995), "El dinero de las campañas y la corrupción política en Venezuela", en *Contribuciones*, vol. 48, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 69-103.
- Arce, M. y Daniel G. (1997), "Correlated Strategies as Institutions", *Theory and Decision*, vol. 42, mayo, pp. 271-285.
- Barley, Stephen R. y Pamela S. Tolbert (1997), "Institutionalization and Structuration: Studying the Links between Action and Institution", *Organization Studies*, vol. 18, febrero, pp. 93-117.
- Baron, David T. (1995), "The Economics and Politics of Regulation: Perspectives, Agenda, and Approaches", en Jeffrey S. Banks y Eric A. Hanushek (eds.), *Modern Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 10-63.
- Bates, Robert H. (1989), *Beyond The Miracle of The Market: The Political Economy of Agrarian Development in Kenya*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Bates, Robert H. y Barry R. Weingast (1995), "A New Comparative Politics: Integrating Rational Choice and Interpretivist Perspectives", *Center for International Affairs: Working papers*, núm. 95-3, abril.
- Bates, Robert H., Rui J. P. de Figueiredo y Barry R. Weingast (1998), "The Politics of Interpretation: Rationality, Culture, and Transition", *Politics & Society*, vol. 26, núm. 2, junio, pp. 221-256.
- Behn, Robert D. (1986), "Policy Analysis and Policy Politics", *Policy Sciences*, núm. 19, pp. 33-59.
- Benoît, Jean Pierre y Martin J. Osborne (1995), "Crime, Punishment, and Social Expenditure", *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, vol. 151, núm. 2, pp. 326-347.
- Borea Odría, Alberto (1995), "Corrupción y justicia en América Latina", *Contribuciones*, vol. 48, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 163-180.
- Castillo, Arturo del (1996), "El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional: conceptos y enunciados explicativos", México, CIDE, documentos de trabajo, núm. 44.
- Coase, R. H. (1960), "The Problem of Social Cost", *The Journal of Law & Economics*, vol. 3, octubre, pp. 1-44.
- Crawford, Sue E. S. y Elionor Ostrom (1995), "A Grammar of Institu-

- tions", *American Political Science Review*, vol. 89, núm. 3, septiembre, pp. 582-598.
- Crozier, Michel (1974), *El fenómeno burocrático 2*, 2a. ed., Buenos Aires, Amorrortu.
- Crozier, Michael y Erhard Friedberg (1990), *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza Editorial Mexicana.
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (eds.) (1991), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press.
- Edgell, Stephen (1996), "Rescuing Veblen from Valhalla: Deconstruction and Reconstruction of a sociological legend", *The British Journal of Sociology*, vol. 47, diciembre, pp. 627-642.
- Eigen, Peter (1995), "La corrupción en los países desarrollados y en desarrollo. Un desafío de los noventa", *Contribuciones*, vol. 48, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 7-47.
- Escobar Herrán, Guillermo L. (1995), "Educación y corrupción", *Contribuciones*, vol. 48, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 181-192.
- Fraga, Rosendo (1998), "El fenómeno de la corrupción", *Contribuciones*, vol. 57, núm. 1, enero-marzo, pp. 181-200.
- Furubotn, E. G. y R. Richter (eds.) (1991), *The New Institutional Economics*, Texas, Texas A&M University Press.
- Garson, G. David (1986), "From Policy Science to Policy Analysis", en William N. Dunn (ed.), *Policy Analysis: Perspectives, Concepts and Methods*, Greenwich, Jai Press, pp. 3-22.
- Geddes, Barbara y Artur Ribeiro Neto (1999), "Institutional Sources of Corruption in Brazil", en Keith S. Rosenn y Richard Downes (eds.), *Corruption and Political Reform in Brazil: The impact of Collor's Impeachment*, Miami, North South Center Press University of Miami.
- Gould, David J. y José A. Amaro-Reyes (1983), "The Effects of Corruption on Administrative Performance", *World Bank Staff Working Papers*, núm. 580, Washington.
- Hammer, Michael y James Champy (1994), *Reingeniería*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- Harbour, Jerry L. (1995), *Manual de trabajo de reingeniería de procesos*, México, Panorama.
- Klitgaard, Robert (1998), "Informe final: ¿Qué hemos aprendido? Una perspectiva práctica", *Foro iberoamericano sobre el combate a la corrupción* (junio, 15-16: Santa Cruz de la Sierra), CLAD/Agencia Española de Cooperación Internacional, serie documentos Reuniones Internacionales núm. 2: <http://www.clad.org.ve/corrupt.html>.
- Klitgaard, Robert (1993), "Gifts and Bribes", en Richard Zeckhauser (ed.), *Strategy and Choice*, Londres/MIT, pp. 211-239.
- (1991), "Political Corruption. Strategies for Reform", *Journal of Democracy*, vol. 2, núm. 4.
- Kreps, David M. (1994), *Teoría de juegos y modelación económica*, México, FCE.
- Langlois, Richard N. (ed.) (1986), *Economics as a Process. Essays in the New Institutional Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Lee, Rance P. L. (1981), *Corruption and Its Control in Hong Kong*, Hong Kong, The Chinese University Press.
- López Presa, José Octavio (coord.) (1998), *Corrupción y cambio*, México, FCE/Secodam.
- Luke, Timothy W. (1985), "Reason and Rationality in Rational Choice Theory", *Social Research*, vol. 52, núm. 1, primavera, pp. 65-98.
- Manion, Melanie (1996), "Corruption by Design: Bribery in Chinese Enterprise Licensing", *Journal of Law, Economics, & Organization*, vol. 12, pp. 167-195.
- (1997), "Correction to 'Corruption by Design'", *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 14, núm. 1, pp. 180-182.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1997), "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", *Gestión y Política Pública*, vol. 6, núm. 1, primer semestre, pp. 41-73.
- (1997), *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, CNCPyAP/UAS/FCE, pp. 9-40.
- Mény, Yves (1996), "Las políticas del mimetismo institucional", *Gestión y Política Pública*, vol. 5, núm. 1, primer semestre, pp. 5-28.
- Moe, Terry M. (1984), "The New Economics of Organization", *American Journal of Political Science*, vol. 28, núm. 4, noviembre, pp. 739-777.
- Mojica Martínez, Claudia del Pilar (1995), "La corrupción en el sistema político colombiano", *Contribuciones*, vol. 48, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 49-68.
- Mosqueira Medina, Edgardo (1995), "El rol de las instituciones en la lucha contra la corrupción", *Contribuciones*, vol. 48, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 105-125.
- North, Douglas (1991), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Park, Seung Ho (1996), "Managing an Interorganizational Network: A Framework of the Institutional Mechanism for Network Control", *Organization Studies*, vol. 17, agosto, pp. 795-824.
- Pritzl, Rupert F. J. (1996), "Instituciones, incertidumbre y desarrollo.

- La nueva economía institucional y su aplicación a problemas económicos”, *Contribuciones*, vol. 50, núm. 2, abril-junio, pp. 221-250.
- Pritzl, Rupert F. J. (1995), “La corrupción pública: una forma dinámica e ilegal de rentismo o rent-seeking en la lucha distributiva de los grupos de interés organizados”, *Contribuciones*, vol. 48, núm. 4, octubre-diciembre, pp. 127-162.
- Przerworski, Adam (1997), “Sobre el diseño del Estado. Un enfoque agente-principal”, *Economía informa*, núm. 3, pp. 113-147.
- Rojas, Ricardo M. (1992), “Orden institucional, derecho de propiedad y corrupción”, *Contribuciones*, vol. 34, núm. 2, abril-junio, pp. 177-186.
- Rosenn, Keith S. y Richard Downes (eds.) (1999), *Corruption and Political Reform in Brazil: The impact of Collor’s impeachment*, Miami, North South Center Press University of Miami.
- Seckler, David (1975), *Thorstein Veblen y el institucionalismo*, México, FCE.
- Selznick, Philip (1996), “Institutionalism ‘Old’ and ‘New’”, *Administrative Science Quarterly*, vol. 41, diciembre, pp. 270-277.
- Shenkar, Oded (1996), “The Firm as a Total Institution: Reflections on the Chinese State Enterprise”, *Organization Studies*, vol. 17, diciembre, pp. 885-907.
- Simmon, Herbert (1988), *El comportamiento administrativo*, Buenos Aires, Aguilar.
- Skocpol, Theda (1985), “Bringing the State Back in: Strategies of Analysis in Current Research”, en Evans Skocpol y Dietrich (eds.), *Bringing the State back in*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 1-37.
- Soto Hernando de (1986), *El otro sendero. La revolución informal*, Bogotá, Oveja Negra.
- Tiller, Emerson H. (1998), “Controlling Policy by Controlling Process: Judicial Influence on Regulatory Decision Making”, *The Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 14, núm. 1, abril, pp. 115-135.
- Tollison, Robert D. (1982), “Rent Seeking: A Survey”, *Kyklos*, vol. 35, pp. 389-396.
- Townley, Barbara (1997), “The Institutional Logic of Performance Appraisal”, *Organization Studies*, vol. 18, abril, pp. 261-285.
- Varian, Hal R. (1992), *Análisis microeconómico*, 3a. ed., Barcelona, Antoni Bosch.
- Vergara, Rodolfo (1997), “El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política”, estudio introductorio en James G. March y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*, México, CNCPyAP/UAS/FCE, pp. 9-40.
- Vértiz Galván, Miguel Ángel (1999), *La corrupción en los trámites administrativos. Cómo entenderla y cómo abatirla*, tesis de maestría, México, Departamento de Administración Pública, CIDE.
- Wilkinson, Barry (1995), “Culture, Institutions and Business in East Asia”, *Organization Studies*, vol. 17, junio, pp. 421-447.
- Williamson, Oliver E. (1991), *Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust*, México, FCE.
- (1986), “The Economics of Governance: Framework and Implications”, en Richard N. Langlois (ed.), *Economics as a Process. Essays in the New Institutional Economics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Yavaš, Cemile (1997), “A Comment on ‘Corruption by Desing’”, *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 14, núm. 1, pp. 174-182.
- Zeckhauser, Richard (ed.) (1993), *Strategy and Choice*, 2a. de., Cambridge, Londres/MIT.

**Gestión regional
y local**

Participación del sector privado en servicios municipales: el agua potable

Carlos Javier Hernández Téllez
y F. Alejandro Villagómez A.*

A lo largo de la década actual se ha observado una creciente participación del sector privado en actividades antes reservadas al Estado, especialmente en infraestructura básica y provisión de servicios municipales. En este estudio se muestra cómo este fenómeno ha sido consecuencia básicamente de un proceso de cambio estructural observado por la economía mexicana, que ha conllevado a una redefinición del papel del Estado en la actividad económica y a la necesidad de mantener finanzas públicas sanas, tendencia que se observa en todo el mundo. En el caso de los servicios municipales, este proceso se ha visto reforzado por los esfuerzos recientes de otorgarle a los municipios una mayor autonomía administrativa y económica, lo cual requiere diversificar las fuentes de obtención de recursos y mejorar su administración, buscando incrementar la eficiencia en su uso. Este proceso ha mostrado resultados mixtos, que en muchos casos han provocado una reacción negativa entre los diversos actores participantes. En las siguientes líneas se plantea realizar un análisis de la reciente experiencia de la participación del sector privado en la provisión de servi-

* El arquitecto Carlos Hernández es profesor de la Universidad Iberoamericana, Unidad Golfo-Centro, Puebla, y Alejandro Villagómez es Director de la División de Economía del CIDE. Este trabajo forma parte del Proyecto sobre Fortalecimiento Municipal, CIDE-Fundación Ford. Los autores agradecen la valiosa ayuda de Gabriela Cordourier en la recopilación de la información, y de Ulises Cárdenas. Se agradecen también los comentarios de Enrique Cabrero, María Amparo Casar, Carlos Elizondo, Juan Pablo Guerrero, Fausto Hernández y Rafael Tamayo, así como a los dictaminadores anónimos. Cualquier error es responsabilidad de los autores.

Artículo recibido: 08/1999. Artículo aceptado: 11/1999.

cios municipales. El objetivo central es identificar algunos de los principales problemas y obstáculos que ha enfrentado este proceso, con la finalidad de contribuir a la formulación de proyectos futuros. En particular, se analiza el caso de la provisión del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, utilizando los ejemplos de las ciudades de México y Puebla. La elección de estos servicios obedece básicamente a dos criterios: por un lado, el de recolección y disposición de basura que constituyen algunos de los servicios urbanos más importantes, por su función, su costo y la utilidad pública que representan; por otro lado, aún existen serias limitaciones para la obtención de información sobre estas experiencias, por lo que nuestros casos se ajustan a esta disponibilidad de información.

La estructura del estudio es la siguiente: en la primera sección se presenta el marco económico e institucional general en el cual se inscribe dicho proceso, así como la evolución de la participación del sector privado en la economía. En la segunda sección se discute la participación privada en los servicios municipales y algunas de las principales experiencias internacionales; en la tercera, se discute el caso particular de la provisión del servicio de agua potable, presentando los casos del Distrito Federal y de Puebla; en la cuarta sección se comentan los principales problemas y obstáculos que ha enfrentado este proceso, y en la última sección se concluye con algunos comentarios finales e implicaciones de políticas.

I. Cambio estructural y sector privado

A finales de la década de los ochenta se inicia en México un importante proceso de cambio estructural basado en la redefinición del papel del Estado en la actividad productiva. Este programa incluyó políticas de apertura y liberalización comercial, liberalización financiera, desregulación, desincorporación de empresas paraestatales y otras medidas de promoción a la actividad privada, todas enfocadas a mejorar la eficiencia de los mecanismos de mercado tanto en la fijación de precios como en la asignación de recursos, así como una mayor integración con el resto del mundo. En consecuencia, la participación del sector privado en diversos sectores de la economía se vio estimulada en forma importante.

Entorno macroeconómico

Durante la mayor parte de los años ochenta la economía observó un comportamiento recesivo e inestable, por lo que el PIB mantuvo un lento crecimiento. Después de la crisis de 1982, el país se retira de los mercados internacionales voluntarios de capital, se nacionaliza la banca comercial, se devalúa la moneda y se implementa un plan de austeridad. Es sólo a partir de 1988 que se observa una recuperación del producto real y una reducción en la inflación; en este año, se implementa un ambicioso programa de reajuste de la economía y de reestructuración, destacando los procesos de apertura comercial, desregulación, liberalización financiera y desincorporación de empresas paraestatales. Estos esfuerzos buscaban corregir los desbalances macroeconómicos, así como mejorar la eficacia de los mecanismos de mercado tanto en la fijación de precios como en la asignación de recursos entre los diversos sectores de la economía. Entre 1989 y 1994, el PIB real creció a una tasa promedio de 3.6 por ciento, la tasa de inflación se redujo sustancialmente de alrededor de 160 por ciento anual en 1987, a 7 por ciento en 1994; las tasas de interés real fueron positivas en promedio, mientras que las finanzas públicas se reforzaron de manera importante (cuadro 1). Durante este periodo, México recuperó su acceso a los mercados externos voluntarios de capital y se observó un fuerte influjo de recursos hacia el país, lo que estuvo acompañado de un sustancial aumento en el déficit en cuenta corriente, el cual llegó a representar 8 por ciento del PIB en 1994. A finales de este año, la sobrevaluación del peso, la magnitud del déficit en cuenta corriente, así como una serie de acontecimientos políticos condujeron a una nueva crisis y a la abrupta suspensión de este proceso de crecimiento.

Entre diciembre de 1994 y principios de 1995 se da una importante salida de capitales y el tipo de cambio nominal prácticamente se duplica. En 1995 se adoptan políticas monetarias y fiscales restrictivas, enfocando los esfuerzos a combatir la inflación y la inestabilidad del tipo de cambio debido al abandono de control cambiario basado en bandas y a la adopción de un régimen de flotación. No obstante, ese año el PIB real se redujo en más de 6 por ciento, la inflación anual llegó casi a 52 por ciento y las tasas de interés (Cetes) superaron el 40 por ciento. A partir de 1996 la economía inicia su recuperación sustentada en las exportaciones, de tal forma que el producto real crece 5.1 por ciento, favorecido por una reducción en las tasas de interés. La aplicación de una política monetaria estricta y otras políticas permitieron

Cuadro 1. Entorno macroeconómico

Periodo	1980-1988	1989-1994	1995	1996	1997	1998
PIB real (Tasa crecimiento)	2	3.9	-6.2	5.1	6	4.8
Consumo privado (Por ciento PIB)	64.4	70.7	66.9	66.5	65.8	65.1
Balance operacional del sector público (Por ciento PIB)	-2.7	1.4	1.4	0.8	0.6	1.1
Inversión bruta (Por ciento PIB)	22.2	22.5	19.7	20.9	21.2	20.7
Balanza de cuenta corriente (Por ciento PIB)	-0.7	-42.4	-0.6	-0.6	-0.02	-0.02
Inflación (Fin de periodo)	75.3	7.1	51.9	27.7	20.6	15.9
Tipo de cambio nominal (Fin de periodo; pesos por dólar estadounidense)	0.7	5.3	7.6	7.8	8.0	9.9
Tasa de interés de Cetes a 28 días (Anual)	69.7	23.9	48.4	31.4	18.9	33.5

Fuente: SHCP, Banco de México, INEGI.

reducir la inflación anual a 27.7 por ciento. La recuperación en la actividad económica permitió una ligera reducción en el desempleo, mientras que las exportaciones mantuvieron su dinamismo. Finalmente, se mantuvieron las finanzas públicas cerca del equilibrio al alcanzarse un déficit económico de sólo 0.1 por ciento del PIB. Esta recuperación continuó durante 1997; sin embargo, en 1998 se enfrentan nuevamente condiciones adversas externas como consecuencia de la crisis asiática y la caída en los precios internacionales del petróleo. Este último acontecimiento es especialmente delicado ya que tiene un impacto negativo sustancial en los ingresos fiscales del gobierno federal, situación que obliga a aplicar diversos ajustes presupuestales a lo largo del año. En este proceso, el objetivo de mantener finanzas sanas obliga al gobierno a una reasignación de recursos y, con ello, a buscar una mayor participación del sector privado en obras de infraestructura y servicios municipales.

El proceso de cambio estructural de la economía mexicana, que inicia a finales de la década pasada, considera fundamentalmente tres

componentes:¹ a) la desincorporación de entidades paraestatales, las cuales se redujeron a 185 en 1996; b) la desregulación económica, destacando modificaciones en áreas como la tenencia de la tierra, comercio interior, comercio exterior, patentes y tecnología e inversión extranjera. En relación con esta última, el proceso de liberalización se da tanto para la inversión en portafolio como para la inversión directa; en diciembre de 1993, se publica una nueva ley que sustituye a la de 1973 y que establece un marco normativo que fomenta la competencia internacional del aparato productivo nacional, da seguridad jurídica a la inversión y mayor claridad a las reglas del juego. Algunas de las áreas aún restringidas en la ley de 1993 se han modificado en años posteriores; c) finalmente, el tercer componente se refiere a la creación de mecanismos que permiten la participación del sector privado en actividades operadas por el sector público, aspecto que se discute con más detalle en la segunda sección de este trabajo.

Participación del sector privado en la economía

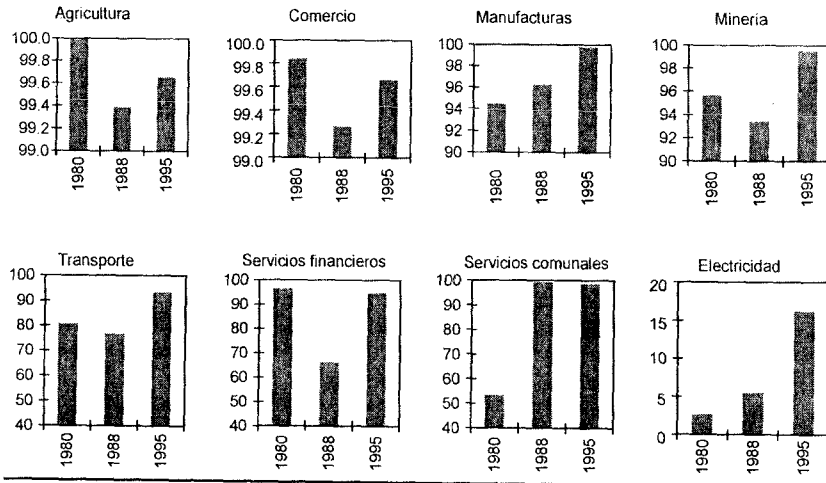
La estructura económica, en cuanto a participación de los sectores público y privado al iniciarse la década de los ochenta, refleja la política gubernamental que otorgaba al Estado un papel activo y promotor del desarrollo, considerándose a la inversión pública como el pivote del crecimiento. Sin embargo, a partir de 1988 se observa una creciente participación del sector privado en la economía en el marco del programa de reforma estructural. El nuevo papel asignado al Estado en la actividad económica se tradujo en una sustancial reducción en el número de entidades paraestatales, destacando la privatización en sectores como la telefonía, la banca comercial y los ingenios azucareros.

La participación privada en la producción total del país aumentó de 74.6 por ciento en 1983 a 85.1 por ciento en 1993, aunque disminuye ligeramente entre 1994 y 1995 ante la crisis del peso. Sectorialmente también se observan cambios interesantes, como puede apreciarse en la gráfica 1. En particular, se observa un aumento de la participación en el sector financiero como consecuencia de la reprivatización de la banca comercial, y una creciente inserción en los sectores eléctrico y de transportes.

En relación con la inversión, durante la década de los años seten-

¹ Para una exposición más amplia de estas medidas puede consultarse Villagómez (1998).

