

---

# CONTENIDO

---

VOLUMEN **XV** NÚMERO **2** II SEMESTRE DE 2006

## *Gestión y política pública*

Jean-Claude Thoenig

EL RESCATE DE LA *PUBLICINESS* EN LOS ESTUDIOS DE LA ORGANIZACIÓN

..... **229** .....

## *Gestión y organización*

Eugenio Rivera Urrutia

CONCEPTO Y PROBLEMAS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO

ELECTRÓNICO/UNA REVISIÓN DE LA LITERATURA

..... **259** .....

## *Experiencias relevantes*

Ernesto Velasco Sánchez

LA CAPACITACIÓN DE ALTOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN EL REINO UNIDO

Y POLONIA/TENSIONES Y EQUILIBRIOS

..... **307** .....

Bogar Escobar

LA CUENCA LERMA-CHAPALA/EL AGUA DE LA DISCORDIA

..... **369** .....

---

---

### *Gestión regional y local*

Eduardo Rodríguez-Oreggia y Rodolfo Tuirán Gutiérrez  
LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN MÉXICO/BARRERAS  
E INCENTIVOS EN LA PROBABILIDAD DE COOPERAR

..... **393** .....

Mauricio Merino e Ignacio Macedo  
LA POLÍTICA AUTISTA/CRÍTICA A LA RED DE IMPLEMENTACIÓN MUNICIPAL  
DE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

..... **411** .....

### *Posiciones e ideas*

Rafael Martínez Puón  
ALCANCES Y RESULTADOS DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA  
EN MÉXICO/UN EJERCICIO DE EVALUACIÓN A TRES AÑOS DE SU IMPLEMENTACIÓN

..... **457** .....

### *Dossier*

César Buenrostro Hernández  
ALGUNAS CONSIDERACIONES EN TORNO A LA COORDINACIÓN DEL SECTOR CENTRAL  
Y LAS DELEGACIONES DEL GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

..... **487** .....

### *Reseñas*

Fernando Ulises Flores Llanos  
ACCIÓN PÚBLICA Y DESARROLLO LOCAL, DE ENRIQUE CABRERO MENDOZA

..... **495** .....

Matías Durán Quintanar  
LEGALIZANDO LA CIUDAD: ASENTAMIENTOS INFORMALES Y PROCESOS DE REGULARIZACIÓN  
EN TIJUANA, DE TITO ALEGRÍA Y GERARDO ORDÓÑEZ

..... **500** .....

---

## CONTENIDO DEL NÚMERO ANTERIOR

VOLUMEN **xv** NÚMERO **1** I SEMESTRE DE 2006

### GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

Mauricio Olavarría Gambi, *Pobreza y acceso a los programas sociales* [p. 3]

### GESTIÓN Y ORGANIZACIÓN

Juan José Romero Salazar, *Aproximación a una sociología de la gestión/Gestión pública y compromiso social* [p. 49]

### EXPERIENCIAS RELEVANTES

César Velázquez Guadarrama, *Determinantes del gasto estatal en México* [p. 83]

Mariana Becerra Pérez, Jaime Sáinz Santamaría y Carlos Muñoz Piña,  
*Los conflictos por agua en México/Diagnóstico y análisis* [p. 111]

### GESTIÓN REGIONAL Y LOCAL

Alejandro Mungaray, Juan Manuel Ocegueda y Marco Tulio Ocegueda,  
*Disminuyendo brechas entre las universidades públicas estatales en México/Una evaluación del financiamiento público entre 1988 y 2003* [p. 145]

### POSICIONES E IDEAS

Nigel Harris, *Globalización y tendencias en la gestión de las ciudades* [p. 169]

### RESEÑAS

Miguel Guajardo, *Ciudades del siglo XXI: ¿competitividad o cooperación?*, de Enrique Cabrero Mendoza, Carlos Arce Macías y Alicia Ziccardi Contigiani (coords.) [p. 201]

Rubén Yesin Adame, *High-Performance Government*, de Robert Klitgaard y Paul C. Light (eds.) [p. 206]



Jean-Claude Thoenig\*

# *El rescate de la publicness\*\* en los estudios de la organización<sup>1</sup>*

**E**l presente artículo se enfoca a responder la siguiente pregunta: ¿Cómo debe definirse el concepto de la *publicness* desde la perspectiva de los estudios organizacionales? El argumento que el autor desarrolla se estructura en tres partes. En la introducción del texto, considera importante regresar a las teorías fundacionales de los estudios organizacionales. En un segundo momento, el autor defiende la idea de que las organizaciones públicas son organizaciones con una naturaleza específica. Por último, en un tercer momento el autor presenta algunas razones y ejemplos de por qué las políticas, su hechura y gestión ofrecen elementos fructíferos para plantear nuevas indagaciones empíricas sobre las organizaciones públicas.

*Palabras clave:* *publicness*, estudios organizacionales, políticas y organizaciones públicas.

## *Rescuing Publicness from Organization Studies*

**T**his article is focused on answering the following question: How should publicness be defined as an organizational studies issue and handled for analytic purposes? In order to develop its argument, the article is structured in three parts. As an introductory step, the author considers important to make a quick return to the founding years of modern organizational studies. The perspective suggested in the second section of the paper assu-

---

\* El doctor Jean-Claude Thoenig trabaja en la INSEAD y en la Universidad París IX, Dauphine, Francia. Correo electrónico: thoenig@gapp.ens-cachan.fr. Ponencia presentada en la Reunión América Latina-Europa sobre Estudios Organizacionales, Puebla, México, 12 de enero de 2006.

\*\* Utilizamos el concepto de “publicness” porque las traducciones más cercanas, como la de “publicación”, son poco claras para su uso en el idioma español. [E.]

<sup>1</sup> Artículo recibido el 7 de febrero de 2006 y aceptado el 26 de marzo de 2006. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

mes that public organizations are organizations of a specific nature. The third section shall present a few reasons and examples why policies, their making and their management, offer a fruitful access to further empirical inquiry on public organizations.

*Keywords:* publicness, organizational studies, public policies, public organizations.

## INTRODUCCIÓN

¿Todavía vale la pena estudiar el sector público a través de los lentes organizacionales? El mundo real sigue luchando con asuntos y exigencias que requieren la intervención de una especie de acción pública que ningún mecanismo de mercado ni organización de beneficencia podría lograr y, sin embargo, en los últimos años se ha generado muy poco conocimiento acerca del sistema público.

La investigación de la organización pública no inspira ni impulsa tanto a las principales teorías de la organización como lo hacen otros objetos, tales como las empresas y los regímenes económicos o como los mercados. Las publicaciones y los coloquios sugieren que, la mayor parte del tiempo, las dependencias públicas se utilizan como casos o como material empírico para propósitos que no son entender las organizaciones públicas como tales, ofrecen pruebas para explorar algunas facetas más amplias de la teoría general de la organización. También brindan conocimientos y enfoques que cubren áreas especializadas o campos muy bien definidos, como la salud, la policía o el bienestar social.

El panorama parece sombrío cuando se piensa en las organizaciones públicas como un campo específico de la investigación. ¿Hasta qué punto constituyen constructos o configuraciones organizacionales tan especiales que son diferentes de otros tipos de organizaciones? ¿O no lo son? Es poca la atención que se le dedica a las organizaciones públicas por ser públicas.

Puede hacerse una pregunta: ¿sigue teniendo sentido invertir más investigación en la *publicness*? Suele comentarse que se estancaría, si no es que disminuiría, el rendimiento del valor agregado sobre el conocimiento de las organizaciones públicas. Su estudio repetiría una y otra vez viejas tonadas, como la del paradigma burocrático. También se culpa a las organizaciones públicas de ofrecer descubrimientos más bien marginales. Incluso de volver a descubrir la rueda.

Las razones que se mencionan para explicar esa falta de entusiasmo académico y creatividad pueden ser varias. Por ejemplo, se podría culpar a los ciclos de vida de los paradigmas y a las modas. Para contribuir a las escuelas de pensamiento supuestamente dominantes o de moda, tal como la teoría de redes, los estudios críticos o sobre neoinstitucionalismo deben hacer que el acceso a las carreras académicas y a las oportunidades de publicación sea más fácil que especializarse en organizaciones públicas. Los mercados laborales académicos han experimentado una revolución. Se ha calculado que, en algunos países europeos y en un plazo de 20 años, el número de tesis doctorales sobre estudios de organizaciones que estudian empresas ha aumentado de siete a ocho veces. Durante el mismo periodo, el número de tesis que abordan organizaciones públicas en general ha disminuido más o menos en una tercera parte.

Otra línea de argumentación se refiere al grado de ignorancia que manifiestan los jóvenes investigadores y sus maestros acerca de los fundamentos en ciencias sociales. Las lecciones científicas y los trabajos publicados antes de la década de 1980 sencillamente se ignoran, lo que obstaculiza un progreso acumulativo y vuelve repetitivos los debates o los objetivos de investigación. A menudo, los estudiantes y el profesorado de los doctorados en negocios tienen una orientación previa al doctorado débil o sesgada acerca de los fundamentos de disciplinas tales como la sociología y la ciencia política. O provienen de carreras en ingeniería o derecho o, cuando tienen una maestría en economía, por ejemplo, la organización como tema se limita a ser un objeto de estudio únicamente para enfoques axiomáticos.

Un paso introductorio sería regresar en seguida a los años fundacionales de los estudios organizacionales modernos. Podría argumentarse que la sociología organizacional ha constituido un gran avance en muchos aspectos, como una perspectiva de la *Verstehen* o sociología interpretativa, o como un marco conceptual y metodológico. Pero, al mismo tiempo, no exploró ni abordó por completo los objetivos de las organizaciones públicas. Estas lagunas de conocimiento aún están pendientes de investigación en las ciencias sociales.

¿Cómo debe definirse la *publicness* en cuanto tema de los estudios organizacionales y cómo debe manejarse para fines analíticos? La perspectiva sugerida en la segunda sección de este artículo supone que las organizaciones públicas son de una

naturaleza específica. Si se comparan con las empresas, las iglesias, los ejércitos o las asociaciones de beneficencia, deben considerarse diferentes, no en una escala ordinal sino en términos cardinales, cuando menos en una dimensión clave. La *publicness* se define como el hecho de que una organización está encargada de la efectividad de las políticas públicas. La *publicness* quiere decir que alguna autoridad gubernamental designa a una organización o hace responsable a un grupo de organizaciones del manejo de una meta específica o de una función de producción: generar impactos y resultados en el tejido social.

Esos objetivos de investigación, que se inspiran en estudios de las políticas y sugieren una teoría independiente de los organismos gubernamentales, con el tiempo serán puestos a prueba de manera más sistemática. Una idea general implícita es que, si bien pueden existir grandes semejanzas entre entidades públicas y no públicas acerca de algunos aspectos de sus modelos organizacionales, la función de la que son responsables es muy específica de una acción, así como desde el punto de vista del orden.

La tercera sección presentará unas cuantas razones y ejemplos de por qué las políticas públicas, su creación y su gestión son un punto de entrada provechoso para seguir investigando sobre organizaciones públicas.

#### UNA AGENDA PENDIENTE

Las organizaciones del sector público son empresas humanas y configuraciones sociales dedicadas a la prestación de bienes y servicios que revisten importancia pública. También son parte del gobierno en un nivel u otro. Sin embargo, puede preguntarse si las organizaciones del sector público definen un campo de la investigación organizacional. ¿De qué manera son únicas y específicas? ¿En realidad importa la *publicness*?

La *publicness*, definida por el estatus formal de la organización, sigue siendo un criterio cuestionable. En las sociedades modernas, son muchos los estatus legales y las zonas territoriales que manejan los asuntos públicos. Los gobiernos en sus distintos niveles, desde las comunas urbanas hasta las Naciones Unidas, dependen de conjuntos complejos y sumamente diferenciados de organizaciones formales que

ellos mismos controlan. La línea de separación entre la *publicness* y lo privado no puede trazarse con facilidad.

Hacer referencia a la ley tampoco es otra razón sólida. El servicio civil en la tradición del derecho consuetudinario, así como la administración pública en la perspectiva del derecho romano, no controlan de manera monopólica el manejo de los asuntos públicos, desde la ley y el orden, la protección contra despidos y las políticas de protección ambiental hasta el uso de la tierra y la beneficencia social. Es común encontrar diseños institucionales híbridos y estatus legales confusos. Algunas dependencias públicas funcionan abiertamente en el mercado y enfrentan la competencia de empresas privadas. El estado actúa como un propietario a quien le interesan las ganancias. En varios sectores, las autoridades gubernamentales subcontratan constantemente bienes colectivos y distribuyen fondos públicos a asociaciones no lucrativas, las cuales obtienen la mayor parte de su presupuesto del dinero de los contribuyentes, no de donativos ni de usuarios. Algunas entidades no gubernamentales, como empresas, asociaciones o ciudadanos, desempeñan un papel importante en la prestación de bienes colectivos y, con frecuencia, no han recibido instrucciones formales para hacerlo. El estado puede ser un actor decisivo. Sin embargo, no tiene la propiedad exclusiva ni el control de los asuntos públicos, desde la definición de los temas que se abordarán hasta el diseño de las soluciones reales y su implementación.

Cuando se trata a las organizaciones del sector público como una clase o tipo especial, los estudiosos suponen con frecuencia que su estatus legal, el hecho de que le presenten informes al estado o a alguna autoridad gubernamental, es un criterio suficiente para postular su carácter único, sin considerar a profundidad la cuestión de la especificidad de dicho estatus y sus manifestaciones empíricas. En cierto modo, cometen el mismo pecado que el viejo institucionalismo, es decir, ignoran la enorme contribución al conocimiento que hizo la sociología de las organizaciones.

En medio siglo, el estatus científico del sector público en los estudios de las organizaciones ha evolucionado en dos sentidos. La década de 1960 estableció un importante debate. El viejo institucionalismo inspirado en los enfoques formales y legales, como la teoría de la administración pública en América del Norte y la ciencia

administrativa en Europa, empezó a decaer. Tomaron el control los sociólogos y politólogos que se basaban en la observación empírica y en los enfoques conductuales. Sugirieron que la *publicness* no era un tema dado o un axioma, sino un problema pendiente de investigar. Tomaron la delantera en la generación de conocimiento.

La sociología de las organizaciones también cuestionó las perspectivas de inspiración marxista. Los fenómenos de nivel intermedio, como las organizaciones, ya no debían considerarse como meras superestructuras. Las luchas de clase y la dinámica de los intereses creados no explican en su totalidad cómo funcionan los ministerios y los organismos públicos.

La paradoja es que el final del siglo xx coincide con un cambio espectacular en la agenda, como si la *publicness* hubiera perdido interés. Un panorama más general sugiere que la sociología de las organizaciones ha perdido en realidad su impulso e incluso ha sido marginada por otras disciplinas o paradigmas.

Véase un ejemplo en la educación de la gestión pública. La gestión pública como un campo específico se desarrolló en Estados Unidos y Europa a principios de la década de 1970. Gracias a ella, los temas organizacionales fueron prioritarios para la investigación y la gestión. Figuras destacadas como Aaron Wildavsky (1979), un politólogo de carrera, consideraron que las contribuciones de sociólogos como Martin Landau (1969) eran fuentes importantes para su propia inspiración. Por desgracia, a fines de la década de 1980, la *Verstehen* política y organizacional de los fenómenos públicos perdió terreno. Se hicieron presentes disciplinas que le daban más visibilidad a las perspectivas normativas y tomaron el control el análisis de las políticas públicas y el diseño de políticas inspirado en enfoques axiomáticos que combinaban microeconomía, teoría de la dependencia y tipos de datos sólo cuantitativos. En algunos casos, olvidaron el análisis que se estaba realizando y predicaron recetas gerenciales vinculadas con ideologías tales como la Elección Racional.

Por lo tanto, podría decirse que la sociología de las organizaciones públicas enfrentó una fuerte oposición. El campo de la *publicness* fue dominado por dos paradigmas alternativos: las perspectivas inspiradas por el mercado y las referencias a las empresas, versiones nuevas de las antiguas críticas o incluso posiciones antipositivistas. Aun cuando ideológicamente la Nueva Gestión Pública y el Posmodernismo

no tienen mucho en común, ambos suelen cuestionar, si no es que negar, la especificidad de las organizaciones públicas en cuanto constructos sociales. La Nueva Gestión Pública afirma que los parámetros deben ser los principios del mercado y el tipo de administración de las empresas privadas. El Postmodernismo considera que el sector público es tan sólo una faceta de una tendencia o característica más general que actúa en las sociedades como principios organizados indeseables y procesos organizativos que oprimen a la humanidad contemporánea y permiten que el capitalismo y la globalización dominen el mundo. En algunas versiones extremas, las teorías críticas afirman incluso que las organizaciones son fenómenos o artefactos que constituyen ilusiones, no temas de conocimiento.

Definida por Max Weber (1922) como un paso importante hacia la modernidad y la racionalidad en el acto, la burocracia se convirtió poco a poco en un chivo expiatorio y en un problema por combatir. Es irónico ver que, más que sociólogos, fueron economistas como Edith Penrose (1959), Kenneth Arrow (1974) u Oliver Williamson (1975), por nombrar unos cuantos, los primeros en describir las propiedades de las empresas como un tipo particular de organización. Estas contribuciones, las maneras de razonar y el sabor pro mercado que promueven influyeron mucho en los estudios de la organización pública durante la última parte del siglo xx. Los enfoques de la Elección Racional y la Elección Pública definen nuevas fronteras para las empresas del sector público. La eficiencia está sustituyendo al legalismo como fuente de legitimidad. La gestión, no la administración, sirve de referencia para los regímenes políticos aplicada al sector público. La Nueva Gestión Pública, legitimada por instituciones internacionales como el Banco Mundial o la OCDE, inspiró muchos, si no es que todos, los financiamientos distribuidos a programas para la reforma administrativa en el sector público.

Otra versión de la historia destacaría la ambigüedad con la que los sociólogos de las organizaciones han abordado los asuntos públicos. De hecho, no se han cumplido todas las promesas, ni puede hacerse. Varias razones endógenas pueden explicar el descenso relativo de la sociología organizacional clásica aplicada a las dependencias gubernamentales.

Una primera razón se vincula con el término burocracia. El fundador no ayudó mucho cuando publicó a fines de la década de 1920 su teoría de la burocracia como

una organización formal. Por un lado, inspiró un ambicioso y fructífero programa de investigación que inició a principios de la década de 1950 con las contribuciones de precursores como Robert Merton (1952), Robert Dahl y Charles Lindblom (1953) y Peter Blau (1955). Duró cuando menos 25 años.

Por otro lado, abrió la puerta para que los sociólogos de la organización colocaran al término burocracia en un lugar ambiguo. Se traslapaban tres significados, y aún lo hacen: *a*) uno descriptivo y conceptual que podría aplicarse a cualquier organización sin importar su estatus legal; *b*) una manera de llamar a cualquier dependencia controlada por el estado, y *c*) un significado peyorativo vinculado con un gobierno grande, trámites y usuarios frustrados. A pesar de los intentos por evitar la confusión que realizaron autores como Victor Thompson (1961) —su distinción entre burocracia como un modelo formal de organización, buropatología como cualidades exageradas tales como la resistencia al cambio o las rutinas rituales, y *bureausis*, un neologismo que define los impactos negativos que la burocratización induce entre sus clientes—, y de los marcos conceptuales y analíticos cada vez más perspicaces que definen el modelo y sus funciones latentes realizados por Robert Merton (1940) o Michel Crozier (1963), la sociología de las organizaciones estaba hasta cierto punto atrapada por el estatus polisémico de un término clave que estaba utilizando.

Las motivaciones que impulsaban la agenda personal de algunos investigadores se acercaban a la decepción y a las preocupaciones que inspiraron a Roberto Michels (1949) acerca de los partidos socialistas y los sindicatos en las democracias europeas de principios de la década de 1900. El activismo trotskista de su juventud influyó en las críticas políticas de las instituciones del Nuevo Trato de Philip Selznick (1949) o motivó a Martin Lipset y sus colegas (1956) a entender por qué era posible evitar la ley de hierro de la oligarquía y mantener un alto nivel de vida democrática dentro de los sindicatos estadounidenses. Desde libertarios de los estados sureños de Estados Unidos hasta liberales del este, el espectro de fuentes de inspiración y de debate social que encabezaban los estudios organizacionales era muy amplio. La crisis económica de principios de la década de 1930, seguida por la administración de la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias, estimuló el crecimiento del gobierno. En los dos lados del Océano Atlántico habían comenzado a desarrollarse diversos modelos de estado benefactor.

Hasta cierto punto, se percibió que la sociología de las organizaciones que estudiaba las organizaciones gubernamentales, y también los partidos políticos e incluso las empresas, se enfocaban demasiado en estudios de campo o construcciones de modelos que resultaban burocráticos y, por tanto, patológicos. Este conocimiento no se asociaba espontáneamente a soluciones alternativas o a mejores tipos. Esto abrió el camino a otros enfoques o disciplinas que se consideraban más acordes con la modernidad.

Una segunda razón se vincula con postulados que no han sido verificados con exactitud. Tal suele ser el caso de la existencia de diferencias, si es que las hay, entre la organización del sector público y la organización de otros sectores.

Un aspecto sorprendente del programa que ha logrado la sociología estándar de las organizaciones son las respuestas relativamente incompletas o ambiguas que le ha dado al problema. La especificidad de cada una, si la hay, se ha abordado de una manera bastante tímida. Una prueba consiste en revisar los manuales y las enciclopedias publicadas desde finales de la década de 1950 (March y Simon, 1958; March, 1965). En la mayoría de éstos, no hay un capítulo específicamente dedicado al tema, lo que refleja un problema mayor.

Los sociólogos organizacionales compartían la opinión de que existían diferencias. Se suponía que las empresas privadas eran menos rígidas y más capaces de escuchar a su entorno, ya que deben sobrevivir en mercados competitivos, mientras que las dependencias públicas enfrentan entornos que cambian menos y son más predecibles. Se postulaba que las dependencias públicas eran más eficientes que las empresas privadas cuando se requería desarrollo económico y político. Por ejemplo, Fred Riggs (1969) afirmaba que los países en desarrollo necesitaban que el sector público adquiriera mayor importancia, ya que existía un “desequilibrio” entre un sistema político fuerte y una esfera débil de administración pública.

Sin embargo, las comparaciones fallaron, porque no siempre se basaron en terrenos técnicamente sólidos. Aunque algunos ejemplos son bastante inquietantes, se puede demostrar de manera contundente que, por ejemplo, la existencia de una forma específica y fuerte del sector administrativo no explica por qué, si todo lo demás permanece igual, se genera o no desarrollo. Los estudios de campo sugieren diferencias ordinales en varios parámetros, como por ejemplo las propiedades for-

males o los modos de funcionamiento de las organizaciones, dependiendo de si son lucrativas o no, o gubernamentales. El problema radica en que muchos estudios sugieren que la burocratización medida según los niveles de formalización, centralización de la autoridad y complejidad en la división de tareas es, en muchos casos, muy fuerte en las empresas privadas importantes y, en comparación, muy baja en las dependencias públicas. Las burocracias estatales no son por naturaleza propensas a la rigidez en la manera como funcionan en realidad, mientras que otros tipos de organizaciones están menos estancadas en materia de principios. La información que se puede sintetizar de esto no lleva muy lejos.

Llama la atención un punto acerca de la interfaz entre la sociología de las organizaciones y la *publicness*. El conocimiento producido por la disciplina le debe mucho al estudio de las dependencias del sector público, pero la *publicness* no ha sido una preocupación clave en cuanto fenómeno social.

En Europa y aún más en Estados Unidos, sociólogos precursores han estudiado las dependencias públicas como pruebas empíricas de validez de los paradigmas básicos. Herbert Simon (1947) observa cómo los gerentes de los parques ciudadanos deciden sus nuevos proyectos. La doctrina de la racionalidad absoluta es errónea cuando considera las conductas humanas en entornos organizados. Philip Selznick (1949) muestra cómo la Autoridad del Valle de Tennessee fundada por el presidente Roosevelt está expuesta a un proceso secundario de institucionalización en sus bases.

Esta tradición ha hecho inmensas contribuciones al conocimiento de las organizaciones en general y de las empresas en particular. Las dependencias que funcionan en el sector público han proporcionado descubrimientos que constituyen grandes avances. Conceptos como cooptar, poder y control, y teorías como culturalismo, funcionalismo y redundancia, y coincidencia han recibido mucha atención de una segunda generación de especialistas. Peter Blau (1955) estudia dos organismos de beneficencia pública y encuentra una ley: la seguridad del empleo y la autonomía son propias de una actitud positiva hacia el cambio. Michel Crozier (1963) deriva su explicación de la manera como las normas culturales nacionales se arraigaron en las organizaciones a partir de monografías de la oficina postal francesa y la fabricación estatal de cigarrillos. Michel Cohen y James March (1974) desarrollan el modelo del cesto de basura (*garbage can*), principalmente a partir de observaciones de cómo se

gobiernan las universidades estadounidenses. Parece interminable la lista de las principales figuras en la disciplina desde Amitai Etzioni (1961) y su descubrimiento del fenómeno del cumplimiento hasta Charles Perrow y su enfoque sociocultural (1970).

La mayor parte del tiempo, las organizaciones públicas fueron tratadas como ejemplos de un tipo más general de configuración social llamada organización. Cualquier organización, incluida la empresa, se inserta en la dinámica de poder y funciona como una arena política compuesta de conductas estratégicas (March, 1962). El neoinstitucionalismo (March y Olsen, 1984) es un ejemplo convincente. Ahora, las perspectivas que vuelven a introducir el fenómeno institucional están muy difundidas en las escuelas de negocios y son respaldadas por muchos eruditos al abordar los mercados y las empresas. Pero muchos de los precursores de lo que a veces se ha llamado institucionalismo sociológico estadounidense (Thoening, 2003) estudian fenómenos como la difusión de nuevos patrones de gestión organizacional entre ciudades (Tolbert y Zucker, 1983), conjuntos de museos de arte (DiMaggio, 1991) o escuelas primarias (Scott y Meyer, 1994). Los imperativos de conformidad y legitimidad explican por qué se difunden formas institucionales parecidas entre los campos organizacionales. Sin embargo, una pregunta que sigue quedando pendiente de investigación es hasta dónde el estatus público hace o no una diferencia para las empresas o las organizaciones no lucrativas (Thoening, 2004).

#### LA PUBLICNESS COMO UN PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

Es posible que se requieran enfoques analíticos más agudos. En lugar del estatus legal, lo que importa es la relación en sí con la gobernanza política y la autoridad gubernamental.

A pesar de que las diferencias desaparecen y ha surgido un medio inflado (Hennart, 1993), las organizaciones públicas, sean o no lucrativas, pueden caracterizarse por su exposición en la arena política. Algunas empresas privadas, como las que operan servicios públicos, son más públicas que algunas compañías propiedad del estado que, en principio, son dependencias de servicio público, pero que, de hecho, funcionan como organizaciones de mercado, tal como lo hacen los ferrocarriles o las productoras de energía en la Unión Europea. Barry Bozeman (1987) define la *public-*

ness como el hecho de que el gobierno, y no los factores del mercado, tiene mayor influencia en la toma de acciones y en los contextos donde funcionan las organizaciones, sin importar su estatus legal. La exposición en la arena política importa más o menos según las circunstancias. Si bien este criterio tiene sentido, en realidad no ayuda a los estudios de las organizaciones a generar análisis más densos.

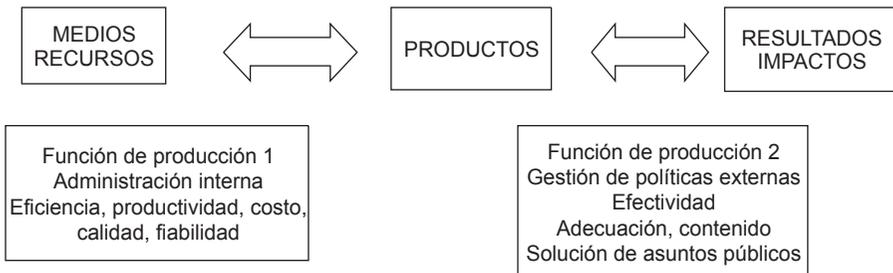
Otro enfoque de la *publicness* supone que las organizaciones públicas son un tipo específico de configuración social responsable de dos funciones de producción que la impulsan, y no sólo de una, como es el caso de las empresas o de las asociaciones de beneficencia:

- Productos operativos. Esta función se relaciona con su eficiencia interna y con la producción de bienes y servicios específicos que pueden identificarse y numerarse con facilidad.
- Resultados de cambio en la sociedad. Esta función de la producción se encarga de proveer la efectividad. Se relaciona con efectos indirectos y menos cuantificables a mediano plazo (figura 1).

Esta perspectiva toma en consideración la acción, así como atributos de legitimidad, y se basa mucho en una orientación hacia la gestión normativa y pública. Sin embargo, para fines analíticos, ofrece una red nueva y fructífera para realizar una exploración profunda.

En general, la administración se refiere a la manera en la que los recursos o insumos, como el dinero, el personal o la materia prima, se vinculan con los productos

FIGURA 1. DOS FUNCIONES DE PRODUCCIÓN



visibles o terminados, como el número de carros fabricados o el volumen de petróleo refinado. El propósito es minimizar los recursos utilizados para alcanzar cierta cantidad de producción o maximizar la producción de una cantidad dada de recursos distribuidos. Los economistas describen esa combinación con una función de producción interna. El fin que debe lograr esta jerarquía es la eficiencia. Las herramientas de que se dispone son técnicas y procedimientos, como la contabilidad, el control de costos, las relaciones humanas, la logística, etc. El horizonte temporal se define por convención y no está sujeto a debate. Los ciclos presupuestales son anuales, la productividad dentro de una planta se mide con estándares convencionales, etcétera.