Gráfica 1. Participación del sector privado en el PIB por sectores (porcentajes)



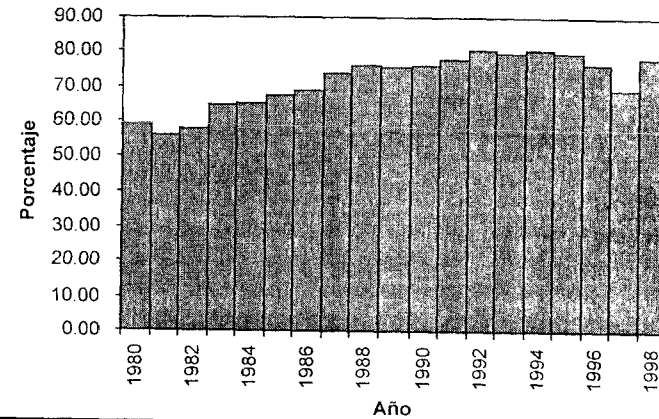
Fuente: INEGI.

ta, la inversión pública mantuvo un importante dinamismo, en particular gracias a la expansión del sector petrolero. Para 1981, la inversión privada alcanza su nivel mínimo al representar 56 por ciento de la inversión total. A partir de la segunda mitad de los años ochenta se observa una recuperación de la inversión privada, alcanzando su máximo nivel de 80.7 por ciento en 1992, como se aprecia en la gráfica 2. Este comportamiento también se observa en otros aspectos de la economía, como el empleo y el sector externo.

Otro aspecto importante es la recuperación en los flujos de inversión extranjera directa (IED) al país, los cuales se mantuvieron bajos y relativamente estables durante la década pasada. A partir de 1989 la IED recobra un nuevo dinamismo en el marco de las políticas de cambio estructural y modificaciones legales en 1993. Para 1995-1996, la IED representó 2.2 por ciento del PIB, 13.9 por ciento de la formación bruta de capital fijo y 17.9 por ciento de la inversión privada. En conjunto, estos indicadores nos muestran el mayor dinamismo adquirido por el sector privado en la economía mexicana a partir de las medidas de cambio estructural implementadas por el gobierno a finales de la década pasada.

De esta exposición es importante destacar, para los fines de este

Gráfica 2. Participación del sector privado en la formación bruta de capital fijo total, 1980-1998



Fuente: INEGI.

estudio, que como consecuencia de los problemas macroeconómicos que ha enfrentado nuestro país en las dos últimas décadas, el gobierno se ha visto obligado a replantear su papel en la economía, con la consecuente creciente participación del sector privado en actividades antes reservadas sólo al Estado.

II. Servicios municipales y sector privado

En México, la provisión de servicios municipales ha sido una actividad tradicionalmente reservada al Estado. Sin embargo, esta situación se ha visto modificada en los últimos años, lo cual se explica por dos motivos fundamentales. El primero es de carácter económico, como se trató de establecer en la sección anterior; el segundo es de carácter político-administrativo y se inscribe básicamente en la necesidad de otorgarle creciente autonomía financiera y administrativa a los municipios, lo cual se ha observado ya en algunos avances importantes en nuestro país. A continuación se analiza la participación del sector privado en la provisión de servicios municipales en México. Primero se presenta el marco institucional, en el que se inscriben las finanzas municipales, para después discutir las modalidades de participación del sector privado y la reciente experiencia internacional y en México.

Marco institucional y finanzas municipales

El marco institucional en el cual se han desenvuelto las finanzas estatales se ha caracterizado históricamente por un alto centralismo en el cual los estados y municipios han mantenido una alta dependencia de los recursos provenientes del gobierno federal. En el artículo 115, fracción IV de la Constitución mexicana, se establecen las fuentes de ingresos de los municipios. De hecho, estos recursos provienen fundamentalmente de transferencias federales y de ingresos generados por la provisión de servicios públicos bajo su responsabilidad, así como de los recursos derivados del impuesto predial. No obstante que la Constitución otorga ciertas libertades en el manejo y administración de dichos recursos, en la práctica los márgenes de acción de los municipios han sido más bien limitados, lo cual se explica también debido a una baja capacidad administrativa y fiscal. Sólo recientemente se ha generalizado entre los diversos estados del país el uso de una ley de coordinación fiscal estatal, el de una ley de presupuesto, contabilidad y gasto público y el de una ley de deuda pública. Además hay que agregar la falta de capital humano capacitado adecuadamente para llevar a cabo dichas funciones. De nueva cuenta, esta situación es muy heterogénea entre los 31 estados y el Distrito Federal.²

El punto relevante en este trabajo es el referido a la capacidad, por parte de los estados y municipios, para obtener los recursos necesarios para realizar sus diversas funciones, entre las que destaca la provisión de servicios municipales, ya que son precisamente las limitaciones observadas en este aspecto las que justifican, en parte, la participación del sector privado en estas actividades. Entre 1981 y 1986, la estructura porcentual promedio de los ingresos de un municipio mostraba que alrededor de 50 por ciento provenían de transferencias federales, en el marco del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Alrededor de 19 por ciento correspondían a impuestos y derechos, y la participación de deuda no rebasaba 5 por ciento. Debe tenerse presente que la heterogeneidad entre estados y municipios es muy alta. Durante la década de los noventa se han observado crecientes modificaciones en este marco institucional con la finalidad de otorgar mayor autonomía financiera a los municipios y de fortalecer sus finanzas. En 1991 se modifica el SNCF para dar paso al Fondo General de Participaciones,

² Para una discusión amplia sobre la gestión administrativa municipal, puede consultarse Cabrero (1995).

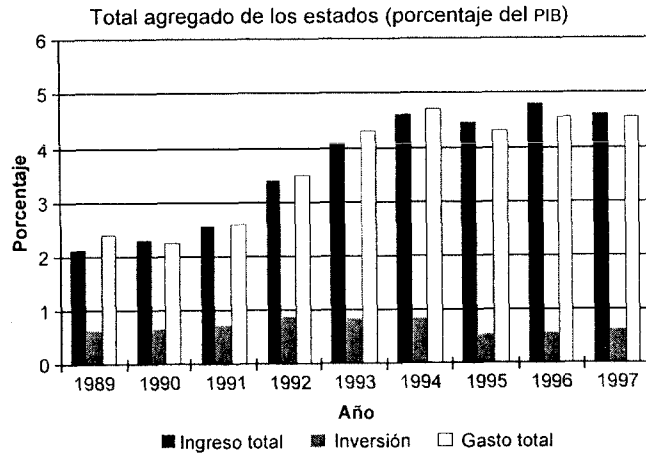
cuyos criterios de distribución obedecían al número de habitantes en cada estado, así como a fórmulas establecidas por la Federación. Por otro lado, se han descentralizado diversos programas entre los que destacan los de educación (1992), alianza para el campo (1995), salud (1997), seguridad pública (1997), y el fortalecimiento municipal de infraestructura social del ramo 33 (1998). Este último fondo es especialmente importante en cuanto a desarrollo de infraestructura municipal se refiere, ya que son recursos etiquetados, entre cuyos rubros se encuentran agua potable y alcantarillado. Sin embargo, su magnitud es relativamente pequeña. Por ejemplo, en 1998 este fondo representó únicamente 2.3 por ciento de la recaudación federal participable. Del total de este fondo, 12.12 por ciento se integra a las haciendas estatales, mientras que 87.88 por ciento se dirige directamente a los municipios.³

La estructura de ingresos de los estados se ha modificado ligeramente en los últimos años, ya que los ingresos por impuestos aumentaron en términos reales entre 1989 y 1994, aunque los ingresos de origen federal siguen siendo la fuente fundamental de recursos. Para 1997, del total de los ingresos disponibles estatales totales agregados, cerca de 72 por ciento tenían un origen federal y el resto era de origen estatal. En términos de la provisión de servicios municipales, la imposibilidad de generar fuentes adicionales de ingresos no sólo se ha reflejado en un mantenimiento deficiente de las instalaciones, sino también en serias limitaciones para financiar la expansión o creación de nueva infraestructura, teniendo que descansar en recursos provenientes de la banca de desarrollo, en particular Banobras. En este caso las participaciones federales se constituyeron en garantías para la obtención de créditos. De hecho, la capacidad de endeudamiento está limitada por estas participaciones, ya que no existen flujos alternativos adecuados que garanticen su deuda, mientras que por otra parte la Constitución mexicana prohíbe a los estados recurrir a préstamos en moneda extranjera o a acreedores externos.

En la gráfica 3 se muestra la evolución del ingreso total, gasto total e inversión, como proporción del PIB nacional, para el conjunto de los estados entre 1989 y 1997. No obstante que entre 1992 y 1994 aumentó el gasto, la inversión ha observado una tendencia decreciente, lo que refleja un dominio del gasto corriente sobre el de inversión. También destaca la contracción en el gasto y el ingreso por la crisis de 1995, lo que agudiza la caída en el gasto de inversión.

³ Para una discusión más detallada sobre estos fondos, puede consultarse Guerrero (1998).

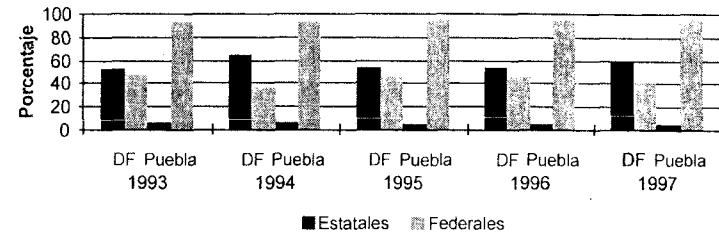
Gráfica 3. Gasto, ingreso e inversión estatal



Para el caso particular del Distrito Federal y el de Puebla –las dos entidades cuyas experiencias en participación privada en el servicio de agua se comentan en este estudio–, su situación fiscal es distinta en cuanto a fuentes de ingresos se refiere. De hecho, el Distrito Federal ha sido tradicionalmente una entidad con mayor capacidad de generación de recursos propios respecto al resto de los estados. En la gráfica 4 se presenta una comparación entre la estructura de las fuentes propias y las federales, de los recursos de estas dos entidades; es clara la mayor dependencia que tiene el estado de Puebla de los recursos federales.

Una consecuencia de esta estructura diferencial de fuentes de ingresos es la mayor posibilidad de endeudamiento por parte del Distrito Federal. No obstante, debe recordarse que hasta antes de 1996, siendo la Ciudad de México una dependencia del gobierno federal, éste autorizaba permanentemente su endeudamiento, al pagar de manera periódica la deuda acumulada. A partir de 1996, el Distrito Federal contrata parte de su deuda con bancos privados, de tal suerte que para 1997 casi la mitad de su deuda directa provenía de estas entidades financieras. Sin embargo, esto también ha significado un aumento en su servicio de deuda, especialmente como consecuencia del aumento en las tasas de interés observado en 1997 y 1998. En el caso de la ciudad de Puebla, ésta se constituye básicamente de deuda indirecta

Gráfica 4. Estructura de ingresos en el Distrito Federal y en Puebla



(por organismos descentralizados del Estado y por los municipios), la cual está garantizada por las participaciones federales. Finalmente, en cuanto a su balance fiscal, las finanzas del Distrito Federal han mostrado un estado deficitario a partir de 1995, situación que ha sido el resultado de un mayor endeudamiento, primero con Banobras y posteriormente con bancos privados, para poder financiar el gasto ejercido. En el caso de Puebla, durante los últimos años se ha observado un superávit en su balance, lo cual se explica en gran parte gracias a un aumento sustancial en las transferencias federales especialmente en 1997 y 1998.

Mecanismos de participación del sector privado

Un aspecto importante del mayor dinamismo del sector privado en los últimos años es su creciente participación en actividades antes sólo reservadas al Estado mediante el uso de mecanismos alternativos. Ésta es una tendencia internacional, la cual ha arrojado resultados mixtos. Debe notarse que estos mecanismos no implican necesariamente una privatización, ya que esta última requiere de una reasignación de los derechos de propiedad de un conjunto de activos, los cuales pasan del Estado a los particulares. Sin embargo, la privatización no siempre es adecuada o factible, ya que pueden existir impedimentos de orden técnico, económico, financiero, legal o político. En estos casos, los beneficios potenciales derivados de la participación privada pueden obtenerse mediante su incorporación parcial o temporal a una actividad económica, manteniéndose en última instancia los derechos de propiedad en manos del Estado. Aunque algunos de estos mecanismos se han venido utilizando desde hace largo tiempo, en años recientes

tes se ha intensificado su uso y se han ideado nuevos, con la finalidad de adecuarse a las circunstancias actuales. Las alternativas consideradas representan distintos grados de involucramiento del sector privado en el proceso de planeación, diseño de política, construcción, operación, administración y financiamiento de un proyecto.

Algunos de estos mecanismos más conocidos incluyen contratos de servicios, contratos de administración, arrendamientos, concesiones y contratos construcción-operación-transferencia (COT) o variaciones de estos últimos. Una explicación detallada de cada uno de ellos rebasa los objetivos de este trabajo, por lo que aquí sólo se mencionan algunas características relevantes.⁴ El grado de participación privada y la complejidad de la estructura contractual de cada mecanismo difieren. Los contratos de servicios y administración son los más simples, y generalmente implican la contratación de una compañía para realizar servicios específicos, pero el riesgo financiero lo mantiene el gobierno. El arrendamiento implica una mayor participación privada en el financiamiento de una actividad, siendo un rasgo importante la separación entre el uso y la propiedad de los activos, mantenida por el gobierno (o arrendador). Aunque el arrendador es el responsable de la inversión fija y del pago de la deuda, el arrendatario asume los riesgos comerciales; tiene que financiar el capital de trabajo y los gastos de reposición de corto plazo de los activos. El grado de complejidad contractual aumenta con las concesiones. A diferencia de los arrendamientos, las concesiones implican un gasto de inversión, así como un papel significativo en la administración de los activos o instalaciones. Finalmente, los contratos COT se presentan como el mecanismo más complejo, y aunque se fundamentan en un esquema de concesión, en los contratos COT el énfasis recae en la fase de construcción, lo que ofrece una alternativa interesante para solucionar el problema de financiamiento de inversión pública mediante presupuesto gubernamental. Además, estos contratos permiten definir de una forma más clara el papel del gobierno y de los particulares en términos del financiamiento, riesgo y gastos operativos. Una importante desventaja es el tiempo requerido en la negociación y diseño del contrato, y no siempre son alternativas más económicas a la inversión pública debido al costo del financiamiento como consecuencia de un mayor riesgo de los prestamistas. Existen variaciones a este tipo de contratos, pero desta-

can en particular los contratos CAT (construcción-arrendamiento-transferencia) en donde existe un contrato de arrendamiento y en el cual el particular se compromete a la construcción y financiamiento, y entrega la planta a la empresa paraestatal quien la opera y sostiene. Por último, es importante señalar que estos mecanismos no son excluyentes, ya que pueden utilizarse combinados o en secuencia

Aunque algunos de estos esquemas ya se han utilizado en México, el uso de concesiones y contratos COT se ha intensificado en años recientes en el marco de una mayor participación del sector privado en la economía, y en particular para el financiamiento y la expansión de la infraestructura del país, como se detalla más adelante. Los resultados de esta experiencia han sido mixtos; por ejemplo, podrían mencionarse los problemas enfrentados por el Programa Carretero, que obligó al gobierno a implementar un programa de rescate recuperando varias concesiones. También se han presentado problemas en el sector eléctrico debido a importantes retrasos en el otorgamiento de concesiones, o en la concesión del servicio de agua potable por falta de claridad en los términos del contrato y otras restricciones institucionales. Sin embargo, también existen casos exitosos como la construcción de un libramiento carretero en San Luis Potosí, o un contrato para la recolección y tratamiento de basura en Nuevo Laredo, por mencionar sólo algunos.⁵ En este trabajo nos enfocamos al área de servicios municipales.

Experiencia internacional

La incursión del sector privado en la provisión de servicios municipales tiene una larga historia en diversas partes del mundo, especialmente en algunos países industrializados como Francia y Estados Unidos. Es sólo en las últimas dos décadas cuando se ha dado una importante expansión de esta participación en diversos países del orbe. En este sentido, es útil detenernos brevemente a repasar algunas de las principales enseñanzas que se pueden obtener de algunas de estas experiencias. En particular, en este trabajo se destacan algunos de los principales elementos derivados del esquema francés de participación privada en los servicios municipales. No es el único, y sin embargo

⁴ Para una discusión detallada de estos mecanismos puede consultarse a Kessides (1993) y Villagómez (1995).

⁵ Para una discusión más detalla de estas experiencias por tipo de sector económico, puede consultarse Villagómez (1998).

cuenta con una larga trayectoria dentro de Francia desde finales del siglo XIX, y más recientemente en otros países a través de las compañías francesas. Como señala Lorrain (1997), esta modalidad de participación no constituye estrictamente un modelo derivado de un texto económico o de administración pública, sino que se trata de una suma de experiencias, de una pragmática. De acuerdo con este autor, dicho esquema de participación se basa en los siguientes principios: *a)* la responsabilidad de las comunas, causada por el carácter local del recurso en cuestión y por la autonomía municipal, característica en la administración francesa; *b)* las comunas pueden explotar ellas mismas los recursos o delegar esta actividad; *c)* en el caso de delegación, el acuerdo entre el gobierno y la empresa se manifiesta mediante un contrato; *d)* el principio anterior conlleva a otro sobre la separación entre la autoridad organizadora y el operador, y finalmente *e)* el principio del equilibrio financiero de los servicios públicos industriales y comerciales; en suma, esta experiencia se basa en una estructura institucional donde los dos actores principales son los municipios y las empresas y en donde se logra la conjunción de la eficacia del mercado y de la acción pública. Finalmente, en este proceso es importante la actitud pragmática de los concejales locales y de los ingenieros de las empresas, quienes resaltan su orientación hacia la respuesta a los problemas, en donde los operadores tienen una obligación de resultado y donde la relación de los actores está basada en la confianza. En cuanto a la regulación, cabe destacar que en cierto sentido la regulación francesa es blanda, esto es, privilegia la autorregulación. Si bien es cierto que para esto es importante la estructura de mercado, en donde los grupos industriales son poco integrados, y dan gran autonomía a las filiales; en donde la competencia se establece fundamentalmente en los contratos, y en donde la reputación desempeña un papel central, también es importante destacar que estos esquemas funcionan gracias a la legitimidad que poseen las autoridades municipales y a la congruencia entre el nivel de política y el de organización de los servicios municipales.

En el caso particular del servicio de agua potable y saneamiento, el esquema francés ofrece diversos resultados interesantes; destacan, por su éxito y por su antigüedad, los casos de Lyon y de Bordeaux, donde el servicio está arrendado a una compañía privada, e incluso en la segunda ciudad se ha pasado a un esquema de concesión desde 1992. Lo importante en estas experiencias exitosas ha sido la continuidad de la relación establecida y la gran adaptabilidad de ambas

partes –sectores público y privado– a las circunstancias particulares de cada momento, así como la confianza mutua entre ellos. Cuando estos esquemas se han tratado de implementar en otros países, los resultados han sido mixtos, lo cual se explica por la diversidad de marcos institucionales existentes. Una experiencia desafortunada se presentó en Caracas, Venezuela, donde el servicio de agua correspondía a la empresa pública INOS desde 1943. Un primer intento de participación privada se presenta en 1987, cuando se ofrece un contrato de gestión a la empresa privada Electricidad de Caracas, el cual fue cancelado en 1990 ante el temor de que esta empresa se convirtiera en un importante poder monopólico en servicios públicos. En 1991 se licita nuevamente el contrato, aunque en este caso se intenta formar una comunidad con tres municipios del área metropolitana; sin embargo, este proyecto aborta nuevamente en 1992, ya que se declara desierta la licitación. Los problemas en esta experiencia son múltiples; por un lado, dentro del diseño del contrato se privilegiaba al precio más bajo como criterio para el ganador y existía poca claridad en cuanto a la división del trabajo y la fijación de tarifas; pero lo más importante era la carencia de un marco institucional que delimitara claramente el poder público de las funciones del operador y que legitimara al Estado en esta función.

Esta experiencia contrasta con otros casos exitosos, como el de Buenos Aires (1993) o el de Costa de Marfil (1960). En el primer caso, la empresa Aguas Argentinas se adjudicó la licitación, la cual fue un proceso rápido y sencillo; el contrato fue una concesión para la captación, potabilización, comercialización, recolección y tratamiento de aguas en la capital y 13 municipios más con una duración de 30 años; hasta la fecha, este proyecto ha marchado adecuadamente. Por su parte, en Costa de Marfil la experiencia ha sido más larga, ya que en 1959 la empresa SAUR gana una licitación para el manejo de este servicio, el cual ejecuta conjuntamente con la empresa pública ya existente. En 1974 recibe un nuevo contrato de arrendamiento por 15 años, el cual fue renovado posteriormente. En general, los puntos claves para el éxito de estos proyectos incluyen la existencia de una relación estable, duradera y clara entre los actores participantes, la claridad en las reglas, las condiciones previas a la acción y el modo de ajuste flexible del sistema a las variaciones en las condiciones existentes de la municipalidad. Finalmente, la existencia de una autoridad clara y legítima, aunada a un marco jurídico adecuado y a la existencia de un mercado de capital, son elementos fundamentales en el éxito de

estos proyectos, en la medida que permiten darle estabilidad al marco de acción.

Servicios municipales en México

Los servicios municipales han constituido un serio problema para las autoridades encargadas de proporcionarlos debido en gran parte a la falta de recursos para su financiamiento. De acuerdo con el diagnóstico del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, sólo 83.5 por ciento de la población tiene acceso a servicios de agua potable, y 67 por ciento a servicios de alcantarillado, 70 por ciento de la basura generada en las ciudades es recolectada y 20 por ciento de los desechos industriales son tratados adecuadamente. En los últimos años se ha dado un importante impulso a la participación de los particulares en la provisión y administración de estos servicios tradicionalmente otorgados por las autoridades estatales y municipales, entre los que destacan agua potable, alumbrado público, transporte urbano, basura y desechos sólidos. En general, esta participación se ha formalizado mediante el uso de los mecanismos arriba discutidos. En este trabajo no se pretende realizar un análisis de todas las experiencias que se han dado en nuestro país, lo cual rebasa nuestros objetivos; aquí sólo comentamos algunos casos particulares, y analizamos con más detalle el caso de la provisión del servicio de agua potable.