La naturaleza de la eficiencia sigue siendo un tema de investigación. La productividad, la satisfacción del cliente y los costos son algunos de los criterios que deben tenerse en cuenta. También se ha dicho, sabiamente y mucho antes de la Nueva Gestión Pública, que la eficiencia como referencia normativa está orientada al éxito (Landau y Chisholm, 1995). En la gestión pública existen otras doctrinas de la eficiencia, como la de evitar fallas. En este caso, el fundamento es la fiabilidad y no lo óptimo. Las redundancias y los traslapes organizacionales entre las jurisdicciones pueden reducir las *proxies* de desempeño macroeconómico y aumentar la estructura de costos anuales. Pero si ocurre un accidente importante, una catástrofe o un descontento que no es recurrente y sigue siendo impredecible, sea éste meteorológico, técnico o social, el sistema ofrece suficientes fuentes confiables de *know-how* para minimizar las consecuencias.

Salvo algunas diferencias legales menores (el estatus de los empleados y las reglas de asignación y contabilidad), las dependencias públicas enfrentan contextos administrativos parecidos a los de las empresas privadas que actúan en el mercado con el que están tratando. La gestión interna es similar en estos dos mundos. Sin embargo, y esto hace toda la diferencia, la administración de la organización del sector público tiene una segunda función de producción que debe tenerse en cuenta, mientras que las organizaciones privadas, no: la efectividad. Esta función no es interna a la institución, sino externa. Está incrustada en un tejido social de cierto tipo. Por lo tanto, resulta más complejo administrar una organización pública que una privada.

La efectividad se refiere a la manera en la que los productos específicos o los terminados, los bienes o los servicios se vinculan causalmente con los resultados de las políticas públicas o los impactos sociales que se supone que deben generar. Estos resultados e impactos tienen una naturaleza especial si se comparan con los productos. Ningún esquema temporal consensual indica cuándo, cómo y con qué indicadores hay que hacer dichas evaluaciones. La organización pública no tiene un monopolio para definir las *a priori*. Agrupaciones más o menos volátiles expresan opiniones divergentes acerca de ellas, seleccionan las que mejor les funcionan, juzgan, evalúan más o menos espontáneamente si los impactos sociales específicos son un éxito o un fracaso y si pueden atribuirse a una política pública específica apoyada por una institución pública específica.

La educación es un buen ejemplo. Sean públicas o privadas, las escuelas, en cuanto organizaciones, consumen recursos y prestan servicios que pueden medirse en términos exactamente iguales: cuánto cuesta enseñar a leer a un niño, cuál es el nivel de lectura que se alcanza después de un año, etc. No existe una razón básica para que, por definición, la eficiencia sea sistemáticamente distinta en los dos sectores. Pero la escuela privada es libre de definirse a sí misma (su director, su junta directiva, etc.), así como de definir su propia razón de ser, los fines a los que sirven sus productos y su funcionamiento: hacer dinero, construir una participación en el mercado dominante, adquirir reputación, etc. Siempre y cuando cumpla las limitaciones que le imponen las regulaciones públicas y el contrato firmado con el director, puede cambiar de ubicación, reformar su pedagogía, aumentar sus cuotas, etc. Si considera que esas limitaciones son demasiado estrictas para el fin que ha decidido buscar, puede salirse de ese campo, dejar de prestar ciertos bienes, cerrar sus puertas u ofrecer un programa diferente a clientes diferentes, y convertirse en una escuela de capacitación para secretarías o peluqueros. La mayoría de las escuelas públicas, si no es que todas, no pueden hacer esto. No son dueñas de su propio destino, pero tampoco son meros proveedores funcionales. Su ubicación geográfica importa igual, si no es que más, que su estructura de costos y su productividad. Pueden establecerse adrede en zonas específicas para atender poblaciones específicas. No sólo enseñan a leer a los niños, sino que también los socializan a ellos y a sus padres con cierto estilo de vida y valores comunitarios. La presencia de una escuela ofrece

oportunidades de movilidad social ascendente a medios que carecen de ellas. En otras palabras, la escolaridad pública apoya una misión social más amplia que sobrepasa su estrecha misión de eficiencia funcional.

Para evaluar el nivel de la *publicness*, es menos importante considerar si una organización es o no propiedad del estado o si está o no controlada por él, y es más importante revisar si tiene discreción para definir sus propios criterios de éxito y sus metas finales. Dentro de un mismo país, las dependencias que son propiedad pública pueden diferir bastante. Algunas funcionan como si fueran empresas privadas y fijan sus objetivos y sus criterios de eficiencia sin rendir cuentas de ninguna función de efectividad. Otras rinden cuentas *de facto* por las dos funciones de producción. Se supone que son de algún modo eficientes y efectivas. Cómo se alcanza organizacionalmente el equilibrio entre las funciones de producción y con cuáles consecuencias, son cuestiones pendientes para futuras investigaciones.

Como concepto, la *publicness* se caracteriza por cuatro propiedades principales:

1. Impactos sociales.
2. Políticas públicas legitimadas por la autoridad gubernamental.
3. Indicadores múltiples y divergentes de éxito y fracaso.
4. Autoevaluación no espontánea.

Una organización pública maneja una política pública cuyos objetivos finales son definidos y evaluados por un tercero, alguna autoridad gubernamental o incluso un conjunto de accionistas diferenciados, públicos o privados.

Las organizaciones públicas se someten a políticas cuyos objetivos no legitiman ellas mismas. Lo hacen terceros, por lo general autoridades políticas que mandan sobre ese terreno, las cuales ponen el dinero en tal y cual campo, nombran personas, financian la adquisición de equipo, etc. Puede esperarse que se generen dos clases de resultados. Hay que eliminar los aspectos negativos, o cuando menos evitar que sucedan, pues perturban a la sociedad: delitos, pobreza, protección contra incendios, contaminación del agua y del aire, etc. Hay que buscar los resultados positivos, los cuales supuestamente deben inducir mejoras o satisfacer las aspiraciones que no serían proporcionadas por la sociedad civil de manera espontánea si el

gobierno y el estado no hicieran nada: desarrollo cultural y acceso a las artes, desarrollo económico local, acceso a los mercados de trabajo, etc. Una política pública no es únicamente la política de una organización pública. Los sistemas de gobierno dan forma y las políticas gubernamentales legitiman un conjunto de normas y acciones colectivas sobre el cambio social a las cuales deben someterse las empresas públicas. Las razones externas y los logros enmarcan la efectividad, pues son la esencia de una empresa pública.

Las pruebas demuestran que las autoridades políticas desempeñan un papel más o menos importante. Puede que no siempre sean proactivas, pero sus actos son actos que importan y tienen consecuencias. Los impactos que se busca alcanzar casi nunca se definen con detalles ni tampoco *a priori*. La racionalidad política o los ciclos electorales pueden hacer que las autoridades gubernamentales eviten comprometerse con metas cuantitativas y de largo plazo. Al ejecutivo político y a los organismos legislativos les importan más los impactos simbólicos y el apoyo inmediato de la opinión pública que las consecuencias reales en el largo plazo. Se puede permitir que los organismos sustituyan por sí mismos de una manera tecnocrática su propio *know-how*, sus rutinas y su definición de los fines que buscan alcanzar. En ciertas circunstancias, operan motivos más cínicos. Las autoridades gubernamentales aprueban leyes nuevas y anuncian políticas públicas nuevas aunque estén conscientes de que van a ser difíciles de implementar, tal es el caso de las políticas simbólicas. Su apuesta real es obtener apoyo de la opinión pública y no impactos duraderos en las prácticas cotidianas. Su mensaje latente suena a “no se preocupen, nosotros lo atendemos”; pero, al final, la rendición de cuentas y la iniciativa siguen siendo atributos de la arena política.

Las organizaciones públicas desempeñan un papel social que va más allá de su función técnica de prestar bienes y servicios. Le dan forma a la sociedad, al sistema de gobierno y a la ecología, y construyen e influyen positivamente en sus entornos.

Una dependencia pública, por ejemplo, puede tener que dar mantenimiento a cierta categoría de caminos en una zona geográfica específica. Para hacerlo, puede procurar ella misma todos los productos implicados en su encargo o también puede subcontratar su producción a proveedores privados. En cualquier caso, la razón de ser de su función de producción interna o eficiencia no es expandir su participa-

ción en el mercado del mantenimiento de caminos ni producir una ganancia que maximice la satisfacción de sus propietarios o directivos. Lo que realmente importa al final es que no disminuya la seguridad del tránsito, que aumente la fluidez de la transportación y que los distritos electorales locales no culpen a los políticos que encabezan la jurisdicción pública.

De cualquier manera, no resulta obvio definir estos impactos sociales. Las organizaciones públicas enfrentan un mundo donde la ambigüedad es el nombre del juego. No siempre es fácil evaluar hasta dónde los impactos o resultados son una consecuencia directa de causas tales como los productos entregados por las dependencias. Y por encima de todo, la racionalidad política, que implica la posibilidad de que no se responsabilice a los encargados de elaborar las políticas de sus decisiones pasadas, cualesquiera que hayan sido sus impactos reales, hace que el entorno de las organizaciones públicas sea bastante volátil e incierto. Incrustar las dependencias públicas social y políticamente es una manera de inducir la efectividad. Hasta cierto punto, trazar un mapa hacia atrás y volver a interpretar las reglas constituyen prácticas muy comunes en la esfera de los llamados burócratas callejeros (Elmore, 1982).

La *publicness* implica que las dependencias se ven confrontadas con dos tipos de fuentes de conocimiento. Una se relaciona con la estructura de su organización formal; la otra es acarreada por las políticas de las que está encargada.

En general, las organizaciones son constructos sociales dirigidos a lograr alguna confiabilidad colectiva sin actores de riesgo, como los individuos y los grupos pequeños. Cómo hacer que diferentes lógicas de las acciones sean compatibles para producir cierto tipo de bienes y servicios es tal vez la cuestión fundamental que la investigación académica ha abordado en muchos años. Las propiedades clave de una organización —como la centralización de la autoridad, las relaciones asimétricas y lineales, la especialización de tareas y jurisdicciones, y las reglas de decisión procedimentales y sustantivas— diseñan una estructura de conocimiento, una teoría (Thoenig, 1998). Prevén que se generen consecuencias. Prescriben lo que sucederá cuando se produzcan actos específicos o se realicen tales y cuales intervenciones gubernamentales en cierta área y de determinada manera. El conocimiento es perfecto cuando no ocurren fallas, cuando las soluciones formales para las operacio-

nes que se llevan a cabo son siempre correctas. Las organizaciones proporcionan certidumbre y fiabilidad.

Las políticas también son teorías, pero de una naturaleza distinta. Toda política pública mezcla premisas normativas y factuales. La pena de muerte, por ejemplo, es una política judicial. Su razón de ser puede formularse de acuerdo con dos premisas muy diferentes. Una es moral o ideológica: la pena puede legitimarse como una forma de deber social, de venganza ética. Los que han matado tienen que pagar por el crimen con su propia muerte. Estos valores se establecen o comparten *a priori*. No están a prueba ni sujetos a revisión. Otras premisas que legitiman la pena de muerte son factuales, como el caso de la disuasión. Se esperaría que los acontecimientos futuros difirieran de los del pasado. Los asesinos potenciales tendrían miedo de cometer un crimen de la misma clase. Se puede hacer un seguimiento de las consecuencias, ponerlas a prueba empíricamente y después evaluarlas.

Las premisas factuales son hipótesis (Landau, 1977). Una política pública propone un conjunto de actos y no actos para alterar algún contexto existente o modo de conducta. Es intencional, ya que expresa la voluntad de un encargado de elaborar políticas. Está diseñada para lograr algunas metas en el futuro al producir hoy algunos productos. Por consiguiente, las políticas describen o postulan de manera más o menos implícita tres componentes: una condición deseada, una condición presente supuesta y un conjunto de medios para cambiar la condición presente en el futuro. Afirman vínculos causales. Se supone que las políticas controlan y dirigen los cursos de acción futuros en un mundo que es incierto y arriesgado. La función de sus afirmaciones empíricas es eliminar errores.

Los hechos sugieren que los errores son comunes y que los fenómenos disfuncionales están muy presentes. Existen dos fuentes principales. La primera se vincula con errores de la teoría en la que se basa la política pública. Esta última puede construirse sobre suposiciones equivocadas de efectividad en fenómenos sociales, económicos y ecológicos. Se hacen suposiciones erróneas sobre la situación factual de hoy y la probabilidad de generar el estado deseado en el futuro. Por ejemplo, la pena de muerte no disuade a los asesinos. Los encargados de elaborar las políticas ignoran la realidad sobre la que intervienen y tienen representaciones equivocadas de las conductas que pretenden cambiar y de la dinámica para movilizarse a fin de

alcanzar dicho propósito. Un uso más exacto del conocimiento científico que trate el campo particular de esa política —por ejemplo, la criminología— puede proporcionar herramientas para una mayor efectividad. La segunda se deriva de disfunciones de la eficiencia. La gestión interna puede ser mala y las estructuras formales pueden no ser las adecuadas. La implementación es un punto clave. Las autoridades gubernamentales dependen mucho de las organizaciones para implementarlas. Las pruebas demuestran sólidamente que esta transferencia no es fácil de lograr sin complicaciones. Sigue siendo una fuente de riesgo y desperdicio. Los estudios de las políticas sugieren incluso que hasta dos terceras partes de las fallas se originan por lo que sucede durante la fase de implementación o administración. La implementación, una vez lograda por las organizaciones, es propensa a la rutina y a los sesgos. La organización formal como una fuente de error aumenta de manera geométrica el número y la intensidad de los errores. Por ejemplo, la conducta discrecional de los encargados de hacer cumplir las normas, cuando no es reprimida por sus supervisores, puede llevar a políticas fallidas. Que exista una ley, pero no se haga cumplir del todo es, al mismo tiempo, una consecuencia de un error en la política pública y un asunto de mala gestión administrativa. Las autoridades gubernamentales de la organización específica piden implementar una política sobre la cual no tienen control.

¿Realmente corrigen sus errores las organizaciones públicas? La suma de esas dos funciones de producción hace que las organizaciones públicas sean un contexto difícil de administrar. Las disfunciones internas pueden generar, a su vez, disfunciones externas.

Las reglas y las estructuras formales son soluciones encaminadas a resolver problemas definidos con anticipación, y se espera que las distintas unidades de la dependencia se ajusten a ellas. Al mismo tiempo, se supone que la organización produzca y maneje información sobre su entorno y los impactos de su estructura de conocimiento. La información significa sorpresa, anomalía, una señal de que algo anda mal acerca de las acciones y la estructura del conocimiento en sí. Los datos sugieren que la *publicness* dificulta el uso de errores como incentivo para corregir la estructura del conocimiento.

Al igual que muchas organizaciones privadas o sin fines de lucro, las dependen-

cias públicas muestran por lo general un alto nivel de conocimiento. El problema surge del hecho de que cuanto mayor conocimiento posee la organización, menos información obtiene, y menos errores genera y maneja como una falta de conocimiento adecuado o de información. Un error se convierte en un pecado que debe evitarse, en un estado patológico que debe ocultarse y no en una oportunidad de aprender, en una señal para razonar el curso futuro de acción. Cuando ocurre un error, suele castigarse a alguien, aunque los errores no se corrijan espontáneamente.

A diferencia de otros tipos de organizaciones, y en vista de su función de producción de efectividad, las dependencias públicas enfrentan otro obstáculo para corregir errores y usar información. Como se mencionó antes, y en la mayoría de los casos, los indicadores de impactos externos son confusos y están cargados ideológicamente, los objetivos son inciertos, los plazos son controvertidos e inestables, los vínculos causales entre una política específica y un conjunto específico de resultados no son lineales y resultan difíciles de establecer. Incluso falta una conciencia rudimentaria.

La evaluación de las políticas públicas no se induce espontáneamente ni se logra de manera obvia. La idea de administrar una evaluación de la efectividad es una meta ideal difícil de lograr, una utopía (Thoenig, 2002). Evaluación y organización son términos contradictorios. Las dependencias públicas, en cuanto organizaciones, casi nunca evalúan sus propias actividades (Wildavsky, 1979). No corrigen los errores ni las sorpresas generadas por la teoría de la acción que implica su estructura organizacional o por la teoría social implícita en las políticas que tienen que implementar. Más bien, confían en su conocimiento para identificar las necesidades sociales que deben satisfacer y los medios efectivos para lograrlo. Eficiencia y efectividad son importantes en la medida en la que los criterios y los logros coincidan con la estructura del conocimiento. De otro modo, no tienen mucho sentido. La organización pública prefiere descartarlos como impulsores de la acción. Las políticas básicamente se perpetúan a sí mismas.

DE LA ORGANIZACIÓN AL PROCESO DE ORGANIZAR  
Y LO ORGANIZADO

Los marcos teóricos y conceptuales no son fines en sí mismos, sino que proporcionan los medios. Son herramientas útiles para explicar ciertos problemas y constituyen obstáculos para entender otros. Según se ha definido antes, la *publicness* ofrece una manera heurística y provechosa para explorar las características de la acción pública y la manera como contribuyen a ella las organizaciones públicas.

Los estudios de las organizaciones públicas ganan mucho manteniendo un contacto cercano con los análisis de las políticas. Mejoran los enfoques de la *Verstehen* acerca de lo que hacen las autoridades gubernamentales y los asuntos públicos que se abordan. Volver a introducir la elaboración de políticas y los sistemas de gobierno permite que la investigación académica se ocupe del contenido y no sólo se centre en el proceso. También amplía el panorama. Asimismo, las rutinas diarias, las estructuras formales y el funcionamiento interno de las dependencias forman parte de una arena de acción global más amplia llamada elaboración de políticas.

A finales de la década de 1970 y principios de la de 1980, varios estudiosos de la gestión pública abandonaron la sociología organizacional *stricto sensus* y se unieron a la sociología política o ciencia política, pero sin renunciar a su interés por investigar las dependencias gubernamentales y la *publicness* como tal, sino al contrario. Surgieron estudios pioneros en Europa (Mayntz, 1979; Thoenig y Dupuy, 1979) y en Estados Unidos (Pressman y Wildavsky, 1973; Bendor, 1985; Chisholm, 1989), así como convergencias fructíferas entre los estudios de las políticas y el razonamiento organizacional a partir del estudio de las políticas constitutivas, tales como estudios intergubernamentales y descentralización de asuntos territoriales (Rhodes, 1981; Thoenig, 2005). El estudio de las políticas es una manera estimulante de explorar las organizaciones con diferentes lentes o desde otra perspectiva.

Una gran contribución al estudio de la *publicness* hecha posible por la perspectiva de la acción es empírica.

En la mayoría de los sectores de las políticas públicas, los problemas son abordados y manejados por más de una dependencia formal. En otras palabras, lo que sucede en un sector es consecuencia de lo que muchas políticas y burocracias pú-

blicas hacen, intencionalmente o no. El desempleo es consecuencia de múltiples actos o no actos gubernamentales, desde la ubicación de viviendas para bajos ingresos hasta incentivos fiscales y programas de capacitación. Varios sectores y dependencias se combinan para influir en su velocidad y estructura. De manera más general, una política específica induce consecuencias e impactos no sólo para el problema específico para el que está diseñada, sino también para otros problemas y para la manera en la que otras políticas funcionan y afectan a la sociedad. Por lo tanto, es muy raro el caso en el que una organización formal específica ejerce un monopolio completo y tiene la propiedad exclusiva sobre una jurisdicción de las políticas.

La observación sugiere una y otra vez que las dependencias públicas no están trabajando de manera autárquica. Sus actos o no actos no son los únicos que importan para solucionar un asunto específico de la agenda gubernamental. Muchas organizaciones con otros estatus legales —organizaciones de beneficencia, empresas privadas, etc.— intervienen, formal o informalmente, como subcontratistas, implementadores de políticas, solucionadores de problemas, etc. La ciencia política define esos conjuntos con metáforas y términos como arenas políticas o comunidades. El desarrollo económico local, el bienestar social, la salud, la ley y el orden, el transporte público son sólo unas cuantas áreas de las políticas públicas entre muchas donde funcionan coaliciones. La lección radica en que los asuntos públicos y su tratamiento no deberían considerarse centrados en el estado. Las políticas públicas son problemas colectivos que involucran a muchas instituciones y organizaciones. Las dependencias públicas y el estado son sólo algunos de los actores, a veces mucho más poderosos e importantes que otros, y otras veces mucho menos.

Esas observaciones implican consecuencias duraderas para los estudios de las organizaciones. Una revisión actual de la literatura identifica categorías principales de las organizaciones públicas (Thoenig, 1997). El criterio utilizado es el grado en el que el funcionamiento interno es impermeable o insensible a la dinámica o a los factores externos. Pueden enumerarse cuatro tipos:

1. Un tipo de funcionamiento orientado hacia dentro, que se separa de su entorno.

2. Un tipo sensible al entorno, que tiene en cuenta grupos e intereses externos, al mostrar capacidad de flexibilidad local o al institucionalizar procesos de cooptación, ya sea formal o informalmente.
3. Un tipo de funcionamiento impulsado hacia fuera, donde las organizaciones públicas dependen mucho de las fuerzas externas como las profesiones o de fuentes externas importantes como la información. La dinámica centrífuga importa más que su jerarquía de autoridad.
4. Un tipo incrustado de sistema interorganizacional de funcionamiento organizacional, donde la organización formal no es la columna vertebral de su integración, sino que está regulada por una red más amplia y bastante estable o por un sistema de acción colectiva del que forma parte.

Las organizaciones formales no son la única manera de lograr ciertos resultados. Otras configuraciones y procesos sociales, tales como organizar y estar organizado, también ofrecen soluciones alternativas. Hacer que diferentes lógicas de acción sean compatibles de manera duradera y sin mayores dificultades puede lograrse de una manera distinta a la de la jerarquía del principio de autoridad. Los ajustes de las políticas públicas y la cooperación entre dependencias públicas y operadores privados, distintos o incluso retóricamente antagonistas, puede ser más fácil de inducir sin utilizar estructuras de coordinación formales entre ellos. Combinar el análisis de las políticas y el de la organización lleva a identificar y analizar otras formas de cooperación social voluntaria: cooptación informal, regulación cruzada, redundancia, acción colectiva, redes, etc. Los expertos en la organización pública iban, hasta cierto punto, adelante de las empresas privadas. Fue a finales de la década de 1980 cuando la empresa privada le prestó atención a mecanismos similares que vinculan a los operadores que actúan en los mercados económicos, como las empresas mixtas, las alianzas estratégicas, etcétera.

Este programa de investigación empezó a fines de la década de 1970. Las ciencias sociales sacaron a la luz dos procesos sociales clave, que han sido ampliamente ignorados o subestimados: el proceso de organizar y lo organizado.

El proceso de organizar se refiere a la manera en la que actores separados, vinculados por alguna forma de interdependencia, construyen un patrón que les permi-

te conductas recurrentes y certidumbre de acción. ¿Cuáles esquemas normativos y procesos de conducta se establecen y se difunden? ¿Cómo y por qué son cuasi negociadas la toma de acciones y la división del trabajo? (Thoenig y Dupuy, 1979).

Lo organizado se refiere a la manera cuasi organizada como crecen y evolucionan las configuraciones que no están coordinadas por un centro, sino por un núcleo con múltiples centros. ¿Cómo surgen y se construyen las normas sociales comunes —reglas sobre reglas, o reglas secundarias (Reynaud, 1989)— de modo que formen las maneras apropiadas para comportarse y diseñar reglas de operación, o reglas primarias? ¿Cuáles mecanismos de integración, tales como el adoctrinamiento, la dominación, la regulación o el interés basado en el oportunismo, están funcionando? ¿Cómo se logra la integración social cuando límites confusos definen los límites y los límites a los miembros, cuando las relaciones entre las diversas partes no son transitivas y cuando la asimetría entre los niveles es muy baja? ¿Cuáles son las capacidades de desempeño de tales y cuales tipos de sistema organizado?

Estos asuntos han sido ignorados durante muchos años por los estudios de la organización. Básicamente enfocados en las organizaciones como formas formales de cooperación de la actividad humana, dieron por sentado que, para explicar los fenómenos sociales en una dependencia pública, era suficiente observar lo que sucedía dentro de sus límites legales o formales, añadiendo en algunos casos a los usuarios como fuente de observación. Unos estudios precursores habían sugerido que ignorar un escenario de acción más amplio podría limitar el avance del conocimiento de los estudios de la organización. Identificaron constructos sociales como la cooptación de bases de las élites locales y la institucionalización (Selznick, 1949) o el intercambio de favores entre dependencias de campo y políticos locales (Crozier y Thoenig, 1976). El apoyo y el conflicto con los cabildeos de la sociedad civil y los medios sociales se analizaron como vectores organizacionales para las dependencias del sector público. Policías, trabajadores sociales, recaudadores de impuestos, por mencionar unos cuantos, tienen una misión de servicio público con reglas detalladas y procedimientos codificados. Sin embargo, su éxito o fracaso depende, hasta un punto que puede no ser irrelevante, del acceso y el apoyo de los recursos locales proporcionados por las personas de afuera: obtener servicios de inteligencia, identificar usuarios, recibir ayuda de relevos y aliados, etc. Pese a esos descubrimientos

tan emocionantes, sorprendentemente los estudios de la organización pública no se convirtieron en otros diseños de investigación hasta que las políticas o los sistemas de acción cuasi organizados abrieron un enfoque diferente.

Un corolario de ese gran avance es metodológico. Si es cierto que las organizaciones formalmente autónomas pueden depender de otras para tratar cierto problema o implementar una política, esto implica que ese problema específico o esa política específica estructuran una forma de estructura organizada o de actividad organizadora entre un conjunto de actores, que genera este conjunto y proporciona interdependencia para la cooperación. En otras palabras, el contenido y el contexto de un problema o una política diseñan tipos interorganizacionales de configuraciones sociales. Por lo general, son bastante implícitas, pero pueden estar bien establecidas, ser duraderas, etc. Por consiguiente, una dependencia pública puede formar parte de muchos entornos interorganizacionales. Los requisitos de acción y orden son bastante complejos de abordar de una manera organizada, por lo menos más que la sociología de la organización clásica inspirada en el modelo formal ideado por Max Weber. La burocratización sólo cuenta una parte de la historia en el sector público y la acción pública.

Es necesario que futuras investigaciones exploren de manera más sistemática una amplia variedad de cuestiones. Vale la pena mencionar tres.

¿Hay tipos específicos de configuraciones organizacionales conectados con herramientas de políticas específicas, como sumas de dinero, reglas o construcción de instituciones? Existen varias tipologías para clasificar políticas de acuerdo con criterios tales como el grado de coerción que ejercen sobre los grupos e individuos cuyas prácticas y estatus quieren modificar (Salisbury, 1968), o las herramientas que las autoridades gubernamentales eligen para la elaboración de políticas (Hood, 1983). Sería muy útil contar con estudios comparativos y más sistemáticos que verificaran si ocurre dicha covariación. Los proyectos de investigación emprendidos, por ejemplo, por Renate Mayntz y sus colegas sobre los procesos de implementación en Alemania han allanado el camino (Marin y Mayntz, 1991). Sería muy bienvenida mayor información.

Otro desafío para el conocimiento cuestiona la disociación entre poder y autoridad y sus consecuencias. ¿Es cierto que la dinámica de negociación horizontal fa-

cilita la eficiencia y la efectividad mucho más que la autoridad jerárquica? ¿Acaso los procesos de control y mando realmente enfrentan dificultades dramáticas para imponer sus esquemas en las periferias que están lejos de ser pasivas, como parece ser el caso, por ejemplo, de asuntos y sectores como la descentralización territorial (Thoenig, 2005) o el gobierno urbano (Le Galès, 1998)? De ser así, ¿cuáles son las implicaciones para los valores organizacionales, tales como la búsqueda del interés general, y para el contenido de las habilidades profesionales dentro de las dependencias públicas? ¿Son la burocratización administrativa y la estrecha codificación de la acción meros obstáculos patológicos o son las contrapartes necesarias para hacer que una democracia participativa funcione?

Por último, pero no por eso menos importante, las nuevas fronteras se relacionan con cogniciones, su naturaleza y su función. Durante muchos años, los sociólogos organizacionales que estudian las dependencias públicas han pasado por alto esa faceta. La investigación de la evaluación de políticas le ha prestado mayor atención. Los interesados, como los encargados de tomar las decisiones políticas y los ciudadanos, expresan juicios normativos y movilizan prejuicios cuando consideran si una política fracasa o tiene éxito. Las dependencias estatales se protegen de las fuerzas centrífugas y de las solicitudes pluralistas que surgen de la sociedad y del sistema de gobierno, construyendo barreras tales como normas profesionales o referencias a la identidad moral, tal como el interés general. La naturaleza de dicho fenómeno es claramente cognitiva. Explorarlos implica la observación de criterios en acción y no sólo una recopilación de discursos o un conjunto de los llamados mapas cognitivos. Las cogniciones compartidas o los lenguajes comunes para la acción no son artefactos de argumentación ni retóricos, y tampoco pueden reducirse a simples expresiones locales de algún fenómeno exógeno y global como las ideologías de clase o las culturas profesionales. Inducen consecuencias empíricas y son generados por entornos organizados. Se ha progresado un poco en los últimos años acerca de las cogniciones en las empresas (Michaud y Thoenig, 2003). ¿Es justo decir que los estudios de la organización pública todavía tienen mucho camino que recorrer al respecto?

Ha llegado el momento de reconsiderar el sector público y sus organizaciones como un problema que debe ser estudiado empíricamente, con profundidad y ri-

gor, con creatividad y de manera agnóstica. Los estudiosos han aprendido que, en gran medida, nociones como el estado y la administración pública son analíticamente deficientes o decepcionantes. Cubren realidades sumamente diferenciadas. Sus límites se mantienen fluctuantes. Puede hacerse una crítica idéntica a la noción de sociedad civil. Los investigadores de la organización pública también se percatan de que la Nueva Gestión Pública fue un paréntesis, provechoso para muchos de ellos en términos de publicaciones y subsidios para los estudios, polémico —lo cual puede ser algo positivo—, pero que no generó muchos avances conceptuales basados en pruebas empíricas ricas: lo ideal no es no descubrir fenómenos nuevos.

Debe someterse a prueba la importancia de la *publicness*, menos por sí misma y más en cuanto herramienta analítica. Vale la pena considerar su valor agregado siempre y cuando contribuya al avance de la teoría general de la organización, el proceso de organizar y lo organizado, pero también a la comprensión de los sistemas de gobierno y las políticas en sociedades con varios niveles. 

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arrow, K. (1974), *The Limits of Organization*, Nueva York, Norton.
- Bendor, J.B. (1985), *Parallel Systems. Redundancy in Government*, Berkeley, University of California Press.
- Blau, P. (1955), *The Dynamics of Bureaucracy: A Study of Interpersonal Relations in Two Government Agencies*, Chicago, University of Chicago Press.
- Bozeman, B. (1987), *All Organizations Are Public: Bridging Public and Private Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Chisholm, D. (1989), *Coordination without Hierarchy. Informal Structures in Multiorganizational Systems*, Berkeley, University of California Press.
- Cohen, M. y J.G. March (1974), *Leadership and Ambiguity: The American College President*, Nueva York, McGraw-Hill.
- Crozier, M. y J.C. Thoenig (1976), “L’importance du système politic-administratif”, en A. Peyrefitte et al., *Descentraliser les responsabilités. Pour quoi?*, La Documentation Française, pp. 55-106.
- Crozier, M. (1963), *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago, University of Chicago Press.

- Dahl, Robert A. y Charles Lindblom (1953), *Politics, Economics, and Welfare*, Nueva York, Harper and Row.
- DiMaggio, P.J. (1991), "Constructing an Organizational Field as a Professional Program: US Art Museums", en W.W. Powell y P.J. DiMaggio (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, pp. 267-292.
- Elmore, R. (1982), "Backward Mapping. Implementation Research and Policy Decisions", en W. Williams *et al.* (eds.), *Studying Implementation: Methodological and Administrative Issues*, Londres, Chatham House.
- Etzioni, A. (1961), *A Comparative Analysis of Complex Organizations*, Nueva York, Free Press.
- Hennart, J.F. (1993), "Explaining the Swollen Middle. Why Most Transactions are a Mix of 'Market' and 'Hierarchy'", *Organization Science*, vol. 4, núm. 4, pp. 529-547.
- Hood, C. (1983), *The Tools of Government*, Londres, Macmillan.
- Horowitz, I.L. (1993), *The Decomposition of Sociology*, Oxford, Oxford University Press.
- Landau, M. (1969), "Redundancy, Rationality, and the Problem of Duplication and Overlap", *Public Administration Review*, vol. 4, pp. 346-358.
- (1977), "The Proper Domain of Policy Analysis", *American Journal of Political Science*, vol. 21, núm. 2, pp. 423-427.
- Landau, M. y D. Chisholm (1995), "The Arrogance of Optimism: Notes on the Failure-Avoidance Management", *Journal of Contingencies and Crisis Management*, vol. 3, núm. 2, pp. 67-80.
- Le Galès, P. (1998), "Government and Governance of Regions: Structural Weaknesses and New Mobilisations", en P. Le Galès y C. Lequesne (eds.), *Regions in Europe*, Londres, Routledge.
- Lipset, S.M., M.A. Trow y J.S. Coleman (1956), *Union Democracy*, Glencoe, Free Press.
- March, J.G. (1962), "The Business Firm as a Political Coalition", *Journal of Politics*, vol. 24, pp. 662-678.
- (ed.) (1965), *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally.
- March, J.G. y H.A. Simon (1958), *Organizations*, Nueva York, Wiley.
- March, J.G. y J.P. Olsen (1984), "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, vol. 78, pp. 734-749.

- Marin, B. y R. Mayntz (1991), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*, Boulder, Westview.
- Mayntz, R. (1979), "Public Bureaucracies and Policy Implementation", *International Social Science Journal*, vol. 31, pp. 633-645.
- Mény, Y. y J.C. Thoenig (1992), *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Merton, R.K. (1940), "Bureaucratic Structure and Personality", *Social Forces*, vol. 18, pp. 560-568.
- Merton, R.K., A.P. Gray, B. Hockey y H.H. Selvin (1952), *A Reader in Bureaucracy*, Glencoe, Free Press.
- Michaud, C. y J.C. Thoenig (2003), *Making Strategy and Organization Compatible*, Londres, Palgrave Macmillan.
- Michels, R. (1949), *Political Parties*, Glencoe, Free Press.
- Penrose, E. (1959), *A Theory of the Growth of the Firm*, Oxford, Oxford University Press.
- Perrow, C. (1970), *Organizational Analysis: A Sociological View*, Londres, Tavistock.
- Pressman, J. y A. Wildavsky (1973), *Implementation*, Berkeley, University of California Press.
- Pugh, D.S. (1998), *The Aston Programme*, Londres, Ashgate.
- Reynaud, J.D. (1989), *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, París, A. Colin.
- Rhodes, R.A.W. (1981), *Control and Power in Central - Local Relations*, Aldershot, Gower.
- Riggs, F. (1969), "Bureaucratic Politics in Comparative Perspective", *Journal of Comparative Administration*, vol. 1, núm. 1, pp. 5-38.
- Salisbury, R.H. (1968), "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles", en A. Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham.
- Selznick, P. (1949), *TVA and the Grass Roots*, Berkeley, University of California Press.
- Scott, W.R. y J.W. Meyer (1994), "Environmental Linkage and Organizational Complexity: Public and Private Schools", en W.R. Scott, J.W. Meyer *et al.*, *Institutional Environments and Organizations. Structural Complexity and Individualism*, Thousand Oaks, Sage, pp. 137-151.
- Simon, H.A. (1947), *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*, Nueva York, Free Press.
- Thoenig, J.C. (1997), "Public Sector Organizations", en A. Sorge y M. Warner (eds.),

- Handbook of Organizational Behavior*, Londres, Thomson Business Press, vol. 5, pp. 421-432.
- Tooenig, J.C. (1998), "How Far is a Sociology of Organizations Still Needed?", *Organization Studies*, vol. 19, núm. 2, pp. 307-320.
- (2002), "La evaluación en actos. Lecciones del pasado y preguntas para el futuro", *Gestión y Política Pública*, vol. 11, núm. 2, pp. 453-471.
- (2003), "Institutional Theories and Public Institutions: Traditions and Appropriateness", en G. Peters y J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Londres, Sage, pp. 127-148.
- (2004), "La actualización del conocimiento en el campo de la administración y las políticas públicas", en M. del C. Pardo (dir.), *De la administración pública a la gobernanza*, México, El Colegio de México, pp. 183-214.
- (2005), "Territorial Administration and Political Control: Decentralization in France", *Public Administration*, vol. 83, núm. 3, pp. 685-708.
- Tooenig, J.C. y F. Dupuy (1979), "Public Transportation Policy Making in France as an Implementation Problem", *Policy Science*, vol. 11, núm. 1, pp. 1-18.
- Thompson, V.A. (1961), *Modern Organization*, Nueva York, Knopf.
- Tolbert, P.S. y L.G. Zucker (1983), "Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reforms (1880-1935)", *Administrative Science Quarterly*, vol. 28, pp. 22-39.
- Weber, M. (1922), *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubinga, Mohr.
- Wildavsky, A. (1979), *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*, Boston, Little Brown.
- Williamson, O.E. (1975), *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications*, Nueva York, Macmillan.

**Eugenio Rivera Urrutia\***

# *Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico*

## *Una revisión de la literatura<sup>1</sup>*

**E**l presente trabajo busca analizar el término de gobierno electrónico, dimensionar sus alcances desde el punto de vista del impacto de la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en la transformación del estado y los principales problemas que enfrenta la construcción del gobierno electrónico en la administración nacional del estado. Las particularidades de incorporar las tecnologías de la información a la gestión pública implican desafíos singulares si se comparan con la puesta en línea de las empresas del sector privado.

Los sitios web son parte fundamental del gobierno electrónico, ya que modifican sustancialmente los mecanismos de relación entre el estado y los ciudadanos en cuanto usuarios de los servicios públicos. No obstante, la transformación de los portales de mecanismos informativos a ámbitos transaccionales complejos supone una profunda transformación interna de las agencias gubernamentales, que incluye reingeniería de procesos, una amplia modificación del marco jurídico regulatorio, la transición desde las modalidades tradicionales de la burocracia a lo que se ha denominado la burocracia virtual e, incluso, el desdibujamiento de las fronteras institucionales y la aparición de las agencias virtuales. La construc-

---

\* El doctor Eugenio Rivera Urrutia es profesor del Magíster de Gobierno y Gerencia Pública de la Universidad de Chile, Santa Lucía 240, Santiago de Chile, Chile. Correo electrónico: eugenio.rivera@mop.gov.cl.

<sup>1</sup> Artículo recibido el 20 de noviembre de 2004 y aceptado el 25 de julio de 2005. El presente documento ha sido preparado sobre la base de la investigación que desarrollaron el CIDE y CONCIERTO sobre gobierno electrónico en la administración pública federal por encargo de la Secretaría de la Función Pública. Agradezco los comentarios de Judith Mariscal, David Arellano, Ernesto Piedras y Javier Sánchez del CIDE, de Humberto Treviño y Luis Macías de CONCIERTO, y de todo el equipo de la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de la Información encabezados por Abraham Sotelo y Raúl de la Parra de la Secretaría de la Función Pública. Agradezco también las observaciones y sugerencias de dos dictaminadores anónimos.

ción del gobierno digital constituye, en suma, un gran esfuerzo de innovación institucional y de transformación de las entidades públicas.

*Palabras clave:* gobierno electrónico, tecnologías de la información y comunicación, gestión pública.

*Concept and Problems of the Electronic Government Construction.  
A Review of the Literature*

**T**his paper analyzes the meaning and scope of the e-government and the main problems that characterize the construction of the electronic government in the national administration of the state. The incorporation of information technologies in the public management raises very different challenges compared to those confronted by the private sector.

The web sites, being a fundamental part of the electronic government, reshape in a substantial manner the links between the state and the citizens and the users of public services. However, the progression of the web sites from information mechanisms to complex transactional portals requests a deep internal transformation of the governmental agencies, that includes a broad modification of its regulatory and legal frame, process reengineering, the transition from traditional modalities of the bureaucracy towards what has been called “virtual bureaucracy”, and even a progressive blur of the institutional borders and the appearance of the virtual agencies. The construction of the digital government constitutes, in sum, a paramount effort of institutional innovation and transformation of the public organizations.

*Keywords:* e-government, information and communication technologies, public management.

## INTRODUCCIÓN

El cambio tecnológico que se expande transformando las diversas dimensiones de la actividad humana tiene el potencial de revolucionar también al estado. La infraestructura moderna de telecomunicaciones y tecnologías de la información y las nuevas teorías de gestión proveen los medios para la cooperación a distancia entre los ciudadanos, las empresas y la administración pública. Se esboza la posibilidad de tener

acceso en un solo punto a los servicios electrónicos ofrecidos por las diferentes entidades públicas. Surge la idea de las agencias virtuales, organizaciones públicas conectadas por computadoras en red y vinculadas en la pantalla por medio de Internet que presentan una imagen sin fisuras al mundo exterior. La distinción entre gobierno y sector privado se desdibuja en la red, pues ambos entregan cada vez más los servicios de gobierno a través de los mismos portales. Los servicios públicos ponen a disposición de los ciudadanos servicios las 24 horas del día, accesibles desde cualquier lugar y por diferentes medios.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es conceptualizar el término de gobierno electrónico, dimensionar sus alcances desde el punto de vista del impacto de la incorporación de las tecnologías de la información y comunicación (TIC) en la transformación del estado y analizar los principales problemas estratégicos que enfrenta la construcción del gobierno electrónico. El análisis pone en evidencia que la incorporación de las tecnologías de la información a la gestión pública presenta particularidades que implican desafíos distintos a la puesta en línea de las empresas en el sector privado y precisa que la construcción del gobierno digital, junto con el desarrollo de portales que posibilitan nuevas formas de relación entre el estado y los ciudadanos, implica un gran esfuerzo de innovación institucional y transformación de las entidades públicas.

Con este objetivo, en la sección siguiente se revisan algunas de las definiciones de gobierno electrónico, se muestran algunas particularidades de la administración pública que exigen modificar los enfoques disponibles para la puesta en línea de las empresas privadas como condición para su aplicación y se demuestra que la construcción del gobierno electrónico implica la transformación de los procesos, procedimientos y estructuras organizacionales de las entidades. En la segunda sección se evalúan las nuevas formas que adquiere la colaboración entre el sector público privado en el contexto de la transformación del estado y la modernización de la gestión, así como las posibilidades inéditas que abre el gobierno electrónico para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia. En la tercera sección se analizan los problemas estratégicos que se enfrentan en la construcción del gobierno electrónico y se pone en evidencia la necesidad de un enfoque que dé cuenta de la complejidad de los aspectos involucrados. En la cuarta sección se analizan

las metodologías disponibles para la evaluación del grado de desarrollo de los portales gubernamentales y, de una manera más general, para la evaluación del grado de avance del gobierno electrónico. Por último, se presentan algunas conclusiones.

#### LA DELIMITACIÓN DEL CONCEPTO DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

El objetivo de la presente sección es analizar tres aspectos que han concentrado la atención del debate en torno al gobierno electrónico:<sup>2</sup> la definición del concepto, el alcance de las similitudes de la construcción del gobierno electrónico con los esfuerzos que se realizan en el sector privado y las implicaciones que la construcción del gobierno electrónico pueden tener para la modernización y reforma del estado.

#### HACIA UNA DEFINICIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Las diferentes definiciones del término que nos preocupa han puesto énfasis en aspectos parciales incluidos en el concepto, los cuales normalmente se asocian al descubrimiento de sucesivas aplicaciones y posibilidades de uso de las TIC. Al mismo tiempo, estos énfasis unilaterales han dado lugar a programas reduccionistas que han elevado los costos de las inversiones y afectado el uso eficiente de las TIC.

Una primera definición altamente popular es la que define “gobierno digital” como la entrega de servicios gubernamentales en línea. Se trata de una definición que concentra su atención en la utilización de Internet, en los portales que representan las interfaces entre los usuarios y las agencias públicas y en la forma en que aparecen las nuevas modalidades de la operación gubernamental frente a los usuarios. Pese a su popularidad, la definición pierde de vista la reorganización interna de las agencias gubernamentales necesaria para hacer posible un uso efectivo de las nuevas tecnologías en las relaciones con los usuarios, lo cual dio origen a la creación de innumerables sitios web que no prestan servicio alguno.

La definición utilizada por el Banco Mundial sostiene que el concepto e-gobier-

---

<sup>2</sup> En lo sucesivo, utilizamos de manera indistinta los términos gobierno electrónico, e-gobierno, gobierno digital y gobierno en línea.

no se refiere al uso, por parte de las agencias gubernamentales, de las tecnologías de la información (TI), las cuales posibilitan la transformación de las relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras partes del gobierno.<sup>3</sup> Esta definición, más que poner atención en la Internet, destaca la importancia que adquieren las tecnologías de la información en la prestación de servicios gubernamentales.<sup>4</sup> Subraya, además, que el uso de dichas tecnologías transforma las modalidades en las que se relaciona el gobierno con los usuarios (personas y empresas) y, en consecuencia, implica modificaciones en cada uno de los actores involucrados. Llama también la atención sobre la circunstancia de que el uso de las TI modifica la relación entre las propias agencias públicas. Pese a los avances indiscutibles de esta perspectiva, la definición no subraya lo suficiente las condiciones necesarias para que las modificaciones mencionadas realmente tengan lugar. En efecto, como con toda innovación, rápidamente se hace necesario precisar su significado técnico y organizacional, así como los problemas que implica su introducción desde el punto de vista de la economía política.

Una tercera definición hace hincapié en que el gobierno electrónico constituye una nueva manera de organizar la gestión pública para aumentar la eficiencia, transparencia, accesibilidad y capacidad de respuesta a los ciudadanos a través de un uso intensivo y estratégico de las tecnologías de la información y comunicaciones, tanto en la gestión interna del sector público como en sus relaciones diarias con ciudadanos y usuarios de los servicios públicos.<sup>5</sup> Desde este punto de vista, se destaca que la incorporación intensiva de TIC constituye una manera particular de estructurar la gestión en las entidades públicas, distinguiendo, además, su importancia, tanto para mejorar la atención al público como para el desenvolvimiento de la operación interna de las organizaciones indicadas. De manera similar a la perspectiva anterior, este punto de vista reduce el problema de la incorporación de las TIC a una cuestión técnica sin indagar en los aspectos de economía política.

Una entidad privada sostiene que el e-gobierno combina servicios basados en

---

<sup>3</sup> Gobierno electrónico es una forma de organización que integra las interacciones y las interrelaciones entre gobierno y ciudadanos, compañías, clientes y organizaciones públicas a través de la aplicación de TIC modernas (Centro de Excelencia para el e-Gobierno del IDT-HSG, [www.electronic-government.org](http://www.electronic-government.org)).

<sup>4</sup> La OCDE, en cambio, señala que el e-gobierno es el uso de las TIC, particularmente la Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno (OCDE, 2003a).

<sup>5</sup> Definición formulada por Claudio Orrego, citado en Kaufman (2003).

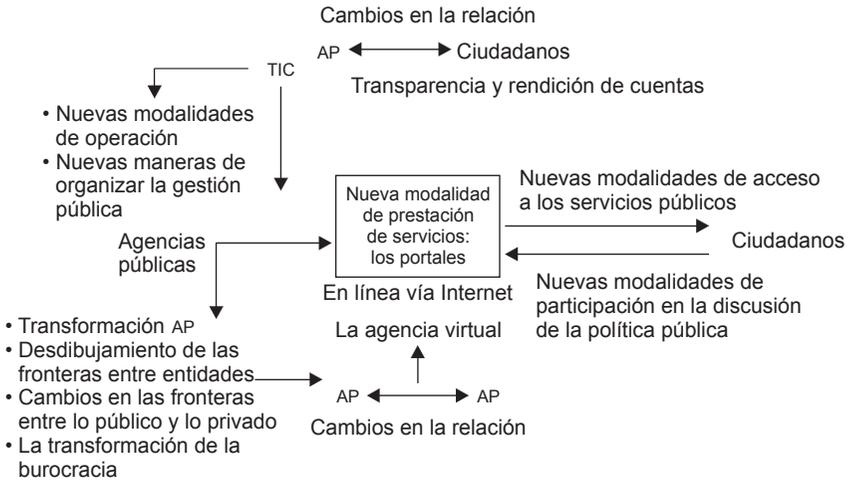
información electrónica para ciudadanos (e-administración) subrayando, al mismo tiempo, su potencialidad para reforzar los elementos de participación (e-democracia) (Fundación Bertelsmann). Las Naciones Unidas, en su *World Public Sector Report 2003. Government at the Crossroads*, recalca este aspecto al incluir en su encuesta el concepto de e-participación, pues incorpora en la definición de e-gobierno la habilidad de las personas de involucrarse en un diálogo con sus gobiernos como consumidores de los servicios públicos y participar en los procesos políticos como ciudadanos. La organización internacional da un paso adicional al señalar que la mejor manera de entender el e-gobierno puede ser como un proceso de creación de valor público<sup>6</sup> con el uso de las TIC modernas. Sobre esa base, se destaca que la noción de valor público está enraizada en las preferencias de las personas y, en consecuencia, es el público quien puede determinar lo que tiene valor real para sus miembros. Al mismo tiempo, el concepto también está enraizado en la habilidad del gobierno para crear servicios que la gente desea. En tal sentido, la construcción del e-gobierno se estructura para contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas. Al mismo tiempo, su viabilidad y efectividad se asocian a la capacidad para incorporar a los ciudadanos, aprovechando el potencial de las TIC, al esfuerzo por identificar las prioridades para su desarrollo. Esto revela la potencialidad democrática del uso de las TIC, ya que pone en evidencia su eventual contribución a un gobierno más abierto, sujeto al escrutinio público y a una institucionalidad que abre oportunidades para la participación directa de las personas en la discusión sobre política pública. En este contexto, es importante resaltar la idea de potencialidades de las TIC, pero para que las posibilidades se concreten, se requieren procesos de democratización en otras áreas.

Por otra parte, y en su esfuerzo por identificar los problemas que enfrentan los países para implementar el e-gobierno y contribuir con herramientas prácticas para los tomadores de decisiones, la OCDE insiste en que e-gobierno se relaciona más con el “gobierno” que con la “e”. Se hace necesario, en consecuencia, reorientar las preocupaciones hacia cómo cooperar más eficazmente a través de las agencias gubernamentales para abordar temas complejos y compartidos, cómo fortalecer la centralidad del consumidor y cómo construir relaciones con los aliados en el sector

---

<sup>6</sup> Para el análisis detallado del concepto, remitimos a Mark H. Moore (1995).

FIGURA 1. HACIA UNA CONCEPTUALIZACIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO



Fuente: Elaboración propia.

privado. Sin embargo, la agudeza de esta perspectiva, que evidencia la necesidad de insertar la discusión tecnológica en las discusiones propias de la administración pública, enfrenta el problema de delimitar el objeto de discusión e involucrar todos los aspectos de la AP, lo que dificulta la operacionalización de una política para su construcción.

Finalmente, la siguiente definición sintetiza adecuadamente que el gobierno electrónico conjuga NTIC, reingenierías de estructuras y cambios de culturas organizacionales para facilitar a los ciudadanos el acceso en línea a la información y a los servicios, explicitando las diversas dimensiones del esfuerzo por construir el e-gobierno. Al mismo tiempo, sugiere la necesidad de reflexionar sobre las maneras como el gobierno digital implica el desarrollo de formas asociativas que se insertan en la red de redes. La autora sostiene que el gobierno se incorpora como un punto de coordinación importante (Ester Kaufman, 2003). La figura 1 grafica el esfuerzo de definición realizado.

ASPECTOS DISTINTIVOS DE LA CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO  
RESPECTO DE LA INCORPORACIÓN DE TIC EN LA EMPRESA PRIVADA

Un segundo problema relevante ha sido delimitar los aspectos comunes que plantea la incorporación de TIC en la AP y en los servicios públicos respecto de las experiencias en el sector privado. El entusiasmo generado por los avances experimentados por la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones a las empresas de punta de las diferentes industrias, en particular la puesta en línea de sus comunicaciones con proveedores y clientes y su operación en tiempo real, llevó a muchos personeros a pensar que la modernización del sector público consistía básicamente en la aplicación de la experiencia en el sector privado al sector público. Se trataba, en consecuencia, de reconstruir el estado como si fuera una fábrica de servicios públicos. Parecía haberse encontrado la receta que permitiría que el estado transitara rápidamente hacia el escenario de la plena eficiencia del uso de los recursos públicos. No obstante, la experiencia ha hecho evidente que la construcción del gobierno electrónico plantea un desafío de naturaleza diferente, el cual exige una reformulación de las líneas de trabajo y los instrumentos de la puesta en línea.

¿Cuáles son los aspectos distintivos del sector público para el impulso del gobierno electrónico en contraposición con la empresa?

La demarcación fundamental deriva de la compleja estructura de objetivos de la administración pública: el gobierno es la autoridad más alta que protege el bienestar y la vida de los ciudadanos y la AP debe garantizar e impulsar una vida y una calidad de vida bien organizada, estructurada y protegida en los marcos de una cultura o sociedad común. En fuerte contraste con el dominio del comercio, la gobernabilidad debe asegurar que ningún derecho básico se imponga a los otros y, en consecuencia, el gobierno debe buscar respuestas equilibradas y tender puentes entre demandas contradictorias. Por ello, normalmente, el resultado es una solución compleja que plantea requerimientos igualmente complejos a los del rediseño gubernamental. Se destaca también el énfasis necesario en las normas que contribuyen a evitar el predominio de un derecho sobre otro. Ello explica el alto grado de estructuración legal del trabajo administrativo, que busca garantizar la transpa-

rencia y la rendición de cuentas. La ley representa una primera modalidad que contribuye a mantener el equilibrio entre los objetivos básicos, una segunda está dada por las maneras de alcanzar compromisos. El peso de la racionalidad no instrumental a través de todo el sector público es grande. Ese modo de ejercer la gobernabilidad tiene como consecuencia que, en general, la decisión administrativa involucre a mucha gente. Más aún, en las agencias públicas la mayor parte de los trabajos sólo puede ser desarrollada en cooperación con otras agencias (Wimmer *et al.*, 2001, 4).

Las estructuras administrativas tienen muchas otras funciones adicionales propias de su naturaleza, como son proteger los derechos de los ciudadanos y asegurar que los procesos tengan lugar de acuerdo con la ley, funciones que no pueden ser sacrificadas en beneficio de los procesos de optimización. En tal sentido, concebir el gobierno como una suerte de planta de producción que transforma insumos en productos pierde de vista aspectos importantes de su misión (Wimmer *et al.*, 2001, 4). Por tanto, para entender adecuadamente la esencia de la actividad gubernamental, no es suficiente ver al gobierno como un grupo de agencias que proporcionan servicios.

En este contexto, conviene destacar las diferencias existentes entre las agencias públicas proveedoras directas de servicios públicos, que presentan algunas características que las asemejan al sector privado, y la administración central del estado. Entre las primeras se pueden mencionar, a manera de ejemplo, los casos de las agencias de impuestos, aduanas, servicios de salud, etc. La administración central plantea problemas y particularidades más importantes.

#### LA CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO Y LA TRANSFORMACIÓN DEL ESTADO

Un tercer tema que resulta crucial en este contexto es el relativo a cómo se inserta la construcción del gobierno electrónico en los procesos de transformación organizacional y de reforma del estado.

En la discusión internacional se utiliza el concepto de trastienda (*back office*) para designar las operaciones internas de una organización que sostiene los procesos fundamentales (*core processes*) y no son accesibles ni visibles para el público

en general. Como señala la OCDE, la implementación del e-gobierno va de la mano de un buen número de reformas de la trastienda. Por una parte, el e-gobierno ayudará a llevar a cabo dichas reformas, mientras que, por la otra, el e-gobierno requiere esas reformas para ser exitoso. El mismo estudio discute los siguientes temas en este campo.

Las TI influyen tanto en la eficiencia como en el cambio organizacional en la medida en la que aumentan la capacidad de implementar la flexibilidad en el trabajo; proveen de herramientas para una toma de decisiones más efectiva y colaborativa y la prestación de servicios, y crean oportunidades para repensar los procesos tradicionales. A menudo ocurre que se incorporan las nuevas TI en las estructuras organizacionales existentes sin un análisis de las posibilidades de mejorar esas estructuras. De esa manera, se pierde buena parte de las potencialidades que trae consigo la construcción del e-gobierno. Es así como, por ejemplo, los portales de algunas agencias y entidades han representado a menudo un simple reordenamiento de la información existente y no han implicado un cambio fundamental en los procesos y procedimientos, ni en la creación de marcos de efectiva colaboración entre las instituciones. La experiencia de los sectores público y privado refuerza la percepción de que las nuevas tecnologías deben ser consideradas como un aspecto del paquete de reformas que permite a las organizaciones alcanzar mayor eficiencia y los demás objetivos de la gobernanza. La introducción a pequeña escala de TI, como es el desarrollo de un sitio web como una publicación o canal de servicio adicional, no requiere cambios organizacionales importantes; no obstante, esto cambia cuando los sitios web comienzan a ofrecer servicios más complejos.

El desafío se profundiza cuando la provisión de servicios sin fisura implica un cierto desdibujamiento de los papeles y funciones dentro de la administración; cuando se incita a las organizaciones a trabajar en conjunto para entregar servicios de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos y no de acuerdo con sus divisiones internas. Los requerimientos para compartir información dificultan la rendición de cuentas. Del mismo modo, los procesos de reestructuración pueden modificar los equilibrios entre las distintas áreas funcionales, o entre la oficina central y las locales. Compartir información y la integración de las bases de datos puede mejorar el desempeño de los servicios y ahorrar costos considerables, pero, al liberar fuerza

de trabajo, generan resistencias que hacen necesaria una inteligente cooperación con los funcionarios. Desde un punto de vista global, se requieren cambios organizacionales para armonizar procesos de trabajo, mejorar la coordinación y la colaboración entre las organizaciones. Esta discusión ha llevado a Jane Fountain (2001) a desarrollar el concepto de agencias virtuales, definidas como organizaciones conectadas por computadoras en red y vinculadas en la pantalla por medio de interfaces basadas en la web y que presentan una imagen sin fisuras al mundo exterior. El concepto “agencia virtual”, en los términos de Fountain, permite distinguir al menos cuatro formas diferentes de puesta en operación de Internet y tecnologías relacionadas por las agencias gubernamentales.

Agencias que han producido portales individuales (*single-agency websites*) que ponen a disposición de cualquier persona en el mundo información gubernamental a través de una conexión de Internet y un navegador. En general, estos sitios tienen poco impacto en la estructura interna, la cultura y la estructura de poder de la agencia (Fountain, 2001, 99).

Portales interagencias desarrollados por grupos de agencias vinculados con clientes comunes. Estas agencias virtuales utilizan la conectividad de la web para localizar conjuntamente la información y las transacciones de varias agencias en un sitio de la red. La integración de la información entre las agencias se focaliza en las decisiones respecto del diseño del sitio en la red. Se facilita la ubicación de la información sin importar su localización efectiva, sin que se modifiquen o integren los *back channels*, sus procedimientos o culturas.