Algunas de las primeras experiencias en la provisión de servicios municipales por parte del sector privado fueron contratos de servicios en áreas como alumbrado público, limpieza y recolección de basura. Por ejemplo, el Sistema de Transporte Colectivo de la Ciudad de México ha contratado el servicio de limpia desde 1968; otro ejemplo es el del municipio de Chihuahua, el cual subcontrató el servicio de alumbrado público en 1993, utilizando un contrato por dos años, donde el contratista sólo aportaba la mano de obra. En relación con el servicio de recolección de basura y tratamiento de desechos sólidos, la experiencia es variada; algunos casos se resumen en el cuadro 2. Uno de los primeros contratos en esta área fue asignado al municipio de Naucalpan, Estado de México; en 1992 se otorgó una concesión a la compañía DESONA en este municipio, la cual fue revocada en 1994. Se inició un proceso legal en el cual la empresa demandó al municipio, mismo que fue finalmente solucionado en 1995 con una indemnización de 1.5 millones de dólares. En esta concesión participaron cuatro empresas,

con una inversión de 200 millones de dólares: 45 por ciento de origen estadounidense y el resto mexicano. En contraposición a esta experiencia negativa, un ejemplo favorable sería el contrato de servicios para recolección y disposición de basura en el municipio de Nuevo Laredo, Tamaulipas, a la empresa SETASA en abril de 1994. De acuerdo con información preliminar, prácticamente el total de la población recibe el servicio al menos una vez por semana y se han reducido considerablemente los problemas de pago por el servicio. La duración del contrato fue de tres años, renovable, y la inversión inicial, de 15 millones de pesos, financiados con recursos propios y emisión de papel comercial. Esta misma empresa inició otro contrato similar con el municipio de Mérida, Yucatán, por 14 millones de pesos; en ambos casos el proyecto consta de tres fases: recolección, tratamiento y disposición final de basura. En la primera fase, la empresa se compromete a realizar el barrido manual de plazas y vialidades, llevar a cabo la construcción de rutas de recolección por zonas y tipo de servicio que tenga una cobertura para el total de la población, además de la construcción de centros de acopio y estaciones de transferencia; la segunda fase consiste en la construcción de instalaciones aptas para la separación de los desechos sólidos, así como el reciclaje de los mismos, producción de composta y cogeneración de energía eléctrica; en la tercera y última fase se lleva a cabo la clausura de los tiraderos existentes, la realización de proyectos de construcción y operación de rellenos sanitarios y la adaptación de tecnologías de punta.

III. El caso de la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento

El servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento es un sector que en las últimas décadas ha mostrado serios problemas para las autoridades encargadas de proporcionarlos. Debe señalarse que los participantes en la provisión de este servicio son varios y de diversos espacios de gobierno. En el ámbito federal, la Comisión Nacional del Agua (CNA), dependiente de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), es la entidad titular de la política hidráulica del país conforme a la legislación vigente, la cual señala que "... las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la Nación [...] y su explotación no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el

Cuadro 2. Participación privada en el servicio de recolección de basura

Lugar	Tipo de servicio	Tipo de contrato	Compañía	Monto de la inversión	Financiamiento/ garantías	Características del proyecto	Duración del contrato	Fecha de inicio/ fecha de vencimiento
Córdoba, Veracruz	Recolección y disposición final de basura	Servicios	Setasa, S.A. de C.V., filial de ICA	5 millones de pesos (inversión inicial)	Créditos bancarios, emisión de deuda	Recolección, transporte y disposición de desechos sólidos; construcción y operación de rellenos sanitarios; explotación de gas metano que se obtiene como subproducto de una planta de electricidad, y un programa de reciclaje	10 años	1998/2000
León, Guanajuato	Servicio de recolección de basura	Concesión	17 rutas concesionadas					
Merida, Yucatán	Recolección y disposición final de basura	Servicios	Setasa, S.A. de C.V., filial de ICA	14 millones de pesos (inversión inicial)	Créditos bancarios, emisión de deuda	Recolección, transporte y disposición de desechos sólidos; construcción y explotación de rellenos sanitarios; explotación de gas metano que se obtiene como subproducto de una planta de electricidad, y un programa de reciclaje	3 años (renovable)	1996/1999
Los Cabos, BCS	Recolección y disposición final de basura		Casa Eagle					
Torreón, Coahuila	Limpieza		Promotora Ambiental de La Leguna, S.A. de C.V. (Pasa)				15 años (renovable)	
Naucaipan de Juárez, Estado de México	Recolección y tratamiento de desechos sólidos	Concesión	Cuatro empresas nacionales y extranjeras	200 millones de dólares	45 por ciento de la inversión estadounidense y 45 por ciento mexicano, 10 por ciento lo aportó el municipio/finanza de 1 millón de dólares	Recolección, transporte y disposición de desechos sólidos; construcción y operación de rellenos sanitarios; explotación de gas metano que se obtiene como subproducto de una planta de electricidad, y un programa de reciclaje	15 años	1991/2006
Nuevo Laredo, Tamaulipas	Recolección y disposición final de basura	Servicios	Setasa, S.A. de C.V., filial de ICA	15 millones de pesos (inversión inicial)	Recursos propios, emisión de papel comercial	Recolección, transporte y disposición de desechos sólidos; construcción y operación de rellenos sanitarios; explotación de gas metano que se obtiene como subproducto de una planta de electricidad, y un programa de reciclaje	3 años (renovable)	1996/1999
Monterrey, Nuevo León	Recolección y disposición final de basura	Servicios	GEN Industrial y Servicios de Tecnología Ambiental (Setasa), respectivamente	12 millones de pesos (inversión inicial)	Recursos propios, emisión de papel comercial	Recolección, transporte y disposición de desechos sólidos; construcción y explotación de rellenos sanitarios; explotación de gas metano que se obtiene como subproducto de una planta de electricidad, y un programa de reciclaje	10 años (renovable)	1995/1998
Torreón, Coahuila	Desechos sólidos		Promotora Ambiental de Monterrey					

Fuente: Alejandro Villagómez, *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México, primer semestre de 1993; Enrique Cabero Mendoza, *Los dilemas de la modernización municipal*, Miguel Ángel Porrúa, 1996, pp. 153, 161, y ss.; Serie de Estudios Económicos Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, abril de 1998, p. 46; Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, 1er. Foro Nacional de la Participación de la Industria de la Construcción en el Desarrollo Urbano, noviembre, 1994, entrevistas realizadas al personal de las empresas involucradas.

Ejecutivo Federal [...]” En este sentido, la CNA es responsable de cuantificar los recursos hidráulicos y su registro, y de otorgar las concesiones de su uso a los gobiernos municipales y a los particulares a cambio de los respectivos derechos de explotación. Otras dependencias federales que también intervienen son la secretarías de Desarrollo Social (Sedesol), Salud (SS), Hacienda y Crédito Público (SHCP) y Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (Sagar). El siguiente nivel varía según el estado o si es el Distrito Federal; por ejemplo, en los primeros generalmente la CNA entrega el agua en bloque a los organismos operadores, los cuales pueden abarcar uno o varios municipios, mientras que en el Distrito Federal participan la Dirección General de Construcción de Obras Hidráulicas, la Tesorería en el cobro hasta finales de 1996, la Comisión de Aguas del Distrito Federal y las delegaciones. En la mayoría de los casos cada participante cuenta con su propio programa, no necesariamente integrados entre ellos.

En general, destacan ineficiencias y rezagos en la provisión de este servicio que sugieren la necesidad de mejoras administrativas y una importante inversión en infraestructura. Diversos estudios han mostrado ineficiencias en la operación debido a pérdidas de agua, bajos niveles de cobranza, exceso de personal, estructuras tarifarias distorsionadas y abundancia de subsidios cruzados. Los organismos operadores existentes por lo general tienen bajos márgenes operativos, muestran incapacidad para cubrir sus deudas y la imposibilidad de financiar nuevas inversiones. Finalmente, existen problemas institucionales y políticos que se reflejan en la poca continuidad en la administración de los organismos operadores, el predominio de criterios políticos en la fijación de tarifas y en su cobranza y la falta de independencia administrativa. Esta situación ha conducido a que se plantee como alternativa una creciente participación privada en la provisión de dichos servicios; esto no ha sido fácil y los resultados de las pocas experiencias hasta este momento han sido mixtos. En el cuadro 3 se presenta un resumen de algunos de las principales experiencias en nuestro país.

Una de las primeras concesiones de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales se otorgó en el municipio de Aguascalientes a un grupo formado por ICA, Promociones Industriales Banamex, y la empresa francesa Compagnie Générale des Eaux, las cuales firmaron primero un contrato en 1989 que incluía la facturación y cobranza, medición del consumo, contratación de usuarios y operación y mantenimiento de la infraestructura. Este contrato fue otorgado por contratación directa y no por licitación. En octubre de

1993, se entregó una concesión integral por 20 años que incluía la prestación integral del servicio de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales y se señalaba que los flujos remanentes de la cobranza, una vez cubiertos los costos de operación, mantenimiento e inversión serían propiedad de los concesionarios. Pero, con el cambio de gobierno municipal en 1995 que llevó a otro partido político a la administración, se suspendió temporalmente la concesión debido a que este partido había prometido durante su campaña una reducción en tarifas, situación que no pudo concretarse. Los problemas que se han enfrentado en esta experiencia han sido de diversa índole; por ejemplo, retrasos importantes en el pago de aportaciones comprometidas por la Comisión Nacional del Agua; la imposibilidad de indizar las tarifas como se había acordado debido a la crisis de 1994; problemas financieros ya que la concesionaria aceptó absorber pasivos contraídos por el operador anterior, lo cual se agravó con la crisis de 1994; la falta de cultura del usuario para realizar el pago de los servicios públicos, y la falta de claridad en las reglas contractuales, además de la ausencia de licitación. Otra concesión importante fue la otorgada a Desarrollos Hidráulicos de Cancún, S.A. de C.V., para el servicio de agua potable, saneamiento y tratamiento de aguas residuales en 1993. Este contrato fue por 30 años y también se otorgó por contratación directa. Uno de los principales problemas ha sido la falta de claridad en las funciones del regulador. Finalmente, en Ciudad Obregón, Sonora, la empresa Solaqua obtuvo una concesión para tratamiento de aguas residuales en 1997. A continuación se comentan con más detalle los casos de las ciudades de México y de Puebla.

Servicios de agua potable y drenaje en el Distrito Federal

Antecedentes

Este caso es interesante en vista de la magnitud del proyecto, asociado a una urbe de las dimensiones de la Ciudad de México. La cuenca del valle de México contiene al Distrito Federal (DF) y 18 municipios conurbados del Estado de México con una población superior a 17 millones. Los recursos de agua potable para el abastecimiento autosuficiente resultan escasos en la actualidad; la principal fuente de abastecimiento proviene de pozos profundos, manantiales y algunos escurrimientos superficiales que proveen 66 por ciento del agua suministrada; el res-

Cuadro 3. Participación privada en el servicio de recolección de basura

Lugar	Tipo de servicio	Tipo de contrato	Compañía	Monto de inversión	Financiamiento/garantías	Características del proyecto	Negociación	Duración del contrato	Fecha de inicio/ fecha de vencimiento
Aguascalientes	Agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales	Concesión	Concesionaria de Aguas Calientes, S.A. (CAMSA) filial del grupo ICA	Alrededor de 30 millones de nuevos pesos	35 por ciento propios, 65 por ciento créditos bancarios/ Nafin y Banobras	Trabajos de rehabilitación, ampliación y operación de la tubería de agua potable, drenaje y sistemas de bombeo. Cobranza y administración	Fijación de tarifas con una indexación de acuerdo con el alza en los precios de los insumos utilizados para la prestación del servicio. Asumir los pasivos del municipio por un monto de 71 millones de pesos	30 años	21 de octubre de 1993/2023
Cancun e Isla Mujeres	Agua potable, alcantarillado y drenaje	Construcción, operación y transferencia (COF)	Aguakán, S.A. de C.V. Subsidiaria de GMD	500 millones de pesos	35 por ciento recursos propios, 65 por ciento créditos bancarios/ Nafin y Banobras	Planeación, diseño, construcción, rehabilitación, ampliación, equipamiento, operación, administración y mantenimiento y conservación del sistema	En un plazo de tres años, la empresa cubrirá el déficit en tratamiento de agua. Mejorar la calidad y cantidad del servicio además de una reducción en el costo	10 años	21 de octubre de 1993/2003
Ciudad Obregón, Sonora	Tratamiento de aguas residuales	Operación	Soloqua S.A. de C.V. filial de ICA	95 millones (inversión inicial)	FINFRA 32 por ciento, el gobierno 27 por ciento y la empresa 41 por ciento/ los activos de la empresa	Construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales		Ampliable	1995
Puebla	Agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales	Servicios y Administración	SISSA, concesionaria de ICA	10 millones de pesos	Créditos bancarios, emisión de deuda	Ciclo de operación de fuentes de abastecimiento, distribución, recolección de aguas, drenaje y tratamiento de aguas negras, así como la construcción de redes		10 años	1999/2008 (renovable)
Ciudad de México (Delegación) Alvaro Obregón, Tlalpan, Contreras, Cuajimalpa y Miguel Hidalgo	Administración y Servicios mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado	Servicios	Agua de México, S.A. de C.V.			Etapas: 1) Levantamiento del padrón de usuarios; regulación de precios unitarios a la empresa por la prestación de los servicios que se establecen en el contrato general 2) Lectura, emisión y distribución de boletas. 3) Operación y mantenimiento de la red de agua potable y drenaje		10 años	23 de septiembre de 1993/2003 (renovable)
Venustiano Carranza, Iztacalco, Benito Juárez y Coyoacán	Administración y Servicios mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado	Servicios	IACMEX, Constituida en 50 por ciento de capital de Industrias de Agua, S.A. de C.V. y 50 por ciento de capital europeo	20 millones de dólares	Con recursos propios/Garantía de 15.5 millones de pesos otorgada como fianza a la Afianzadora Insurgentes S.A. a favor de la Tesorería del Departamento del D.F.		La Comisión de Agua del DF remunera por precios unitarios a la empresa por la prestación de los servicios que se establecen en el contrato general	10 años	23 de septiembre de 1993/2003 (renovable)
Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta	Administración y Servicios mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado	Servicios	Tecnologías y Servicios, S.A. de C.V.				La Comisión de Agua del DF remunera por precios unitarios a la empresa por la prestación de los servicios que se establecen en el contrato general	10 años	23 de septiembre de 1993/2003 (renovable)
Gustavo A. Madero, Cuauhtémoc y Azcapotzalco	Administración y Servicios mejoramiento del sistema de agua potable y alcantarillado	Servicios	Servicios de Agua Potable, S.A. de C.V., 50 por ciento propiedad del grupo ICA y 50 por ciento de Générale des Eaux	10 millones de pesos	Activos de la empresa como garantía		La Comisión de Agua del DF remunera por precios unitarios a la empresa por la prestación de los servicios que se establecen en el contrato general	10 años	23 de septiembre de 1993/2003 (renovable)

Fuente: Alejandro Villagómez, *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, México, primer semestre de 1993; Enrique Cabrero Mendoza, *Los dilemas de la modernización municipal*, Miguel Ángel Porúa, 1996, pp. 153, 161 y ss.; Serie de Estudios Económicos Sectoriales, Banco Interamericano de Desarrollo, abril de 1998, p. 46; Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, 1er. Foro Nacional de la Participación de la Industria de la Construcción en el Desarrollo Urbano, noviembre, 1994; entrevistas realizadas al personal de las empresas involucradas.

to se ofrece por medio de acueductos, entre los que destaca el Sistema Cutzamala, el cual entró en operaciones en 1982. Este sistema, mediante el cual se trae agua del Estado de México, tiene altos costos de operación, ya que en su traslado el agua atraviesa las montañas que rodean a la ciudad, que se encuentra a 2 200 metros sobre el nivel del mar.⁶ No obstante, la tasa de uso de los mantos acuíferos de la ciudad es mayor que su tasa de reemplazo, además de que su calidad se ha deteriorado. El mantenimiento inadecuado de la red de suministro, el deterioro en las tomas domiciliarias y el desperdicio en su uso por parte de los usuarios finales han implicado considerables pérdidas. En 1997, se estimó que estas pérdidas representaron alrededor de 37 por ciento del caudal distribuido en la ciudad. Es necesario tener presente que el abastecimiento diario per cápita en el DF es de 322 litros, el cual es alto comparado con ciudades similares en países desarrollados.

Ante esta situación, el gobierno de la ciudad formuló un programa con la importante participación del sector privado, buscando disminuir la extracción del subsistema acuífero de la Ciudad de México y las aportaciones del Sistema Lerma, mediante la incorporación del Sistema Cutzamala y un incremento en el reuso de agua residual tratada, además de la recuperación de 5 m³/s por concepto de pérdidas de agua potable. A grandes rasgos, se buscaba mantener el nivel actual de cobertura del servicio de agua potable, rehabilitar y modernizar la infraestructura de abastecimiento, mejorar la operación y ampliar la infraestructura de agua potable, reducir la sobreexplotación del acuífero y disminuir la velocidad del hundimiento regional de la zona urbana, incrementar la capacidad de tratamiento de las aguas residuales para fines de reuso y recarga del acuífero, lograr la autosuficiencia financiera del sistema de abastecimiento y fomentar la cultura del uso eficiente. Para lograr dichos objetivos, se planteó incrementar la infraestructura de abastecimiento en las delegaciones que presentan expansión de la mancha urbana, realizar acciones de rehabilitación y sustitución de tramos en aquellas redes de distribución que presenten elevados porcentajes de fugas, así como sustituir las tomas domiciliarias que presenten fugas. También se planteó continuar con la construcción del acueducto periférico, para incrementar el abastecimiento del agua potable a la zona suroriente de la ciudad y establecer mejoras en las

⁶ Una idea de este costo puede obtenerse si se considera que el gasto en energía eléctrica es equivalente al realizado en un solo día por una ciudad como Guadalajara.

políticas de operación acordes con la capacidad de la infraestructura existente, dando énfasis a una mejor distribución del agua en las distintas zonas de la ciudad. Finalmente, se buscaría incrementar la participación de la iniciativa privada y mejorar los sistemas de medición y recaudación; con base en estos lineamientos se diseñaron siete programas generales: el de Recuperación de Agua, especialmente para atacar fugas; el de Reuso de Agua Tratada; el de Recarga de Acuíferos mediante inyección de agua tratada; el de Aprovechamiento Responsable del Agua; el de Ampliación y Mejoramiento de la Infraestructura, y el de Suspensión de Pozos y Mejoramiento de la Operación y del Servicio.⁷

Participación privada

Con el propósito de facilitar la participación privada en el suministro de este servicio, se dividió a la ciudad en cuatro zonas administrativas y en cada una de ellas se contrató a una compañía, entre cuyas principales funciones asignadas destacan: realizar trabajos de administración y regularización de los planos de la red de instalación de medidores, lectura, facturación y cobranza, además de la detección de fugas y rehabilitación de la red. La zona norte incluye las delegaciones Gustavo A. Madero, Azcapotzalco y Cuauhtémoc, y fue asignada a la empresa privada Sistema de Agua Potable, S.A. de C.V., filial de ICA, compañía que está asociada desde hace 10 años con la empresa francesa Générale des Eaux, y comparten acciones a partes iguales. La inversión inicial alcanza los 10 millones de pesos financiados mediante recursos propios, créditos bancarios y emisión de papel comercial. La zona este incluye las delegaciones Venustiano Carranza Carranza, Benito Juárez, Iztacalco y Coyoacán, y fue asignada a Industrias de Agua de la Ciudad de México, S.A. de C.V., asociada con la empresa inglesa Severn Trent. La inversión total estimada es de 20 millones de dólares. En la zona oeste se encuentran las delegaciones Álvaro Obregón, Tlalpan, Contreras, Cuajimapa y Miguel Hidalgo, y la empresa ganadora fue Agua de México. Por último, la zona sur incluye Iztapalapa, Tláhuac, Xochimilco y Milpa Alta, y el contrato fue asignado a la empresa Tecnología y Servicios de Agua, S.A. de C.V.

La convocatoria de la licitación se publicó en noviembre de 1992 y

⁷ Cortés Pérez y Díaz Trenado (1998).

el fallo se dio a conocer el 16 de marzo de 1993; el contrato general se realizó el 23 de septiembre del mismo año. El tipo de contrato que se estableció es el de la prestación de servicios remunerados por precios unitarios y en el cual el control sobre la implantación del nuevo sistema de cobro permanece en manos del gobierno de la ciudad. Este contrato se ajustó a un esquema en donde el proyecto consideraba tres etapas: en la primera se planteó el desarrollo de la infraestructura, lo que incluye el levantamiento del padrón de usuarios, la regularización de cuadros de tomas e instalación de medidores, además del levantamiento del catastro de agua potable; durante esta etapa el pago es bimestral y con base en tareas específicas mediante el concepto de precios unitarios; la segunda etapa está constituida por la operación comercial, en la cual se realiza la lectura, emisión y distribución de boletas, cuyo inicio se planteó a partir del segundo año; el sistema de pago es igual que el de la primera fase; finalmente, la tercera y última etapa es la de operación y mantenimiento de la red de agua potable y drenaje; en ésta, el contrato estipula que la remuneración de los contratistas se fijará de acuerdo con una fórmula que establecerá un precio diferencial entre el agua en bloque abastecida al contratista y la recaudación obtenida por la distribución del agua al menudeo con las tarifas autorizadas por la autoridad respectiva.

Por otra parte, el departamento pagará cualquier impuesto, derecho o contribución que a su cargo genere la prestación de servicios, obras y suministro de bienes, mientras que el impuesto sobre la renta estará a cargo de la empresa. Finalmente, se estipulan como causas de terminación del contrato las siguientes: *a)* enajenación de la participación social; *b)* desmexicanización; *c)* falta de formalización del contrato; *d)* quiebra o suspensión de pagos; *e)* disolución y liquidación; *f)* incumplimiento; *g)* falsedad en la oferta; *h)* interrupción injustificada de la prestación del servicio; *i)* aumentos o disminuciones de capital, fusión o escisión del contratista; *j)* incremento de los pasivos; *k)* admisión de incapacidad; *l)* falta de entrega de los servicios en tiempos acordados.

Evaluación

Esta experiencia ha constituido un importante reto para la futura promoción de contratos de servicios públicos con participación privada, en vista de su magnitud y número de participantes. Aunque en términos generales las empresas participantes y las autoridades con-

sideran que la evolución del proyecto ha sido satisfactoria, es importante señalar que su ejecución ha enfrentado distintos problemas y obstáculos que es necesario reconsiderar para futuras experiencias.⁸ A continuación se discuten algunos de estos problemas.