El tercer tipo de sitio es la red interna (Intranet) dentro de una agencia; es más complicada que el segundo tipo, pues requiere integrar programas de desempeño y otros arreglos estructurales (Fountain, 2001, 100).

La agencia virtual puede consistir en un grupo de agencias que integran algunas de sus actividades, tanto en la web como detrás de ella, entre las estructuras de las agencias y a través de ellas. En este nivel, Internet es el catalizador y facilitador del proceso de reestructuración de la agencia, los sistemas de información y los procedimientos para alcanzar una integración parcial en la red de agencias involucradas. Este nivel requiere mucho cambio operacional, político e institucional, y pone en evidencia las barreras institucionales para las redes entre agencias (Fountain, 2001, 100).

Sobre esta base, es posible reconceptualizar el gobierno electrónico. En efecto, el concepto estado virtual denomina un gobierno que está organizado, de manera creciente, en forma de agencias virtuales, redes entre agencias y redes público-privadas cuya estructura y capacidad dependen de Internet y de la web. Se puede hablar de estado virtual a medida que el estado se estructura cada vez más en red a través de sistemas de información, arreglos entre agencias, asociaciones público-privadas, acuerdos intergubernamentales que asocian actores federales, estatales, locales, sin fines de lucro y privados, y servicios basados en la web que vinculan los portales de cientos de organizaciones. El flujo de información y comunicación tiene lugar cada vez más a través de la web, en lugar de en los canales burocráticos y otros canales formales.

En consecuencia, el estado virtual consiste en agencias virtuales superpuestas a la estructura burocrática formal. Ese estado se separa del estado burocrático cuando las instituciones formales que estructuran la supervisión y los procesos presupuestarios se modifican para alinearse con la lógica de las redes de formulación de política basadas en la web. El concepto virtual remite a la capacidad que aparece sin fisuras, pero que existe a través de la transferencia y el compartir rápido de capacidad de varias unidades y agencias discretas.<sup>7</sup> Virtualidad es una función de la integración aparentemente sin fisuras de partes diferentes, jurisdiccionalmente separadas y, a menudo, geográficamente dispersas. La reestructuración de los servicios e información de las agencias en portales dificulta a los ciudadanos saber con cuál agencia están operando. Más aún, la distinción entre gobierno y sector privado (*business*) se desdibuja en la red, pues cada vez más tanto el sector público como el privado entregan los servicios de gobierno a través de los mismos portales.

Jane Fountain, en su libro *Building the Virtual State* (2001), inserta el tema de la computación en red en la discusión sobre los problemas institucionales de la go-

---

<sup>7</sup> Es interesante la percepción de que el e-gobierno representa también una reacción frente a la creciente fragmentación y complejidad del gobierno. Así, es posible concebir el gobierno como un conjunto de "silos informacionales" que crean barreras altas a un flujo flexible de información (Byrne, 1997, citado en Bellamy, 2002). En tal sentido, el e-gobierno constituye una promesa de disolución de dichos silos, al menos ante los ojos de los usuarios de los servicios públicos (*ibid.*, 2002). La importancia del e-gobierno aumenta si es cierto, como afirman Christensen y Laegreid (2004), que la aplicación de la Nueva Gestión Pública, que goza de tanta popularidad en América Latina, genera una creciente fragmentación de la administración.

bernabilidad y de las organizaciones. En este contexto subraya que, pese a la retórica de la “postburocracia”, esta máquina administrativa y, dentro de ella los servidores públicos de carrera, continúa siendo un intermediario esencial entre los ejecutivos públicos elegidos y la sociedad. Transforma las decisiones, a menudo vagas y ambiguas, del ejecutivo, del poder legislativo y del judicial en reglas y programas operacionales y organizacionales. Sus atributos y vitalidad son, más que nunca, de importancia crucial para el gobierno y, en último término, para los ciudadanos. En una sociedad y economía industrializadas, el estado es central para la vida política contemporánea (Fountain, 2001, 44). Reconoce, al mismo tiempo, que las tecnologías de la información pueden cambiar la estructura de las organizaciones. Sin embargo, el tema es entender cómo se utilizan dichas tecnologías y cómo interactúan dichos usos en la práctica con las estructuras organizacionales.

Citando a Herbert Simon, Fountain subraya que las jerarquías, como formas estructurales, organizan y posibilitan la desagregación de problemas complejos.

La habilidad de factorizar problemas complejos, asignar factores a especialistas para su resolución y recombinar luego las soluciones parciales es la razón principal por la cual la organización burocrática supera a otras formas de organización complejas[...] Las estructuras en red pueden factorizar y desgregar problemas complejos; pero el orden provisto por la jerarquía tendrá que ser reemplazado por procesos de ajustes recíprocos significativos, quizás incluso dominantes, u otras reglas. Un tipo diferente de coordinación y control tendrá que reemplazar a la jerarquía. Aunque Internet y la red entregan capacidades superiores de comunicación y coordinación, no reemplazan a las jerarquías (Fountain, 2001).

De la misma manera, la existencia de reglas escritas y la evolución de procedimientos operativos estándares guardados en archivos promueven la racionalización del estado y la economía.

La consistencia de comportamientos profesionales a través de la adhesión a reglas es la base de sistemas financieros, legales, políticos y sociales complejos y amplios[...] La ausencia de regímenes de reglas ampliamente aceptadas o la falta de cumplimiento ge-

neralizado de las reglas por parte de los actores constituyen una razón clave del atraso de muchas sociedades (Fountain, 2001, 49).

Más aún, sostiene la autora, las reglas no son solamente indispensables, sino que el uso de las redes informáticas requiere muchas más reglas que las que se necesitan actualmente en el gobierno; pues las computadoras, como procesadores binarios, requieren reglas para trabajar (Fountain, 2001). En suma, se trata de sustituir a la burocracia tradicional por una suerte de burocracia virtual, cuyas características básicas se contrastan en el cuadro 1.

La burocracia virtual de Jane Fountain se estructura en el interior de las redes interorganizacionales que Podolny y Page definen como: “cualquier colección de actores que persiguen reiteradamente relaciones de intercambio prolongadas entre unos y otros y, al mismo tiempo, carecen de una autoridad organizacional legitimada para arbitrar y resolver las disputas que pueden surgir durante el intercambio” (citado en Fountain, 2001, 65).

La existencia de reglas formales claras en la burocracia weberiana no implica que carezca de relaciones sociales. Por el contrario, los flujos y redes propias de las redes de comunicación, influencia y consejos informales son tan importantes como la estructura formal en el proceso de formulación de políticas. Por otra parte, ni las redes interorganizacionales ni el Internet garantizan la colaboración. Muchas redes encuentran grandes dificultades para operar e incluso para constituirse; a menudo son altamente conflictivas, envueltas en disputas contractuales y faltas de coordinación. En tal sentido, si el capital social se encuentra entre los principales beneficios de la cooperación y es un producto de redes bien operadas y si la computación en red va a formar parte del estado virtual, será necesario definir con precisión cómo construir y mantener capital social utilizando la web. Esto es indispensable, ya que los temas de la distribución del poder y los recursos en arreglos interinstitucionales son problemas que difícilmente terminarán.

CUADRO 1. COMPARACIÓN DE LA BUROCRACIA WEBERIANA Y LA VIRTUAL

<i>Elementos de la burocracia weberiana</i>	<i>Elementos de la burocracia virtual</i>
Diferenciación funcional, división precisa del trabajo, fronteras jurisdiccionales claras.	Información estructurada no sobre la base de personas, sino por la utilización de tecnologías de la información; estructuras organizacionales basadas en sistemas de información más que en personas.
Jerarquía de oficinas e individuos.	Comunicaciones electrónicas e informales; los equipos desarrollan el trabajo y toman decisiones.
Archivos, documentos escritos, personal para mantener y transmitir archivos.	Archivos digitalizados en formas flexibles, mantenidos y transmitidos electrónicamente utilizando sensores, códigos de barras, <i>transponders</i> , computadoras portátiles; información grabada, almacenada, analizada y transmitida en chips; sistemas de personal mantienen el hardware y software y las telecomunicaciones.
Empleados neutrales, impersonales, adscritos a una oficina particular.	Empleados <i>cross-functional</i> , empoderados; trabajos limitados no sólo por su experiencia, sino también por el alcance y sofisticación de la mediación computacional.
Sistema de oficina de reglas generales, procedimientos operativos estándares, programas de desempeño.	Reglas insertas ( <i>embedded</i> ) en sistemas de información y aplicaciones, estructura invisible (inserta en los programas informáticos), virtual.
Tiempo de procesamiento lento debido a procesamiento en horneadas ( <i>batch</i> ), atrasos, rezagos y múltiples manipulaciones.	Procesamiento rápido o en tiempo real.
Ciclos largos de retroalimentación y ajuste.	Monitoreo constante y retroalimentación continua; ajuste más rápido o en tiempo real posible.

Fuente: Elaborado por Jane Fountain (2001, 61).

## EL GOBIERNO ELECTRÓNICO Y LA MODIFICACIÓN DE LAS FRONTERAS ENTRE LO PÚBLICO Y LO PRIVADO

### LA COLABORACIÓN CON EL SECTOR PRIVADO

Un aspecto de crucial importancia en la construcción del gobierno electrónico es el desarrollo de nuevas formas de colaboración con el sector privado. Se trata de un tema que proviene, por una parte, de los replanteamientos generales de la distribución de tareas entre el estado y la actividad privada y, por la otra, de las modalidades que asume la prestación de servicios tecnológicos. En lo que se refiere a lo primero, la experiencia pone en evidencia la posibilidad de que el sector privado

participe más activamente en la prestación de servicios considerados hasta ahora como propios de la actividad pública. Los temas de privatización de empresas y externalización de servicios caen dentro de esta categoría.

Además, como afirma la OCDE, las relaciones público-privadas se han ampliado en el ámbito tecnológico desde la adquisición de productos y servicios como *mainframe computers*, que no podían ser provistos por los gobiernos, hasta servicios como la operación de equipos computacionales y la provisión directa a los usuarios finales de los servicios gubernamentales. La demanda por servicios transaccionales más refinados agrega niveles de complejidad. Las organizaciones gubernamentales enfrentadas con este tipo de presiones demandan de los proveedores privados no sólo soluciones técnicas, sino también la capacidad de desarrollar, implementar y entregar totalmente los nuevos servicios.

Por otra parte, la integración de servicios gubernamentales con actividades no gubernamentales puede apalancar la infraestructura y los patrones de interacción de ciudadanos y negocios. En tal sentido, la incorporación de actividades no gubernamentales complementa los servicios gubernamentales presentados ante el público sin fisuras, de manera que, desde el punto de vista del consumidor, la integración con empresas privadas o de la sociedad civil puede, incluso, ser más relevante que vincular servicios del gobierno.

El esfuerzo de construcción del gobierno virtual incrementa la necesidad de colaboración con el sector privado por las razones siguientes (OCDE, 2003a):

1. Cuanto mayor es la incorporación de nuevas tecnologías de la información, mayor es el peligro de que la administración se vea demasiado involucrada en los temas relativos a las nuevas tecnologías y pierda la concentración en sus tareas propias, en particular la formulación de políticas.
2. La colaboración con el sector privado puede ser útil en el desarrollo de habilidades especializadas, como por ejemplo el desarrollo de software. En algunos casos se discute esta política, pues a menudo el conocimiento relevante está en manos de las entidades públicas y, en los hechos, se transfiere sin compensaciones a los proveedores privados de software. Es el caso, aparentemente, de algunos municipios. En la experiencia chilena, la autoridad

optó por desarrollar desde adentro los sistemas informáticos para la informatización del sistema de formulación y ejecución presupuestaria. Aunque se expresaban algunas críticas, en particular las dirigidas al aumento de personal que la realización del proyecto implicaba, se insistió en esa política por la capitalización en desarrollo de software que ello permitía y las posibilidades para su futura exportación a otros países.

3. *Joint ventures* con el sector privado pueden contribuir a reducir los riesgos involucrados en algunos proyectos de nuevas tecnologías en la medida en que efectivamente se comparten dichos riesgos.
4. La cooperación con el sector privado puede permitir la entrega de servicios mediante infraestructura privada mejorando la eficiencia y capturando ciertas economías de escala.
5. La colaboración puede facilitar el conocimiento del sector público por parte del sector privado y mejorar con ello la capacidad para proveer soluciones tecnológicas específicas para el gobierno.

Un problema central es mejorar las modalidades contractuales. Cuando los servicios requieren el desarrollo de soluciones globales para la puesta en línea de los servicios, los mecanismos tradicionales de compras públicas o de contratación de servicios resultan a menudo insuficientes. Un caso típico es cuando la propia identificación de las soluciones requiere una fuerte participación de los proveedores tecnológicos. La opción de licitar una solución no resulta viable, pues ignora los esfuerzos colaborativos realizados en su identificación. A menudo, la colaboración en la primera fase de la licitación (preparación de los términos de referencia) inhabilita para la participación en la segunda, lo que puede generar fuertes pérdidas desde el punto de vista de la eficiencia y la oportunidad en el desarrollo de las soluciones. El desafío consiste, por consiguiente, en desarrollar nuevas modalidades contractuales sin afectar los requerimientos en materia de transparencia de las licitaciones. Esta última consideración es, por supuesto, de primordial importancia en el caso de muchos países de la región.

E-GOBIERNO Y NUEVAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA  
EN LA DISCUSIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Un segundo aspecto relevante en este contexto es el que se refiere a la potencialidad del gobierno electrónico de acercar el estado a los ciudadanos y de fomentar su participación en las decisiones públicas. Las TI en el contexto del e-gobierno aparecen como un instrumento poderoso para promover la participación ciudadana. Las aplicaciones de e-gobierno pueden proveer manuales y guías de todo tipo sobre materias que van desde la formación básica hasta el desarrollo de habilidades en nuevas tecnologías; desde la promoción de valores democráticos hasta el desarrollo de habilidades para el trabajo en red y la organización efectiva para la deliberación y acción política. Dichas aplicaciones facilitan el trabajo en red y el establecimiento de dominios de intereses compartidos (Naciones Unidas, 2003).

De manera creciente, la experiencia internacional releva la importancia de orientar las decisiones de política pública, en particular, lo relativo a la creación del e-gobierno de acuerdo con la creación de valor público, esto es, el valor creado por el gobierno a través de la provisión de servicios, el establecimiento de normas y regulaciones y otras acciones. La noción de valor público está enraizado en las preferencias de la gente; esto es, la convicción de que sólo el público puede determinar lo que realmente es valioso para sus miembros. En ese sentido, el e-gobierno se justifica en la medida en la que amplía la capacidad de la administración pública para generar valor público (Naciones Unidas, 2003).

La construcción de la política pública es un proceso de dos etapas. Involucra consultas y toma de decisiones. La e-participación se interpreta a menudo como mecanismos variados de extensión de consultas y preparación de los ciudadanos para una votación bien informada. No obstante, es posible una perspectiva más ambiciosa, en el sentido de extender la participación ciudadana directa a la toma de decisiones en materias específicas sobre la base de consultas en línea, foros públicos y plebiscitos. Naturalmente, los problemas de representatividad no pueden dejarse de lado y obligan a establecer los límites de dicha participación en la toma de decisiones. Por ello, el desafío de renovar la gobernanza radica en involucrar más directamente a los ciudadanos en las instancias de debate de tal manera que aumen-

ten su influencia sin comprometer la democracia representativa. El gobierno debe ver, en ese sentido, las consultas como una discusión en la que el gobierno es tanto participante como facilitador. Los funcionarios electos tienen un papel crítico en esos procesos como facilitadores de las discusiones y debates públicos y para ayudar a los ciudadanos a considerar los *trade-offs* que implican las opciones complejas de política (Naciones Unidas, 2003). No obstante, para que haya efectos masivos en este campo, se requiere tiempo. Los grupos de la sociedad civil que más necesitan el acceso a los servicios públicos y que menos espacio tienen para opinar y participar carecen de acceso a Internet o a los equipos informáticos requeridos. Aunque existan políticas de acceso, traducidas en servicios comunitarios de Internet, o cibercafés que faciliten el acceso, siguen operando los obstáculos más complejos, como son los graves déficit educacionales.

Desde un punto de vista más instrumental, las TI pueden utilizarse para proveer información, consultar e involucrar a los ciudadanos en la formulación de políticas a través de una serie de mecanismos:

1. Llegar e involucrar a una audiencia más amplia para posibilitar una mayor participación.<sup>8</sup>
2. Proveer información relevante en formatos más accesibles y comprensibles a la audiencia objetivo para hacer posible una participación más informada.
3. Involucrarse con una audiencia más amplia, mediante un gran espectro de tecnologías de consulta y participación para tener en cuenta las diversas capacidades tecnológicas y comunicativas de los ciudadanos.
4. Facilitar el análisis de las contribuciones para apoyar a los hacedores de política y mejorar la elaboración de éstas.
5. Proveer retroalimentación adecuada y relevante a los ciudadanos para asegurar la apertura y transparencia de los procesos de formulación de política.
6. Monitorear y evaluar el proceso para asegurar un mejoramiento continuo (OCDE, 2003).

---

<sup>8</sup> Para un estudio a profundidad de cómo se debe definir o constituir el público que la entidad pública desea involucrar en el diálogo, de los problemas que plantea la representatividad y de cómo los foros deliberativos contribuyen a mejorar los procesos de inclusión y exclusión social, véase Barnes *et al.* (2003).

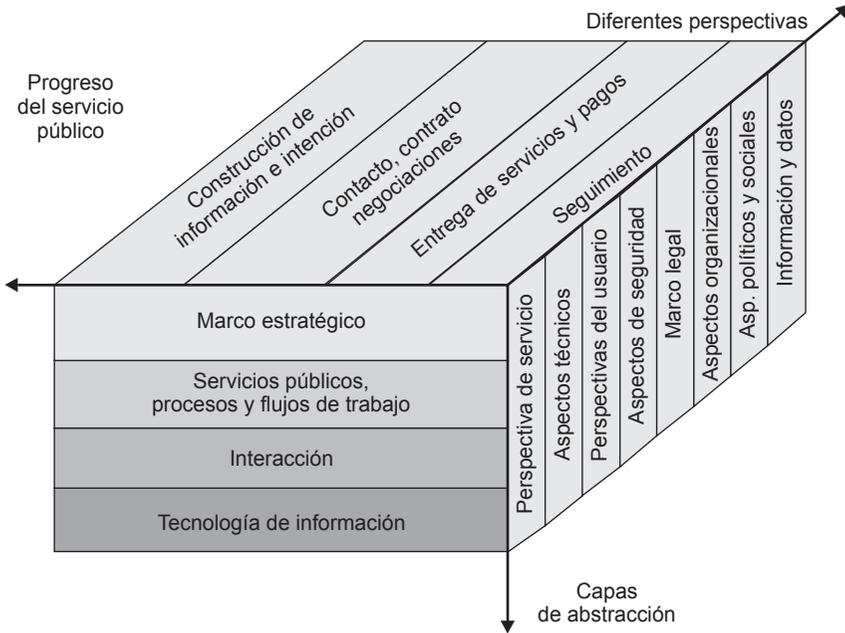
LOS PROBLEMAS ESTRATÉGICOS DE LA CONSTRUCCIÓN  
DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Sobre la base de lo desarrollado en las secciones anteriores, es posible delimitar ahora los objetivos y el alcance de los esfuerzos requeridos para avanzar en la construcción del gobierno electrónico. Como se sugiere en la primera sección, no es realista pensar que la construcción del e-gobierno constituya un proceso básicamente técnico, sino que requiere ser abordado de una manera comprensiva, en la que los procesos y las personas constituyan el centro de atención. Así un proceso tiene un objetivo específico y es desarrollado por una combinación de personas y artefactos (reglas formales, TI, artefactos físicos) que actúan sobre objetos específicos (materiales y abstractos). En un contexto organizacional amplio, también se consideran leyes y restricciones. Ciudadanos, empleados, gerentes y miembros de las empresas (todos los cuales participan en los procesos del sistema de e-gobierno) contribuyen con sus conocimientos y requerimientos específicos a desarrollar un sistema que corresponda a sus necesidades, y no uno donde las personas deban adaptarse al sistema técnico.

LA CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO:  
DOS PERSPECTIVAS CONCEPTUALES

En esta perspectiva se inscribe el enfoque holístico que se presenta en la figura 2. Así es como el problema de comprender los complejos servicios públicos se aborda desde un punto de vista multidimensional que distingue entre diversos niveles de abstracción (desde un nivel estratégico hasta uno técnico), de distintos aspectos (organizacional, jurídico, seguridad, modelación de procesos, acceso, servicios, flujo de trabajo) y las fases centrales del progreso del servicio público en línea (desde la fase informacional hasta la transaccional y de resolución, incluida la fase de atención posterior). Sobre esta base, María Wimmer desarrolla el esquema analítico de la manera siguiente (véase la figura 2).

FIGURA 2. UN MARCO HOLÍSTICO DE REFERENCIA PARA EL E-GOBIERNO



Fuente: Wimmer (2002).

En primer lugar, en el plano diagonal, concentra la atención en las cuatro fases por las que atraviesa la provisión electrónica de servicios.<sup>9</sup>

En segundo lugar distingue cuatro niveles de abstracción:

1. El marco estratégico, que dirige la atención a los requerimientos organizacionales básicos, tales como la estrategia, los papeles fundamentales, las decisiones estratégicas y las restricciones.
2. El nivel de los servicios públicos, los procesos y el flujo de trabajo, donde las estrategias y los papeles básicos adquieren contenidos o, dicho de otro modo, el nivel en que se especifican los servicios (desde el punto de vista del consumidor); los procesos (punto de vista de la autoridad pública) y los flujos de trabajo. Así, se definen los diferentes papeles y la colaboración

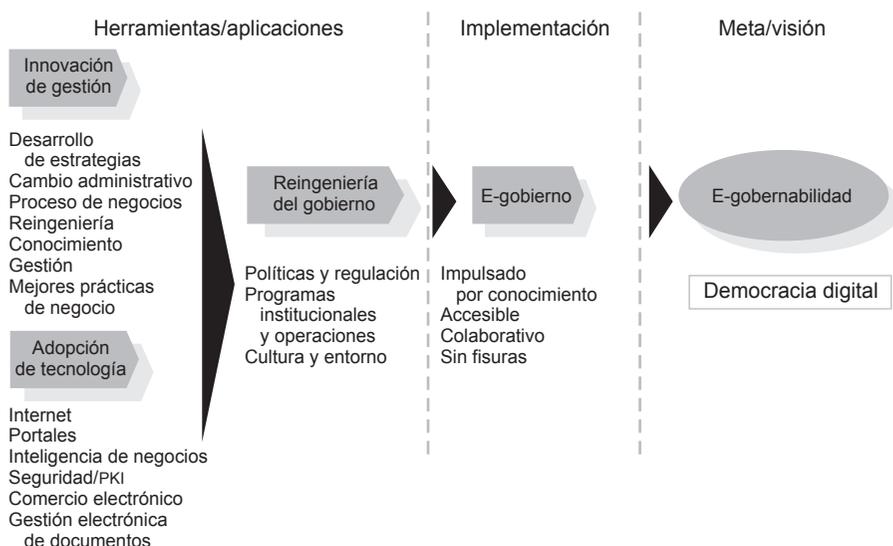
<sup>9</sup> Este aspecto lo analizaremos en detalle en la cuarta sección (p. 290).

- requerida, los pasos del proceso, la coordinación de los insumos, de los productos intermedios y de los productos (*outputs*) y la adaptación del servicio público al marco legal.
3. El nivel de interacción, donde la atención se concentra en el desempeño del servicio, es decir, la integración de los modelos de servicio, los procesos, el involucramiento de los especialistas en tecnologías de la información y los datos y objetos de información que pertenecen a los servicios públicos. De esta manera, se investigan la interacción y los flujos de información y las interfaces entre diferentes conceptos, a saber, personas, datos e información, procesos y fundamentos legales.
  4. El nivel de tecnologías de la información, que se refiere a la implementación técnica de los componentes del proyecto, formatos estándares de intercambio de información, la comunicación, la infraestructura de transacción y transporte con sus interfaces.

Por último, en tercer lugar y a fin de identificar los requerimientos para el desarrollo del proyecto, en el plano vertical entre los distintos puntos de vista involucrados se distinguen: la perspectiva del servicio (focalizada en el servicio público, los procesos, la funcionalidad requerida, el flujo de servicio y el flujo de trabajo); el punto de vista técnico, concentrado en la implementación técnica del sistema; la perspectiva de los usuarios, que incluye a los ciudadanos, el sector privado y los funcionarios de la AP; los aspectos de seguridad; los legales; los organizacionales, tales como la fragmentación estructural de la AP y la división de dominios de competencia y de responsabilidad; los sociopolíticos, y la perspectiva respecto de los datos y la información.

Una perspectiva ligeramente diferente pero complementaria se muestra en la figura 3. El análisis distingue, en primer lugar, entre los instrumentos disponibles, el proceso de implementación y la visión, y las metas. Del mismo modo, entre las herramientas y aplicaciones se distinguen tres tipos diferentes que plantean problemas diversos a la estrategia de construcción del gobierno electrónico. Cabe destacar, en primer lugar, lo que se refiere a las herramientas de “integración tecnológica”, que aluden a las aplicaciones informáticas y de telecomunicaciones que posibilitan la

FIGURA 3. UN ENFOQUE ANALÍTICO DEL E-GOBIERNO



Fuente: Prima Braga (2003).

puesta en línea de los servicios electrónicos y la administración interna de las entidades. En este nivel, se encuentran las decisiones tecnológicas respecto de la utilización de tecnologías abiertas, los problemas de interoperabilidad, las decisiones en materia de renovación de infraestructura y la determinación de estándares. En un segundo nivel, asociado estrechamente con el descrito, se encuentran las herramientas que permiten la innovación en la gestión pública. En este ámbito, los problemas tienen que ver con la introducción de tecnologías de gestión montadas sobre las TIC y que hacen necesaria la reformulación de los procesos, los procedimientos y las divisiones en el interior de las agencias, e implican procesos de reestructuración masiva de personal. Aparecen aquí los problemas vinculados con el conjunto de los funcionarios públicos, así como el imperativo de incorporarlos, desde el principio, al proceso de innovación organizacional. El desafío principal, en este ámbito, radica en la generación de las condiciones para el pleno aprovechamiento de las TIC.

## LA CONSTRUCCIÓN DEL E-GOBIERNO EN LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL

Las dificultades para lograr un aprovechamiento satisfactorio de las potencialidades tecnológicas quedan en evidencia en una reciente evaluación del caso inglés. En efecto, se sostiene que la retórica del gobierno de la era de la información ha superado con creces sus logros efectivos. En ese sentido ocurre que, en el caso del gobierno británico, la fuerte inversión en equipos informáticos opera más como una tecnología de producción para automatizar el procesamiento de datos en la trastienda de la administración y no como tecnología de la información para generar, por ejemplo, nuevos tipos de información para los hacedores de política o para establecer nuevas formas de comunicación más interactivas y flexibles con los ciudadanos y usuarios. El mismo estudio sigue sosteniendo que, a finales del siglo xx, la mayor parte de la información capturada del público seguía siendo en papel y sólo pocos servicios permitían transacciones en Internet (Bellamy, 2002). Finalmente, las herramientas para la reingeniería gubernamental aluden a los prerrequisitos que crean las condiciones “ambientales” necesarias para que tengan lugar los dos tipos de iniciativas descritas anteriormente. Sólo en la medida en la que se avance en la utilización efectiva de estos tres tipos de herramientas y se generen los procesos correspondientes, habrá también progresos en la construcción del e-gobierno.

Ya se decía en las secciones anteriores que la construcción del gobierno electrónico implicaba cambios sustanciales en los procesos y organizaciones del sector público. En tal sentido, un aspecto fundamental de la dirección general del esfuerzo es determinar las modalidades organizativas a las que se deben traducir los requerimientos de coordinación de las actividades más directamente relacionadas con la construcción del gobierno electrónico con otros aspectos de la modernización y la reforma del estado. Mientras que en el caso de Estados Unidos, en las sucesivas administraciones se ha optado por incluir la dirección general en el contexto del esfuerzo global de modernización, en Gran Bretaña, la estrategia en línea del Reino Unido es supervisada por los e-ministros y el e-Envoy, que informa directamente al primer ministro. En el caso de México, las tareas relativas al gobierno electrónico se incluyeron en el gobierno de Fox en el contexto de un esfuerzo más general de

modernización del estado dirigido desde la Oficina de Innovación Gubernamental de la Presidencia de la República.

Por otra parte, las características de la cultura política del país y las estructuras administrativas condicionan los arreglos institucionales que dan cuerpo a las acciones dirigidas a la puesta en línea del gobierno. Dos modalidades se distinguen en el ámbito internacional; una primera, centralizada, en la que una instancia cercana a la autoridad máxima asume el liderazgo en la materia, opera sobre la base de un comité de ministros de alto poder y genera directivas obligatorias para el resto de los ministerios. Una segunda, descentralizada, caracterizada principalmente por la existencia de una visión compartida, por la radicación de la responsabilidad del tema en una secretaría y por coordinaciones específicas en torno a los proyectos estratégicos y que radica en las dependencias las decisiones principales. El desafío central es encontrar un equilibrio entre la necesidad de mejorar la coordinación y los enfoques compartidos, por una parte, y la promoción de la flexibilidad, la innovación y la responsabilidad individual, por la otra (OCDE, 2003).<sup>10</sup>

En el caso de Chile, se han instalado dos centros de coordinación:

1. El Ministerio de Hacienda, que concentra su atención en la puesta en línea del sistema presupuestario y, por esa vía, sirve de catalizador para la incorporación de nuevas tecnologías de la información en las otras entidades públicas. Ejerce, además, una influencia similar en virtud de su función coordinadora de la evaluación del desempeño y de programas y de su papel en la modernización del servicio civil.
2. Por otro lado, la Secretaría General de la Presidencia, ministerio muy cercano al presidente de la república, la cual asume las tareas de coordinación intersecretarial y la modernización del estado, coordina el esfuerzo general,

---

<sup>10</sup> Una dimensión relevante, en particular para los arreglos institucionales más descentralizados, es la que se refiere a la disponibilidad de los instrumentos necesarios para dar a la entidad responsable la capacidad de inducir a las diferentes agencias a colaborar con las iniciativas. Ésta es la razón por la que, probablemente, varios países han delegado esta responsabilidad en los ministerios de finanzas, los cuales por su papel en materia presupuestaria disponen de un convincente instrumento para impulsar las políticas. No obstante, esta opción presenta algunos problemas: puede fortalecer aún más la posición relativa del ministerio de finanzas dentro del gabinete y, desde el punto de vista sustantivo, puede centrar el esfuerzo en la reducción de costos en el corto plazo e imponer una visión eminentemente presupuestaria en la formulación de las políticas.

emite las directivas globales en materia de gobierno electrónico y promueve los proyectos transversales.<sup>11</sup>

Aunque ambas entidades han tenido algunos roces, el activo involucramiento de estas instituciones ha resultado útil para generar e impulsar diversas iniciativas.

Una adecuada resolución de estos aspectos implica definir los papeles de las entidades coordinadoras y los papeles de las otras secretarías y entidades. Aunque la determinación del papel que les cabe cumplir a las secretarías centrales depende, en primer lugar, del predominio de un enfoque centralizado o uno descentralizado, parece claro que, en cualquier caso, el impulso de la discusión para lograr una visión común es tarea fundamental de las instancias centrales. Del mismo modo, es imprescindible que las instancias de coordinación tomen bajo su responsabilidad el impulso de los proyectos transversales y la creación de las condiciones jurídicas regulatorias requeridas para el despliegue del e-gobierno. Otro tema importante es el que se refiere a las modalidades de participación de las secretarías y entidades cruciales en la definición de la política y en el lanzamiento de las iniciativas.

Un elemento, que en el caso inglés es de crucial importancia, es el que se refiere a la incorporación del sector privado en la dirección del esfuerzo. Como señala Bellamy (2002), ello deriva del reconocimiento del importante papel que desempeñan las empresas proveedoras de hardware y software, de gestión de equipos, los proveedores de servicios de información y las autoridades certificadoras como los bancos.<sup>12</sup> En otras palabras, frente a la necesidad de definir una política y liderazgo claros, y para navegar a través de un sistema de organizaciones gubernamentales complejo, fragmentado y de intereses privados, el gobierno británico recurre a la estrategia clásica de incorporar actores clave. Lo que llama particularmente la atención es que esta incorporación se intenta no sólo de manera vertical con los intereses privados y de otros niveles de gobierno, sino, además, de manera horizontal

---

<sup>11</sup> Sobre este tema volveremos más adelante.

<sup>12</sup> Entre estos foros que buscan influir en la política del e-gobierno destacan la Alianza para el Negocio Electrónico; la Alianza para la Edad de la Información, donde participan altos funcionarios de diversos ministerios y 30 representantes de empresas de la edad digital; el UKgovTalk Group, grupo auspiciado por la Oficina del Gabinete que comprende departamentos encargados de la política de la era informática y consorcios industriales que definen los estándares que serán aplicados a lo largo del gobierno (Bellamy, 2002).

a través de las fronteras departamentales y los sectores. Todo ello deja en evidencia la complejidad política de la construcción del e-gobierno (Bellamy, 2002).

Un aspecto central de la estrategia de construcción del gobierno electrónico es definir las modalidades de coordinación que se utilizarán para impulsar las grandes tareas comunes. Los proyectos transversales, junto con la transformación de los procesos específicos de alcance global en el estado, operan como catalizadores de la construcción del gobierno electrónico en las secretarías y entidades. En consecuencia, un aspecto determinante del éxito de la construcción del gobierno digital es la manera como se encaran dichos proyectos.

Un proyecto transversal de primera importancia es la puesta en línea de la operación del sistema presupuestario y su articulación con los sistemas de compras y pagos, manejo de personal y transferencias. Su informatización hace posible el seguimiento en tiempo real de la ejecución del presupuesto en cada entidad pública y del estado en su conjunto. Al centralizar las decisiones fundamentales, se genera una suerte de coordinación obligada que se puede extender con facilidad a ámbitos más amplios que la simple gestión del presupuesto. También se trata de un tema crucial, desde el punto de vista del esfuerzo, por transparentar el gasto público mejorando las condiciones del escrutinio público. La puesta en línea de la formulación del presupuesto, de su discusión y, particularmente, de su ejecución, facilita la supervisión parlamentaria y la discusión política respecto de las decisiones globales del gasto.<sup>13</sup>

Un segundo proyecto transversal de gran importancia es la instalación y el uso del documento y la firma electrónica. Es frecuente el reclamo de parte de los encargados del gobierno electrónico en las diferentes instituciones de que se dificulta el avance, pese a que existan soluciones tecnológicas adecuadas, porque no se dan las condiciones jurídicas y regulatorias necesarias. Uno de los problemas más impor-

---

<sup>13</sup> Un tema relacionado pero distinto es el que se refiere a la generación de mecanismos de presupuestación que den cuenta de los fuertes requerimientos de inversión en una primera etapa que plantea la construcción del gobierno electrónico. Resultan explicables las preocupaciones de los ministerios de finanzas, ya que, en muchos casos, el derroche en este campo, tanto en el sector público como en el privado, ha sido muy grande. En tal sentido, parece recomendable generar fondos de financiamientos concursables, de tal manera que se asegure el flujo de recursos hacia proyectos que demuestren sus beneficios. Los fondos constituyen también un mecanismo importante para coordinar los esfuerzos cuando, por ejemplo, se ofrece financiamiento para el desarrollo de proyectos que interesan a la conducción central del gobierno electrónico.

tantes se refiere al uso de la firma y el documento electrónico. Desde el punto de vista tecnológico, es un problema resuelto satisfactoriamente,<sup>14</sup> pero las normas vigentes exigen que, aun cuando algunos procesos se desarrollen de manera totalmente informatizada, al final sea necesario llegar con formatos en papel. Además de los costos que ello implica, este requerimiento hace perder parte importante de los ahorros en términos de tiempo que logra la puesta en línea de los procesos. Este tema es, además, muy importante desde el punto de vista de la construcción del país digital. Es difícil medir el impacto que tendría sobre la digitalización de las empresas si las distintas instancias gubernamentales exigieran el uso del documento electrónico en sus operaciones.

La introducción del documento electrónico es una iniciativa compleja desde el punto de vista jurídico, pero en la experiencia internacional se han encontrado modalidades que simplifican significativamente el proceso. Se trata de un proceso que debe involucrar a diversos grupos y entidades comprometidas con los mecanismos tradicionales de certificación de la validez documental. Entre ellos, destacan los notarios. Implica también coadyuvar en el desarrollo de una nueva industria, la de la certificación, y resolver los temas internacionales involucrados. Desde el punto de vista de la responsabilidad, es claro el papel de los organismos coordinadores, a los cuales, sin embargo, se debe sumar el ministerio de justicia o su equivalente.

Sin embargo, la introducción del documento electrónico constituye también uno de los proyectos transversales cruciales. En efecto, la necesidad de contar con un sistema de identificación y validación seguro y compatible a lo largo de la administración pública es central para la suerte del gobierno digital. Se trata, además, de una iniciativa que se debe impulsar de manera coordinada con los sectores privados interesados, pues va a ser igualmente relevante para muchas de las transacciones del estado con el sector privado. Desde el punto de vista tecnológico, debe ser un sistema abierto que garantice la posibilidad de una incorporación permanente de los nuevos avances tecnológicos en la materia.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Para una descripción global de la solución más común, véase Rivera (2003).

<sup>15</sup> A su vez, la Secretaría de la Función Pública (luego “de la Gestión Pública”) y Modernización del Estado –ámbito donde se encuentra la Oficina Nacional de Tecnología Informática (ONTI)– se debió hacer cargo de la generación de estándares tecnológicos para la APN, el desarrollo de la firma digital y mecanismos de seguridad informática, pero sin capacidad de desarrollo de esas innovaciones en la APN. Asimismo, cambió el contenido del

Junto a los indicados, es importante el tratamiento transversal de los siguientes temas de manera que se puedan reducir costos y fortalecer la interoperabilidad (Kaufman, 2003):

1. Disponibilidad de sistemas informáticos de aplicación tales como: factura electrónica, seguimiento de expedientes, gestión de recursos humanos, control de ingresos y egresos, monitoreo de gestión, patrimonio y capacitación.
2. Utilización de estándares en la especificación de bienes y servicios.
3. Definición de lineamientos básicos para el desarrollo de los portales gubernamentales.
4. Técnicas para la mejora de interoperabilidad: definición de estándares, definición de esquemas de metadatos. Elaboración de un cuadro único de organismos y desarrollo e implementación de un sistema de actualización (elemento básico para la interoperabilidad entre los sistemas).
5. Mejora y optimización de la conectividad entre organismos y del uso de Internet, de mecanismos de seguridad y de adquisiciones de tecnologías.
6. Recopilación de temas críticos para la generación de capacitación específica.
7. Estructura: tipo de funciones de áreas de tecnología informática.

Un tema muy importante es el que se relaciona con las normas de manejo de datos. Una serie de instituciones tiene prerrogativas y obligaciones respecto de la recolección de datos que deben ser modificados para que se puedan compartir los datos, lo que haría viable lo que hemos denominado la agencia virtual, base de un gobierno electrónico centrado en el ciudadano. El gobierno electrónico constituye una gran oportunidad para mejorar la calidad de los servicios y, por esa vía, la calidad de vida de los ciudadanos. No obstante, los requerimientos en materia de uso de las bases de datos con información privada son significativos y, en consecuencia, pueden representar una inmensa amenaza para la privacidad de las personas. En ese sentido, es crucial generar los instrumentos jurídicos necesarios para lograr un equilibrio entre estos dos objetivos.

portal del Estado: [www.gobiernoelectronico.ar](http://www.gobiernoelectronico.ar) (un portal carente de los elementos básicos que caracterizan a la mayoría de los portales gubernamentales); y, a caballo de una política cargada de mensajes sobre la transparencia, se creó "Cristal" (Kaufman, 2003).

En torno al concepto de *one stop government*, se ha discutido otro aspecto de coordinación importante para presentar una sola entrada a los servicios gubernamentales. El concepto está orientado por el objetivo de que los servicios públicos estén más centrados en los ciudadanos y usuarios. Se trata de gestionar la información de una manera flexible para liberar la entrega de servicios de las restricciones impuestas por las organizacionales internas. Esto implica que el mostrador (*front office*) se diseña de una manera en la que se facilita más la satisfacción de las necesidades del usuario, lo que supone una mayor preocupación por analizar los patrones de demanda y uso para que el proceso de entrega de servicios se concentre en una serie de grupos de producto. Se requiere, por tanto, reorientar las entidades públicas de una organización por funciones a una organización por grupos de “clientes” (Bellamy, 2002). Para Wimmer, el *one stop government* hace necesario que las autoridades estén interconectadas entre sí y que el usuario pueda tener acceso a los servicios públicos en un solo punto, aun cuando estén provistos por diferentes instituciones públicas o proveedores privados. Exige, además, que el usuario tenga acceso a servicios bien estructurados que dispongan de guías de fácil comprensión y satisfagan sus necesidades y perspectivas sin que sea preciso conocer la fragmentación funcional del sector público. El usuario ya no necesita hablar con cada funcionario involucrado en el trámite o servicio, ni necesita saber la competencia de un funcionario local respecto de su problema específico. Al usuario le interesa la prestación de un servicio por parte de la administración como un todo y no los procedimientos parciales que constituyen un trámite o servicio particular desde el punto de vista del gobierno.

La promesa del estado virtual resulta sin duda atractiva y explica la gran atención que le han prestado los gobiernos, las empresas y el público en general. Helen Margetts y Patrick Dunleavy, en su publicación *Cultural Barriers to e-Government* (2002), han abordado un aspecto específico pero de gran importancia: el tema de los obstáculos culturales a la construcción del e-government. Los autores desarrollan dos perspectivas para analizar el problema de las barreras culturales: las barreras del lado de la oferta y las que provienen del lado de la demanda.

Las barreras culturales del lado de la oferta pueden deberse a diferentes circunstancias. La incorporación de tecnologías a la gestión pública no empezó con las

NTIC, sino que presenta una larga historia, la cual, en la mayoría de los casos, no ha estado exenta de malas experiencias. Altas inversiones que no han podido ser utilizadas plenamente y adquisición de equipos que no fueron utilizados son algunas experiencias típicas en la administración pública en los diferentes países del mundo.

En este mismo ámbito, los temores habituales que generan las NTIC llevan a los directivos de las instituciones a dejar el tratamiento de los temas relacionados con la puesta en línea en manos de los equipos técnicos o bajo la responsabilidad de empresas externas que suelen operar de acuerdo con sus intereses comerciales, perjudicando el esfuerzo modernizador. A veces se señala que no vale la pena asumir los esfuerzos que implica la construcción del gobierno electrónico y ofrecen argumentos razonables: los beneficiarios potenciales no tienen acceso a Internet o no es posible saber qué es lo que dichos beneficiarios quieren realmente. Así, en lugar de desarrollar iniciativas para facilitar el acceso o establecer mecanismos de consulta respecto de las necesidades de los usuarios, se prefiere ignorar las oportunidades. Actitudes conservadoras, como la de adecuar los recursos a las tareas estrechamente definidas sin explorar opciones que, a la larga, pueden implicar un mejoramiento en la eficiencia y efectividad de las tareas institucionales, pueden constituir un obstáculo igual de importante para la introducción del gobierno electrónico. La erosión de las estructuras jerárquicas que posibilitan las NTIC también puede predisponer a las autoridades dentro de los servicios en contra de su introducción. Las NTIC favorecen una relación estrecha con la ciudadanía, permiten una información en línea y hacen posible sistemas permanentes de consulta. No obstante, la cultura autoritaria que caracteriza a muchas organizaciones públicas lleva a que se tienda a rehuir dichas oportunidades. Finalmente, por el lado de la oferta, cabe destacar los problemas que surgen de lo que los autores denominan la rivalidad de canales. En efecto, quienes vienen participando en la prestación de servicios pueden temer su desplazamiento cuando se impongan las nuevas modalidades. En el caso de Chile, son conocidos los temores que en ciertos ámbitos ha generado la modernización del Servicio de Impuestos Internos y de Aduanas, entre otros.

Por el lado de los usuarios potenciales, el sector de la demanda, aparecen también importantes obstáculos. Destacan los que provienen de la brecha digital, las dificultades de las interacciones no cotidianas y el predominio de expectativas

poco favorables respecto del estado. Sobre esta base, los autores proponen líneas de trabajo que permiten superar estas barreras, pero sobre todo mecanismos para abordarlas.

## LA EVALUACIÓN DEL AVANCE EN LA CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

### LA IMPORTANCIA Y LOS REQUERIMIENTOS DE LA EVALUACIÓN

Como en todas las políticas públicas, el éxito de los esfuerzos por la construcción del gobierno electrónico se asocia a la generación de mecanismos eficientes de seguimiento y evaluación. Aunque las razones que hacen necesaria la evaluación son evidentes, conviene destacar las siguientes: *i)* determinar los beneficios del uso de las distintas alternativas disponibles de tal manera que se pueda evaluar la efectividad de las distintas proposiciones en el logro de los objetivos, y *ii)* en el debate presupuestario, la evaluación es indispensable para justificar nuevas inversiones y nuevos proyectos y determinar los impactos.

Entre las principales recomendaciones que realiza la OCDE en lo relativo a la construcción del gobierno electrónico, destacan las siguientes:

1. Se debe disponer, desde el principio, de un marco analítico para la evaluación de los proyectos. El proceso que se quiere mejorar o reemplazar debe estar claramente definido. Se deben identificar también los costos totales del proyecto, incluidos los costos de gestión asociados con los cambios organizacionales. También debe estar claramente definido lo que constituye el éxito del proyecto, lo que incluye su relación con la obtención de objetivos organizativos más amplios.
2. Para que la evaluación sea útil, sus resultados deben estar disponibles oportunamente, lo que exige asegurar un balance entre la evaluación rigurosa, por una parte, y las realidades prácticas, por la otra.
3. Es recomendable basar las evaluaciones en mezclas de indicadores cuantitativos y cualitativos.

4. Resulta conveniente asegurar evaluaciones sin sesgos y, en la medida de lo posible, realizarlo por instancias independientes. Aunque esta recomendación presenta ventajas por su carácter externo, no es suficiente. Se requieren también evaluaciones en el curso del desarrollo de los proyectos, para lo cual se precisa un mecanismo simple, pero que dé señales tempranas de retrasos y errores y permita un seguimiento en línea de los progresos.

En este sentido, otro elemento también de gran importancia es la elaboración de un sistema de monitoreo que permita determinar el avance del proceso de construcción del e-gobierno. Se requiere disponer de un sistema de alertas tempranas que puedan identificar ámbitos en los cuales los avances no están teniendo lugar a la velocidad esperada. El establecimiento del gobierno digital requiere un avance relativamente homogéneo. Sólo de esa manera es posible explotar las potencialidades de la incorporación de las TIC a la gestión gubernamental. Por muy positivos que puedan ser los avances de entidades individuales, la alta dependencia de los procesos gubernamentales entre sí hace que, en un determinado punto, las entidades pioneras no puedan seguir avanzando. Existen, además, numerosos problemas que las entidades intentan resolver por sus propios medios. La existencia de un sistema de monitoreo permite identificar aquellas dificultades comunes que requieren un mecanismo de resolución global. Por otra parte, la propia naturaleza innovadora de la construcción del gobierno electrónico tiene como consecuencia el desarrollo, en las entidades, de múltiples iniciativas, y puede resultar importante que éstas sean adoptadas por el resto de las instituciones.

En el debate internacional se han presentado numerosas metodologías de evaluación. Un primer grupo pone énfasis en la evaluación del grado de avance de los portales. Un segundo grupo de metodologías centra su atención en la evaluación del conjunto de procesos que constituye el esfuerzo de construcción del gobierno electrónico. A continuación analizamos cada uno de los grupos de metodologías por separado.

## METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN DE PORTALES

Respecto del primer grupo, el énfasis en los sitios web refleja una dimensión correcta, ya que, al constituir estos sitios, las interfaces entre los ciudadanos y los servicios públicos, la existencia de un gobierno electrónico se traduce, efectivamente, en la existencia de dichos sitios. No obstante, no cualquier sitio web denota la construcción efectiva de un gobierno en red ni refleja necesariamente las transformaciones del estado que hacen posible un gobierno electrónico.

Una primera perspectiva es la del *World Public Sector Report* (Naciones Unidas, 2003), que hace énfasis en el concepto de presencia, el cual alude a la manera como los usuarios pueden operar en el sitio. En su primera etapa, sólo es posible tener acceso a una información limitada y estática; en la segunda, el usuario puede buscar documentos y dispone de mecanismos de ayuda y un mapa del sitio; en la tercera, existen facilidades para transferir documentos y los usuarios se pueden poner en contacto con los funcionarios públicos; en la cuarta etapa, los usuarios pueden realizar transacciones en línea de diversa naturaleza. Por último, en la quinta etapa se alude a la posibilidad de que los usuarios puedan participar con su opinión en la discusión sobre la política pública. Se trata de una perspectiva que sugiere que la puesta en línea del gobierno puede basarse en iniciativas orientadas sólo a la interfaz con los ciudadanos, al *front office* y que, en definitiva, no afectan a la organización interna de las entidades públicas. La prestación de servicios electrónicos constituye, a lo más, un nuevo canal que no afecta las modalidades principales con que se venían prestando los servicios.

Una segunda perspectiva corresponde al estudio que anualmente realiza la empresa Accenture sobre el grado de desarrollo del e-gobierno. Su énfasis radica en el involucramiento del cliente —concepto que prefiere al de ciudadano— y en la capacidad del servicio en línea de agregar valor respecto de las formas tradicionales de prestación del servicio. En consecuencia, la perspectiva introduce la necesidad de discriminar entre los sitios web que quizás no constituyen más que un “adorno” y aquellos que mejoran efectivamente el acceso a los servicios. Este enfoque subraya, además, una perspectiva supraservicios, esto es, la manera como se va estructurando la presencia gubernamental en la red como fenómeno promovido por las ins-

tancias centrales del gobierno. En la primera etapa, destaca el hecho de que existen algunos servicios en línea provistos por entidades pioneras; la segunda presenta como principal característica que existe un plan central de construcción del gobierno electrónico, un marco legislativo y algunos portales con capacidades transaccionales, así como un efecto de demostración desde las agencias pioneras a otras entidades. La tercera etapa se caracteriza por la explosión del número de portales sin pretensiones de calidad, el establecimiento de capacidades transaccionales complejas, la colaboración interagencias y una fuerte preocupación por organizar la presencia en línea a partir de las necesidades de los usuarios. En la cuarta etapa, llama la atención el concepto de portales transaccionales más intencionados, en el sentido de concentrar la atención en la puesta en línea de servicios que agregan más valor y que permiten “hacer más con menos”. Aunque de manera poco desarrollada, se destaca la importancia de la colaboración interagencias y la de la dirección central del esfuerzo. Finalmente, la quinta etapa destaca que la idea rectora del esfuerzo debe ser la de mejorar los servicios al cliente y, más importante aún, trabajar en dirección a que los usuarios puedan utilizar los servicios en línea. No obstante, lo más significativo del enfoque es que introduce en la quinta etapa la idea de “transformación del servicio”, con lo que se rompe con un enfoque centrado en los sitios web e introduce los temas de fondo que plantea la construcción del gobierno electrónico y que lo unen con el tema tradicional de la reforma y modernización del estado y la gestión pública: la idea de que el e-gobierno es parte de una transformación global de los servicios públicos.

El enfoque de la OCDE en su libro *The e-Government Imperative* (2003a) no sólo reconoce la relación entre gobierno electrónico y reforma del estado, sino que transforma radicalmente la manera de evaluar los sitios web, al relacionar su evolución, desde un principio, con las transformaciones internas del estado y la administración pública. La radicalidad del cambio de enfoque queda en evidencia desde el principio del texto, cuando señala que el “e-gobierno es más acerca del gobierno que del ‘e’” (OCDE, 2003a, 11). Sobre esta base, la OCDE identifica cuatro etapas. La primera es en la que el sitio web entrega información y se caracteriza por no involucrar inversiones en reingeniería de procesos, pues no es más que la publicación de información disponible. La segunda etapa se caracteriza de una manera muy si-

milar a como lo hace el *World Public Sector Report*; no obstante, se pone énfasis en que se requieren inversiones adicionales para que la entidad opere con los ciudadanos. La tercera etapa, transaccional, alude a que su existencia exige a las agencias gubernamentales capacidad de respuesta en tiempo real, lo que implica avances significativos en los cambios en la trastienda y el inicio de una colaboración sistemática entre las entidades públicas para posibilitar una entrega sin fisuras de servicios. Finalmente, la cuarta y última etapa identificada por la OCDE destaca la importancia de que las entidades públicas estén facultadas por la ley o por los usuarios a compartir las bases de datos y la información necesaria para prestar servicios de una manera que rompa con las fronteras tradicionales entre instituciones.

Se había desarrollado un enfoque similar al de la OCDE en los marcos del esfuerzo por estructurar el llamado *one stop government*, realizado en varios países europeos y el cual sintetiza María Wimmer. El enfoque ya revela en su título que no se trata de observar la evolución de los sitios, sino las etapas que sigue la construcción de los servicios electrónicos. Mientras que la primera etapa no difiere de las caracterizaciones realizadas por los otros estudios, la segunda etapa, “Contacto, negociaciones, contrato”, se caracteriza por que el usuario activa un proceso administrativo; desde el mostrador se pasa a la trastienda. La tercera etapa se caracteriza por que se requiere un esfuerzo más complicado de abordar procesos, algunos de tipo rutinario y, en consecuencia, más fáciles de poner en línea, y otros, cuya prestación electrónica requiere facilitar la toma de decisiones y la negociación. La caracterización de la cuarta etapa destaca, según la perspectiva de Wimmer, los aspectos de seguimiento y los cambios en los procesos internos que demanda una relación sostenida con los usuarios a través de Internet.

#### MÁS ALLÁ DE LOS PORTALES: METODOLOGÍAS DE EVALUACIÓN DEL AVANCE EN LA CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Como hemos señalado, para evaluar el grado y la calidad del avance en la construcción del gobierno electrónico, no basta el análisis de los sitios web. Es necesario ampliar significativamente el enfoque analítico e intentar dar cuenta de los procesos complejos que implica su construcción. Un desafío importante es la delimita-

ción del esfuerzo que específicamente involucra el desarrollo del gobierno electrónico y la manera como se relaciona con los otros procesos de modernización del estado. Algunos de los enfoques que se analizan dejan en evidencia un énfasis excesivo en los aspectos tecnológicos. En este contexto, un primer aspecto que debe dejar en claro el esfuerzo de evaluación es si en la administración central existe una visión clara respecto de los alcances del gobierno electrónico, el cual implica un esfuerzo sustancial de transformar los procesos sustantivos de la organización.

A continuación, se analizan y comparan cuatro metodologías utilizadas para medir los avances del e-gobierno. Las hemos revisado de acuerdo con cuatro criterios: *i)* objetivo básico de la metodología; *ii)* definición básica del índice; *iii)* módulos fundamentales, y *iv)* metodologías e indicadores.

Un primer enfoque es el de Accenture. Su preocupación es describir las tendencias globales que muestra el estudio de los sitios web de la administración pública central en los países más avanzados en materia de gobierno electrónico, y ésta constituye su principal fortaleza y debilidad. Su énfasis radica en el involucramiento del cliente y en la capacidad del servicio en línea de agregar valor a las maneras tradicionales de prestación del servicio. En relación con lo primero, el enfoque propone cuatro etapas de acción para potenciar la capacidad de los servicios en línea y agregar así valor para los usuarios: *i)* identificar los servicios correctos para los clientes correctos; *ii)* asegurar que los servicios focalizados se implementen de manera adecuada; *iii)* asegurar que los servicios se utilicen, y *iv)* medir el éxito con parámetros claros. En relación con la capacidad de la administración, Accenture insiste en la conveniencia de tratar a los ciudadanos como clientes y, con ese propósito, introduce Customer Relationship Management (Gestión de relaciones con clientes, CRM por sus siglas en inglés) y afirma que los principios de la CRM forman una base sana para el e-gobierno. Desde el punto de vista de la generación de indicadores para el seguimiento del e-gobierno, el aporte principal de este estudio se da en relación con la evaluación de los sitios web, cuestión que analizamos en la sección anterior. No obstante, puede resultar de interés evaluar si las entidades han incorporado programas de CRM y, en caso positivo, identificar ámbitos de utilización y eficiencia.

Un segundo enfoque es el que deriva de la propuesta del *World Public Report 2003* y tiene como objetivos principales: *i)* entregar una imagen comparativa de la

preparación de e-gobierno de los países del mundo; *ii*) entregar una aproximación del uso del e-gobierno como herramienta para la entrega de servicios al público; *iii*) proveer un juicio comparativo de la voluntad y habilidad del gobierno para involucrar al público en la e-participación, y *iv*) proveer una herramienta de mejores prácticas para monitorear el progreso de los países conforme se mueven hacia mayores niveles de entrega de servicios públicos digitales hacia el futuro. El informe de las Naciones Unidas constituye sin lugar a dudas un valioso aporte. Permite tener una visión mundial de lo que está ocurriendo en materia de preparación para el e-gobierno y de la preocupación gubernamental por fomentar la participación de la ciudadanía. Resulta también significativo que destaque la importancia de la infraestructura tecnológica para el desarrollo del e-gobierno y la necesidad de incorporar los indicadores correspondientes. Esto deja en evidencia que el avance del gobierno electrónico se puede ver obstaculizado por la existencia de una demanda reducida debida a una baja penetración telefónica o del acceso a Internet, por ejemplo. Las altas inversiones requeridas para alcanzar etapas transaccionales pueden resultar rentables, desde el punto de vista de un uso eficiente de los recursos públicos escasos, sólo en cuanto que la población atendida sea masiva. Además, la atención a los temas de infraestructura hace necesario incorporar indicadores respecto a que las normas regulatorias y de promoción de competencia faciliten el despliegue de las nuevas tecnologías y las comunicaciones. Algo similar se puede decir respecto de los indicadores referidos al capital humano. Es muy importante, además, la manera como, a lo largo del informe, se deja en evidencia la importancia que tiene todo este esfuerzo para avanzar en el desarrollo de los países.

Un aspecto especialmente valioso del enfoque es la preocupación por evaluar la extensión de la e-participación, la cual alude a la voluntad por parte del gobierno de usar TIC para proveer información de alta calidad y herramientas efectivas de comunicación con el propósito específico de empoderar a la gente para una participación capaz en consultas y tomas de decisión, tanto en su calidad de consumidores de servicios públicos como de ciudadanos. Se trata de un indicador que centra su atención en los aspectos cualitativos.

La principal limitación de este enfoque radica en que, al prestar atención sólo a los sitios web, no dilucida cuáles transformaciones están teniendo efectivamente

lugar en el interior de las entidades gubernamentales. Desde el punto de vista de las líneas matrices de la construcción del e-gobierno, puede ser mucho más importante analizar el grado de utilización de la firma y el documento electrónico; el grado de informatización y puesta en línea de la formulación y ejecución presupuestaria, el impulso de la factura electrónica; la informatización y puesta en línea de los sistemas de manejo de los recursos humanos. Del mismo modo, la mera observación de las posibilidades de servicios en línea que abre un sitio web no constituye un indicador suficiente del grado de utilización que hacen efectivamente de él los usuarios.