Un primer aspecto se refiere a la ejecución misma de las fases establecidas en el contrato. Por ejemplo, la primera fase estaba planeada para que se realizara durante los dos primeros años del contrato; sin embargo, aún no ha concluido totalmente el desarrollo de esta infraestructura, lo cual parece ser una consecuencia de la combinación de problemas institucionales asociados a la burocracia y otros de origen financiero producto de la crisis de 1995; en consecuencia, el inicio de la segunda fase se retrasó al menos un año; por último, de acuerdo con la información obtenida de algunos participantes, la tercera fase no ha entrado en operación en su forma original, ya que sólo se ha respetado alrededor de 60 por ciento de lo acordado en el contrato.

En general, las empresas han enfrentado diversos obstáculos en el transcurso del contrato. Según la información verbal proporcionada algunos de los participantes, ellos consideran que en ocasiones los líderes políticos utilizan como recurso proselitista la promesa de disminución en las tarifas de los servicios públicos y, posteriormente, al no poder cumplir, se generan incentivos en la población para no realizar oportunamente sus pagos. Por otro lado, existe una cultura de desperdicio en todos los niveles de ingreso, y ante la sobreexplotación del acuífero de la ciudad, cada vez resulta más costoso transportar el recurso. Además, la basura en los drenajes y las sustancias nocivas vertidas por las industrias provocan un encarecimiento en el mantenimiento de los mismos, asimismo de una pérdida de su vida útil, y dificulta el tratamiento del agua. Finalmente, también se detectan problemas asociados a la segmentación del mercado y a la división de funciones entre particulares y el gobierno, lo que parece conducir a problemas de coordinación y, en algunos casos, a la falta de claridad en las responsabilidades de cada actor. A la luz de las experiencias francesas presentadas anteriormente, debe señalarse que una de las principales deficiencias del caso mexicano radica en la falta de claridad y transparencia en la división de funciones entre el poder público y la empresa privada, lo que diluye responsabilidades. Por otro lado,

⁸ Es importante señalar que la elaboración de esta sección ha sido muy difícil debido a la poca información que tanto el gobierno como las empresas participantes ofrecen públicamente. Este comportamiento se explica en gran parte por los problemas que enfrentaron las concesiones en otros sectores y el impacto negativo en la opinión pública.

la falta de una legitimidad del poder público en el caso mexicano disminuye el éxito del proceso en la medida que la comunidad no se involucra en él, elemento importante en la aceptación de la nueva estructura de tarifas. Debe recordarse que esta participación privada en el DF se inició con un esquema político en donde el cargo del regente era aún designado por el Ejecutivo federal. Finalmente, todavía está por verse el aspecto de la permanencia y estabilidad en la relación gobierno-empresa, ya que estos contratos son relativamente nuevos.

El servicio de agua potable, alcantarillado y agua residual en la ciudad de Puebla

Este caso, que es más reciente, resulta interesante por dos razones: en primer lugar, se inscribe en un proyecto urbanístico más amplio conocido como Proyecto Angelópolis, el cual busca modernizar la infraestructura urbana de la ciudad de Puebla; en segundo lugar, a diferencia del DF, Puebla es un ejemplo de cómo la falta de claridad en el proceso de licitación y los conflictos de tipo político generan una inercia negativa que retrasa de manera importante la participación del sector privado y la urgente necesidad de ampliar estos servicios.

Antecedentes

En 1998, el estado de Puebla contaba con una población estimada de 4.96 millones de habitantes y un PIB estatal equivalente a 3.22 por ciento del PIB nacional. Aproximadamente 78 por ciento de la población cuenta con servicios de agua y 56 por ciento con servicio de alcantarillado. En cuanto a fuentes de obtención de agua subterránea, el estado cuenta con cinco acuíferos principales; la ciudad de Puebla se ubica en el acuífero del valle de Puebla.

De acuerdo con un diagnóstico para 1993, se desprende que el continuo aumento en los volúmenes de agua que demandan las actividades productivas y la creciente población mayoritariamente urbana, aunado a la escasez de nuevas fuentes de abastecimiento, habían originado una situación en la que optimizar la extracción, distribución, aprovechamiento y disposición del agua se constituía en una de las principales demandas de la sociedad. Esta problemática se manifestaba en una infraestructura en muy mal estado y con baja cobertura,

de tal suerte que en la ciudad de Puebla sólo 19 por ciento de la población no contaba con servicio de agua potable y 61 por ciento lo recibía dos veces por semana. Rezago en la conservación y mantenimiento de esta infraestructura, esto es, déficit en el suministro; elevadas pérdidas físicas y comerciales y tarifas inadecuadas; limitada cobertura de drenaje y alcantarillado; inexistencia de plantas de tratamiento de aguas residuales, y en particular en la ciudad de Puebla, la contaminación de los ríos Atoyac, Alseseca y San Francisco, lo que representaba un grave riesgo para la salud.

Frente a esta situación, el gobierno del estado se planteó un programa con la finalidad de adecuar el marco regulatorio del agua para propiciar el aprovechamiento y disposición racional de la misma; establecer y fortalecer organismos operadores autosuficientes, mediante la normatividad municipal y estatal, que contribuyan al mejor aprovechamiento del agua; promover una mayor participación de la iniciativa privada en el financiamiento y operación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento del agua residual, y fomentar el desarrollo de infraestructura a fin de incrementar la cobertura, capacidad y calidad de los sistemas. Este programa formaba parte del Proyecto Angelópolis, cuyos objetivos fueron encauzados a superar los rezagos en infraestructura urbana e industrial, equipamiento y servicios públicos, así como a impulsar el desarrollo económico, mejorar la calidad de vida de la población y convertir la región en un centro industrial y comercial de competitividad internacional.

Participación privada

Un componente importante para ampliar la capacidad de suministro de agua en la ciudad de Puebla descansa en el tratamiento de aguas residuales, por lo que el gobierno se propuso incrementar sustancialmente su capacidad instalada. Para lograr este objetivo, el 13 de agosto de 1993 el Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAP) difundió la convocatoria para la construcción de cinco plantas de tratamiento de aguas residuales, fijándose un tiempo estimado de 12 meses, a partir de la firma del convenio, para el inicio de operación de las plantas. En la convocatoria se estipuló un pago de 10 000 pesos, no recuperables, para obtener la información del proyecto, y además se requería que las empresas concursantes contaran con un capital contable mínimo de 50 millones de pesos, así

como la comprobación de sus fuentes de financiamiento. Cada empresa debería presentar un proyecto ejecutivo, el diseño y la aplicación de tecnología, así como la construcción. Estas plantas deberían tratar 3.5 m³/s y la empresa ganadora tendría la obligación de operar y mantener en funcionamiento a las plantas al menos durante diez años, tiempo suficiente para amortizar la inversión realizada. Finalmente, la inversión estimada fue de 250 millones de pesos, y el veredicto fue favorable para Grupo Mexicano de Desarrollo (GMD), con quien se firmó un convenio para la construcción y operación de las cinco plantas y de dos colectores marginales en las cuencas de los ríos Atoyac y Alseseca. Se estimó que estas obras estarían concluidas en 1995.

Para noviembre de 1995 el proyecto presentaba un importante retraso; adicionalmente, se habían modificado los términos originales del contrato al aumentar de 41 a 48 centavos el precio del metro cúbico tratado y ampliarse de 20 a 29 años la concesión para la operación de las plantas. Por otro lado, el GMD enfrentaba problemas para obtener un crédito de Banobras que permitiera continuar este proyecto, debido a los serios problemas financieros que venía enfrentando esta compañía a partir de la crisis de 1995. No obstante, ni SOAPAP ni el Programa Angelópolis consideraban la posibilidad de retirar el contrato en ese momento y de otorgarlo a la compañía que obtuvo el segundo lugar, que era Tribasa, con el argumento de que esta empresa tampoco contaba con los recursos necesarios. En marzo de 1996, GMD recibió otra oportunidad del gobierno poblano, que incluso gestionó un crédito por 200 millones de pesos con Banobras y modificó por segunda ocasión los términos del contrato, para reducir a 42 centavos el precio por metro cúbico, reducir la calidad del tratamiento de los líquidos residuales, así como ampliar la concesión hasta el año 2020 y otorgar un nuevo plazo de 18 meses para que se concluyeran las obras. No obstante estos esfuerzos, GDM estuvo incapacitada para realizar la obra. Cabe mencionar que existió otro problema adicional por el cual no se retiraba la concesión a GDM: cuando fue otorgada la concesión, GDM había realizado una inversión de 27 millones de pesos que debería cubrir SOAPAP; sin embargo, al no hacerlo se fueron acumulando intereses, deuda que debería liquidarse en el momento que se rescindiera el contrato y que dos años y medio después ascendía a casi 60 millones de pesos. Sin embargo, en septiembre de 1998 se vuelve a licitar la obra, ahora de cuatro plantas y 90 kilómetros de colectores pluviales, destacando la participación de Tribasa y de ICA, donde resulta ganadora la primera. El costo estimado fue de 400 millones de

pesos, mientras que la estructura de financiamiento estaba apoyada por el Programa del Fondo para la Infraestructura (Finfra), de Banobras, quien aplicaría recursos a fondo perdido hasta por 40 por ciento del costo total; la iniciativa privada sería la encargada de financiar el resto.

Evaluación

Esta experiencia resulta interesante y al mismo tiempo muestra los problemas que ha enfrentado la participación privada en servicios municipales por la conjunción de factores externos e internos al proceso de decisión. El proyecto para la construcción y operación de las plantas de tratamiento de aguas residuales en la ciudad de Puebla se vio afectado por la inestabilidad macroeconómica derivada de la crisis del peso en diciembre de 1994, así como por el problema de apalancamiento que tenían las empresas privadas y que se agudiza por el aumento en las tasas de interés en 1995. Este problema no se pudo solucionar ya que la misma crisis y la fragilidad del sistema financiero se reflejaron en una sustancial contracción de los créditos que limitaban la posibilidad de reestructurar las carteras; es decir, en este caso se observa el impacto negativo que ha tenido la dificultad del sector privado para obtener recursos seguros de mediano y largo plazos, necesarios para este tipo de proyectos, por lo que tienden a recurrir a la banca de desarrollo. Sin embargo, también destacan problemas en la ejecución de los proyectos, ya que los términos del contrato original fueron modificados en varias ocasiones. No obstante el incumplimiento de la empresa GDM, se insistió en la renegociación del contrato original en vez de proceder a aplicar sus cláusulas y rescindirlo. El prolongado proceso de decisión que esto implicó se reflejó, en parte, en un aumento en el costo de dicho proyecto, ya que de los 250 millones originalmente presupuestados, para 1998 la nueva licitación consideró un costo de 400 millones de pesos. Finalmente, los problemas políticos existentes en esta entidad han afectado en forma negativa la participación privada; en particular, destaca el problema asociado al organismo operador, SOAPAP, el cual es el único responsable de este servicio en el municipio de Puebla. El gobierno estatal tenía la intención de extender su alcance a todos los municipios de la ciudad de Puebla y posteriormente de la Angelópolis (14 municipios); sin embargo, el ayuntamiento de la ciudad y el gobierno estatal mantienen un conflicto por el control de este organismo, en donde el ayuntamien-

to busca recuperar su control. Es claro que esta indefinición de poder afecta la estabilidad requerida para una relación exitosa poder público-empresa, como lo sugiere el esquema francés.

IV. Problemas y obstáculos de las experiencias

La creciente participación del sector privado en actividades antes reservadas sólo al Estado, y en particular en la provisión de servicios municipales, no ha estado exenta de problemas y obstáculos. En la sección anterior se comentaron algunos de los problemas particulares de cada uno de los casos de prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el DF y Puebla. En esta sección, nos interesa realizar un ejercicio de síntesis para presentar estos problemas en un conjunto de factores más generales que sirvan como referencia para la formulación de futuros proyectos no sólo en el caso del agua, sino incluso de otros servicios públicos. Estos factores pueden ser reunidos en dos grupos generales: el primero se refiere a aspectos de tipo macroeconómico, generalmente exógenos al propio proceso de asignación y ejecución de proyectos al sector privado; el segundo grupo incluye en su mayoría factores propios del mismo proceso, como aquellos asociados al servicio en cuestión dadas sus características, situación en el momento que se da el proceso y marco institucional asociado. Esta caracterización es en cierta forma arbitraria, aunque retoma elementos centrales de la propuesta por Wenyon (1999), quien sugiere un proceso secuencial de decisión para seleccionar el esquema de participación del sector privado en servicios públicos. El proceso está conformado por cuatro etapas, de tal forma que si se satisface la primera, se pasa a analizar la segunda, y así sucesivamente; en la medida que se cumplan todas las etapas, el esquema de participación seleccionado se va haciendo más complejo, de lo contrario se opta por un esquema más simple. En la primera etapa se determina si el entorno económico, político e histórico del país es el adecuado para un esquema avanzado de participación; en la segunda se determina si se tiene el conocimiento adecuado de los activos asociados al servicio público y si el nivel de las tarifas es bajo; en la tercera se analiza la estructura de mercado asociado al servicio; y por último, en la cuarta etapa se analiza el marco institucional y de regulación. Nuestra agrupación de factores incluye a la primera etapa de Wenyon en el primer grupo, pero en un enfoque más amplio que denominamos entorno macroeco-

nómico y político; nuestro segundo grupo incluye al resto de los elementos sugeridos por esta autora.

Entorno macroeconómico

Un requisito necesario para una mayor participación de los particulares en la provisión de servicios públicos es la existencia de un entorno macroeconómico adecuado, básicamente estable y que genere una mayor certidumbre entre los participantes en el mercado. Este marco también considera la voluntad y compromiso político de la autoridad en un proceso de participación privada en actividades antes reservadas sólo para el Estado. Cuando se plantearon los proyectos del DF (1992) y de Puebla (1993), estas condiciones eran relativamente favorables, ya que las medidas de política macroeconómica adoptadas por el gobierno a principios de los años noventa, así como las de cambio estructural, permitieron reducir sustancialmente la volatilidad de las principales variables macroeconómicas y generar la confianza adecuada en el sector privado. Tal vez el principal problema se vinculaba con el marco financiero existente, ya que si bien es cierto que la liberalización y la desregulación financiera apuntaban a un desarrollo más profundo de este sector, la oferta de instrumentos financieros para apoyar proyectos de mediano y largo plazos aún estaba por gestarse. Sin embargo, esto no fue percibido en su justa dimensión en ese momento, y se consideraron como una alternativa coyuntural esquemas de financiamiento de corto plazo que se irían modificando con el tiempo (este aspecto se discute con más detalle abajo). Dichas condiciones macroeconómicas favorables cambiaron radicalmente a finales de 1994 con la crisis de diciembre, la cual provocó una nueva fase de creciente volatilidad e incertidumbre en el entorno macroeconómico del país, que afectó a la inversión privada y su desarrollo. Tal situación se agravó por la crisis asiática en 1997 y por la evolución negativa del mercado petrolero internacional en 1998; de hecho, se agravó incluso por el problema financiero de los proyectos.

Un aspecto crucial en los proyectos de participación del sector privado en actividades de infraestructura y servicios municipales es su financiamiento, factor que se vio afectado negativamente a partir de 1995. Por una lado, se tiene el problema de un bajo nivel de ahorro interno observado por nuestro país en la primera mitad de la década de los noventa y que significó una mayor dependencia de recursos

externos para el financiamiento de la inversión, con el consecuente incremento en el costo financiero de los proyectos. Por otro lado, se tiene el problema, que aún persiste, de la fragilidad del sistema financiero, y en particular del bancario. Esto se ha reflejado en una contracción de créditos y en un deterioro de las hojas de balance de los particulares debido a sus altos niveles de apalancamiento, que en muchos casos provocaron el cierre de empresas y comercios. Además de que esto se ha convertido en un obstáculo a la inversión privada, el reducir la disponibilidad de recursos para la inversión e inhibirse el desarrollo de instrumentos financieros de mediano y largo plazos, ha significado un alto costo para el gobierno en vista de los programas de rescate asociados y que, al afectar las finanzas públicas, inciden negativamente en el entorno macroeconómico.

Aunados a la carencia de recursos de largo plazo, se han señalado como problemas el poco interés de los particulares para invertir en estas áreas, la falta de un mercado secundario para este tipo de deuda y la falta de garantías estatales adecuadas a los créditos y a los riesgos derivados de estos proyectos. En los estados y los municipios el problema se acentúa debido a las restricciones legales para acceder al mercado crediticio y de deuda, mencionadas anteriormente. Esta situación, aunada al aparente fracaso en proyectos concesionados en el pasado, ha provocado un freno en el acelerado proceso de inserción del sector privado en estas actividades. Las posibilidades de recursos de los municipios son limitadas y dependen en gran parte de las transferencias determinadas por el gobierno federal en el marco de la Ley del Sistema de Coordinación. Las posibilidades de emisión de deuda municipal son prácticamente nulas y no están autorizados a contraer deuda externa; de hecho, la posibilidad de que en el corto plazo se desarrolle un amplio mercado de bonos municipales es poco probable porque falta una fuente de recursos estable y permanente en el ámbito municipal, que garantice el repago de dicha deuda. Estos aspectos desempeñaron un papel central en el poco éxito del proceso de participación en el caso de Puebla. Debe recordarse que la empresa que inicialmente ganó la licitación, después enfrentó problemas financieros que en un principio trataron de solucionar ampliando el periodo del contrato y modificando el presupuesto original, pero que a la postre llevaron a la cancelación del contrato y a una nueva licitación.

Problemas propios del proceso

Uno de los aspectos que Wenyon (1999) resalta en su esquema de análisis es el referido a la información y valoración sobre el sistema y sus activos, mismo que podría considerarse un problema generalizado para este tipo de infraestructura en todo el país, especialmente en municipios pequeños. Para los casos analizados en este trabajo, la forma en que se enfrentó este aspecto fue diferencial: si bien es cierto que en ambos casos dicha información puede considerarse en general como deficiente, en el caso del DF la primera fase del proyecto incluyó una valoración de estos activos por parte de la empresa ganadora del concurso. Aunque esta acción es posterior a la decisión de otorgar el contrato, este hecho no constituyó un serio problema debido a que en el DF se optó por un esquema de participación relativamente sencillo, como es la prestación de un servicio. Por su parte, en el caso de Puebla el mal manejo de este aspecto explica en cierto grado los problemas que se enfrentaron; por ejemplo, el presupuesto original fue modificado en varias ocasiones, mientras que el esquema de participación seleccionado fue más complejo, ya que implicaba la construcción y operación de las plantas de tratamiento de agua por parte de la empresa ganadora del contrato. Es decir, siguiendo la lógica del esquema de Wenyon, debió seleccionarse un esquema de participación más simple, o profundizar en la fase de evaluación y valoración del sistema, activos y costos.

Sin embargo, es probable que el principal obstáculo que han enfrentado estos procesos esté relacionado con el marco institucional y de regulación. Aunque se han realizado importantes avances sobre esta materia en los últimos años, existe aún un importante trabajo por realizarse. Debe tenerse presente que estos cambios legales requieren de prolongados procesos de negociación para la elaboración de nuevas leyes y para su aprobación por el Congreso.

El marco institucional incluye varios aspectos, tales como los mecanismos mediante los cuales se diseña, otorga y ejecuta el proyecto; la capacidad de regulación y supervisión del proyecto y sus participantes, y la capacidad de hacer valer los proyectos y los posibles mecanismos de solución de disputas. Una de las principales demandas ha sido la necesidad de contar con la suficiente transparencia durante todo el proceso de diseño, licitación y ejecución de los proyectos, con suficiente información e involucramiento de los actores. Esta condición no parece haber estado presente en el caso de Puebla, lo cual es más evidente en el periodo durante el cual se renegocia el contrato y final-

mente se decide cancelarlo. Cuando a finales de 1995 el proyecto ya presentaba un importante retraso, se decidió modificar plazos y costos en un proceso de decisión por demás prolongado; alternativamente, podría haberse procedido a una nueva licitación o a otorgar el contrato a la compañía que obtuvo el segundo lugar, quien al final fue la ganadora de la licitación posterior en 1998. En el caso del DF, parece ser que el proceso de diseño y licitación fue mucho más claro; de hecho, este aspecto se relaciona con otro punto subyacente en la literatura y que se refiere a la capacidad institucional del municipio para involucrarse en estos procesos, así como a la capacidad legal para hacer valer los contratos. Queda claro que estas capacidades son muy distintas entre el DF y el municipio de Puebla, no sólo en términos de recursos humanos y cuadros técnicos, aspecto que se discute más adelante, sino en cuanto a experiencia en estos procesos. Curiosamente, fue el caso de Puebla el que seleccionó una modalidad de participación contractual más compleja; a la postre, las autoridades poblanas vieron limitada su capacidad de hacer valer el contrato original, lo cual se reflejó en un prolongado proceso de renegociación y en un importante aumento en el costo del proyecto respecto a las estimaciones originales. Finalmente, en cuanto al regulador, de nueva cuenta el caso del DF fue superior respecto al de Puebla, y es que, además el regulador en este último caso se vio inmerso en un conflicto político mayor entre el municipio y las autoridades estatales, lo que restó márgenes de acción. Aun así, en ambos casos puede validarse la crítica y sugerencia generalizada en la literatura, de que es necesario promover la creación de entidades reguladoras que garanticen el cumplimiento de los contratos y de "justicia" en los procesos de una manera independiente y con la mayor credibilidad. De hecho, tal como mencionan Wenyon (1999) y Artana, Navajas y Urbiztondo (1999), este aspecto es uno de los más débiles en las experiencias en América Latina. Por último, también habría que mencionar el problema de la segmentación entre autoridades para concretar algunos proyectos, ya que es necesario recurrir a distintas autoridades o entidades a diferentes niveles de gobierno, para lograr la concreción de un proyecto, lo cual hace más lento el proceso, más difícil su coordinación y más altos sus costos. Es necesario diseñar órganos o entidades que permitan una mejor coordinación en la ejecución de los proyectos y que mantengan la autonomía suficiente para las decisiones. Estos organismos no tienen que ser necesariamente privados y pueden pensarse en fórmulas mixtas; pero lo más importante es que tengan suficiente capaci-

dad de decisión operativa y ejecutiva que otorgue mayor flexibilidad a los participantes.

Finalmente, un aspecto que debe considerarse es el de los recursos humanos. En un proceso de cambio estructural, este factor, y en particular su calificación, desempeña un papel fundamental en la medida que afecta el comportamiento del mercado laboral y la productividad de las empresas; un elemento importante se refiere a la capacitación. Se ha señalado que un factor que explica los problemas que enfrentan actualmente las empresas y el sector público se asocia a la falta de cuadros técnicos adecuados. En particular, para el caso del sector público se haría referencia a la falta de personal calificado para los procesos de valuación de empresas que busca privatizarse, a la generación de esquemas de venta como subastas y licitaciones y a la elaboración de contratos adecuados que permitirían una mayor participación del sector privado en actividades antes realizadas sólo por el sector público. Este problema es especialmente grave en el ámbito municipal, en donde se carece de cuadros técnicos suficientes y de un servicio civil de carrera. Esta situación explica en parte el fracaso en algunos proyectos de infraestructura federal y de servicios municipales que fueron otorgados al sector privado y posteriormente cancelados. En consecuencia, es importante insistir en la necesidad de generar amplios programas de capacitación laboral que permitirían afectar positivamente la productividad de las empresas, además de aumentar el grado de movilidad en el mercado laboral y de mejorar la vinculación entre la oferta y demanda laboral.

Conclusiones

En este trabajo se ha buscado realizar una evaluación preliminar sobre la reciente participación del sector privado en la provisión de servicios municipales, y en particular para el caso del servicio de agua potable en las ciudades de México y Puebla. Este proceso se ha visto impulsado por los cambios estructurales de la economía mexicana en la década actual, por la necesidad de mantener finanzas públicas sanas y por las recientes medidas tendientes a otorgarle a los estados y municipios una mayor autonomía económica y financiera. Pero este proceso no ha estado exento de problemas y obstáculos, lo que ha limitado su ritmo de expansión y cobertura. Cabe mencionar que en este trabajo se ha insistido en que este proceso no significa necesariamente una privatización de los servicios municipales, ya que se ha hecho

uso de mecanismos de participación en los cuales la propiedad última de los activos la mantiene el Estado; el objetivo, en consecuencia, es ayudar a resolver las limitaciones financieras que ha enfrentado el gobierno y que se agudizaron durante 1998 por la caída en los ingresos petroleros, y por otra parte, buscar una expansión y una mayor eficiencia en la provisión de dichos servicios ante las presiones de una población creciente.

En el caso de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, resulta muy interesante comparar los ejemplos del DF y de la ciudad de Puebla. Sin considerar que el primero es un éxito total, sí pensamos que refleja cierto grado de avance, mientras que los problemas enfrentados son ilustrativos. Sin embargo, el caso de Puebla refleja de una manera más acentuada los resultados derivados de los conflictos político-administrativos entre diversos niveles de gobierno, y la falta de transparencia y claridad en los procesos de planeación y licitación de estos proyectos. De una manera más general, entre los diversos problemas que se han detectado en este trabajo destacan dos grandes grupos: el primero se refiere a problemas asociados al entorno macroeconómico que ha enfrentado el país en los últimos años y en particular a partir de la crisis del peso en diciembre de 1994; este evento conllevó a una importante volatilidad en las principales variables macroeconómicas y a una sustancial contracción de la actividad económica. No obstante, resulta de especial importancia el importante aumento en las tasas de interés, lo que condujo a exacerbar las dificultades financieras que venían enfrentado los inversionistas privados ante la carencia de instrumentos financieros adecuados para financiar los proyectos de inversión en infraestructura y servicios municipales. A esta situación hay que agregar la fragilidad observada por el sistema financiero mexicano y que se tradujo en un serio problema de cartera vencida, con la consecuente contracción del crédito y la imposibilidad de refinanciar proyectos ya en marcha o de iniciar nuevos, situación que se mantiene hasta hoy. De hecho, el fortalecimiento del sector financiero es un prerrequisito para una reactivación de la inversión, entre la que se encuentran los proyectos de infraestructura municipal aquí discutidos.

El segundo grupo de problemas está asociado al marco institucional y de regulación existente en el país. No obstante que en los últimos años se le han realizado importantes modificaciones, aún presenta serios problemas, los cuales se han constituido en inhibidores de este proceso; entre ellos destacan el rezago que aún existe en cuanto al

marco legal, que otorga una autonomía financiera y administrativa real a los municipios y que se refleja incluso en una sustancial dependencia de sus fuentes de ingresos respecto a la federación. A esta situación hay que agregar otro tipo de limitaciones o conflictos que dificultan la disponibilidad de estos recursos para algunos municipios, como sucedió con la controversia generada durante el gobierno de Bartlett en el estado de Puebla y que refleja un conflicto estatal-municipal en donde los gobernantes pertenecen a partidos políticos distintos. Por otro lado, existen aún deficiencias en el marco institucional y de regulación que rigen las relaciones contractuales entre el sector privado y el sector público y que afectan, en ocasiones, negativamente la confianza de los primeros, en particular en asuntos referidos a la resolución de conflictos; a esto han contribuido los errores y deficiencias suscitados en la pasada experiencia de privatización en varios sectores de la economía. Finalmente, aún existe un importante cuello de botella en cuanto a capacidad de capital humano en la mayoría de los municipios del país para hacer frente a los nuevos retos administrativos y de gestión que impone un proceso como el aquí discutido.

De este estudio se desprenden algunas sugerencias que podrían contribuir a mejorar el desarrollo de estos procesos de participación del sector privado en la provisión de servicios municipales. Cabe mencionar que, en general, estas sugerencias no son nuevas y se han venido expresando en otros estudios, pero aún no se ven plasmadas en la formulación de políticas públicas:

- Es fundamental contar con un entorno macroeconómico estable que reduzca al mínimo la volatilidad en variables clave como las tasas de interés, el tipo de cambio y los agregados monetarios.
- Un prerrequisito fundamental es resolver los problemas que enfrenta el sistema bancario; en la medida que se mantenga en su estado actual de fragilidad, difícilmente se observará una recuperación del crédito necesario para financiar la inversión.
- Aunado a lo anterior, es necesario desarrollar instrumentos financieros alternativos que faciliten el acceso de los inversionistas a recursos de mediano a largo plazos, lo que permitiría reducir los costos financieros de los proyectos.
- Los esfuerzos de descentralización administrativa y financiera en los estados y municipios debe continuar y fortalecerse. En este sentido, es importante lograr una mayor coordinación entre las diversas entidades involucradas en dicho proceso.

- En particular, debe fortalecerse la capacidad de generación de ingresos propios en los planos estatal y municipal, como son los impuestos. En la medida en que se genere un flujo permanente y estable de dichos recursos, podrá ampliarse la capacidad de financiamiento de proyectos de los municipios, así como su capacidad de endeudamiento al garantizarse el repago.
- Es importante favorecer la confianza en los participantes privados, para lo cual debe fortalecerse el marco jurídico que norma las relaciones contractuales entre organismos privados y el gobierno. En particular, deben fortalecerse y transparentarse los mecanismos de resolución de conflictos para aislarlos de decisiones políticas.
- Es necesario continuar con la simplificación de procedimientos administrativos que involucran diversas entidades gubernamentales a distintos órdenes de gobierno, lo cual permitirá reducir los tiempos de diseño e implementación de proyectos y reducir sus costos de transacción. En el caso de los proyectos de agua potable, esto es importante ya que se involucra no sólo a las autoridades municipales y estatales sino también a entidades federales como la Comisión Nacional del Agua y la Semarnap, por mencionar sólo algunas de las más importantes.
- Es importante fortalecer la capacidad de gestión administrativa municipal, a fin de alcanzar un nivel de eficiencia necesario para hacer frente a este tipo de proyectos.
- Finalmente, es importante que el proceso de diseño, adjudicación y ejecución sea más minucioso, profesional y transparente. En este sentido, la propuesta de esquema de análisis de Wenyon (1999), comentada en este trabajo, puede ser un marco adecuado que permita seleccionar el mecanismo más conveniente para la participación del sector privado y que minimice las posibilidades de renegociación y disputa.

Referencias bibliográficas

- Artana, D., F. Navajas y S. Urbiztondo (1999), "Regulation and Contractual Adaptation in Public Utilities: The Case of Argentina", presentado en el taller del IADB, "Second Generation Issues in the Reform of Public Services", 4-5 de octubre.
- Cabrero, Enrique (1995), *La nueva gestión municipal en México: análisis de experiencias innovadoras*, México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

- Cortés Pérez, Miguel Ángel y Juana Angélica Díaz Trenado (1998), *Estrategias para el desarrollo del sistema hidráulico en el Distrito Federal*, XV Congreso Nacional de Hidráulica, Oaxaca, México, octubre.
- García del Castillo, Rodolfo (1996), *Urban Infrastructure: The Situation of States and Municipalities: An Overview*, documento de trabajo núm. 43, División de Administración Pública, CIDE.
- Guerrero, Juan Pablo (1998), *La descentralización de los fondos de aportaciones federales (ramo 33)*, CIDE, mimeografiado.
- Kessides, C. (1993), *Institutional Options for the Provision of Infrastructure*, World Bank Discussion Paper 171S.
- Lorrain, D. (1997), *Gestión del agua: experiencias francesas en el mundo*, Hydrocom Editions.
- Tinoco, Jaime (1995), "Servicios de agua potable y drenaje en el Distrito Federal", *Hacienda Municipal*, núm. 53, diciembre.
- Villagómez, Alejandro (1998), *El sector privado en México: obstáculos a la inversión*, Serie de Estudios Económicos y Sectoriales, RE2-98-003, Banco Interamericano de Desarrollo, abril.
- (1995), "Mecanismos de participación del sector privado en el financiamiento de proyectos gubernamentales: la experiencia reciente en México", *Gestión y Política Pública*, vol. IV, núm. 1, primer semestre.
- Wenyon, Sylvia (1999), *Avoiding Disputes, Re-negotiation or Unsuccessful Contracts for the Provision of Water Services*, presentado en el taller del IADB, "Second Generation Issues in the Reform of Public Services", 4-5 de octubre.

**Experiencias
relevantes**

De la planificación familiar a la salud reproductiva. Madurez y retos para la nueva formulación de un programa de la política pública de salud y seguridad social

Carolina Martínez S.
y Gustavo Leal F.*

Un programa en la política pública

Con sus éxitos y sus limitaciones, el programa mexicano de planificación familiar es, sin duda, uno de los más consolidados del sector salud. Es oportuno reconocer cómo, ubicado en el punto de confluencia de varias importantes vertientes de la política pública de salud y seguridad social, pero en especial en la intersección entre las de salud, educación y población (Evans, 1998),¹ el programa original ha sido incorporado al universo más amplio de la salud reproductiva.

Planificación familiar es uno de los “programas estrella” del sector, y México uno de los países modelo en cuanto a su desarrollo y operación. La administración 1994-2000 lo ha integrado como sólido pilar del nuevo Programa de Salud Reproductiva y –con vistas a la

* Carolina Martínez S. y Gustavo Leal F. son docentes e investigadores de la Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, en la División de Ciencias Biológicas y de la Salud, Departamento de Atención a la Salud, Área Salud y Sociedad.

Artículo recibido: 06/1998. Artículo aceptado: 11/1998.

¹ Los conceptos de nivel medio, tales como las redes de políticas públicas, nos ayudan a delimitar las vías a través de las cuales se desarrollan los subsistemas políticos y nos permiten identificar las uniones en las que podemos detenernos, en tanto se preserva la máxima gama de elección sobre cómo continuar en términos analíticos. Por ende, el análisis de nivel medio reconoce que gran parte de la elaboración contemporánea de políticas públicas se lleva a cabo dentro de redes de niveles múltiples, con organización propia e interorganizaciones. Sin embargo, si se utiliza aislado de otros niveles de análisis, ya sean macro o micro, el enfoque del nivel medio se limita tanto en alcance como en términos del establecimiento de vías causales (pp. 230-231).

ampliación de la cobertura— también como destacado componente del Paquete Básico de Servicios Esenciales (SSA, 1996). El programa ocupa, además, un lugar relevante dentro del cuadro de la reforma sectorial en curso (PEF, 1995a y 1995b; Leal, 1997; Leal y Martínez, en prensa).

Emplear el enfoque de las *public policies* (Aguilar, 1992; Lindblom, 1991) facilita la lectura, interpretación, evaluación, y sobre todo *los impactos* de las acciones de gobierno. Si el análisis es adecuado, ello se traduce, además, en una mejor disposición para captar a los diferentes actores de la arena política y sus voces.

En lo que sigue, revisamos con este enfoque el programa y sus vicisitudes, en el entendido de que las lecciones que nos ha legado —por haber cumplido un ciclo de formulación-diseño-implementación-operación-impacto (Bardach, 1998; Lindblom, 1979; Edwards III, 1980)— y que aquí connotamos como *maduras*, pudieran retroalimentar *ulteriores diseños* como parte de la política pública de salud y sus intersecciones con otras, ahora como salud reproductiva y no más como planificación familiar.

Orígenes (1965), formulación y primer diseño (1974)

Sus orígenes se remontan hasta mediados de los años sesenta, con la fundación de la clínica de planificación familiar de la que actualmente es el Instituto Nacional de la Nutrición; la instauración de un programa de investigación del IMSS en el cual se proporcionaba anticoncepción oral en forma selectiva, y el trabajo de la Fundación para Estudios de la Población, A.C. (actual Mexfam) y de la Asociación Pro Salud Materna (cuyos orígenes datan de fines de los años cincuenta); estas dos últimas, las principales proveedoras del servicio (Martínez, 1995, p. 3).

Pero el Programa de Planificación Familiar asume un *diseño propio y específico* a partir de la Ley General de Población de 1974 que creó el Consejo Nacional de Población (Conapo), organismo integrado por representantes de diversas dependencias del sector público a cuyo cargo quedó la planeación demográfica, con la idea de buscar la coherencia entre el desarrollo económico y social de la nación y los fenómenos demográficos (Conapo, 1976). La ley confirió a la Secretaría de Gobernación la tarea de dictar y ejecutar medidas para realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de *salud pública*, así como de cuidar que los organismos dedicados a esta actividad lo hicieran respetando los derechos humanos y la dignidad de las familias.

Implementación, soluciones de consenso e impacto (1975-1995)

Con sus más de dos décadas de existencia, podría decirse que el programa mexicano de planificación familiar ha alcanzado su *plena* madurez. Aún pueden encontrarse algunas voces que cuestionan sus bondades, pero en términos generales se sustenta en un amplio consenso tanto de quienes diseñan la política como de sus operadores y de muy amplios grupos de población.

Sin embargo, ésta no ha sido una historia sin conflictos. El programa se encuentra ubicado en un terreno de tensiones que van de la preocupación nacional e internacional ante el monto de la población y las variaciones de sus tasas de crecimiento, a los retos que ello impone a las políticas del país, todo en medio de intereses tan diversos como los de la industria químico-farmacéutica, la iglesia, las ONG de diversas orientaciones políticas, la población usuaria con sus heterogeneidades socioeconómicas y culturales, e incluso los de ciertos grupos de científicos y políticos. No obstante, su larga trayectoria ha dado lugar a procesos de negociación entre los representantes de los intereses en juego que, al paso de los años, parecen haber logrado encontrar ciertas *soluciones de consenso*. Al menos hasta ahora, las políticas de salud y población han sido capaces de incorporar, en esta área, intereses o enfoques en conflicto, con una única condición: que sus propuestas sean favorables al avance del programa. Las iniciativas de los grupos que pretenderían echarlo atrás, al menos desde los años setenta y hasta la fecha, han desatado un proceso en el que se pone en juego todo el peso de un programa tan consolidado y legítimo, identificándolo con el “supremo interés de la nación” (Martínez S., 1995).

En cuanto al *impacto* del programa sobre la provisión de servicios, los registros de las instituciones y los resultados de diversas encuestas demográficas nacionales muestran que, a partir de 1976, hubo un notable incremento de usuarias de anticonceptivos, ocurrido sobre todo en la segunda mitad de los años setenta. Según Aparicio (1988), las usuarias en edad reproductiva y en unión marital pasaron de 30 por ciento en 1976 a 53 por ciento en 1987, y se estimaba que alcanzarían 58 por ciento para 1990. En fechas recientes, el Consejo Nacional de Población ha reportado que esta proporción llegó a 63 por ciento para 1992 y a 68 por ciento para 1997.²

² En su informe de febrero de 1998, el director del IMSS reporta que el total de usuarias

Por lo que se refiere a la disminución de los niveles de fecundidad, de 7.4 hijos por mujer en 1965, ésta experimentó un impresionante descenso que llevó a 4.4 hijos por mujer en 1980. Esta disminución se inició hacia 1970, en forma casi simultánea con los cambios de la política demográfica, aunque se ha discutido cuál fue el peso que tuvo en ello la anticoncepción (Zavala, 1992; Welti, 1989). En cuanto al impacto del programa sobre la salud materno-infantil, éste es, quizá, más difícil de evaluar, entre otras cosas por la diversidad de situaciones –algunas de ellas relacionadas con la atención médica y otras con el fomento y la prevención de la salud– que se combinan para explicarla. Sin embargo, existen algunos estudios que lo intentan.³

El programa de salud reproductiva (1995). Retos del nuevo diseño: tres cuerpos, tres voces y un perfil en definición

Conviene examinar ahora, sucintamente, tres versiones recientes en las que se propone la integración de la planificación familiar en la salud reproductiva: la de población, en voz del Consejo Nacional de Población, y la del sector salud, una en voz de la Dirección General de Salud Reproductiva de la SSA (DGSR) (PEF, 1995) y otra en voz de la Subsecretaría de Prevención y Control de Enfermedades de la misma SSA (SSA, 1997).

El cuerpo poblacional

En el momento actual, el Conapo se congratula de los logros obtenidos por el programa en términos del descenso de las tasas de crecimiento

activas de métodos anticonceptivos llegó a 5 158 499 mujeres, y que esta institución se encuentra a la vanguardia de los programas de planificación familiar como principal proveedor de estos servicios: “Tan sólo en 1997, el IMSS atendió a 62 por ciento de las usuarias de los métodos de planificación familiar a nivel nacional. En apoyo a estas acciones, se brindó atención telefónica a más de 137 mil personas a través del programa Planificatel, en colaboración con el Consejo Nacional de Población” (Borrego, 1998, p. 4).

³ Entre ellos, el de Martínez Manautou *et al.* (1989), y el del Comité Nacional para el Estudio de la Mortalidad Materna y Perinatal (1994). Por lo demás, en su informe de febrero de 1998, el licenciado Borrego sostiene que: “... gracias a las mejoras en la atención y al incremento en la vigilancia prenatal y perinatal, la tasa de mortalidad materna en el IMSS bajó de 35 por cada 100 mil nacidos vivos en 1995 a 29 en 1997. De igual manera, la mortalidad perinatal ha observado un descenso que va de 15 por cada 1000 en 1995, a 13.9 en el año pasado [...]”. Además, que: “Durante el mismo periodo, se logró certificar la totalidad de los hospitales con servicio de ginecobstetricia como Hospitales ‘Amigo del Niño y de la Madre’, cumpliéndose con la meta propuesta por Unicef tres años antes de lo previsto” (Borrego, 1998, p. 4).

poblacional, al alcanzarse en 1997 un promedio de 2.65 hijos por mujer, y se prepara para continuar impulsándolo hacia nuevos derroteros, en un marco de respeto a los derechos reproductivos de las personas (Tuirán, 1997a) dentro de los anchísimos horizontes abiertos por esta reciente noción de *salud reproductiva*, campo que aún explora sus propios límites.

En una de sus más recientes declaraciones, las autoridades del Conapo observaron que: “La pobreza y la marginación suelen ir acompañadas de una mortalidad relativamente temprana y una elevada morbilidad, altas tasas de fecundidad, una edad temprana al momento de contraer matrimonio y de tener el primer hijo, así como de la débil difusión de las prácticas de limitación y espaciamiento de los nacimientos” (Tuirán, 1998).

Los dos cuerpos del sector salud

Dos rasgos sobresalen en la visión que tiene el sector salud sobre la integración.

El *primero* se refiere al rápido ajuste de las grandes expectativas expresadas en la presentación inicial del Programa de Salud Reproductiva (PEF, 1995a) y que, apenas en un par de años, se convirtieron en la mucho más sencilla y modesta compactación que aparece en la versión del mismo programa a cargo de la Subsecretaría de Prevención y Control de Enfermedades en 1997 (SSA, 1997, pp. 1-38).

A reserva de que, en el futuro cercano, el Programa de Salud Reproductiva termine de labrar su rostro definitivo, es claro que parecía más prometedor el amplio y ambicioso proyecto de la DGSR para el beneficio de la salud de la población, que el probablemente más realista –aunque sin duda más restringido– programa diseñado por la Subsecretaría de Prevención y Control de Enfermedades que lo resume en tres subprogramas: Planificación Familiar, Salud de la Mujer y Salud Perinatal. Incidentalmente, esta compactación recuerda la antigua subdivisión administrativa entre “planificación familiar” y “salud materno-infantil”, a más de que en el proceso de ajuste parecieran haberse perdido los tintes de búsqueda hacia nuevos horizontes que podrían ganarse desde el rico debate internacional que alimentó la reciente discusión sobre salud reproductiva (Alcalá, 1995).

El *segundo* rasgo tiene que ver con la posibilidad de que la preocupación por el problema demográfico se hubiera impuesto, dentro del

sector salud, a la preocupación médica misma. En efecto, parecería que en el sector el problema en verdad preocupante fuera el tamaño de la población que debe ser atendida con recursos invariablemente definidos como escasos, y que esto opacara los retos específicos que correspondería resolver a la política sectorial; por ejemplo, el *tipo* de patología que será posible prevenir gracias a estos programas (medido a través de una evaluación objetiva del *impacto en salud y no de metas* –algunas de ellas más demográficas que médicas– basadas en supuestos que no necesariamente se cumplen), la *magnitud* de la que será imposible evitar, y, sobre todo, *cómo* se procederá ante esta última.