Nuestro estudio evalúa también el Networked Readiness Index (INSEAD-WB-WEF). Este índice busca comprender el impacto de las tecnologías de la información y comunicaciones y se define como el grado de preparación de la nación o comunidad para participar y beneficiarse del desarrollo de las tecnologías de la información y comunicaciones. El índice introduce tres subíndices compuestos que aluden a dimensiones cruciales para el desarrollo del gobierno electrónico: *i*) “contexto”, diseñado para medir el grado de adecuación del contexto de un país para el desarrollo y uso de las TIC; *ii*) “la preparación de una nación” mide la capacidad de los principales agentes de una economía (ciudadanos, negocios y gobiernos) para apalancar el potencial de las TIC, y *iii*) finalmente, el “uso”, es una medición del nivel del impacto que tienen las TIC en los individuos, firmas y gobierno, tales como cambios de comportamiento y formas de vida, así como cambios en otros factores económicos y no económicos. El primer subíndice alude a tres dimensiones principales: el mercado, el marco regulatorio y la infraestructura. Con el concepto de mercado busca evaluar si existen, en la sociedad de que se trate, los recursos humanos y la base empresarial requerida para el impulso del e-gobierno. Del mismo modo, plantea preguntas explícitas sobre la adecuación del contexto normativo para el desarrollo de la sociedad de la información. El concepto de infraestructura indaga en las condiciones básicas de acceso. El índice de preparación analiza cómo están los principales actores para encarar los desafíos. Aun cuando este índice no se focaliza en el gobierno y sólo es una dimensión de sus preocupaciones, los aspectos involucrados son relevantes para un sistema de seguimiento, inclusive cuando es probable que, en la mayor parte de los temas, un sistema de seguimiento del grado de avance del gobierno digital deba basarse en fuentes secundarias.

Los tres enfoques revisados proponen metodologías para comparar el grado de desarrollo del e-gobierno. Sin embargo, aun cuando en algunos casos se alude a los requerimientos que el gobierno electrónico plantea para la trastienda, su atención se concentra en la existencia de portales centrales y en las capacidades de los principales sitios web (capacidades informativas, transaccionales y de acceso y participación de los usuarios). Incluso cuando se trata de metodologías interesantes y que podrían ser utilizadas para la evaluación de los portales y el grado de desarrollo de los servicios electrónicos, metodológicamente no son suficientes para determinar el grado de avance del gobierno digital.

En efecto, se requiere una metodología que dé información respecto de los resultados de los esfuerzos, pero también de los procesos implicados, de manera que se pueda saber cómo van avanzando las distintas iniciativas que darán como resultado el e-gobierno. Una primera dificultad, en este ámbito, es que el sistema de seguimiento debe dar cuenta tanto de la manera como están accediendo los usuarios como de cuáles capacidades disponen los distintos portales en materia de trámites y servicios; pero, además, debe informar acerca de lo que está ocurriendo con los procesos internos, la infraestructura tecnológica y las condiciones normativas y regulatorias que hacen posible el desarrollo del e-gobierno. Una segunda dificultad es que, al ser necesario revisar lo que ocurre en el interior de las instituciones, corremos el peligro de perdernos en la gran maraña de cosas que están sucediendo. Por tanto, es crucial ser muy selectivos con los procesos que se quiera monitorear.

En este contexto, la propuesta de la OCDE (2003a, 2003b) resulta de gran interés para nuestro objetivo. Explícitamente, se propone superar los meros estudios estadísticos, pues da una visión superficial del e-gobierno y no tiene en cuenta las prioridades del país, la calidad del servicio, ni ninguno de los cambios en la trastienda que son decisivos para el e-gobierno. Más aún, busca identificar información que permita medir el grado de cooperación entre servicios y lo amigable de los servicios electrónicos con los usuarios. Más específicamente, la perspectiva pretende mirar hacia delante y considerar la visión de largo plazo al abordar las siguientes preguntas: ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos? ¿Cómo puede el gobierno enfrentar los desafíos futuros? ¿Cuáles son los caminos para alcanzar la visión de largo plazo? En este contexto, se analizan la planeación y la implementación de políticas,

la entrega de servicios, la e-consulta y la gestión. En suma, se busca identificar lo que se necesita cambiar para maximizar los beneficios del e-gobierno.

El punto de partida es el reconocimiento de que, para que sean efectivos, los cambios que involucran las NTI deben ir acompañados de cambios organizacionales más amplios. El análisis se basa en la revisión de un amplio espectro de documentos de gobierno que permitan determinar cómo se coordinan los diferentes procesos de planificación. Se sustenta, además, en la investigación académica y en artículos de revistas sobre reforma de la administración pública, e-gobierno y sociedad de la información. Este amplio enfoque se basa en la noción de que el e-gobierno no puede ser analizado de manera aislada. Incluye encuestas dirigidas a los funcionarios de TI en ministerios y agencias de la administración central respecto de los desafíos del e-gobierno, sus prioridades y barreras y les permite autoclasificar su progreso. Adicionalmente, se incluyen entrevistas en profundidad con funcionarios públicos.

## CONCLUSIONES

El objetivo del presente trabajo era analizar los principales problemas que plantea la construcción del gobierno electrónico.

Para ello, revisamos diferentes definiciones del concepto, recalcando lo afirmado por la OCDE: que la construcción del e-gobierno se relaciona más con “gobierno” que con la “e” y, por tanto, la definición tenía que destacar la percepción de que el uso intensivo de las TIC implicaba un gran esfuerzo de innovación institucional y transformación de las entidades públicas. El análisis de la gobernabilidad y de las responsabilidades gubernamentales en la materia impiden concebir al gobierno como una simple fábrica de servicios y, en consecuencia, los desafíos de la construcción del gobierno digital superan, sustancialmente, los que enfrenta la puesta en línea de una empresa, sea ésta pública o privada. Todo lo anterior plantea requerimientos complejos para el rediseño gubernamental.

La complejidad institucional revela la importancia de abordar los problemas de la construcción del gobierno digital desde un punto de vista multidimensional distinguiendo entre diversos niveles de abstracción que van, desde un nivel estratégico hasta uno técnico, de distintos aspectos, entre ellos los organizacionales, los jurídi-

cos, los relativos a la seguridad, los temas técnicos de modelación de procesos, acceso, servicios, flujo de trabajo, etc.; y las etapas centrales del progreso del servicio público en línea, desde la etapa informacional a la transaccional y de resolución, incluida la etapa de atención posterior.

En la medida en la que la construcción del gobierno electrónico requiere un esfuerzo conjunto de toda la administración, el tema de los arreglos institucionales para su impulso es crucial. Son posibles diferentes opciones, desde modelos centralizados hasta otros más descentralizados. La experiencia internacional pone en evidencia la importancia del apoyo político para el éxito de los esfuerzos. Parece claro que, en cualquier caso, el impulso de la discusión para lograr una visión común es tarea fundamental de las instancias centrales. Del mismo modo, es imprescindible que las instancias de coordinación tomen bajo su responsabilidad el impulso de los proyectos transversales y la creación de las condiciones jurídicas regulatorias requeridas para el despliegue del e-gobierno.

Los sitios web son parte fundamental del gobierno electrónico en la medida en la que reconfiguran sustancialmente los mecanismos de relación entre el estado y los ciudadanos y los usuarios de los servicios públicos. No obstante, la transformación de los portales de mecanismos informativos a ámbitos transaccionales complejos supone una profunda transformación interna de las agencias gubernamentales, lo que incluye reingeniería de procesos, reelaboración amplia del marco jurídico regulatorio, transición desde las modalidades tradicionales de la burocracia a lo que Fountain ha denominado la burocracia virtual, e incluso, el desdibujamiento de las fronteras institucionales y la aparición de las agencias virtuales. 

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APBG (2003), "A Performance and Innovation Unit Report", *Gobierno Digital, Power-Point Cabinet Office* (1999), e-commerce@its.best.uk, <http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/1999/ecommm.shtml>, septiembre.
- Barnes, Marian, Janet Newman, Andrew Knops y Helen Sullivan (2003), "Constituting 'the Public' in Public Participation", *Public Administration*, vol. 81, núm. 2, pp. 379-399, junio.
- Bellamy, Christine (2002), "From Automation to Knowledge Management: Modernizing

- British Government with ICTS”, *International Review of Administrative Sciences*, vol. 68, núm. 2, pp. 213-230, junio.
- Brown, Maureen (2003), “Technology Diffusion and the ‘Knowledge Barrier’: The Dilemma of Stakeholder Participation”, *Public Performance and Management Review*, vol. 26, núm. 4, pp. 345-359, 1 de junio.
- Cabinet Office e-gov. (2000), “Electronic Government Services for the 21 Century. A Performance and Innovation Unit Report”, <http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2000/delivery/e-gov.pdf>Kossick, septiembre; Robert (2002), *Protecting intellectual property in the digital environment: The view from Mexico; Presented at the University of Miami Inter-American Law Review Symposium: ‘The Internet in Latin America: Barriers to the Protection of Intellectual Property’*, Miami, marzo.
- Carcenac, T. (2000), “Pour une administration électronique citoyenne - méthodes et mohines. Rapport au Premier Ministre”, <http://www.ladocumentation française.fr/BRP/014000291/0000.pdf>.
- Christensen, Tom y Per Laegreid (2004), “The fragmented State: The Challenges of Combining Efficiency, Institutional Norms and Democracy”, ponencia presentada en el Seminario internacional “Reconstruyendo instituciones bajo incertidumbre: Definiendo a las organizaciones en el nuevo siglo”, México, CIDE, División de Administración Pública, 15-16 de enero.
- e-Minister y e-Envoy (2001), “UK Online Annual Report 2001”, [http://www.e-envoy.gov.uk/ukonline/champions/anrep\\_menu.htm](http://www.e-envoy.gov.uk/ukonline/champions/anrep_menu.htm).
- Executive Office of the President (2001), “The President Management Agenda”, <http://www.whitehouse.gov/omb/budget/fy2002/mgmt.pdf>.
- Fountain, Jane (2001), *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos (2002), “Agenda presidencial de buen gobierno”, diciembre.
- Holden S.H., D.F. Norris y P.D. Fletcher (2003), “Electronic Government at the Local Level: Progress to Date and Future Issues”, *Public Performance and Management Review*, vol. 26, núm. 4, pp. 325-344, 1 de junio.
- Kaufman, Ester (2003), “El foro transversal de responsables informáticos: crisis, burocracia, redes y gobierno electrónico en la Argentina”, Santiago de Chile, FLACSO,

- <http://www.spkrsbr.com/Biblioteca/htm/CURSOS/posgradogobdigital/kaufman/forotransversal.doc>.
- Kossick, Robert (2002), "Mexico's Declaranet System ([www.declaranet.gob.mx](http://www.declaranet.gob.mx)): Enhancing Public Sector Efficiency, Transparency & Accountability through the Automation & Disintermediation of the Patrimonial Declaration Process. A Case Study Prepared for the World Bank, Poverty Reduction & Economic Management Unit", México, CIDE, noviembre.
- (2003a), "e-Government in Mexico: Current Developments and Future Challenges", inédito.
- (2003b), *The Role of Information and Communication Technology in Strengthening Citizen Participation and Shaping Democracy. An Analysis of Mexico Initial Experience and Pending Challenges*, México, CIDE.
- (2003c), "Modernizing Mexico's Tax Administration: The Development, Implementation and Impact of the e-SAT", ponencia presentada en la XXXIX Conference of the Inter-American Bar Association, Changing Law and Free Trade in the Americas, Nueva Orleans, 17-22 de junio.
- Lasserre, Bruno (2000), "L'État et les technologies de l'information. Vers une administration a acces pluriel", <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/BRP/004000954/0000.htm>.
- Ley 19.799 (2002), "Ley sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma", <http://www.acepta.com/Ayuda/FAQ/Ley/FAQLey001.html>.
- Margetts, Helen y Patrick Dunleavy (2002), "Cultural Barriers to e-Government", publicado por la National Audit Office (HC 704-III), junto con "Value for Money report 'Better Public Services through e-Government'" (HC 704), 4 de abril.
- Meyenn, Natalie y Carlos Osorio (2001), *Readiness for the Networked World: Enabling Communities to Reach their Efficient Technological Frontier*, Boston, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
- Melitski, J. (2003), "Capacity and e-Government Performance: An Analysis Based on Early Adopters of Internet Technologies in New Jersey", *Public Performance and Management Review*, vol. 26, núm. 4, pp. 376-390, 1 de junio.
- México, Gobierno de la República (2003), "Logros relevantes gobierno digital", [http://innova.gob.mx/work/resources/LocalContent/364/5/logros\\_gobierno\\_digital.pdf](http://innova.gob.mx/work/resources/LocalContent/364/5/logros_gobierno_digital.pdf).

- México, Presidencia de la República (s/f), “Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental”, [http://innova.gob.mx/work/resources/LocalContent/398/2/Modelo\\_Estrat.pdf](http://innova.gob.mx/work/resources/LocalContent/398/2/Modelo_Estrat.pdf).
- Moore, Mark H. (1995), *Creating Public Value. Strategic Management in Government*, Cambridge, Mass., Harvard University.
- Naciones Unidas (2003), *World Public Sector Report 2003. e-Government at the Crossroads*, Nueva York, noviembre.
- Office of Management and Budget (2002), “e-Government Strategie. Simplified Delivery of Services to Citizens”, <http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/egovstrategy.pdf>.
- Office of the e-Envoy (2001), “Benchmarking Electronic Service Delivery”, julio.
- OCDE (2003a), *The e-Government Imperative*, París, septiembre.
- (2003b), *E-Government in Finland*, París, octubre.
- Orrego, Claudio y Rodrigo Araya (2002), “Internet en Chile: oportunidad para la participación ciudadana”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tema de desarrollo humano sustentable núm. 7, <http://www.desarrollohumano.cl/textos/otraspub/Pub07/internet.pdf>.
- Osorio, Carlos (2002), “¿Hacia un estado digital? Potencial, beneficios y problemas del gobierno electrónico”, ponencia presentada en el Segundo Encuentro de Periodistas Digitales, Santiago de Chile, 9 de mayo.
- (2002), “Public Ends by Digital Means: Some Thoughts on e-Government and the Creation of Public Value”, NSF Digital Government Workshop, mayo.
- Primo Braga, Carlos A. (2003), “Government in Developing Countries: Challenges and Opportunities”, ponencia presentada en el III Global Forum on Fighting Corruption an Safeguarding Integrity, Seúl, 29-31 de mayo.
- Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office (1999), “Modernizing Government”, <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm>, marzo.
- Rivera Urrutia, Eugenio (2003), *Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado*, Santiago de Chile, FLACSO, Editorial Universitaria.
- Roy, J. (2003), “The Relational Dynamics of e-Governance: A Case Study of the City of Ottawa”, *Public Performance and Management Review*, vol. 26, núm. 4, pp. 391-403, 1 de junio.

- SAT (2002), “Plan Estratégico 2002 del Servicio de Administración Tributaria”, [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/transparencia/51\\_943.html](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_943.html).
- Secretaría de la Función Pública (2003), “Información de comprante”, <http://www.compranet.gob.mx>.
- Schedler, Kuno (2003), “Bericht zum Stand von e-government in der Schweiz 2002”, *Electronic Government Barometer*, IDT Working Papers núm. 6.
- Tapscott, Don (1997), *La economía digital*, Bogotá, McGraw-Hill.
- The Berterlsmann Foundation (2001), *Balanced e-Government; Connecting Efficient Administration and Responsive Democracy*, Gütersloh, The Bertelsmann Foundation.
- The National Office for the Information Economy (2000), “Government Online”, The Commonwealth Government’s Strategy, <http://www.govonline.gov.au/projects/strategy/GovOnlineStrategy.htm>.
- (2000-2001), “Government Online Survey. The Reporting Framework for the Government Online Strategy”, <http://www.govonline.gov.au/projects/strategy/GovernmentOnlineSurvey.htm>.
- Third Global Forum (2001), “Fostering Democracy and Development through e-Government Naples”, [http://www.globalforum.it/hfm/frame/spagnolo/frset\\_spagnolo.htm](http://www.globalforum.it/hfm/frame/spagnolo/frset_spagnolo.htm), 15-17 de marzo.
- West, Darrell (2000), “Assessing e-Government: The Internet, Democracy, and Service Delivery by State and Federal Governments”, [http://www.brown.edu/Departments/Taubman\\_Center/polreports/egovtreport00.html](http://www.brown.edu/Departments/Taubman_Center/polreports/egovtreport00.html), septiembre.
- (2001), “State and Federal e-government in the United States”, [http://www.brown.edu/Departments/Taubman\\_Center/polreports/egovt01us.html](http://www.brown.edu/Departments/Taubman_Center/polreports/egovt01us.html), septiembre.
- Wimmer, María (2001), “European Development towards Online One-stop Government: The ‘e-GOV’ Project”, en *Proceedings of the ICEC 2001 Conference*, Viena, 31 de octubre a 4 de noviembre.
- (2002), “Integrated Service Modeling for Online One-stop Government”, *The International Journal of Electronic Commerce and Business Media*, agosto.
- Wimmer, María y Roland Traunmüller (2001), *Toward an Integrated Platform for Online One-Stop Government*, [http://www.ercim.org/publication/ercim\\_News/enw48/wimmer.html](http://www.ercim.org/publication/ercim_News/enw48/wimmer.html).

- Wimmer, M., R. Traunmüller y K. Lenk (2001), "Electronic Business Invading the Public Sector: Considerations on Change and Design", en *Proceedings of the 34<sup>th</sup> Annual Hawaii International Conference on System Sciences*, Institute of Electrical and Electronics Engineers, <http://dlib2.computer.org/conferen/hicss/0981/pdf/09815006.pdf>.
- World Bank (2002), "Mexico Country Economic Memorandum: Challenges and Prospects for Tax Reform", [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/09/07/000094946\\_02082104031163/Rendered/PDF/multi0page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2002/09/07/000094946_02082104031163/Rendered/PDF/multi0page.pdf).
- (2003), "Implementation Completion Report (scl-43640) on an Adjustment Loan in the amount of US\$700 million to the Banco Nacional de Obras y Servicios, SNC, with the Guarantee of the United Mexican States for Health System Reform-IMMS Project", [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/07/07/000160016\\_20030707124335/Rendered/INDEX/26236.txt](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2003/07/07/000160016_20030707124335/Rendered/INDEX/26236.txt).



**Ernesto Velasco Sánchez\***

# *La capacitación de altos funcionarios públicos en el Reino Unido y Polonia<sup>1</sup>*

## *Tensiones y equilibrios*

La capacitación y el entrenamiento de los niveles superiores de los servicios civiles en el mundo están volviendo a ser el centro de atención, especialmente en los países que están en proceso de crear una burocracia profesional, eficiente, efectiva y abierta a la rendición de cuentas. Este artículo se enfoca en los retos que supone el establecimiento de un sistema de capacitación para los altos funcionarios públicos a partir del estudio de dos casos: el Reino Unido y Polonia. A pesar de las grandes diferencias existentes entre los dos países analizados, resulta interesante observar los aspectos comunes de su reforma administrativa, en la que la capacitación ha representado un papel importante; en especial, se identifican ciclos de reforma de la capacitación que se mueven entre la dispersión y la descentralización hacia esfuerzos por establecer políticas armónicas desde el centro. Esto se explica tanto por la herencia administrativa de cada país como, y sobre todo, por una constante desconfianza del liderazgo político hacia los servidores públicos de carrera. En la última sección del artículo se hacen algunos comentarios sobre la instauración de un sistema de capacitación en México en el marco del Servicio Profesional de Carrera.

---

\* Ernesto Velasco Sánchez es maestro en gerencia del sector público y gerente de proyectos en la empresa Gerencia Pública, S.C. Correo electrónico: ernestovelasco@hotmail.com.

<sup>1</sup> Artículo recibido el 8 de marzo de 2004 y aceptado el 20 de junio de 2005. Este artículo presenta resultados de la investigación realizada por el autor para la elaboración de su tesis de maestría en la Universidad de Birmingham. Se agradece el apoyo financiero del Consejo Británico y de la Secretaría de Educación Pública y a los integrantes del Departamento de Desarrollo Internacional de la Escuela de Política Pública de la Universidad de Birmingham por sus aportes y guía académica. La investigación se nutrió de los comentarios del doctor Adrian Campbell, la maestra Annie Rubińska y Cristina Galíndez. El resultado es responsabilidad exclusiva del autor.

*Palabras clave:* capacitación de funcionarios públicos, reforma administrativa, Servicio Profesional de Carrera.

*The Training of High-level Civil Servants in the United Kingdom and Poland.  
Tensions and Balances*

**T**he training of high-level civil servants in the world is becoming the central point of attention especially in those countries that are creating a professional, efficient, effective and accountable bureaucracy. This paper focuses in the challenges inherent in the set up of such a training system for high-level civil servants from the study of two cases: the United Kingdom and Poland. Despite the great differences in the two analyzed countries, it is interesting to notice the common features of their administrative reform, where training has played an important role; particularly, there are cycles of reform ranging from dispersion and decentralization to the establishment of harmonic policy from the center. This is explained by the administrative heritage of each country and, above all, by a constant distrust of political leadership towards public career civil servants. In the last section, there are some comments on the establishment of a training system in Mexico within the Career Professional Service.

*Keywords:* civil servant training, administrative reform, Career Professional Service.

## INTRODUCCIÓN

La capacitación y el entrenamiento de los niveles más altos de los servicios civiles en el mundo están volviendo a ser el centro de atención, tanto de académicos como de quienes practican la gestión pública, tras varios años de haber sido relegada a un segundo plano.<sup>2</sup> Esto es consecuencia tanto de nuevos enfoques administrativos desarrollados en los sectores público y privado, como de las necesidades plan-

---

<sup>2</sup> En este sentido, “durante largo tiempo se ha negado la necesidad de la formación continua para el personal del servicio público. Fue apenas a finales de la década de 1960 cuando los gobiernos comenzaron a descubrir la necesidad de formación continua para los servidores públicos. Era el tiempo en el que la reforma administrativa estaba en la agenda y las técnicas de la nueva gestión, incluidos los sistemas de presupuestación, métodos de planeación y técnicas de organización, encontraron su camino en el servicio público” (SIGMA, 1997, 7).

teadas por las reformas económicas y políticas que han ocurrido en diversos países: liberalización económica, internacionalización de mercados y transiciones a regímenes políticos pluralistas, entre otros. Por una parte, varios gobiernos en el mundo han emprendido una serie de reformas que buscan introducir presiones competitivas en el sector público y el uso de herramientas gerenciales desarrolladas en el sector privado (Hood, 1991; Kettl, 2000). Por otra parte, en el sector privado, la transición del enfoque de administración de recursos humanos a la filosofía del “desarrollo del personal”, acompañada de herramientas tales como la gestión por competencias, ha redefinido el papel de la capacitación en las organizaciones (Goss, 1994; Farnham y Horton, 2002).

Asimismo, la capacitación del personal de las administraciones públicas se vuelve central en los países que están en proceso de crear una burocracia profesional, eficiente, efectiva y abierta a la rendición de cuentas. Entre los obstáculos para la renovación de la maquinaria estatal, está el hecho de que no hay suficientes recursos ni tiempo para reemplazar a la totalidad de los miembros del servicio civil o de sus más altos escalones y, por tanto, el personal que presenta actitudes, comportamientos y valores considerados negativos permanecerá en el sector público. Además, es probable que no exista la voluntad política para remover a los funcionarios que se desempeñan inadecuadamente, porque se pretende evitar algún conflicto o porque los actuales funcionarios pertenecen a las redes políticas de los miembros del gobierno.

En este ambiente, la capacitación de los niveles superiores de la administración puede resultar un medio útil para cambiar los comportamientos, promover la adquisición de nuevas habilidades y renovar las relaciones de reciprocidad entre el gobierno y los funcionarios públicos.

A pesar del consenso alrededor de las ventajas de la capacitación (que se señalan en la siguiente sección), el establecimiento y operación de un sistema de capacitación que cumpla con las expectativas de mejora del desempeño público supone retos de gran magnitud. Aquí se propone un enfoque para el análisis de los sistemas de capacitación que se centra en señalar las tensiones que supone la función de la capacitación en la función pública, en especial frente al desarrollo de nuevos enfoques y prácticas que conviven con la exigencia de mantener los valores

tradicionales o *ethos* del servicio público y el *esprit de corps* que mantienen al servicio civil como una “institución de gobierno y un sistema de legitimación simbólica” (Villoria Mendieta y Del Pino Matute, 1997, 23).

En consecuencia, este trabajo se centra en los retos que supone el establecimiento de un sistema de capacitación para los altos funcionarios públicos y, en particular, en dilucidar en qué medida países con diferente historia y tradición administrativa convergen hacia un modelo único de práctica y gerencia de la función de capacitación. Para encontrar respuesta a esta pregunta, se analizarán los casos de dos países que resultan de gran interés: el Reino Unido y Polonia. El primer caso se trata de una referencia internacional, ya que el Reino Unido ha tomado el liderazgo en la introducción de valores y técnicas típicos del sector privado, tanto en la práctica como en la gestión del entrenamiento y desarrollo del personal en el Servicio Civil. Por su parte, Polonia fue el primer país, entre los que pertenecieron al antiguo bloque soviético, en introducir la reforma de su administración pública como una prioridad, mediante la construcción de un servicio civil acorde con su nuevo régimen democrático. A pesar de las grandes diferencias existentes entre los dos países estudiados, resulta interesante observar los aspectos comunes de su reforma administrativa, en la que la capacitación ha representado un papel importante. Por estas razones, estos dos casos pueden ser de utilidad para otros países que actualmente están comprometidos con el rediseño de sus sistemas de servicio civil.

### METODOLOGÍA

La investigación sobre capacitación en el servicio público ha sido muy escasa en el mundo. De hecho, no se cuenta con esquemas exitosos (ni teóricos ni de investigación empírica) que establezcan las relaciones entre desempeño público e intervenciones de capacitación. Sin negar la importancia de este tema, la presente investigación tiene un objetivo mucho más modesto: se trata de un análisis exploratorio que pretende identificar las dimensiones dentro de las que se realiza el diseño e implementación de sistemas de capacitación para la alta función pública, es decir, identificar las coordenadas que sirven de guía a los tomadores de decisiones relacionadas con la capacitación y las tensiones que de ellas se desprenden. Esto en el

contexto de la expansión creciente de nueva conceptualización de la función de capacitación en el sector público.

El estudio aquí presentado procede según una metodología comparativa que tiene dos componentes: uno diacrónico y otro sincrónico. Con respecto al primero, se trata de una comparación entre dos diferentes etapas de la capacitación a lo largo del tiempo en un mismo país. Esto significa que, en primera instancia, se analizarán los cambios recientes en las estrategias de entrenamiento y desarrollo gerencial en el Reino Unido y Polonia a la luz de su experiencia histórica y herencia administrativa. El objetivo es identificar las variables que afectan la configuración actual de la función de capacitación, controlando las más estables, como la cultura y la estructura social del país.

El segundo componente (sincrónico) supone una comparación “remota” o de casos “más diferentes”, es decir, entre los casos de Polonia y el Reino Unido. A pesar de las grandes diferencias que estos casos presentan,<sup>3</sup> es posible hacer comparaciones válidas. Según Duverger (1963), una comparación remota contrasta tipos o casos con estructuras diferentes y se cotejan instituciones de contexto cultural o dimensiones distintas, según las semejanzas existentes entre ellos. Esto permite identificar las variables independientes comunes a ambos casos y que influyen en la realidad en la misma dirección. De esta manera, la comparación diacrónica presentada indaga acerca del grado de convergencia que presentan las estrategias de capacitación de los países estudiados, en un intento por identificar los procesos similares que explican las características comunes.

Esta investigación se divide en cinco partes. La primera presenta un marco conceptual que muestra los cambios a la concepción de la función de capacitación en

---

<sup>3</sup> Pueden señalarse diferencias evidentes entre estos dos países. Por ejemplo, según la OCDE, en el año 2000, la población del Reino Unido era de 29,5 millones de personas, mientras que la de Polonia era de 38,6 millones. El PIB del Reino Unido es de \$1 150,2 millardos de dólares, mientras que el polaco es de \$383,9 millardos. En términos de sus sectores públicos, en 1997 existían 472 mil miembros de tiempo completo del Servicio Civil británico (Jarvis, 2002), mientras que en Polonia existían sólo 158 mil en 1993, de los cuales sólo 35 mil trabajaban para el gobierno nacional (Toonen, 1993). En términos de la situación política prevaleciente, en los años recientes Polonia experimentó una doble transición hacia la democracia y la economía de mercado que ha tenido como resultado la redefinición profunda de las relaciones estado-sociedad. Por su parte, el Reino Unido ha experimentado reformas con el objeto de mejorar la eficiencia y eficacia del sector público, así como aumentar el grado de participación y representación ciudadana a través de la desconcentración de poder hacia las regiones (por ejemplo, Escocia y Gales). A pesar de dichos cambios, se ha mantenido una continuidad constitucional que ha durado por varios siglos.