Sin embargo, no terminan ahí las dificultades que plantea el paso de la planificación familiar a la salud reproductiva. Otro coro de voces procura, también, hacerse escuchar.⁴ Revisemos dos de ellas.

Debate de la formulación del Programa de Salud Reproductiva. Dos críticas

“Algo anda mal en planificación familiar”

Circunstancialmente, en esta materia tres sucesos relevantes coincidieron el 11 de julio de 1997, Día Mundial de la Población, y que el doctor Jorge Martínez Manautou (1997) recoge como a continuación se explica: El *primero* consiste en una declaración del señor Rainer Rosenbaum, representante en México del Fondo de Población de las Naciones Unidas, quien indicó que:

En el país la crisis económica profundizó la distancia entre la oferta y la demanda de anticonceptivos, por lo que están en riesgo las metas de control demográfico y, lo que es peor, los logros alcanzados en las dos últimas décadas. La demanda no cubierta en anticonceptivos es enorme y sigue

⁴ ... Propongo como primer principio que en una sociedad democrática los mejores investigadores, científicos sociales, analistas profesionales –cualquiera que sea el título que se les dé– deben generalmente preocuparse de manera imparcial por los valores e intereses de la sociedad en su conjunto. Deben analizar los problemas considerando el interés público y no los intereses de un segmento de la sociedad. Puesto que actualmente somos lo bastante sofisticados para negar que existe un único interés público objetivo, somos también lo bastante conocedores para decir que –con sus excepciones– esos profesionales deben estar motivados y regidos por alguna versión global de los intereses de todos (versión de la cual habrá varias o muchas, entre las cuáles habrán juiciosamente escogido), de algún concepto (entre muchos) del interés público, o de la prosperidad de la sociedad o del bienestar público. Su responsabilidad es evitar la parcialidad y a la vez tomar en cuenta todos los valores e intereses legítimos (Lindblom, 1994).

creciendo. Su volumen es tal, que ni el gobierno puede cubrirla, ni siquiera con el apoyo de organismos internacionales”.

El *segundo* es la presentación del Segundo Informe de Avances del Programa Nacional de Población del Conapo, que en materia de las actividades de la SSA señala:

La información de los sistemas de registro institucional, y la generada a través de encuestas, indica que si se mantienen las tendencias observadas será factible cumplir las metas establecidas para el año 2000 en el Programa Nacional de Población 1995-2000 y en el Programa de Salud Reproductiva y Planificación Familiar.

Esta afirmación –hace notar el doctor Martínez Manautou– diverge de la expresada por el señor Rosenbaum. El *tercero* y último suceso se refiere al contenido del documento del INEGI *Servicios Médicos 1995*, publicado por esas fechas, que proporciona datos sobre planificación familiar del Sistema Nacional de Salud, que indican que hasta ese año se habían acumulado 8 051 751 usuarios activos. Pero datos de la SSA, del IMSS y del ISSSTE contenidos en el documento de avances del Conapo, dice Martínez Manautou, no sólo muestran que en julio de 1997 el total ascendía a 8 198 000, sino también muestran un incremento de 14 por ciento (146 000), que está por debajo de la meta programada.

Siempre de acuerdo con lo señalado por el doctor Martínez Manautou hasta 1996 en el sector privado (farmacias y establecimientos médicos particulares), las ventas al público de anticonceptivos hormonales habían descendido 27.9 y 8.5 por ciento con respecto a 1991 y 1995. Sobre la base de estas tres curiosas coincidencias, el doctor Martínez Manautou concluye que algo anda mal en planificación familiar y en los sistemas nacionales de información de los mismos, puesto que dos documentos y una declaración que coinciden en una misma fecha indican y muestran cosas diferentes.

Por su parte, el secretario general del Conapo, R. Tuirán, respondió a esta crítica mediante una carta dirigida directamente al doctor Martínez Manautou (Tuirán, 1997b).

“No nos confundamos con el concepto de salud reproductiva”

De acuerdo con Philip D. Harvey (1997), gracias al renacimiento del énfasis enfocado a la “salud reproductiva” durante la Conferencia Inter-

nacional sobre Población y Desarrollo celebrada en El Cairo en 1995, la instrumentación de los programas de planificación familiar puede sufrir alteraciones significativas. En su opinión, el fenómeno no es nuevo en la medida, que desde la conferencia de Bucarest se insistía en integrar dentro de los programas de planificación familiar la atención materno-infantil, pues se consideraba que al hacerlo los programas de planificación familiar podrían tener mayor aceptación. Desde su punto de vista, gracias al éxito de los programas de planificación familiar en Tailandia, Indonesia, Colombia y recientemente en Bangladesh, la anticoncepción se acepta como una forma más efectiva de mejorar la salud materno-infantil. Asimismo, agrega que con la aceptación de que los programas de planificación familiar no tienen que enfocarse a la “salud” para ser eficaces, se llegó a la conclusión de que no era necesario contar con mayores niveles de educación y desarrollo económico para la adopción de la planificación familiar. Harvey plantea también que los observadores concluyeron que los anticonceptivos son el mejor método de control natal y que la anticoncepción da como resultado un mejor desarrollo.

Del mismo modo, advierte que de ser aceptada totalmente la afirmación del Population Council de que el proveer solamente de anticonceptivos (incluyendo información acerca de su uso) no es suficiente, se corre el riesgo de que muchos de los programas de planificación familiar puedan revertir la posibilidad de continuar ofreciendo diversos métodos anticonceptivos a los usuarios para disminuir la mortalidad materno-infantil.

Finalmente, menciona que:

Debido a que los presupuestos serán cada vez más restringidos para planificación familiar en las próximas décadas, debemos decidir entre prestar servicios de anticoncepción a un número mayor de la población o prestar servicios de salud reproductiva a un número menor. Esta decisión debe tomarse con base en un razonamiento adecuado acerca de los riesgos y beneficios en cada caso en particular [...] Debemos considerar qué estamos perdiendo al insistir que todos los programas de planificación familiar conllevan en sí el mensaje de la salud reproductiva. Si adoptamos esta política, podríamos privar a miles de parejas de uno de los conceptos que deben de prevalecer [...], mejorar su “salud reproductiva” con el uso de anticonceptivos.

Cinco recomendaciones persuasivas para el nuevo diseño del programa en la política pública

Las posiciones que se traslucen a través de este coro de voces despiertan las siguientes cinco recomendaciones de política que planteamos a manera de propuestas *evaluativas* (Manjone, 1989) para el futuro del programa en el curso de la política de salud y seguridad social.

Primera: la salud reproductiva comporta una orientación decididamente progresista. Si bien es cierto que la discusión sobre salud reproductiva –particularmente la que se ha despertado a partir de las conferencias internacionales de principios de los años noventa (Alcalá, 1995)– aún se debate en la búsqueda de sus contenidos efectivos, resulta incuestionable la orientación decididamente progresista y de avance hacia una concepción de la salud más ambiciosa que la que se deriva de la mera traducción del universo de la “planificación familiar” como “administración de anticonceptivos”, para evitar el nacimiento de más desposeídos.

Mantener e incrementar la distribución de estos recursos, así como *garantizar su acceso* a todos aquellos que los demanden, es de fundamental importancia para no retroceder en el terreno ya ganado y que se expresa en la madurez del programa.

De otra manera, el riesgo no sería sólo renunciar a las posibilidades que ofrece una noción más ambiciosa para la búsqueda de la salud –como podría llegar a ser la de salud reproductiva– al adoptar una más restringida –como es la de planificación familiar–, sino que habría que encarar la posibilidad de pérdida o reversibilidad, incluso de lo que ya se consideraba ganado en esta última. Paradójicamente, ello volvería a dejarnos cara a cara con el *fantasma* de la “bomba demográfica”. Esta vía no conduce a ninguna solución.⁵

⁵ ... Llego entonces a la conclusión de que la existencia de un acuerdo social sobre muchos temas complejos, y sobre los cuales se esperaría que las mentes libres estuvieran de acuerdo, es por sí misma una buena prueba de que la manera de pensar de los ciudadanos comunes está deteriorada y necesita desesperadamente la ayuda de la ciencia y de la investigación sociales para resolver sus problemas. El gran conjunto de los ciudadanos en las democracias –por no decir nada de los ciudadanos menos liberados de otras partes– empieza a explorar las diferentes posibilidades para resolver sus problemas y, por lo tanto, mejorar su situación. Nuestras mentes están deterioradas, seguimos sumidos en una sustancial ignorancia de las alternativas. Por supuesto que este deterioro preocupa a nuestros dirigentes políticos, así como a toda la ciudadanía. Pero lo que se necesita para corregirlo no es un análisis político dirigido básicamente a las necesidades particulares de la dirigencia política, sino un análisis que constituya una educación, una luz y una liberación para el dirigente y los ciudadanos por igual. Una tradición

Pero el argumento de que no debe intentarse ir más allá, por el prejuicio de que con ello se perdería ese avance, es del todo inadmisibile. El problema existe: eludirlo no es la forma de enfrentarlo. Si en verdad se trata de mejorar los niveles de salud –y, para ello, ganar terreno a la enfermedad y a la muerte–, el camino que podría emprenderse va justo en el sentido contrario. Deberían explorarse con absoluta minucía las posibilidades que se abren a partir de ese proyecto de rostro que denominamos salud reproductiva, y estudiar los posibles diseños capaces de garantizarle viabilidad. Es preciso, también, asumir los retos que ella plantea como punto de cruce entre la *salud* y la *atención de la enfermedad*.

Segunda: en conducción y evaluación adecuada, iniciativas como la Cartilla Nacional de Salud de la Mujer reúnen oportunidades para ensayar posibles equilibrios entre las medidas de fomento y prevención y la atención médica a los episodios de enfermedad. En esta línea, convendrá seguir de cerca la experiencia del recién anunciado Programa Nacional de Prevención y Control del Cáncer Cérvico-Uterino a partir de la introducción de la Cartilla Nacional de Salud de la Mujer.

En breve, completa y bien documentada nota para el *Boletín Semanal* de la Dirección General de Epidemiología, Martínez, Espinosa y Palacios (1998) señalan que, según diferentes estudios, es posible *prevenir* de 20 a 60 por ciento del total de casos de displasias malignas gracias a programas de detección oportuna bien organizados (SSA, 1998). Sin embargo, continúan, la mortalidad y la morbilidad por este padecimiento en México no han logrado abatirse. De 1990 a 1997 se diagnosticó un promedio anual de 4 375 casos de cáncer cérvico-uterino en todo el país, con tasas que iban de 6.3 a 20.0 por cada 100 000 para las mujeres de 25 a 44 años y de 1.9 a 6.9 por cada 100 000 para las de 45 a 64 años. De ahí la trascendencia que podría llegar a tener un programa como el mencionado.

Ahora bien, esta misma nota muestra con toda claridad que no son pocos los obstáculos que hay que superar para alcanzar los resultados esperados. Entre ellos destacan los tres siguientes: *a)* el logro de una cobertura adecuada de la población en mayor riesgo: las mujeres de 25 a 64 años de edad; *b)* la calidad en la toma de la muestra y la interpretación del estudio citológico, cuyos resultados dependen fuer-

de análisis e investigación política sobre problemas sociales que no intente la tarea de llevar luz a los ciudadanos resulta muy ineficiente y constituye una equivocación en una sociedad democrática, es casi una tragedia, y una fuente siempre potencial de catástrofe (Lindblom, 1994).

temente de la técnica con que se toma la muestra y de la capacidad de interpretación de los citólogos, y *c)* la adecuada atención de los casos detectados, para lo cual las dificultades pueden ir desde la entrega oportuna de los resultados hasta las múltiples circunstancias que se interponen en el acceso de las mujeres a la atención requerida y, añadiríamos nosotros, la capacidad misma del Sistema Nacional de Salud para proveer dicha *atención* en forma oportuna con la calidad técnica y humana que *todo acto clínico* necesita para ganar su máxima eficacia.

A fin de reforzar las bondades de la iniciativa, concluyen las autoras, se tiene previsto tomar varias medidas, entre ellas: "... la operación de un sistema de vigilancia epidemiológica que cubriría el *proceso salud-enfermedad-atención-muerte* en el territorio nacional y la intensificación de las actividades de difusión y *promoción* para propiciar la participación activa de todas las instituciones de salud y de la sociedad".

Es claro que con la conducción y evaluación adecuadas, este tipo de iniciativas constituyen una excelente oportunidad para ensayar los posibles equilibrios entre las medidas de fomento y prevención, y la atención médica a los episodios de enfermedad que no lograron evitarse.

Tercera: en salud reproductiva, el diseño y la operación de políticas atiende un área extremadamente sensible de la vida humana. Es su responsabilidad brindar oportuna, adecuada y calificada atención de la enfermedad. Simultáneamente, habrá que redoblar el esfuerzo para encontrar modalidades de acercamiento entre los prestadores de servicio y los usuarios más atentas a la dimensión subjetiva, dentro de la complejidad que se vive en el centro de cada uno de los heterogéneos escenarios que constituyen el mosaico nacional.

Dos cuestiones impostergables son, entonces, el enriquecimiento de las visiones científicas unidimensionales (Galbraith, 1978; Morin, 1995) que, con frecuencia, orientan el diseño y operación de políticas dirigidas a áreas *tan sensibles* de la vida humana (Chomsky y Edward, 1979); y, de manera muy especial, no volver la espalda a la ciertamente difícil, costosa pero *ineludible responsabilidad* de brindar adecuada, oportuna y calificada *atención a la enfermedad* cuando las medidas de fomento y prevención no logran evitarla.

Cuarta: los determinantes del costo beneficio/costo efectividad complementan la intervención clínica, y no a la inversa. Si la discusión en torno a la transformación de las políticas de planificación familiar

en programas de salud reproductiva da prioridad a los determinantes del costo-beneficio –sin expandir al mismo tiempo la dimensión de los criterios médicos involucrados en la mejoría de la calidad de las intervenciones clínicas– se dificultará, sin duda, el esfuerzo para alcanzar soluciones satisfactorias al verdadero impacto sobre la salud de la población.

Puede conjeturarse que, en el fondo, en la discusión se está preguntando, con todo derecho, si verdaderamente el principio de la rentabilidad (Banco Mundial, 1993) es la vía más adecuada para orientar el quehacer del sector, en forma tal que garantice el derecho de los ciudadanos a la salud y a una adecuada atención ante los episodios de enfermedad.

Y es que si las tareas sectoriales coinciden con lo que en economía se designa como bien público –del mismo tipo que la defensa nacional o la prevención del crimen, para citar dos ejemplos (Weinberg, 1997)–, entonces ellas tendrían que ser financiadas por la sociedad en su conjunto antes que por los consumidores o “clientes” individuales de un mercado “normal” de oferentes y demandantes.

Si el campo de acción del sector salud fuera concebido como un bien público, sería responsabilidad del gobierno (Deutsch, 1980) incentivar y regular su labor. Y el monto de los recursos destinados –junto con las aportaciones individuales que día a día crecen con la esperanza de recibir una mejor atención– tendría que ser orientado dentro de un sistema de coordenadas que supere las consideraciones del costo-beneficio, aunque las incluya como uno de sus determinantes; un sistema cuya preocupación girara, más bien, en torno a los avances para mejorar y consolidar las condiciones de salud de la población (Department of Health, National Health Service, 1997).

Quinta: en salud reproductiva –y general– el sector salud se comporta más como un bien público que como un nicho de mercado. Algunas experiencias recientes de organizaciones no gubernamentales que prestan servicios de salud reproductiva a sectores de la población con bajos recursos en diversos países de América Latina –y que fueron dadas a conocer por el Programa Inopal del Population Council (1998)–, ya exhiben un catálogo de intervenciones que ilustran la pertinencia de considerar a los servicios de salud reproductiva como bien público al tiempo que prueban su viabilidad. De ellas destacamos las siguientes tres:

1) La información muestra que las modalidades de utilización de los servicios por los cuales se tiene que pagar no pueden ser compren-

didadas sin considerar *los límites que marca el poder adquisitivo*. Así, un estudio reportado por una ONG ecuatoriana reveló que 80 por ciento de las usuarias de las 19 clínicas estudiadas se encontraban bajo la línea de pobreza (1 300 dólares estadounidenses anuales). Al analizar la proporción del ingreso mensual del hogar que representaba el precio de un servicio como la inserción de DIU, resultó que para los hogares más pobres del grupo éste podría llegar a constituir hasta 16.6 por ciento de ese ingreso. Pretender que usuarios potenciales de sectores como éstos paguen por los servicios de salud reproductiva equivaldría prácticamente a alejarlos de ellos: indudablemente habrá siempre otras necesidades más apremiantes que consumirán sus escasos ingresos; y las consecuencias tanto sobre su salud como sobre sus niveles de fecundidad no se harían esperar.

2) La información muestra también que la singular “mercancía” que constituyen los servicios de atención médica es de una naturaleza tan especial, que ante un poder adquisitivo ligeramente *más flexible* el panorama puede cambiar bastante. Otra de las investigaciones reportadas –que se propuso determinar el volumen en la pérdida de usuarias debido a incrementos en el precio de la atención– probó que para los servicios de salud reproductiva considerados (consulta ginecológica, revisiones de DIU y cuidado prenatal), fue más importante la *calidad* (y la promoción) que el *precio*. En efecto, cuando se logró garantizar la calidad de las intervenciones, la demanda no decayó, aun con sensibles incrementos de 40 y hasta 60 por ciento en los precios.

3) Finalmente, y a manera de última ilustración, conviene destacar que algunas ONG han logrado combinar ingeniosamente sus estructuras de *costos* para poder financiar así la prestación de ciertos servicios a bajo precio, gracias a lo cual y con modestos márgenes de ganancia en el cobro por algunos otros, han podido mantener la oferta de atención a precios accesibles a sus poblaciones usuarias sin comprometer por ello su nivel de autosuficiencia financiera.

La prestación de servicios de salud y de atención médica como *bien público*, de *calidad* y *accesibles* aun a la población de menores recursos, no es, entonces, imposible, siempre y cuando exista la disposición a reconocer (Kingdon, 1987) la especial naturaleza de este peculiar “producto” y a sacrificar márgenes de ganancia como los que se esperan “normales” en otros nichos de mercado.

Agradecimientos

Los autores quieren patentizar su agradecimiento por el rico intercambio de puntos de vista que, para la elaboración de este artículo, sostuvieron con: 1) el auditorio que asistió a la Novena Semana de la Investigación Científica (UAM-Xochimilco, 18-22 de mayo de 1998); 2) los asistentes y ponentes de la serie de conferencias "Una mirada a las teorías y a las políticas de población", organizadas en ocasión del bicentenario de la publicación de la obra de T. R. Malthus, *An essay on the Principle of Population...* (UAM-Xochimilco/Conapo, 8-9 de junio de 1998); 3) los estudiantes y docentes de El Colegio de la Frontera Sur que participaron en la Semana de Intercambio Académico 1998 (16 de julio); 4) la primera generación (1997-1999) de maestrantes del posgrado en Población y Salud, con especialidad en Planificación Familiar, de la UAM-Xochimilco, División de Ciencias Biológicas y de la Salud, Departamento de Atención a la Salud; 5) Érida Flores Melo, Emilia Flores Melo, María de Lourdes Flores Fuentes, Irma Blas Rodríguez, Azucena Valentín González, Edith Alejandra Navarro, Martha Ivette Alfaro y Juan Manuel Becerril Valencia, miembros del Seminario de tesis del mismo posgrado, y especialmente, 6) el dictaminador anónimo de este artículo para su publicación en *Gestión y Política Pública*, por sus acertadas y valiosas sugerencias.

Referencias bibliográficas

- Aguilar Villanueva, Luis (1992), *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Alcalá, M. (1995), *Compromisos para la salud y los derechos sexuales y reproductivos de todos. Marco de acción*, Nueva York, Family Care International.
- Aparicio R. (1988), "Niveles, tendencias e impacto demográfico de la anticoncepción" y "Sociedad disciplinaria, resistencia y anticoncepción", en *Memoria de la reunión sobre avances y perspectivas de la investigación social en planificación familiar en México*, México, Dirección General de Planificación Familiar, Subsecretaría de Servicios de Salud.
- Banco Mundial (1993), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1993. Invertir en salud*, Washington, D.C.
- Bardach, E. (1998), *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa.

- Borrego, G. (1998), *Informe a la LXXXII Asamblea General del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Lic. Genaro Borrego, Director General*, México, IMSS, 27 de febrero.
- Comité Nacional para el Estudio de la Mortalidad Materna y Perinatal (1994), *Mortalidad materna y perinatal. Acciones para su reducción. Cifras y hechos, 1989-1994*, México, SSA, OPS, Unicef, Sistema Nacional de Salud.
- Conapo (1976), *Ley General de Población y Reglamento de la Ley General de Población*, México, Consejo Nacional de Población.
- Chomsky, N. y E. Edward (1979), *Political Economy of Human Rights*, Boston, South End Press.
- Department of Health, National Health Service (1997), *The New NHS. Modern Dependable (White Paper)*, Reino Unido, 8 de diciembre.
- Deutsch, K. (1980), *Politics and Government*, Boston, Houghton Mifflin.
- Edwards III, G. C. (1980), *Implementing Public Policy*, Estados Unidos, Congressional Quarterly Press.
- Evans, M. (1998), "Análisis de redes de políticas públicas: una perspectiva británica", *Gestión y Política Pública*, vol. VII, núm. 2, segundo semestre, pp. 229-266.
- Galbraith, J. K. (1978), *The New Industrial State*, Boston, Houghton Mifflin.
- Harvey, Ph. (1997), "No nos confundamos con el concepto de salud reproductiva", *Carta de Población*, núm. 15, abril.
- Kingdon, J. W. (1987), *Agendas, Alternatives and Public Policy*, Londres, Scott-Foresman.
- Leal F., G. (1997), *Agenda y diseño de la reforma mexicana de la salud y la seguridad social*, México (inédito).
- Leal F., G. y C. Martínez S. (en prensa), "La reforma mexicana de la salud y de la seguridad social. Toma de decisiones, primeros impactos y retos de la agenda para la salud", *Reporte de Investigación*, México, Departamento de Atención a la Salud, División de Ciencias Biológicas y de la Salud, UAM-Xochimilco.
- Lindblom, Ch. (1994), "La investigación social para la elaboración de políticas: quién la necesita y para qué", *Gestión y Política Pública*, vol. III, núm. 2, segundo semestre, pp. 254-255 y 276-277.
- (1991), *El proceso de elaboración de las políticas públicas*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas/INAP/Porrúa.
- (1979), *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.
- Manjone, G. D. (1989) *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, New Haven, Yale University Press.