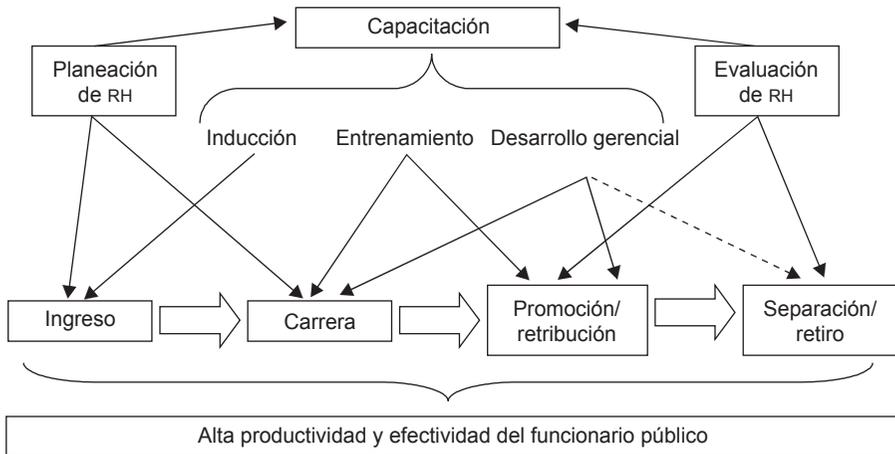
el sector público y las tensiones inherentes al diseño de sistemas de capacitación para la alta función pública. La segunda y tercera secciones presentan el análisis histórico o diacrónico de los casos del Reino Unido y Polonia. La cuarta incluye la comparación entre países, señalando los aspectos que comparten o las variables que se repiten en contextos diferentes. La última sección incluye algunos comentarios generales sobre la capacitación en el Servicio Profesional de Carrera de la administración pública federal mexicana.

#### LA CAPACITACIÓN DE LOS ALTOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS: UNA FUNCIÓN CONTRADICTORIA

Esta sección ofrece un marco conceptual que explora el papel de la capacitación en el desarrollo de los funcionarios de alto nivel en el sector público, así como las tendencias identificadas por la literatura y práctica contemporáneas. El objetivo es plantear la posibilidad de que las estrategias de capacitación en el mundo converjan en torno a un modelo único de gestión de la capacitación en la función pública, así como presentar las tensiones que la implantación de un sistema de entrenamiento y desarrollo debe afrontar. Estas tensiones constituirán las dimensiones sobre las que se procederá a realizar el estudio comparado presentado en las siguientes tres secciones.

La función de capacitación o el sistema de formación continua se ubica de manera paralela al desarrollo de la carrera del funcionario dentro del servicio civil, como se muestra en la figura 1, como una manera de brindarles nuevos conocimientos, desarrollar sus capacidades o permitir su especialización en áreas que pueden desconocer por completo (como es común que ocurra en el caso británico, donde se tiene una larga tradición de funcionarios reclutados por sus capacidades de aprendizaje y no por sus conocimientos técnicos especializados) (Dussauge, 2002). En este contexto, la capacitación de altos funcionarios públicos cumple en general con dos objetivos básicos: el *desarrollo gerencial*, que se refiere a preparar al personal para desempeñar en el futuro posiciones distintas (superiores, de mayor responsabilidad) dentro de la organización, y el *entrenamiento*, que tiene como objetivo adaptar las capacidades del personal para desempeñarse mejor en las tareas

FIGURA 1



Fuente: Elaboración propia.

que tiene asignadas en la actualidad (mejorar el rendimiento en su puesto actual frente a cambios en la normatividad, las condiciones del entorno, las tecnologías o la aparición de nueva evidencia científica). Desde un punto de vista organizativo, la función de capacitación es el proceso formal de aprendizaje que tiene por objeto facilitar cambios en los individuos, en este caso los altos funcionarios públicos, y en las organizaciones, de acuerdo con los objetivos estratégicos de la organización (Casado i Esquiús, 1995).

Dada esta definición, es necesario hacer algunas distinciones pertinentes. Primero, hay que diferenciar la capacitación de la educación. Reilly (1979) define educación como el “desarrollo básico de la mente y personalidad del individuo, sin que esto tenga una relación directa con un puesto o trabajo específico”. En términos institucionales, la educación es proporcionada por el sistema educativo de un país. Si bien en la educación de segundo y tercer ciclo pueden existir cursos relevantes para la administración pública, sus contenidos se diseñan de manera independiente de las políticas de personal del sector público. Por tanto, la educación es, en general, la instrucción que se recibe en una universidad o en una institución de educación superior antes de ingresar al servicio público. Por su parte, la capacitación

tiene un claro sentido vocacional, es decir, está ligada directamente a tareas o puestos específicos que ya son o serán realizados en el futuro por la persona. Por tanto, la capacitación es una función que afecta al individuo una vez que éste ha sido reclutado por el servicio civil (Reichard, 1998). La segunda distinción es entre inducción, entrenamiento y desarrollo gerencial. La inducción se refiere al proceso que facilita la integración de las personas de reciente incorporación a la organización. El entrenamiento se refiere a la especialización técnica requerida para aumentar el desempeño de una tarea en curso, mientras que el desarrollo gerencial se enfoca en preparar a la persona con probabilidades de ser promovida para realizar tareas de nivel gerencial más alto.<sup>4</sup>

De esta manera, la literatura supone que el entrenamiento y la capacitación pueden ser una herramienta poderosa para gerenciar el cambio, lo cual tiene entre sus ventajas generar menos conflicto que las reducciones de personal, al mantener una relación saludable entre el personal y la cúspide directiva y, al mismo tiempo, desarrollar las competencias necesarias para hacer realidad la reforma del sector público.

La capacitación de altos funcionarios públicos tiene características particulares tanto en sus contenidos y métodos como en los procedimientos para gestionarla, por lo que no es ocioso caracterizarla de manera separada de las intervenciones de capacitación del personal operativo de la administración y de los escalones más bajos de la jerarquía administrativa. Por altos funcionarios públicos se entiende “un grupo separado y diferenciado de servidores públicos que poseen puestos específicos que les permiten y exigen cooperación con el liderazgo político del gobierno” (Alcázar citado por Alam, 1990, 6; la traducción es mía). La razón por la que se hace referencia particular a la capacitación de este estrato administrativo tiene tres aspectos: por una parte, si bien es cierto que, para alcanzar dichos puestos, el funcionario debe haber participado en diversas actividades de capacitación inherentes al desarrollo de su carrera, la alta función pública requiere el desarrollo de habilidades gerenciales de orden superior, *i.e.*, no técnico-operativas. Por ejemplo, en lugar de la coordinación de tareas cotidianas de la organización, tiene la responsabilidad

---

<sup>4</sup> Para los propósitos de este artículo, ambas categorías se mencionarán como “capacitación”, haciendo la distinción sólo cuando sea necesaria para la adecuada comprensión del texto.

de mantener la conducción estratégica de ésta. En segundo lugar, dada la interacción con los mandos políticos del gobierno en turno, requieren habilidades de manejo de dicha interfase (relación “política-administración”, en términos wilsonianos) de modo que sean capaces de brindar consejos útiles a esos líderes y, al mismo tiempo, mantener su necesaria independencia y defender el *ethos* profesional,<sup>5</sup> que es una de las principales justificaciones de la existencia de un servicio profesional en las democracias occidentales. Lo anterior conlleva que la función de capacitación de este estrato administrativo se distinga del entrenamiento operativo tanto en contenidos como en métodos pedagógicos. En términos más generales, la creación del *Senior Civil Service* en Estados Unidos, Canadá, Sudáfrica y el Reino Unido, entre otros países, es en parte una respuesta a la necesidad de contar con un sistema de gestión particular y separado de los escalones más altos de la burocracia.

En países en vías de desarrollo, como es el caso de México, la escasez de diferentes recursos (humanos, financieros y tecnológicos, entre otros) impone restricciones importantes a la implantación de un modelo completamente racionalizado de gestión de recursos humanos en la función pública, sobre todo en el área de la capacitación, que suele ser la que primero sufre los recortes de sus presupuestos. Sin embargo, en el caso de países que están en el proceso de construcción de un servicio público profesionalizado o que han experimentado una transición política hacia la democracia, la falta de recursos y la necesidad de adaptar el perfil del personal público en funciones (que difícilmente podrá ser reemplazado en su totalidad) hacen de la capacitación una tarea crucial para alcanzar una administración pública eficiente, eficaz y apegada a los principios y necesidades de un gobierno democrático. Así, la capacitación se convierte en un elemento que hay que destacar en un contexto político de cambio, pero también en un entorno donde la propia práctica de la administración pública está sometida a un profundo cuestionamiento y redefinición.

Por una parte, las reformas administrativas inspiradas en la llamada Nueva Gerencia Pública (NGP) han tenido repercusiones importantes a este respecto: la NGP es una etiqueta cómoda que designa esfuerzos más o menos sistemáticos de intro-

---

<sup>5</sup> Por *ethos* profesional entendemos el apego del comportamiento de los funcionarios a una serie de valores públicos relacionados con la neutralidad política, la objetividad y *expertise* en la elaboración de recomendaciones, la equidad y balance en el tratamiento al ciudadano y la defensa del interés general, entre otros.

ducir mecanismos de mercado, o similares al mercado, y técnicas de gerencia (desarrolladas, por lo general, en el sector privado) en la provisión de servicios públicos (Hood, 1991). El objetivo ha sido dotar a los funcionarios públicos de mayor libertad para realizar sus tareas a cambio de que brinden ciertos resultados predefinidos (Dunleavy y Hood, 1994). Puesto que este nuevo enfoque requiere del cumplimiento de un tipo nuevo de responsabilidades por parte de los funcionarios públicos (por ejemplo, el diseño de sistemas efectivos de subcontratación de servicios al sector privado y social), la NGP genera la necesidad de adaptar las habilidades de los miembros del servicio civil.<sup>6</sup>

Por otra parte, también existen presiones de cambio derivadas de la idea de que la capacitación no debe restringir su papel al aumento de los conocimientos y habilidades del funcionario, sino que también debe estar ligada al desarrollo de la capacidad institucional del gobierno y, en última instancia, del país en su conjunto (Healy, 2001).<sup>7</sup> Al mismo tiempo que los países emprenden reformas profundas del sector público, debe capacitarse a los altos funcionarios, a fin de facilitar la transición de economías centralmente planificadas hacia economías de mercado, de manera que sean capaces de crear los mecanismos adecuados de regulación y promoción que corresponden a un estado más “facilitador” que “interventor” (véase SIGMA, 1996). Es decir, la capacitación debe verse como parte de una estrategia más amplia de fortalecimiento de las capacidades de gobierno e institucionales de un país.

En este entorno, los funcionarios públicos adoptan un estilo de gestión más “emprendedor”, más propenso a tomar riesgos, con mayor capacidad para dirigir y monitorear el cambio organizativo y adaptarse al cumplimiento de una multiplicidad de papeles y funciones dentro de organizaciones públicas regidas según el principio de la escasez (Koch, 1998). Por su parte, Reichard considera que la implemen-

<sup>6</sup> Entre las habilidades que se les exigen en la actualidad están: *a*) efectividad para conceptualizar y procesar la información proveniente del entorno; *b*) gestión eficaz de las relaciones interpersonales e interorganizativas dentro del área de política bajo su jurisdicción, especialmente la interacción con el sector privado y social en la prestación de servicios; *c*) capacidad de establecer visiones de largo plazo y anticipar respuestas en circunstancias de incertidumbre y turbulencia como las que caracterizan a la política y mercados contemporáneos, entre otras (Graham, 1993).

<sup>7</sup> Capacidad entendida como la habilidad de las organizaciones públicas de desempeñar las funciones adecuadas de manera efectiva, eficiente y sustentable (Hilderbrand y Grindle, 1997).

tación de las reformas inspiradas en la NGP requiere la introducción de programas de educación y capacitación que permitan convertir a los administradores públicos existentes en “gerentes públicos”: “[En este contexto], ni los ‘viejos’ programas de administración pública ni el simple traslado de los programas de gestión privada parecen una solución adecuada” (Reichard, 1998, 178).

#### ¿HACIA UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN Y PRÁCTICA DE LA CAPACITACIÓN?

En este entorno tan complejo, se han planteado cambios a la manera como se educa y capacita a los funcionarios públicos, especialmente (aunque no de manera exclusiva, como se verá a lo largo de esta sección) mediante la modificación del currículo de los programas que se ofrecen para mantener su relevancia (Greenwood, Robins y Walkley, 1998). Durante la mayor parte del siglo xx, la capacitación en el sector público se preocupó fundamentalmente por lograr imponer rutinas estandarizadas en el funcionamiento de las organizaciones públicas. Por tanto, el desarrollo gerencial se concibió de manera estrecha como “dar instrucciones claras, precisas y concisas” a los empleados (Reid y Barrington, 1999, 15). Las actividades de capacitación se restringían a programas esporádicos que tenían como objetivo mostrar las modificaciones introducidas a la normatividad, exponer las herramientas más avanzadas de gestión disponibles y actualizar las habilidades del individuo para manejar las nuevas tecnologías (Liddle, 1998; Nef y Dwivedi, 1985). De esta manera, la capacitación se reducía a “instruir” a los funcionarios sobre contenidos de la normatividad vigente, así como sobre los principios y herramientas básicas de la administración.

Este modelo tradicional, estrechamente vinculado a las formas burocráticas de administración, se basaba en una transferencia unidireccional de habilidades genéricas hacia los individuos y partía del supuesto de que los principios de la ciencia de la administración eran válidos, sin importar las circunstancias donde fueran aplicados ni tener en cuenta que el seguimiento de las recetas para una gestión interna eficiente conduciría la eficacia hacia el exterior de la organización. Por otra parte, con este enfoque la evaluación de los efectos resultantes de las actividades de capacitación es limitada, ya que se trabaja con el supuesto de que los funcionarios mejorarán sus comportamientos si cuentan con un conjunto más amplio de cono-

cimientos ofrecido dentro de un esquema tradicional de horas-clase. Por tanto, el éxito no se evalúa en términos de los resultados, sino del número de horas-clase y de asistentes al salón de clase (Schmidt, 1991; Nef y Dwivedi, 1985). A menudo, los permisos para tomar cursos o la capacitación en horas de trabajo se consideran una mera formalidad con poca relación con las actividades cotidianas de los funcionarios, así como con los sistemas de recompensas y promoción del personal. En consecuencia, el impacto sobre el desempeño es reducido y, por el contrario, es común que se encuentren actitudes cínicas en relación con la capacitación entre los miembros de la función pública (Secretaría del Commonwealth, 2002). De acuerdo con Healy, el modelo tradicional puede incluso disminuir la eficiencia de las organizaciones:

*Training is seen as a series of events —workshops, seminars, study visits— rather than a process of adjusting the knowledge and skills of the employees to meet new demands on the organisation, as these change over time. Taken to the extreme in the development context, people engage in workshoping as a substitute for working. Key top and middle-level managers are constantly called away on workshops and courses which often have only a tenuous relationship to their actual work, but which can be justified in terms of the per diems available, if nothing else. Not only do such programmes add little value to the organisation’s long-term effectiveness, but they actually compromise efficiency in the short term as there is little effort to delegate effectively manager’s absence (Healy, 2001, 310).*

Por todo lo anterior, el modelo tradicional de la capacitación parece ser inadecuado para facilitar que la administración pública desempeñe el papel que se le asigna en la actualidad; en palabras de Schmidt, parece haber consenso en que este enfoque es demasiado “genérico en sus contenidos, lento y superficial” frente a las necesidades de las organizaciones públicas modernas (Schmidt, 1991, 39).

Sin embargo, en años recientes la manera como se practica la capacitación ha sufrido cambios sustanciales en varios países y organizaciones. Estos cambios pueden clasificarse en dos tipos:

1. Cambios orientados a mejorar los contenidos, métodos de enseñanza y formas de evaluación (por ejemplo, la introducción del enfoque conocido como *action learning*, capacitación basada en competencias, etcétera).
2. Cambios orientados a transformar el marco institucional y organizativo dentro de los cuales se gestiona la función de capacitación en el gobierno (descentralización de la toma de decisiones sobre capacitación e introducción de la competencia entre proveedores, entre otros).

El primer tipo de cambios ha supuesto un nuevo enfoque más concentrado en los resultados de las intervenciones de capacitación y su vinculación con el desempeño organizativo que en el diseño detallado de contenidos (Secretaría del Commonwealth, 2002). Por consiguiente, se ha generalizado la preocupación por identificar y medir no sólo la satisfacción de los asistentes con los cursos a los que asisten, sino también los cambios en el comportamiento del personal que generan dichos programas de capacitación y si ellos corresponden a los que se desea promover en el lugar de trabajo (Rae, 1999; Borins, 1999). Por tanto, se trata de una transición de un enfoque en la instrucción de las personas capacitadas hacia una preocupación por que entiendan y sean capaces de aplicar sus nuevos conocimientos y habilidades en sus actividades cotidianas, esto es, hacia lo que los autores denominan “transferencia del aprendizaje” (Liddle, 1998; Healy, 2001).<sup>8</sup>

Los cambios de enfoque referentes a contenidos, métodos de enseñanza y evaluación se resumen (de manera esquemática) en el cuadro 1.

Entre las características del nuevo modelo de capacitación de los funcionarios está su clara intención de no ser sólo una forma de transmisión de datos y conocimientos, sino también un medio para transformar las actitudes y comportamientos (Reichard, 1998). Como ejemplo se pueden citar los esfuerzos por desarrollar fun-

---

<sup>8</sup> En el caso de algunos servicios civiles, el énfasis en la educación de los funcionarios, antes de convertirse en funcionarios públicos o ser designados a un puesto específico, ha cedido su lugar a una mayor preocupación por la capacitación “en el servicio”, definida como un proceso de aprendizaje continuo, es decir, a lo largo de la carrera administrativa de los miembros del servicio. Se puede afirmar que esta tendencia se encuentra íntimamente ligada a cambios más amplios que afectan la manera como se gestionan los recursos humanos en el sector público: se ha reconocido la importancia no sólo de poner énfasis en los mecanismos de reclutamiento y selección del personal, sino también de fomentar un desarrollo permanente de los funcionarios, tanto profesional como personal.

CUADRO 1. ENFOQUES TRADICIONAL Y CONTEMPORÁNEO DE LA CAPACITACIÓN DE ALTOS FUNCIONARIOS

<i>Tradicional</i>	<i>Contemporáneo</i>
Enfocado en los contenidos.	Enfocado en los resultados.
Promueve la normalización y la regularidad.	Promueve el cambio y la innovación.
Orientado a fomentar la <i>expertise</i> .	Orientado a fomentar cambios en los comportamientos/ la cultura organizativa.
El éxito se mide por la asistencia de los participantes.	El éxito se mide por el impacto de la capacitación en el desempeño laboral de los participantes.
Instructivo, basado en la transferencia de contenidos.	Basado en el desarrollo de competencias.
Intervenciones esporádicas de “una sola vez”.	Aprendizaje continuo (organizaciones capaces de aprender).
Enfocado en las habilidades del capacitador (centrado en la oferta).	Enfocado en las necesidades de la organización y de las personas capacitadas (centrado en la demanda).
Orientado hacia adentro de la organización.	Orientado hacia el entorno de la organización (estratégico).
Administración dentro de una sola organización.	Gestión de redes interorganizativas.
Enfocado en el proceso administrativo.	Enfocado en la hechura de políticas públicas (estratégicas).
Enfocado en la carrera del personal capacitado.	Enfocado en el desarrollo de capacidad institucional.

Fuente: Elaboración propia.

cionarios capaces de adoptar el papel de líderes para lograr el cambio organizativo dentro del sector público (Greenwood, Robins y Walkley, 1998).

En esta dirección señala también la creciente incorporación del enfoque de “competencias”<sup>9</sup> o “capacidades” en las intervenciones de entrenamiento o desarrollo gerencial de altos funcionarios, el cual tiene implicaciones importantes en cuanto a las técnicas pedagógicas utilizadas. En primer lugar, se exige con mayor fuerza que la capacitación esté íntimamente ligada a las actividades concretas y cotidianas del funcionario en su lugar de trabajo y que incluya contenidos con un fuerte componente práctico (Rubienska, 2001). De allí la creciente preferencia por métodos de enseñanza basados en la resolución de problemas, tales como juegos de rol, paneles de discusión, estudios de caso, simulaciones y desarrollo de proyectos. Según Reichard (2002), “aun cuando todavía son ampliamente utilizados y

<sup>9</sup>“Competency refers to the capacity that exists in a person that leads to behaviour that meets the job demands within the parameters of the organisational environment and that, in turn, brings about desired results” (Boyatzis, 1982 citado en Armstrong, 2001, 300). Este concepto incluye los conocimientos que posee una persona, y también sus habilidades y actitudes, por lo que supone un enfoque más amplio que las formas tradicionales de entrenamiento (Koch, 1998).

aceptados los conceptos clásicos de ‘comunicación de una sola vía’ (instrucción centrada en el profesor, clases estilo conferencia, etc.), existen pruebas evidentes de que los métodos de enseñanza-aprendizaje orientados a problemas son más exitosos en ambientes profesionalizantes”. En segundo lugar, existe una profunda preocupación por “cortar a la medida” las intervenciones de capacitación, adaptándolas a los requerimientos de aprendizaje de los funcionarios, sus estilos de aprendizaje, grado de motivación, oportunidades de autoaprendizaje y opiniones (SIGMA, 1997; Sims y Sims, 1991). Es decir, se trata de un cambio de orientación de una capacitación basada en los contenidos ofrecidos a una basada en las verdaderas necesidades y demandas de los participantes y sus organizaciones (Kirkpatrick y Mann, 1999).

Además, estas tendencias reflejan los desarrollos gerenciales ocurridos en el sector privado que se han concentrado en la necesidad de que la capacitación se enmarque dentro de una visión de largo plazo del desarrollo de la organización y del personal, en lugar de restringirse al diseño y provisión de programas de entrenamiento aislados. Esto exige que la capacitación se integre a todas las etapas del ciclo de gestión de los recursos humanos y con el resto de las áreas funcionales de la organización (es decir, que deje de ser una actividad restringida a un departamento de capacitación), y se convierta en una función que es responsabilidad de todos los miembros de la jerarquía organizativa. El objetivo de la capacitación deja de ser sólo el equipamiento de las personas con los conocimientos requeridos para proseguir su carrera profesional, para convertirse en el aumento de la capacidad de aprendizaje de la organización como un todo (Senge, 1993).

Dadas las tendencias señaladas, las cuales parecen indicar la existencia de un consenso creciente sobre las “mejores prácticas” de la capacitación que aparecen de manera paralela a la llamada “revolución global” de la Nueva Gestión Pública (Kettl, 2000), parecería que estamos frente a un proceso de convergencia global hacia un modelo único de capacitación de los altos funcionarios públicos. Sin embargo, la experiencia internacional muestra una situación muy distinta, ya que subsisten importantes diferencias en la manera como los países realizan las tareas de capacitación de los niveles más elevados de la función pública (véase Maor, 2000; Reichard, 1998). En el presente texto, se propone entender estas diferencias a la luz de las

tensiones y dilemas intrínsecos al diseño de sistemas de capacitación en el sector público (y privado).

Las diferencias en las formas que adquiere la función de capacitación en diferentes contextos nacionales es el resultado de decisiones que se encuentran “restringidas” por la cultura político-administrativa preexistente. Siguiendo la terminología de Simon (1957), el diseñador de un sistema de capacitación deberá encontrar una solución “satisfactoria” (y no una “maximizadora”) para manejar las tensiones que surgen al querer establecer un sistema de capacitación dentro de la función pública. Por tanto, en vez de pensar en términos de una dicotomía entre un modelo “tradicional” y uno “moderno” de la función de capacitación, es mejor entender las distintas formas que adoptan los sistemas de entrenamiento y desarrollo gerencial como puntos sobre un eje continuo que representan diferentes configuraciones alternativas u opciones de diseño de dichos sistemas (véase el cuadro 2).

CUADRO 2. TENSIONES DE LA FUNCIÓN DE CAPACITACIÓN EN EL SECTOR PÚBLICO

La capacitación suele ser una herramienta popular, “políticamente correcta”, relativamente fácil de implementar y poco costosa.	Débiles vínculos entre las actividades de capacitación y la mejora del desempeño organizativo.
Mantener la unidad de cuerpo del Servicio Civil reclama una política unificada o común de capacitación (vs. fragmentación profesional o entre diferentes especializaciones).	La complejidad de los problemas y de las organizaciones públicas exige adaptar los programas de capacitación a las necesidades específicas de unidades y personas particulares.
Para lograr su integración plena con el resto de los sistemas de gestión de los recursos humanos, la capacitación debe estar vinculada a la promoción de los funcionarios o a la asignación de incentivos.	Cursos o programas obligatorios de capacitación pueden reducir la flexibilidad y aumentar los costos.
Capacitación entendida a menudo como medio para lograr la especialización para realizar un trabajo o tarea específicos.	La especialización en las tareas debe reconciliarse con un proceso de aprendizaje de toda la vida ( <i>life-long learning</i> ).
Existe la exigencia de que la capacitación desarrolle actitudes y capacidades (competencias), no sólo conocimiento.	Es difícil y costoso evaluar el desarrollo de competencias complejas en comparación con valorar la adquisición de conocimientos.
Enfoque en las herramientas de la Nueva Gestión Pública.	Los funcionarios capacitados se desempeñan dentro de organizaciones de corte tradicional.
Las instituciones tradicionales de educación y capacitación de funcionarios se mantienen relativamente aisladas con respecto al sector privado.	Se exige delegación y la introducción de mecanismos de mercado o de cuasi mercado para aumentar la competencia y la participación del sector privado en la provisión de capacitación.

Fuente: Elaboración propia.

La tensión más evidente en relación con la capacitación de altos funcionarios públicos es el hecho de que, al contrario de lo que pasa en los estratos más bajos de las estructuras administrativas, es difícil medir los efectos o impactos reales de las intervenciones de capacitación en el rendimiento organizativo. Se han desarrollado varios intentos por elaborar modelos complejos que determinen la eficacia y eficiencia de la capacitación de altos gerentes. Sin embargo, parece que un principio de incertidumbre rodea a la función de capacitación: no se puede asegurar al mismo tiempo su eficiencia y su eficacia.

Por otra parte, la capacitación es una medida de desarrollo administrativo relativamente fácil de implantar que puede resultar poco costosa en términos relativos (Reilly, 1979). Más aún, la capacitación es una medida vista generalmente con buenos ojos por los actores interesados (especialmente los servidores públicos que van a ser capacitados), por lo que resulta políticamente viable. Todo lo anterior ocasiona que no sea fácil determinar la cantidad razonable de capacitación que debería ofrecer la organización, pues siempre habrá la tentación de ofrecer más de lo que realmente se requiere para aumentar la eficacia organizativa.

Esto nos lleva al tema de cómo se identifican mejor las necesidades de capacitación, es decir, si dicha detección de necesidades debe realizarse de manera centralizada (por parte de una instancia central que establece los programas que serán ofrecidos a todos los miembros de la alta función pública) o de manera descentralizada, de modo que cada oficina particular establezca sus propios programas de entrenamiento y desarrollo gerencial. También está la cuestión de si la identificación de las necesidades de entrenamiento y desarrollo gerencial se realizará de manera anual o en un horizonte de mediano y largo plazos.

Otra tensión se refiere al tema de cómo conciliar la necesidad de que la capacitación forme parte de una política nacional para la función pública que preserve y fortalezca el *esprit de corps* de los miembros del servicio profesional, y las presiones por delegar mayores capacidades de decisión a cada unidad administrativa particular para manejar sus recursos humanos. Todavía más difícil resulta encontrar el equilibrio necesario entre las necesidades y expectativas individuales de cada funcionario y las políticas generales de capacitación (Koch, 1998; Healy, 2001). Los riesgos que deben evitarse son, por un lado, que se permita una dispersión y du-

plicación de los esfuerzos de capacitación y, por el otro, que se establezca un sistema inflexible y poco sensible de gestión de la capacitación.

Otra tensión es la que se relaciona con la vinculación de la capacitación al desarrollo de la carrera de los funcionarios públicos. Un sistema racionalizado e integrado de gestión de los recursos humanos supone que todos sus componentes deben estar conectados unos con otros. Sin embargo, en muchos casos, la capacitación no está directamente vinculada a las posibilidades de recompensa o promoción a las que pueden tener acceso los funcionarios, es decir, no se trata de un requisito obligatorio debido a las implicaciones políticas y costos que podría acarrear dicha obligación (SIGMA, 1996). Paralelamente, en muchos países en desarrollo se ha cuestionado la idea de que la capacitación debe ser una obligación asumida por las organizaciones públicas, ya que, en muchas ocasiones, el personal que ha sido entrenado decide separarse del servicio público para buscar mejores salarios, prestaciones o retos más interesantes en el sector privado (Borins, 1999). De allí que, frente a la alternativa (costosa) de vincular la capacitación con las recompensas o promoción del personal, se prefiera en muchos casos mantener la oferta de capacitación en un mínimo. Sin embargo, esto puede ocasionar que se mantenga en las filas de la administración pública personal poco calificado.

Lo anterior también se relaciona con lograr el equilibrio necesario entre el hecho de que los contenidos de la capacitación permitan la adecuada especialización técnica para la realización de las tareas que tienen asignadas los funcionarios, y el hecho de que también faciliten un proceso de aprendizaje para toda la vida y de desarrollo de personal de largo aliento. El problema en este caso es hacer que los contenidos estén a la vez íntimamente relacionados con la situación laboral que viven los capacitados y con las características, intereses y expectativas de desarrollo de éstos. Es decir, se trata de un dilema entre la importancia de la capacitación para el trabajo y la motivación individual del capacitado (Koch, 1998).

Además, la creciente utilización del enfoque basado en competencias también conlleva nuevas tensiones: a pesar de que se reconoce que la simple transmisión de datos es insuficiente, también es sabido que resulta extraordinariamente difícil evaluar el impacto sobre aspectos “suaves” como las “actitudes” y “valores”. Por consiguiente, se plantea un dilema entre adoptar un enfoque amplio basado en

competencias que, teóricamente, tendría mayor efectividad o uno de corte más tradicional basado en conocimientos, que es más fácil de evaluar.