- Martínez Espinosa (1988), "La detección oportuna del cáncer cérvico-uterino", *Boletín de Epidemiología*, núm. 14, vol. 18, semana 14, 5-11 de abril, México, SSA, pp. 1-3.
- Martínez Manautou, J. (1997), "Algo anda mal en planificación familiar", *Carta de Población*, núm. 22, agosto.
- (ed.) (1989), *Impacto del programa de planificación familiar del Instituto Mexicano del Seguro Social en la mortalidad perinatal*, México, IMSS/AMIDEM.
- Martínez S., C. (1995), *Planificación familiar: un programa con larga historia*, México, Departamento de Atención a la Salud, UAM-Xochimilco (inédito).
- Morin, E. (1995), *Mis demonios*, Barcelona, Editorial Kairos.
- Population Council (1998), "Autosostenimiento financiero de los servicios de salud reproductiva", *Alternativas 1*, The Population Council/Programa Inopal III, México, pp. 1-10.
- PEF (1995a), *Programa de reforma del sector salud. Programa de salud reproductiva y planificación familiar 1995-2000*, México, Poder Ejecutivo Federal.
- (1995b), *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, mayo, México, Poder Ejecutivo Federal.
- SSA (1998), "La detección oportuna del cáncer cérvico-uterino", *Epidemiología*, núm. 14, vol. 15, semana 14, 5-11 de abril, México, Secretaría de Salud, pp. 1-3.
- (1997), *Prioridades en prevención y control de enfermedades*, México, Subsecretaría de Control y Prevención de Enfermedades, Secretaría de Salud.
- (1996), *Informe de labores 1995-1996*, México, Secretaría de Salud.
- Tuirán, R. (1998), "Piden adecuar Ley General de Población", *Reforma*, miércoles 20 de mayo.
- (1997a), "Planificar para vivir", *Reforma*, domingo 16 de noviembre, p. 8A.
- (1997b), "Carta del R. Rodolfo Tuirán al Doctor Jorge Martínez Manautou", *Carta de Población*, núm. 24, noviembre.
- Weinberg, S. (1997), "La ciencia y sus problemas en el fin del siglo", *Vuelta*, núm. 247, junio, pp. 17-21.
- Welti C. (1989), "La investigación del efecto de la anticoncepción sobre la fecundidad", en B. Figueroa (comp.), *La fecundidad en México. Cambios y perspectivas*, México, El Colegio de México.
- Zavala, M. E. (1992), *Cambios de fecundidad en México y políticas de población*, México, El Colegio de México/FCE.

Reseñas

David Arellano, Enrique Cabrero y Arturo del Castillo (coords.), *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, CIDE-Porrúa, 2000

Katya Rodríguez Gómez

La discusión acerca de la reforma del Estado es un tema de gran actualidad y pertinencia dado que ha sido un proceso en el que se han visto inmersos la gran mayoría de los gobiernos del mundo en los últimos años. Hacia aquí apunta la reflexión de *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, libro colectivo de muy reciente publicación, coordinado por Cabrero, Arellano y Del Castillo.

La obra comienza por analizar, a grandes rasgos, los factores que han caracterizado el proceso de reforma gubernamental en el mundo. Los procesos de reforma, apunta, han tomado sin duda características particulares en cada uno de los países, pero todos han estado impulsados por el objetivo de convertir al gobierno en una organización eficiente que sea capaz de servir a los ciudadanos y de rendirle cuentas a la sociedad sobre su accionar. Sin embargo, la gran mayoría de los procesos emprendidos han quedado muy por debajo de las expectativas con las cuales fueron diseñados.

Las causas de las limitaciones en los resultados que se han alcanzado pueden situarse en el hecho de que el proceso de reforma ha sido diseñado sobre la base de grandes estrategias para el gobierno en su conjunto, entendido el conjunto gubernamental como un ente monolítico. La óptica de análisis predominante ha sido la política, y se ha carecido de reflexiones más profundas respecto a las peculiaridades de las organizaciones gubernamentales implicadas en el proceso de reforma.

El mérito y la novedad del presente libro radica justamente en situar la discusión sobre la reforma del gobierno en una perspectiva diferente y poco explorada hasta el momento. *La reforma de los gobiernos pasa por la necesidad de incorporar, además de los cambios legales, administrativos y políticos, el objetivo de alcanzar el éxito en los procesos de cambio organizacional.*

¿Por qué traer a colación el tema del cambio organizacional? La respuesta resulta sencilla para los auto-

res: el gobierno no es un ente homogéneo y racional, sino un conjunto heterogéneo, diferenciado y complejo; justamente porque está integrado por grupos que portan intereses específicos, que ostentan relaciones económicas con la sociedad y, sobre todo, porque las agencias gubernamentales constituyen organizaciones, entendidas como un constructo social de la modernidad.

Es en las organizaciones donde las acciones de los actores y grupos adquieren sentido. Donde los recursos se movilizan y se aplican. Donde las políticas se generan y luego se implementan. Donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica. Donde los marcos de interacción y regulación dan sentido y cierto nivel de certidumbre para la interpretación de las personas. Donde la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones (pp. 6-7).

Por tanto, la reforma de los aparatos gubernamentales requiere no sólo partir de una reflexión general que considere al todo gubernamental, sino que debe tomar muy en cuenta la complejidad de la red organizacional del gobierno y las peculiaridades de cada agencia gubernamental.

El libro propone, en consecuencia, tres ejes de análisis estratégicos que resultan muy trascendentes para pensar y entender al gobierno, y arrojar luz sobre la reflexión que debe guiar al proceso de reforma del mismo. En primer lugar, modificar el concepto de gobierno como un ente monolítico para analizarlo como una serie de estructuras organizacionales diferenciadas que

operan en sociedades complejas y plurales; en segundo término, entender las organizaciones gubernamentales como organizaciones duales; por último, pensar en el gobierno como una red de organizaciones.

¿Qué significa entender al gobierno como una serie de estructuras organizacionales? La idea del gobierno como un cuerpo de funcionarios profesionales responsables que representaban la "correa de transmisión" entre Estado y sociedad, ha caído ante la complejidad del mundo actual. Una sociedad heterogénea y un gobierno integrado por organizaciones, grupos e individuos, obliga al aumento de la complejidad de cualquier intento analítico. Tomar en cuenta la existencia de la organización permite avanzar en un análisis más sugerente y cercano a la realidad del espacio gubernamental (pp. 8-10).

¿Por qué las organizaciones gubernamentales son duales? Las organizaciones públicas y su cambio deben ser comprendidos más allá de la lógica legal, normativa o política. Éstos son factores muy importantes; sin embargo, no se puede alejar del análisis el hecho de que existen actores que están inmersos en una dinámica organizacional. Es por ello que deben analizarse las organizaciones gubernamentales como organizaciones determinadas formal y legalmente en cuanto a sus objetivos; pero como organizaciones que una vez construidas adquieren lógica propia, se enfrentan a su propio contexto y complejidad y desarrollan capacidades. En fin, realizan esfuerzos de sobrevivencia como cualquier otra organización (p. 12).

Lo anterior conduce a una premisa de partida muy importante para entender el proceso de reforma: no sólo el gobierno no es un ente monolítico, sino que las organizaciones que lo integran actúan dentro de la compleja contradicción de origen con la que se formaron. Sin embargo, la dualidad que portan las organizaciones públicas no debe ser entendida como una relación de exclusión entre formalidad y vida organizacional real; sus elementos mantienen interpenetraciones constantes (p. 14).

El tercer eje estratégico se refiere al gobierno como red de organizaciones. El libro llama la atención sobre el hecho de que en el momento en que nacen las organizaciones gubernamentales, además de tener un condicionamiento formal-legal, nacen dentro de una estructura de organizaciones gubernamentales ya existentes, con las cuales tienen relaciones. Las relaciones entre ellas, si bien responden a cierta lógica formal, no tiene una lógica acabada. Por tanto, una parte importante de las relaciones se genera a través del movimiento flexible y complejo de los juegos interorganizacionales. El gobierno entendido como red de organizaciones implica que su lógica de organización no tiene sólo como marco de referencia la ley, la política, sino también las relaciones informales entre las organizaciones (pp. 14-15). Al intentar el cambio organizacional, se debe situar en el análisis, de la manera más clara posible, las relaciones en las que se ven involucradas las organizaciones dentro del aparato gubernamental.

Con estas premisas de partida, y dejando claro que el proceso de refor-

ma del gobierno pasa de manera importante por el cambio organizacional, el libro sistematiza el estudio del cambio organizacional relacionándolo con las particularidades de las organizaciones gubernamentales. Para ello, se divide en tres grandes apartados: 1) enfoques del cambio desde el análisis organizacional, 2) cambio en organizaciones gubernamentales, y 3) asuntos críticos de la reforma organizacional en el gobierno.

En la primera parte se discuten las distintas teorías del cambio organizacional. Esta parte se encuentra dividida en varios capítulos. En el capítulo I: Teoría de la organización, metáforas y escuelas, José de Jesús Ramírez recorre el campo de la teoría de la organización, ubicando y clasificando las diferentes corrientes teóricas para introducir al lector en este campo de estudio.

En el segundo capítulo: El cambio organizacional: enfoques, conceptos y controversias, Raúl Coronilla y Arturo del Castillo abordan el tema de cómo entender el cambio en las organizaciones formales, suponiendo que éste no puede ser pensado como un acontecimiento temporal sino como un estado perenne. Para ello discuten el significado del concepto de cambio organizacional, lo que remite a la vieja discusión entre actor y sistema. En las conclusiones del capítulo los autores establecen los aportes que deben destacarse con respecto al análisis que se ha realizado.

El tercer capítulo: Cambio en organizaciones gubernamentales, escrito por Enrique Cabrero, David Arellano y María de Lourdes Amaya, trata el concepto de innovación como mecanis-

mo de cambio organizacional. Se desarrolla a través de la pregunta: ¿cómo innovan las organizaciones gubernamentales? De este modo, se despliegan los tres niveles del cambio: el estructural, el de los procesos decisorios y el institucional, proponiéndolos de una manera integral.

La segunda parte de la obra se dedica a analizar los tres niveles anteriormente propuestos del cambio en las organizaciones gubernamentales. Para ello el capítulo 4, escrito por Jorge Culebro, se dedica al cambio estructural. En los capítulos cinco y seis, Arturo del Castillo analiza la transformación de los procesos decisorios y la transformación institucional de las organizaciones gubernamentales, respectivamente. Esta parte de la obra deja ver que el cambio organizacional es un proceso complejo que requiere de la modificación de diversos espacios.

La tercera parte resalta ciertos temas relevantes para el cambio organizacional. En el capítulo siete, David Arellano desarrolla el problema de la estrategia y el plan estratégico como instrumento guía del cambio. Se presentan diversas herramientas para el mismo. El capítulo octavo se dedica al tema de las redes organizacionales y su importancia dentro del proceso de cambio en las organizaciones gubernamentales.

El último capítulo está pensado, en palabras de los autores, para “romper” el hilo conductor que guía la discusión en los otros capítulos. En este caso, Arellano y Cabrero se refieren

—con un énfasis especial en el caso latinoamericano y dentro de éste el de México— a los problemas que pueden generarse de la importación de tecnología administrativa y organizacional, fuera de los contextos en los que fueron concebidas. Se reflexiona por tanto en las características de las organizaciones en América Latina. Se subraya la complejidad que en los procesos organizacionales introduce el hecho de la movilidad no predecible de las relaciones de poder. Es por ello que proponen la aceptación de la complejidad cultural de los actores como requisito para emprender la transformación organizacional en América Latina.

Toda la obra va encaminada a resaltar el hecho de que la complejidad de cada organización gubernamental aparece como una variable indispensable de cualquier proyecto de reforma; y en ese sentido, el libro pone en el tinte no sólo la manera de abordar el análisis de las organizaciones, sino los distintos aspectos que deben ser tomados en cuenta para intentar su transformación y de este modo alcanzar el éxito en el proceso de reforma gubernamental.

Es, en resumen, una obra ampliamente recomendable para los políticos que intentan diseñar procesos de reforma en sus respectivos países, y resulta de lectura obligada para los académicos que tienen la difícil tarea de analizar, evaluar y obtener aprendizaje de los problemas encontrados en este largo camino que es reformar el gobierno.

Chris Argyris, *Knowledge for Action; A Guide to Overcoming Barriers to Organizational Change*, San Francisco, Jossey Bass Publishers, 1993

Leonardo M. Álvarez

Why do organizations commit mistakes? What impedes an organization from correcting systematic patterns of errors? Why is it that often when interacting well intentioned individuals produce organizations with behaviors they dislike? Why is it that individuals behave in an incompatible manner with their explicit intentions? How can we produce knowledge about these problems that can be used and tested in real institutional settings to alter persistent patterns of negative behavior without harming individuals or organizations?

Argyris is interested in producing knowledge about how individuals behave in organizations and the ways these individuals can learn and adapt to new circumstances. His attempt is to provide actionable knowledge; that is, statements about human behavior that can be used practically to improve the functioning of organizations. His position toward knowledge is ambitious. It requires that we should be able to distinguish —and

reproduce— the elements that guide action among individuals; that is, their theories of action, based on the causal patterns people find effective to achieve their objectives.

The task appears exceedingly difficult if we think about the infinite varieties of behavior that individuals present and the possible interactions social systems can produce. Sociology and psychology are extremely complex disciplines in which there is no one accepted theory. The kind of question formulated by the author implies understanding at the same time both individuals and their social interactions. How can we expect to make testable inferences about people's behavior in organizations in which we want to produce change?

The way Argyris handles this problem is surprisingly consistent, even elegant. He has explained these problems through an analysis of people's basic patterns of behavior. He has found that people can show two basic patterns of behavior: the first one is defensive, not explicit, and most

of the time unrealized by the individual. The second one is consistent with the individual's spoused values, and is explicit. The first kind of behavior is labeled Model I and is the most extended one. The second, labeled Model II, is the desirable pattern of behavior that most people would like to follow.

"Model I behavior is based in four governing values: 1) achieve your intended purpose, 2) maximize winning and minimize losing, 3) suppress negative feelings, and, 4) behave according to what you consider rational" (p. 52). This kind of behavior according to Argyris is prevalent in most people most of the time. It is based in theories of action developed in the individual's early life when he realizes that these routines of behavior are helpful to avoid embarrassing or threatening situations.

This knowledge on how to avoid threatening situations becomes internalized by the individual that practices these actions continuously and effortlessly without even realizing the existence of a pattern. Therefore, we can talk about skilled behavior. It is precisely due to the skill that individuals do develop, and the value these patterns have for avoiding difficult situations what makes it very hard for individuals to change into a behavior consistent with their spoused values (Model II).

Patterns of defensive (Model I) behavior are skillfully hidden and the act of hiding them is in itself concealed, not only by the individual that produced them but also by others that find it threatening or discomforting to

expose them. Defensive routines are formed and this process soon develops a self-reinforcing cycle that easily becomes embedded in the organizations' unspoken norms. With this sort of culture it thus becomes extremely difficult for organizations and individuals within them to adhere to their spoused values; they become prisoners of their own relationships. Therefore, it is not because of ignorance or lack of information that organizations persistently commit the same mistakes, but because of Model I interactions that make individuals to simulate behaviors and conceal problems.

The question then is how to change. According to Argyris the problem consists in developing skills in individuals to behave consistently with their spoused values (Model II) while creating organizational awareness of dysfunctional patterns of behavior. This process can be led and catalyzed by an external, skilled, interventor that helps people uncover the negative patterns and to start discussing in a constructive manner what has been undiscussable.

This kind of intervention is based on discussions with the individuals to find out their feelings and what the "wicked problems" are. The idea is to create a process of feedback that uncovers the negative patterns and helps individuals to become aware of the extent that Model I behavior occurs. This feedback is aimed at developing skills for dealing with difficult, undiscussable, interpersonal issues.

Argyris' argument is exemplified by an actual case of an organizational intervention in which this process of

change is initiated. The author himself is the facilitator of the organizational change in a small consulting firm. We have here plenty of concrete descriptions of the functioning of the firm and how Argyris helps them find solutions to their problems, that have become concealed and that are leading the organization to behave contrary to its spoused values. This is done through a guided discussion between the participants. The author provides detailed dialogues with an interpretation on the different perspective the actors take by making untestable assumptions about others' actions and intentions. By discussing these issues, incorrect interpretations about other people's behavior and expectations are eliminated and a new form of discussion is developed. This experiment of organizational change is the best proof of the author's causal statements. The transcriptions of the conversations, and the way the problems were addressed helps us understand the kind of skills required to deal with this sort of problems and the difficulties that appear.

This method is aimed at changing not only the external, visible behavior of people, or the manifestation of the problems, but its sources. According to Argyris, organizations often attempt to change only the manifest forms of these problems, not dealing with the basic (often undiscussable) mechanisms that are creating the situation. By addressing the defensive routines behind the concrete problems that appear in the organization it is possible to create a double-loop learning; giving a solution to the ac-

tual conflict that appeared and eliminating the structure that generates it. Therefore this process is aimed at achieving a permanent effect in the functioning of the organization.

Argyris makes an impressive work in showing defensive patterns, their impact on organizations and how they get changed in a consulting firm. However, he does not explain how to conduct change in big organizational settings. This is probably the problem that his theory should try to solve if it is to be useful for government. The question therefore is not how to change small organizations with highly trained, flexible and prone-to-change professionals but how to change the patterns of behavior within large bureaucratic settings, highly politicized and responding to multiple (and often incompatible) interests and hidden agendas.

Indeed there remains the question that if even in organizational settings where participants are willing to change, the method of Argyris would result in the adoption of Model II behavior and better organizational performance. From psychology we have learned that some pathological patterns of behavior¹ are functional in preventing the subject from suffering a complete collapse. Even with very intensive psychotherapy some individuals remain unable to change these patterns; sometimes even the realization of their existence triggers irreversible negative reactions (like suicide).

¹ By pathological I mean those patterns not imposed on the individual that persistently preclude him from adapting to the environment or behave according to his main values.

Argyris work is very useful despite these limitations; it does shorten the gap between knowing and doing. It helps to understand the kind of problems, processes and skills that appear and are required to implement change from defensive routines (Model I) to patterns of behavior consistent with the spoused values of the organization and its participants (Model II). His proposal actually helps us understand how to produce change that is to become permanent and reinforces positive dynamics. He has found an answer on how to guide or-

ganizations through the process of transformation. However, the actionable knowledge that is exposed in his book requires a very intensive process of individual inquiry within the organization. The most difficult part to learn is the one related to the necessary skills to conduct this sort of change; from his work we understand that being able to reflect and prove hypothesis about people's behavior is as important as doing it in a non confrontational manner. How to do this is still an art that each individual is likely to develop in different ways.

Gibson Burrell, *Pandemonium. Towards a Retro-Organizational Theory*, Londres, Sage Publications, 1997

Antonio de Haro

Pandemonium. *Towards a Retro-Organizational Theory* es un libro que desafía la racionalidad convencional del ser humano. El lector debe entrar al laberinto literario del *Pandemonium* para tratar de descubrir, entre líneas, lo que el autor se está imaginando. Una característica que hace a este libro muy interesante es su interactividad con el lector: constantemente lo reta a salirse de la linealidad y a acercarse a los peligros que la falta de ésta provoca. La forma como está escrito y editado es ya de por sí una interesante propuesta a la reflexión, pero también las ideas, los pasajes, comentarios y retoques personales que enganchan al lector, invitándolo a preguntarse por todo su conocimiento previo.

El texto es una *guía ruda*, una *carretera dividida*, un viaje al límite de la oscuridad; trata sobre la vida humana y su organización y no sólo sobre "la organización de la vida humana", pretende mostrar el lado escondido de la organización típica. Sin embargo, no pretende ser un argumento,

sino sólo un juego de ideas, un reto a nuestro entendimiento: "The seductive trap I would enjoin you to avoid, however, is that of seeing Pandemonium representing an argument, or a thesis, or a story. It is a ludibrium - a playful toying with ideas [...]" (p. 28).

Pandemonium versa sobre la administración, la organización, la teoría, la ciencia, la academia; aunque estos temas no son sino el pretexto para rescatar aquello que la luz de la Ilustración opacó y olvidó: el campesinado, su organización, sus creencias, sus mitos, y junto con la organización campesina, la brujería, el esoterismo, el erotismo y la visión femenina, entre otros.

Retro-Organizational Theory cuestiona el progreso y la lógica, valora la historia premoderna, particularmente aquella época entre el final del Renacimiento y justo antes de la Ilustración. Según el autor, este momento puede ayudarnos a entender la modernidad y la posmodernidad. Más allá de anacronismos simples, propone dar una espiral en el tiempo, entre

pasado y futuro, para descubrir todo aquello que somos en lo más profundo de nuestro ser y que pretendemos ocultar.

La racionalidad occidental, tal y como nosotros la conocemos, está ligada, dice Burrell, inexorablemente a su representación organizacional dentro de la estructura burocrática. Lo que ha hecho la teoría organizacional es suprimir categorías completas de seres humanos y forzarlos a mantener sus cabezas abajo. El claro paralelismo entre la burocracia y la linealidad no es un accidente; uno encuentra ambos conceptos yuxtapuestos una y otra vez, ya sea en la arquitectura de las pirámides y su geometría asociada a la necrópolis o en el horizonte de las vías férreas de finales del siglo XIX o en la supercarretera de la información del siglo XX. Los principios organizacionales notoriamente envuelven linealidad por su dependencia en su diseño estructural. La linealidad se muestra en la dependencia del control "vertical", la comunicación "horizontal", las "líneas" de comando, la "transmisión" de información, las "tablas" de tiempo y los "espacios" de control.

En los años sesenta, el campo del análisis organizacional era simple y estaba envuelto en los supuestos de la modernidad, en la superioridad de la estructura burocrática y en la necesidad de medir el constructo del tipo ideal weberiano. El auge de la teoría de la contingencia, sostiene Burrell, no había hecho nada para cuestionar dichos supuestos, la teoría estaba siendo probada a partir de la colección de datos, usualmente de forma

cuantitativa, usando estándares de métodos positivizados en la investigación de conclusiones administrativamente relevantes. Los escritores sobre organización en este periodo habían creado un movimiento hacia el corporativismo, hacia el crecimiento de los estados del *Welfare* y del *Warfare*. Vieron su papel como aquel de la cientificación de su campo, añadiendo la ciencia administrativa a la lista de otras ciencias sociales como la economía y la psicología. El tema de la organización estaba ganando importancia desde el enfoque de que los cambios societales tenían que ver con la burocratización. En el análisis del trabajo de Max Weber, su parte filosófica y sus preocupaciones políticas fueron completamente ignoradas; su diseño organizacional fue sostenido sin necesidad de Marx o de ideas de izquierda. Para Burrell, el weberianismo de derecha proveyó la defensa perfecta de las reglas burocráticas y la importancia de la función administrativa. Weber, el cual era políticamente de izquierda e intelectualmente idealista, había sido ignorado en todo su trabajo clásico, incluyendo su concepto de *Verstehen*.

Cabe resaltar que Burrell no pretende hacer un debate en contra de la racionalidad, por lo que también rechaza el nihilismo. Para el autor, el nihilismo se sostuvo en el completo rechazo a la existencia de instituciones y de autoridad, así como en la negación de valores, de la posibilidad de la comunicación humana y de la propia existencia. Ambas instancias de conocimiento dependían del cuestionamiento sobre la existencia de arreglos

sociales y, por lo tanto, están mutuamente relacionadas; ambas son en alguna forma modernas o derivadas de nociones modernistas; mientras que difieren en torno al concepto de razón, ambas son conservadoras desde su punto de vista.

Pandemonium es la gran metáfora que guía el libro. El autor nos invita a conocer esta ciudad premoderna en la cual aún predominan las viejas prácticas de la vida rural. En *Pandemonium* persiste la magia, se celebra la suciedad, lo obscuro y lo profano; no tanto para fomentar estas actividades, sino más bien para llamar la atención del tremendo costo intelectual de haberlas ignorado. *Pandemonium* surge debido a que la sociedad moderna pretendió ocultar su pasado rural; para el autor, la lujuria, el dolor, la enfermedad, la muerte y el asco bien pudieron desaparecer de las calles, pero permanecen ocultos dentro de la parte más nebulosa de nuestras venas. "Ocultarnos de la mierda no significa que se vaya" (p. 85).

En la muerte o en su contemplación, *Pandemonium* busca descubrir lo oculto y el entendimiento esotérico de la nigromancia; en sus laberínticas y oscuras páginas, encontraremos los principios alternativos de la organización. El autor nos invita a salirnos de la linealidad, a escaparnos a la salvaje parte sudoeste de Tasmania, fuera de los rayos de sol de la Ilustración, lejos de las olas envolventes de la vista de la racionalidad europea. *Pandemonium* es retrorregresivo y experimental, es nuevo y viejo a la vez; es la cosa más innatural de todas; es una ciudad con todo el estilo del cam-

po; contiene enfermedades y excremento; perros y gatos viven con las familias; la melancolía es el estado de ánimo de las personas que viven en él. El "I" anglófono no ha sido descubierto con ese significante de fuerte individualismo, es preferido el "je" o el "ich". *Pandemonium* es aquella parte escondida de la vida humana; está construido sobre la parte escondida de las organizaciones típicas que viven hoy y vivieron ayer y probablemente vivirán mañana.

Las exhibiciones del *pandemonium*, que corresponden a los capítulos en los que se divide el libro, van entresacando, a partir de interesantes metáforas y anécdotas, nuestras más oscuras humanidades. Cada exhibición refleja una característica humana olvidada dentro de la teoría organizacional, así como los graves daños que esos olvidos han tenido sobre nuestra propia vida. La primera exhibición, la de "los mataderos y la muerte", trata sobre la aplicación de la burocracia racional legal como mecanismo de muerte; el ejemplo que resalta es el del régimen nazi y el holocausto. *La burocracia en la República* de Weimar generó, según el autor, la mejor máquina de muerte. La segunda exhibición, de "el dolor y la enfermedad", es tal vez una de las más crudas para aquellos que quieran ver la organización y la vida humana color de rosa, como algo tranquilo y controlado. Este capítulo trata sobre el sadismo, el masoquismo, la tortura, el SIDA, las deformaciones corporales autoprovocadas, el gusto por la sangre y el dolor, etcétera.

"Satyrsville" o el "excesivo deseo

sexual en los machos” es el título de la tercera exhibición. Trata del sexo, pero también del poder de los hombres sobre las mujeres, del *androcentrismo* o, en palabras de Burrell, de la visión *fálica*. Para Burrell, las mujeres son usualmente ignoradas en la literatura y en la academia; la teoría organizacional es fundamentalmente *falocéntrica*. Con el trabajo del Marqués de Sade realiza una explícita discusión sobre la sexualidad y el papel del dolor en el placer. Burrell toma la tesis de que la cacería de brujas ocurrida a finales de 1500 y principios de 1600 se realizó porque la Iglesia deseaba frenar el esparcimiento de las prácticas de los grupos rurales, tales como rituales de fertilidad, orgías y bienvenidas a la primavera, así como otras festividades de cambio de estación que contaban con grandes festines y carnicerías de animales. La razón no era que dichas actividades fueran inmorales o ateas, sino que representaban una ideología y un estilo de vida alternativos para aquellos grupos sojuzgados. El sustento por el que se mantenía la brujería como una actividad prohibida es que potenciaba la subordinación ideológica. La supresión de la libertad sexual femenina a partir de este tipo de historias era provocada, según el autor, para mantener el poder y la unidad de pensamiento en la organización. Incluso actualmente, dice el autor, las mujeres son estereotipadas: las meseras, enfermeras y aeromozas son vistas como objetos sexuales, su imagen representa el servicio y la atención permanente a los hombres. Los uniformes son importantes, significan unidad de comando; la

dominación proviene del rango más alto, el cual es denominado como “capitán”, y es netamente una figura masculina.

El autor hace la anotación de sus intenciones por hacer una reerotización de la organización; su libro *The Organization of Pleasure*, de 1991, fue su principal intento por acercarse a esa postura. Sin embargo, en este nuevo libro reconoce que hay severos problemas con dicha conceptualización; la forma como fue expresado, dice ahora el autor, era demasiado utópica. Desde las paredes de *Pandemonium*, la reerotización de la organización es una idea falocéntrica.

La cuarta exhibición es la “Ciudad Panopticon”, en donde todo se ve, todo se sabe. Panopticon es la posibilidad de observar y ser observado todo el tiempo; existen cámaras que observan cualquier movimiento; la privacidad se pierde por completo; el monitoreo de las actividades de los hombres se da en todo momento. La noción más evidente en nuestra propia cotidianidad con el Panopticon, para sobresalir, es la necesidad de apariencia física, del mantenimiento de una buena relación personal con el superior, de la simulación de ser un buen jugador de equipo, de la suposición de lealtad, del ocultamiento de pensamientos deshonestos o no éticos, etcétera.

La quinta exhibición es denominada “The Pillory”. Aquí nos enfrentamos otra vez al dolor; el verdugo no sabe quién es su víctima, y quien recibe los latigazos no conoce al que lo somete. El tema relevante es la enseñanza. Para el autor, existen severas presiones institucionales que influyen

sobre alumnos, maestros y empleados. Hay una concentración *miope* sobre temas, materiales y reportes recientes; los cursos deben demostrar lo que los procesos administrativos pueden alcanzar. Las cuatro R (*Relevance, Recency, Results* y *Redemption*) han cobrado relevancia en la administración pública porque han transformado al estudiante en cliente. El crecimiento de la burocracia en las universidades modernas finalizó con la naturaleza relativamente *isocrática* de este tipo de organizaciones. Las McUniversidades han atemperado el uso de principios administrativos en vez de académicos.

La “Sala de los espejos” es la sexta y última exhibición. Ésta es la sala brillante; la realidad desaparece y entramos a la realidad virtual: la vida humana se transforma en un espectáculo teatral. Siguiendo a Martin Jay y su libro *In the Empire of the Gaze*, Burrell habla del “optocentrismo” como la relevancia de la vista y lo visible: “Nosotros somos como somos vistos” (p. 197). El autor menciona tres puntos de partida para entender el uso de las metáforas de la visión: primero, la noción de “ways of seeing” desarrollada por Wittgenstein, en la que se asienta que existen muchas formas incompatibles de ver la realidad; cada una de ellas tiene una visión angosta. La segunda es la noción de “mirror stage” de Jacques Lacan, en la cual el ser humano sólo puede verse como verdaderamente humano cuando aprende a observarse como los otros lo ven. La tercera noción es la de “reflexivity”, desarrollada por psicólogos sociales en sus estudios sobre el conocimiento y la comunicación.

El capítulo diez del libro es titulado tentadoramente “Retro-Organizational Theory”, sin embargo, lo que uno encuentra no es una teoría, por lo menos no lo que se conoce comúnmente como teoría, sino un llamado de atención sobre lo que de hecho ha versado todo el libro: el campesinado. Racionalizando el argumento, Burrell anota que más de la tercera parte de la población sigue siendo campesina, pero ésta genera sólo 3 por ciento de la producción. Los campesinos han estado detrás de todos los cambios importantes en la historia de la humanidad; la organización campesina o premoderna, si es que podemos llamarla así, está presente en algunas de las organizaciones más fuertes en la actualidad, como lo son la mafia o el ERI.

Burrell se pregunta, ¿por qué la teoría organizacional ha olvidado el dolor y el miedo del campesinado que estuvo detrás de los movimientos de 1917 (Rusia), 1949 (China) y 1975 (Kampuchea)? ¿Por qué no preguntamos más por ellos? ¿Somos acaso tan productivistas, tan proletarios, tan trabajadores que no podemos ver la producción de las organizaciones dentro del campesinado? El autor señala que cuando el poder gobernante no puede mantener una soberanía singular, entonces los campesinos bien pueden tener la capacidad de convertirse en una verdadera fuerza revolucionaria, como ocurrió en Rusia y en China.

De acuerdo con el libro, ellos son relevantes para la Teoría Organizacional en formas que nunca habíamos soñado; su dolor es señal de cambio, mas no de progreso en el mundo. El dolor

sentido por los actuales campesinos nos permite ver cómo su papel ha sido denigrado, envilecido y olvidado. Sin embargo, la importancia de resaltar la vida y el sufrimiento campesinos tiene mucho más significado. La sistematización de los procesos industriales, dice Burrell, ha permitido que no se necesite gran capacidad para trabajar en las fábricas. Los campesinos han sido forzados a incorporarse a las minas y a las fábricas. La automatización y el propio desprecio por lo no moderno nos ha hecho olvidarnos de esa realidad. Según Burrell, rascando dentro de un obrero encontraremos un campesino, y si buscásemos dentro de un capitalista industrial encontraríamos un terrateniente (p. 98).

La vida en las organizaciones tiene mucho más que ver con las historias de los campesinos de lo que nos podamos imaginar. La retroorganización es mirar hacia esos detalles de nuestros orígenes rurales. La visión del campesino existe dentro de nuestra contracultura de la vida industrial, existe en amplios segmentos de la actual población, existe en nuestra psiquis. Seguimos volteando al cielo para averiguar cómo será el clima; seguimos considerando a la naturaleza como algo que se desenvuelve en formas misteriosas, dando representaciones maravillosas. La noche nos da miedo y trepidación; la primavera nos provoca optimismo y esperanza. Tenemos plantas y mantenemos animales; usamos metáforas, mitos y cuentos de la vida rural (p. 76).

La teoría retroorganizacional busca reafirmar el rol del campesinado en nuestra vida contemporánea.

Esto no debe ser sorpresa, acepta Burrell, para los sociólogos rurales y para los especialistas del Tercer Mundo, aunque para los teóricos de la organización sí lo sea. Podría decirse que esa última idea es el único y principal sustento de la teoría retroorganizacional, a pesar de los múltiples ejemplos y anécdotas que suceden a lo largo del libro; el concepto regresivo parece sintetizarse en retornar al mundo premoderno. Sin embargo, el principal aporte de *Pandemonium. Towards a Retro-Organizational Theory* es desenmascarar los supuestos en los que se basa la teoría organizacional; nos reafirma que el modelo burocrático o cualquier otro modelo totalizador son sólo pretensiones de uniformidad. La vida es algo más complejo que la simple organización; no se trata de la organización de la vida, sino de *la vida y la organización*.

En México encontramos muchos más ejemplos de nuestra época premoderna que los que Burrell pudiera imaginarse, y es que en México existe un sincretismo patente en la vida cotidiana; las costumbres indígenas se mantienen en lo más profundo de nuestro ser, muy a pesar de la negación que hagamos de ellas. El machismo mexicano es notorio hasta en las más altas autoridades; la nula importancia que se dio a los asesinatos de mujeres maquiladoras en Ciudad Juárez por parte de las autoridades es el ejemplo más evidente, mas no el único. El movimiento neozapatista de 1994 puede caracterizarse, desde mi punto de vista, como un movimiento burrelliano; a todos aquellos que creíamos que habíamos llegado al

Primer Mundo, al límite máximo de la modernidad, el movimiento neozapatista nos hizo recordar que no somos una sociedad homogénea; los indígenas chiapanecos lograron ocupar el reflector de la sociedad mexicana; ellos nos hicieron enfrentar nuestra negación de los otros, de los

olvidados, de aquello que a la vez somos nosotros mismos. La forma organizacional en el campo, y muy en especial en las regiones indígenas, ha sido negada en vista de su irracionalidad o quizá de ineficiencia. ¿No será que nosotros somos los que estamos mal?

Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las *policy sciences* en contextos cultural y políticamente diferentes

Enrique Cabrero Mendoza

En este texto se lleva a cabo una reflexión acerca de los conceptos básicos, métodos de análisis y herramientas de intervención, que la escuela tradicional estadounidense del *policy sciences* propone, y su aplicación al contexto mexicano. Partiendo de un contraste entre la realidad de un país y otro, y de sus tradiciones políticas y culturales, se establecen algunos de los límites más evidentes de la transferencia acrítica del modelo clásico de estudio de las políticas públicas. Este modelo en un escenario diferente y en transición dinámica como el mexicano, que requiere de una reinterpretación para su uso como herramienta de análisis.

Se intenta inducir una reflexión que alerte sobre las dificultades en el uso de un modelo que surge de una práctica social y política particular, no necesariamente cercana al caso de México. El objeto del texto es generar inquietudes en torno al tema, provocar el debate, sin proponer un modelo alternativo acabado, dado que dicho modelo deberá irse construyendo a lo largo del desarrollo de la disciplina en nuestro país.

Políticas públicas. Más allá del pluralismo y la participación ciudadana

Rodolfo Canto Sáenz

El artículo debate acerca de la concepción, bastante extendida de considerar a las políticas públicas dentro de los límites del pluralismo y la participación ciudadana. Es decir, la participación directa de los ciudadanos en el diseño y la implementación de las políticas públicas, tiende a ser vista como el modelo a seguir en las sociedades abiertas, plurales y democráticas. El autor sugiere que estas posiciones deben de ser matizadas dado que existen diversos tipos de políticas públicas, algunas de las cuales no podrán ser definidas en la arena del pluralismo o la participación directa de los ciudadanos involucrados. Para ello, el artículo está compuesto de tres apartados: en el primero

se abordan los límites teóricos del pluralismo, en el segundo se incluye una crítica a la concepción tecnocrática en la hechura de las políticas públicas. En el tercero se señalan limitaciones al modelo de abajo hacia arriba en la elaboración de las políticas públicas. El autor concluye que es necesario realizar tipologías de las distintas políticas públicas de acuerdo con su contexto, naturaleza, público, contenido y alcance.

La implementación de una reforma educativa en el estado de Aguascalientes

Leonardo M. Álvarez Córdova

El artículo analiza un proceso de reforma que se dio en el estado de Aguascalientes a raíz de la transferencia por parte del gobierno federal al gobierno estatal de la administración del sistema educativo. Este caso resulta relevante porque se lograron implementar importantes avances en el terreno de la educación pública, bajo un contexto adverso. El análisis se encamina a esclarecer cómo fue posible llevar adelante estos cambios, cómo puede implementarse una reforma bajo circunstancias difíciles y qué puede aprenderse de lo que sucedió en Aguascalientes.

El combate a la corrupción en los trámites administrativos. Una aproximación teórica

Miguel Ángel Vértiz

Los trámites administrativos son instituciones, donde la corrupción es el intercambio de un costo evitable por un soborno, un equilibrio de Nash entre ciudadano y funcionario. Su combate debe centrarse en modificar los incentivos de cada actor y los mecanismos que tiene el funcionario para incrementar los costos y dispersar los riesgos. La estrategia debe identificar a los actores que intervienen en la coalición corrupta para luego hacer los cambios que modifiquen los incentivos y los rentismos que posibilitan la corrupción.

Participación del sector privado en servicios municipales: el agua potable

Carlos Javier Hernández Téllez
y F. Alejandro Villagómez A.

En este trabajo se realiza una evaluación preliminar sobre la reciente participación del sector privado en la provisión de servicios municipales, y en particular para el caso del agua potable, alcantarillado y saneamiento. Su proceso, impulsado por los cambios estructurales de la economía mexicana, no se ha visto exento de problemas y obstáculos inherentes al mismo proceso, como la falta de claridad y transparencia en las reglas, o la falta de una separación clara entre la autoridad pública y los operadores privados. Pero también existen problemas externos, debido tanto al entorno macroeconómico como a factores microeconómicos; el problema de financiamiento es sin duda uno de los factores más relevantes que ha afectado este proceso de participación privada, aunque el marco institucional también se ha convertido en un obstáculo importante. Estos elementos se encuentran de manera ilustrativa cuando se analiza y contrasta el ejemplo de la provisión de agua potable en el Distrito Federal y en la ciudad de Puebla.

De la planificación familiar a la salud reproductiva. Madurez y retos para la nueva formulación de un programa de política pública de salud y seguridad social

Carolina Martínez y Gustavo F. Leal

El artículo analiza el Programa de Planificación Familiar que se ha puesto en práctica en México, desde el enfoque de las políticas públicas. Se estudia este programa por considerarse maduro, dado que ha cumplido un ciclo de formulación, diseño, implementación, operación e impacto. El objetivo es analizar cómo este programa pudiera retroalimentar diseños posteriores dentro del campo de la política pública de la salud y sus intersecciones con otros objetivos como el de la salud reproductiva.

Abstracts

**Habits and customs in the policy-making in Mexico.
Limits of policy sciences in culturally and politically
different environments**

Enrique Cabrero Mendoza

In this paper a reflection about basic concepts, methods of analysis, and intervention tools that the traditional American school of policy sciences proposes, and its application to Mexican context, is made. Some of the most evident limits of a non-critical transference of the classical model of study on public policies are established, taking the contrast between the realities of both countries, their political and cultural traditions as a starting point. This model within a different scenario and under a dynamic transition like the Mexican one requires to be reinterpreted to be used as an analysis tool.

It is intended to introduce a reflection that alerts on the difficulties of using a model that emerges from a particular social and political practice, not necessarily close to the Mexican case. The object of the text is to generate concerns around the subject, to provoke the debate, without proposing a finished alternative model as such a model will have to be built along the development of the discipline in our country.

Policies. Beyond pluralism and citizen participation

Rodolfo Canto Sáenz

The article discusses about the widespread conception of considering public policies within the limits of pluralism and citizen participation. That is to say the direct participation of citizens in the design and implementation of policies tends to be seen as the model to be followed in open, plural, and democratic societies. The author suggests these positions need to be explained because there is a variety of types of policies, some of which will not be able to be defined within the pluralism or direct participation of the involved citizens arena. In order to achieve that, the article is integrated by three sections: the first tackles the theoretical limits of pluralism, the second includes a review to the technocrat conception in policy-making, and the third points out limitations to the bottom-up model in policy-making. The

author concludes it is necessary to make typologies of the various policies according to their context, nature, audience, content, and scope.

The Implementation of an Educational Reform in the State of Aguascalientes

Leonardo Álvarez Córdova

The article analyzes a process of reform that arose in the State of Aguascalientes after the Federal Government transferred to the State Government the administration of the educational system. This is a particularly outstanding case as an important progress was made in the public education field, within an adverse context. The analysis steps forward to clarify how was it possible to lead these changes, how a reform may be implemented under hard circumstances, and what can be learned out of what happened in that State.

Fighting corruption in the Administrative Proceedings. A Theoretical Approach

Miguel Ángel Vértiz

The administrative proceedings are institutions where corruption is the interchange of an avoidable cost due to a bribe, a Nash equilibrium between a citizen and an official. Its fight must be focus in modifying the incentives of each actor and the mechanisms the official has, to increase costs and disperse risks. The strategy must identify the intervening actors in the corrupted coalition and therefore making the changes for modifying the incentives and practices that makes corruption possible.

Participation of the Private Sector in Municipal Services: Drinking Water

Carlos Javier Hernández Téllez
and F. Alejandro Villagómez A.

A preliminary evaluation on the recent participation of private sector in providing municipal services, particularly in the case of drinking water, sewer system, and cleaning up is made in this work. Its process, impelled by the structural changes of the Mexican economy, has not been free of problems and inherent obstacles to the process, such as lack of clarity and accountability, or the lack of a clear separation between the public authority and the private operators. But external problems exist as well, either due to the macro-economical context or micro-economical factors; the financing problem is, undoubtedly, one of the most outstanding factors that has affected this private participation process, although the institutional frame has also become an important obstacle. These elements are found in an illustrative way when the examples of drinking water provision in Mexico City and in Puebla City are analyzed and contrasted.

From Family Planning to Reproductive Health. Maturity and Challenges for the New Formulation of a Program on Health and Social Security Policy

Carolina Martínez and Gustavo F. Leal

From the policy approach, the article analyzes the family planning program currently operating in Mexico for considering it mature as it has fulfilled a cycle of formulation, design, implementation, operation, and impact. Its objective is to analyze how this program may offer feedback to subsequent designs within the field of health policy and its intersections with other objectives, such as reproductive health.