Otro aspecto problemático es la incorporación de contenidos relacionados con las metodologías y herramientas de la NGP, especialmente en el caso de países en vías de desarrollo o en transición. Es frecuente que se asuma que, si los contenidos de la capacitación son relevantes y se transmiten de manera adecuada, el capacitado aplicará lo aprendido en su lugar de trabajo. Por el contrario, ahora se reconoce que existen factores organizativos que pueden oponerse a que se realicen los cambios de enfoque de política o gerenciales prescritos por la capacitación (McCourt y Sola, 1998). El riesgo es que quienes participen en la capacitación terminen aislados en sus unidades administrativas si estas últimas siguen dominadas por el *statu quo* (Madauabum, 1991). Como observa Reichard:

Cuando los capacitados tienen una orientación radical hacia la nueva gestión pública, enfrentan el peligro de verse condenados al aislamiento o al ostracismo, debido a la permanencia del sistema administrativo vigente. Si los capacitados deciden asimilarse a la cultura existente, encontrarán mayor aceptación dentro del sistema, pero la asimilación implica adaptarse a las reglas burocráticas y a las viejas actitudes. El resultado es que la voluntad para iniciar reformas e innovaciones gerenciales puede debilitarse por este tipo de “adaptación cultural” (Reichard, 1998, 181).

Por lo tanto, es necesario que se establezcan vínculos claros entre las intervenciones de capacitación y la estrategia más amplia de creación de capacidades gubernamentales en cada país (Healy, 2001).

Finalmente, encontramos una última tensión entre el hecho de que las instituciones de capacitación tradicionales (la Escuela Nacional de Administración en Francia, los colegios del servicio civil y los institutos de administración pública en otros países) se perciben como organizaciones poco flexibles y poco adecuadas para satisfacer las demandas de la función pública contemporánea (Reichard, 1998). Sin embargo, estas instituciones sobreviven y desempeñan un papel muy importante en la capacitación de funcionarios. Al mismo tiempo, se reconoce ampliamente que el sector privado tiene que ser un actor que participe en mayor medida en la capacitación de los fun-

cionarios, y que, por tanto, debe promoverse activamente la competencia entre proveedores gubernamentales, privados y sin fines de lucro (Maor, 2000). De esta manera, se espera que la competencia aumente la sensibilidad de los oferentes de capacitación dentro y fuera del gobierno respecto a las necesidades de sus usuarios o clientes (Borins, 1999). Sin embargo, la separación entre “comprador” y “proveedor” que se introduce para fomentar dicha competencia acarrea el problema de que la política de capacitación puede dejar de estar guiada por los planes que el gobierno genera internamente, lo que de nueva cuenta puede provocar la dispersión de esfuerzos y la falta de comunicación, ya que cada unidad comprará los cursos o asistencias de capacitación en el mercado según sus propios intereses y presupuestos. Collins describe el problema así: “En cuanto al papel del sector privado en la capacitación, mientras sea activo, el reto consistirá en asegurar los estándares y compatibilidad de los contenidos de la capacitación con los requerimientos de entrada y con las necesidades de habilidades de la administración gubernamental” (Collins, 1993, 338).

Esto supone que, en cada país, la función pública defina la función que deben asumir las instituciones centrales de capacitación y el sector privado y social, de modo que se pueda mantener una política general de capacitación coherente y, al mismo tiempo, suficientemente flexible para dar cabida a la competencia y a la pluralidad de enfoques en la oferta de cursos o asistencia para la capacitación de los servidores públicos.

Estas tensiones se encuentran presentes en la actualidad en muchos países en cualquier esfuerzo de reforma de la función pública. En las siguientes secciones, se analizarán, a la luz de estas tensiones y dilemas, los sistemas de capacitación de altos funcionarios de dos países: el Reino Unido y Polonia. El objetivo será identificar las soluciones comunes a ambos, al igual que identificar las divergencias en contenidos y formas de organización de la función de capacitación.

#### CAPACITACIÓN EN EL SERVICIO CIVIL BRITÁNICO: ¿UN ENFOQUE RADICAL DE REFORMA?

A lo largo de los últimos 25 años, el sector público del Reino Unido ha experimentado un proceso de cambio dirigido a controlar el gasto público; crear una cultura

administrativa más profesional y gerencial en los diferentes estratos de gobierno; delegar las funciones financieras y gerenciales; mejorar la información y entrenamiento de los funcionarios; introducir nuevas prácticas del sector privado en la conducción de los asuntos públicos; concentrarse en la mejora de la provisión de servicios, y crear mayor coherencia en las actividades de los diferentes departamentos (Jarvis, 2002). Es conocido que el Reino Unido ha sido uno de los países donde se han adoptado con mayor entusiasmo los principios y tecnologías de la llamada Nueva Gestión Pública. El arribo de Margaret Thatcher al poder en 1979 constituyó el punto de partida de una serie de acciones que transformarían profundamente la manera en que se conducía el sector público británico. Estas acciones incluyeron (Minongue, 2001, 21):

- a) Reestructuración y reducción del sector público, en particular mediante la privatización de organismos y empresas.
- b) Reorganización y adelgazamiento de las organizaciones centrales destinadas a la provisión de servicios públicos.
- c) Introducción de mecanismos de competencia en los servicios públicos que permanecieron a cargo del sector público.
- d) Mejoramiento de la eficiencia y obtención del “valor por el dinero” mediante el uso de la gestión y auditoría del desempeño.

El resultado de tales reformas ha sido de largo aliento: no sólo se transfirió una cantidad enorme de puestos de trabajo del sector público al privado (según Rodhes, 1997, la cifra ascendió a 650 mil entre los años 1979 y 1995), sino que también se cuestionó profundamente y se redefinió el papel del estado en la vida social. El actual gobierno laborista ha adoptado muchas de las reformas realizadas en los años de la administración conservadora (Horton, 1999), agregando un mayor compromiso con la coordinación interdepartamental: el enfoque centrado en el ciudadano y en la provisión de servicios con eficiencia y calidad (Oficina del Gabinete, 1999).

## CAPACITACIÓN Y REFORMA DEL SERVICIO CIVIL

La construcción del servicio civil en el Reino Unido tiene su origen en las reformas introducidas al final del siglo XIX, que establecieron los principios básicos de mérito, neutralidad política o imparcialidad, y protección y anonimato del funcionario frente a ataques políticos o crítica (Stanyer y Smith, 1976). Estos principios se incorporaron como parámetros del diseño organizativo y sobreviven hasta hoy como elementos centrales de la cultura organizativa prevaleciente entre los miembros de la cúspide del servicio, a pesar de que han sido continuamente reinterpretados para adaptarlos a las circunstancias cambiantes. Este modelo ha despertado acalorados debates: mientras que algunos lo elogian como un instrumento destacado de buen gobierno, otros lo ven como un club discriminatorio caracterizado por su mala administración (Fry, 1997).<sup>10</sup> En consecuencia, a partir de 1979 se puso en marcha un esfuerzo importante de reforma del servicio, a fin de hacerlo más profesional y efectivo, respetando al mismo tiempo los valores centrales de la función pública.

En lo que se refiere a la capacitación, durante la mayor parte del siglo XX esta función no se encontraba sistematizada ni existía una política general en esta área. Las características de los sistemas de reclutamiento y promoción estaban diseñadas para favorecer la asignación de puestos de alta gerencia a personas con un perfil académico general, basándose en sus capacidades intelectuales más que en su especialización en alguna área administrativa particular y en su desempeño en el transcurso de su educación superior (Maor, 2000). Esto se ha denominado como una tradición de “generalistas” que ha tenido influencia crucial en el papel asignado a la capacitación dentro del servicio civil británico. De manera sobresaliente, esta tradición se basa en el supuesto de que lo que se requiere para manejar adecuadamente la información y presentar recomendaciones a los ministros es un conjunto

---

<sup>10</sup> Otro ejemplo de esta polarización de opiniones son las conclusiones de una investigación conducida por el Parlamento en 1993, en la que se reconocía la importancia de “las virtudes tradicionales del servicio civil, tales como integridad, objetividad, imparcialidad y desapego político. Sin embargo, también señalaban debilidades evidentes en la actitud de los altos funcionarios públicos, en particular su falta de disposición para adaptar sus métodos de trabajo, a fin de cumplir con los requerimientos de la gerencia [...] El argumento implícito en el informe era que los miembros de mayor jerarquía del servicio civil eran dinosaurios intelectuales con poca conciencia del ‘mundo real’, que disimulaban su ignorancia mediante un lenguaje académico pedante” (Pilkington, 1999, 91, la traducción es mía).

de habilidades intelectuales amplias y generales y no una *expertise* o especialización técnica estricta (Peters, 2001). De allí que la capacitación se limitara al entrenamiento en habilidades específicas para los ocupantes de puestos con alto contenido técnico, pertenecientes en la mayoría de los casos a los niveles operativo y medio del sector público. En otras palabras, la característica prominente de la capacitación del servicio civil británico durante la mayor parte del siglo xx era precisamente su casi total ausencia:

...el funcionario generalista de la vieja clase administrativa (a diferencia de los abogados, contadores, ingenieros u otros especialistas que requerían tener las calificaciones profesionales adecuadas antes de entrar en el servicio civil) eran siempre personas inteligentes y flexibles para cambiar de puesto, de los que se esperaba que aprendieran los requerimientos de su trabajo, principalmente a través de la experiencia directa y emulando a sus colegas y no mediante una capacitación formal (Drewry y Butcher, 1998, 110).

Desde la década de 1940, se criticó esta tradición generalista y se prestó mayor atención a la capacitación. El informe Assheton de 1944 recomendó la creación de medidas centrales de capacitación para los miembros de la clase administrativa (ahora conocida como Senior Civil Service o scs). El resultado fue la creación de la división de Entrenamiento y Educación en el Tesoro, la cual, a su vez, inició un programa dirigido al personal de grado *assistant principal* (medio) (Drewry y Butcher, 1998). En 1963 esta división se transformó en el Centro de Estudios Administrativos. Hacia 1968, un comité parlamentario condujo una investigación que concluiría con la publicación de varias recomendaciones de reforma del servicio civil que incluían los procesos de reclutamiento, la necesidad de aumentar la representatividad del servicio civil y el mejoramiento de la carrera del personal. De acuerdo con el informe final del Comité Fulton, existía un esfuerzo apreciable en cuanto a la capacitación vocacional, pero existían dudas acerca de la pertinencia y utilidad de los contenidos de dichos cursos. Más aún, se señaló la falta de un entrenamiento adecuado en técnicas de gestión y en las diferentes áreas de política:

Hemos dicho que, para lograr un servicio civil más profesional en el futuro, no bastará que los funcionarios públicos sean versados en las técnicas de administración: deberán también tener un conocimiento profundo del campo de actividad en que se desempeñan y mantenerse actualizados en él (Fulton, 1968, 35).

El Comité recomendó la creación de un colegio especializado para el servicio público similar a las instituciones y escuelas de administración pública de Francia y Alemania. Los objetivos de esta organización serían proveer cursos anteriores al ingreso en el servicio civil y para funcionarios a la mitad de su carrera, así como cursos especializados para los que ingresaran en las áreas económicas, financieras o sociales del gobierno. Asimismo, se dedicaría a dar cursos de desarrollo gerencial a las personas que estuvieran por ser promovidas a posiciones superiores, cursos sobre las últimas herramientas administrativas disponibles y cursos cortos para el personal operativo. Por último, también se encargaría de conducir investigación sobre los problemas de la administración y el gobierno contemporáneos.

Como resultado de estas propuestas, en 1970 se inauguró el Colegio del Servicio Civil (Civil Service College o CSC) y en 1976 se incorporó al grupo de Capacitación del nuevo Departamento del Servicio Civil (creado también como resultado de las recomendaciones del Comité Fulton). Anteriormente a estas reformas, los departamentos no estaban dispuestos a permitir que su personal asistiera a cursos externos, porque se creía que era más importante el desarrollo de habilidades prácticas a través de la experiencia y porque se consideraban inadecuados los contenidos de dichos cursos para las operaciones cotidianas. Por esta razón, el CSC no sólo se planteó como objetivo proveer espacios para la conducción de los cursos, sino también promover una visión más positiva de la capacitación como medio para desarrollar las capacidades de los servidores públicos.

A pesar de estos esfuerzos, el CSC no fue capaz de remontar los prejuicios y actitudes generalizados y fue rápidamente criticado por carecer de medios para vincular adecuadamente sus programas con la gestión de la carrera administrativa de los miembros del servicio civil. En muchos casos, esto provocó frustración y apatía aún mayores entre los asistentes a los cursos (Goslin, 1976). Por otra parte, el Departamento del Servicio Civil realizaba una deficiente evaluación de los cursos ofre-

cidos y efectuaba un proceso poco sistemático de identificación de las necesidades de capacitación.

El CSC era comparado a menudo con otras instituciones como la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia, de lo que se desprendían críticas sobre la incapacidad de los cursos breves para entender a profundidad problemas administrativos complejos. Como un alto funcionario llegó a decir: “no se puede lograr demasiado en un mes, a no ser una exposición muy básica de principios” (citado en Lewis y Himsworth, 1979, 112).

Durante el gobierno conservador de Margaret Thatcher, se abolió el Departamento del Servicio Civil, ya que se consideraba que era un mero representante de los intereses de los sindicatos del sector público. Se decidió trasladar las decisiones sobre la gerencia de recursos humanos a la Oficina del Gabinete y al Tesoro. De 1988 a 1997, se descentralizó el Colegio del Servicio Civil y se le otorgó un estatus de agencia independiente que debía competir con el sector privado y con otras organizaciones públicas para proveer capacitación a los diferentes departamentos gubernamentales. Se abandonó la práctica de financiar la capacitación con el presupuesto general y el CSC tuvo que vender sus cursos a los departamentos para recuperar sus costos (McCourt, 1999). Según Borins (1999), la intención era obligar a las oficinas gubernamentales a considerar cuidadosamente si la capacitación ofrecida y recibida justificaba su valor en dinero.

En la actualidad, el CSC ha sido integrado como una dirección del nuevo Centro para la Gestión y Política Pública (Centre for Management and Policy Studies o CMPS), dentro de la Oficina del Gabinete. El CMPS es responsable de capacitar a los futuros líderes del servicio civil y asegurar el acceso de los departamentos a mejores prácticas e investigación relevante para realizar sus actividades (Greenwood, Pypers y Wilson, 2002; Horton, 1999). La incorporación del Colegio del Servicio Civil al CMPS se realizó como resultado de la preocupación del gobierno laborista (que inició funciones en 1997) sobre el hecho de que las reformas realizadas en las décadas de 1980 y 1990 habían dispersado los esfuerzos del gobierno para resolver problemas sociales complejos y proveer servicios públicos centrados en las necesidades del ciudadano (véase Massey, 2001). En este ambiente, el nuevo gobierno consideró que el CSC era incapaz de dar respuesta a las necesidades de desarrollo

estratégico, organizativo y de liderazgo en la cúspide del servicio civil si se mantenía como una agencia independiente (Borins, 1999).

#### LA CAPACITACIÓN DE ALTOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA ACTUALIDAD

En los últimos años ha existido un esfuerzo por descentralizar la gestión de recursos humanos en el servicio civil británico. Este proceso inició en la década de 1980 con el lanzamiento de la Iniciativa de Gestión Financiera. Su culminación llegó en 1992 con la nueva Ley del Servicio Civil que le otorgó al ministro encargado del servicio civil (hasta el día de hoy es el primer ministro) el poder de delegar la responsabilidad sobre el personal a los directivos de los diferentes departamentos, con excepción de los pertenecientes al Servicio Civil Senior (scs). Desde 1996, todos los departamentos tienen libertad para determinar las condiciones de empleo y remuneración de los niveles operativo y medio de su personal.

Así, las reformas del servicio civil han sido radicales en el grado de discrecionalidad otorgado a las unidades administrativas para gestionar sus recursos humanos y el desarrollo de éstos. Sin embargo, dos funciones no han sido delegadas: el sistema de pensiones y el manejo de los recursos humanos pertenecientes al scs, que fue creado en 1996. El scs representa la cúspide del servicio civil británico al abarcar sus cinco grados superiores, lo que incluye a los jefes ejecutivos (*chief executive*) de las agencias independientes (llamadas *Next Steps*), es decir, alrededor de 3 500 funcionarios públicos (Pilkington, 1999). El scs supone también que cada uno de sus miembros firma un contrato individual y personal con su departamento, que incluye los estándares para juzgar su desempeño en condiciones de empleo y remuneración establecidos centralmente. Asimismo, la gestión del scs se basa en un marco común de competencias laborales (Jarvis, 2002).

La idea de unificar este segmento de los funcionarios se basaba en la consideración de que “la lealtad de los altos funcionarios debería ser para con el servicio civil como entidad corporativa y que un servicio unificado promovería la cohesión a todo lo largo del gobierno”, es decir, entre los diferentes departamentos (McCourt, 1999, 25-26).<sup>11</sup> Por tanto, la creación del scs señaló una recentralización en la Oficina

<sup>11</sup> La creación del scs también se ha interpretado como una reacción a las sugerencias contenidas en el do-

del Gabinete que, entre otras cosas, tenía como finalidad un diseño más adecuado de la capacitación según el rango o jerarquía de los altos funcionarios (Kaul, 1995).

El gobierno laborista actual tiene una ambiciosa agenda de reforma del servicio civil centrada fundamentalmente en mejorar la provisión de servicios en cuatro áreas clave: educación, salud, ley y orden, y transporte. Esta agenda supone cambios importantes en la actitud de los funcionarios públicos, que con frecuencia han sido culpados de la lentitud con la que ocurren los cambios. En palabras del primer ministro:

El servicio civil es bueno para preparar legislación y para gestionar políticas. Es menos bueno para enfocarse en los impactos y asegurar una implementación efectiva... La cultura de muchos sectores del Servicio Civil es aún demasiado jerárquica, ensimismada y con una visión de corto plazo. Sobre todo, el Servicio Civil es demasiado contrario a tomar riesgos (Tony Blair, citado en Horton, 1999, 161).

En consecuencia, la Oficina del Gabinete estableció la meta de aumentar a 16 días de capacitación por año de los miembros del Servicio Civil Senior, lo que implicó aumentar al doble la oferta de cursos suministrados por el CMPS. De igual manera, la Oficina del Gabinete elaboró un marco de competencias con el objetivo de crear líderes para el cambio en las posiciones más altas del servicio (Dawson, 2001; Jarvis, 2002). A las personas de reciente ingreso al scs se les pide asistir a los cursos del CMPS, aunque no existe una obligación formal de tomarlos ni su promoción se basa en su desempeño durante las sesiones de capacitación (entrevista con Tony Shaw; Maor, 2000).

El Colegio del Servicio Civil sigue siendo considerado como una fuente de intercambio de ideas entre departamentos y entre el Servicio Civil y el sector privado (HMSO, 1994). Ejemplo de esto es el programa de alta gerencia (Top Management Programme). Creado hace 30 años, su característica principal es reunir en un solo salón de clases a profesionistas talentosos de la iniciativa privada, la sociedad civil organizada y el servicio civil, de manera que intercambien experiencias y buenas

---

cumento *Continuity and Change* de 1994, el cual proponían enraizar las reformas de eficiencia de las décadas de 1980 e inicio de la de 1990 en la cultura y comportamiento de los altos funcionarios públicos.

### CUADRO 3. MARCO DE COMPETENCIAS DEL SERVICIO CIVIL SENIOR DEL REINO UNIDO

- Dar sentido de propósito y dirección: crear y comunicar una visión de futuro.
- Lograr impacto personal: dirigir con el ejemplo.
- Pensar estratégicamente: aprovechar las ideas y oportunidades para alcanzar objetivos.
- Extraer lo mejor de las personas: motivar y desarrollar a las personas para lograr alto rendimiento.
- Enfocarse en los resultados: lograr proporcionar valor por el dinero invertido y alcanzar resultados.

Fuente: [www.civilservice.gov.uk](http://www.civilservice.gov.uk).

prácticas (Horton, 1999). Las personas de reciente ingreso al scs se inscriben en el programa en una de sus dos modalidades: *a*) un curso residencial de cuatro semanas o *b*) módulos tomados a lo largo de seis meses, que equivalen a tres semanas efectivas de clase. En ambos casos se incluyen tutorías y la presentación de trabajos escritos y proyectos. Debido al éxito de este programa, en la actualidad se imparten otros cuatro cursos de desarrollo de liderazgo que incluyen la idea de compartir experiencias entre diferentes sectores de la sociedad, a fin de construir relaciones de colaboración más fuertes (CMPS, 2002).

Estos cursos, al igual que otros disponibles para los miembros del scs, se encuentran integrados alrededor del sistema de gerencia del desempeño basado en un nuevo marco de competencias.<sup>12</sup> Dicho marco consiste en seis competencias esenciales (véase el cuadro 3), adicionadas con una lista de comportamientos efectivos e inefectivos, que deben ser desarrollados por todos los integrantes del Servicio Civil Senior.<sup>13</sup> Este nuevo marco de competencias fue publicado en febrero de 2001.

<sup>12</sup> El primer marco de competencias para los tres niveles superiores del Servicio Civil fue desarrollado en 1993 con la ayuda de una empresa de consultoría (Price-Waterhouse-Coopers), en concordancia con los esfuerzos por introducir prácticas del sector privado en la gerencia pública (Farnham y Horton, 2002). En 1999, sir Richard Wilson, líder del Servicio Civil, inició un proyecto para diseñar un nuevo marco de competencias que reflejara la intención de crear una organización más diversa, creativa, estratégica y centrada en las personas (Dawson, 2001). Este nuevo marco de competencias se desarrolló a partir de una serie de encuestas, grupos de discusión, evaluaciones de 360 grados y experiencias piloto.

<sup>13</sup> Acerca de los contenidos de este marco de competencias, algunos autores han señalado con preocupación la falta de competencias que reflejen los aspectos políticos de la labor de los servidores públicos: "El marco que se ha diseñado para el scs es organizativamente 'neutral' y podría aplicarse y usarse para evaluar y desarrollar al personal en posiciones de alta gerencia, sea en el sector público, voluntario o privado. En una entrevista, un integrante del equipo de proyecto en la Oficina del Gabinete, responsable del desarrollo del marco de

De todo lo anterior se desprende que se ha puesto gran énfasis en el desarrollo de un liderazgo para el cambio en las posiciones superiores del Servicio Civil, es decir, de personas que pueden lograr las transformaciones necesarias para implementar los asuntos de la agenda del gobierno actual. Lo que se busca es:

...líderes visibles e inspiradores que tomen la responsabilidad de entregar resultados de manera efectiva y rápida, que trabajen en equipos que logren más que si fueran la suma de sus partes, y logren trascender las barreras organizativas tradicionales, se enfoquen en los impactos estratégicos, asignen los recursos de acuerdo con las prioridades, que sean funcionarios y ministros honestos, valientes y realistas, en un proceso de constante aprendizaje (Oficina del Gabinete, 2003, la traducción es mía).

De acuerdo con lo anterior, el CMPS ha establecido cuatro cursos diferentes de liderazgo para el desarrollo de este perfil de funcionario (CMPS, 2002). Estos cursos también se consideran como medio adecuado para facilitar que los asistentes demuestren que cumplen con estándares de competencia similares a los establecidos por el Sistema Nacional de Calificación Vocacional (National Vocational Qualifications o NVQ).<sup>14</sup> Un alto funcionario que desee obtener su certificación recibe orientación de un asesor de la Junta de Entrenamiento y Desarrollo (Training and Development Board) acerca de los cursos que debe tomar y para la elaboración de un portafolios de evidencias, que incluye tanto la educación formal como la capacitación y la experiencia laboral. El portafolios se somete a una revisión para evaluar si demuestra tener las competencias necesarias (Greenwood, Robins y Walkley, 1998). En consecuencia, la capacitación se organiza de tal manera que se ajuste a las necesidades de desarrollo personal de los altos funcionarios, a pesar de que los cursos estén diseñados para corresponder al marco general de competencias del scs.

En cuanto a los contenidos de los cursos de capacitación, se muestra un giro

---

competencias del scs, afirmó que la idea de que la gestión es una actividad genérica está inmersa en el diseño de dicho marco y que esto, a su vez, ilustra la creciente convergencia entre los actores del mercado" (Farnham y Horton, 2002, 44, la traducción es mía).

<sup>14</sup> Los NVQ otorgan una certificación de competencia según se cumpla con ciertas unidades tanto obligatorias como opcionales; este esquema permite, por tanto, "cortar a la medida" los aspectos por evaluar, de modo que se adapten a diferentes ambientes laborales.

que pretende hacerlos más acordes con la promoción de un comportamiento más emprendedor en los funcionarios públicos de mayor jerarquía: en primer lugar, se pone el acento en el desarrollo de habilidades prácticas más que en las capacidades teóricas o académicas. Ejemplo de esto es el énfasis que el Top Management Programme hace sobre temas tales como gestión y liderazgo. En segundo, y como consecuencia de lo anterior, se muestra un alejamiento de las ciencias sociales y del derecho en pro de materias más cercanas a la administración de negocios (Greenwood, Robins y Walkley, 1998). Con respecto a los métodos de enseñanza, se ha dejado atrás el formato tradicional de clases gracias al uso intensivo del concepto de estilos de aprendizaje desarrollado por Honey y Mumford, así como al uso de enseñanza basada en la resolución de problemas.

En cuanto a los aspectos organizativos de la capacitación, la evaluación de las políticas de entrenamiento y desarrollo gerencial de los altos funcionarios públicos se da por supuesta, al estar incluida como un requisito para que los departamentos puedan obtener la certificación Investors in People (iip).<sup>15</sup> Esta certificación se otorga a las organizaciones que demuestren excelencia en sus estrategias de desarrollo de sus recursos humanos. Para diciembre de 2000, 97.8% de todos los miembros del servicio civil trabajaban en una organización certificada (Jarvis, 2002). Por otra parte, la identificación de las necesidades de capacitación de los miembros del scs se basa en los resultados de la entrevista anual de evaluación del desempeño entre el superior y el empleado, la cual es obligatoria como parte del Sistema de Gerencia del Desempeño del Servicio Civil Senior. El jefe y el subordinado discuten las prioridades y resultados por alcanzar el siguiente año y se identifican las necesidades de capacitación o apoyo que se requiere proveer para obtener las metas acordadas. Paralelamente, el CMPS y el Colegio del Servicio Civil realizan diferentes ejercicios de sondeo informal entre los departamentos para recabar información. Sin embargo,

<sup>15</sup> Investors in People es el conjunto de estándares existentes en el Reino Unido respecto a los cuales se evalúa a las organizaciones del sector público y privado, a fin de calificar la efectividad de sus estrategias de entrenamiento y desarrollo gerencial. La certificación se otorga por tres años, tras los cuales la organización debe realizar una nueva revisión de sus políticas y someterse a una auditoría externa para renovar la certificación por otros tres años. Los estándares se enfocan básicamente en verificar la coherencia entre los planes y programas de recursos humanos y los objetivos, planes y metas de desempeño de la organización (Farnham y Horton, 2002). De esta manera, la evaluación de las políticas de capacitación está inmersa en el proceso de certificación iip de cada departamento (entrevista con Tony Shaw).

se confía más en el hecho de que los integrantes de ambas organizaciones son ellos mismos funcionarios públicos de carrera, por lo que se considera que sus puntos de vista reflejan las necesidades generales del resto del Servicio Civil (Greenwood, Robins y Walkley, 1998; entrevista con Tony Shaw). La evaluación de los cursos suministrados por el CMPS y el Colegio del Servicio Civil se realiza por lo general a través de sesiones de discusión con los asistentes al finalizar cada programa. No existen otros mecanismos formales como cuestionarios de satisfacción o llenado de formularios (entrevistas con Tony Shaw y Tony Rossister). La decisión final sobre cuáles cursos de capacitación ofrecer corresponde a la Oficina del Gabinete y se basa principalmente en las revisiones de las actividades de los departamentos que se llevan a cabo cada tres años.

Como se puede apreciar, los arreglos para organizar la capacitación están poco formalizados. La excepción es la preparación que reciben las personas que ingresan al Servicio Civil mediante el llamado *fast stream*.<sup>16</sup> En primer lugar, se somete a estos reclutas a una serie de duros exámenes y entrevistas, seguidas de la asistencia obligatoria a un curso de inducción de 15 días a lo largo del primer año dentro del servicio si se desea ascender rápidamente (CMPS, 2003). Cada persona que ingresa por medio del *fast stream* es asignada a un tutor que recomienda los cursos de capacitación que le conviene tomar, evalúa su desempeño en términos de cambios visibles en su comportamiento y de la relevancia de lo aprendido para el trabajo al que ha sido asignada (entrevista con Tony Shaw). En cierto sentido, este mayor grado de sistematización de la capacitación de los individuos de nuevo ingreso, en comparación con la que se ofrece a los que ya tienen una carrera dentro del servicio, refleja la permanencia de una cultura organizativa que considera a quienes alcanzan posiciones superiores en la estructura como “perfectos”, es decir, como personas que no requieren una capacitación más allá de su experiencia práctica (Borins, 1999).

Como se puede ver, la capacitación de altos funcionarios públicos en el Reino Unido ha evolucionado de ser una actividad marginal, principalmente concentrada en las áreas de alta especialización técnica dentro de los departamentos, a ser una

---

<sup>16</sup> Los candidatos reclutados por medio del *fast stream* son aquellos que, por sus capacidades sobresalientes, se considera que tienen probabilidad de ser ascendidos en corto tiempo a posiciones de alta gerencia.

preocupación central en la gestión de los grados superiores del Servicio Civil. Sin embargo, la situación actual muestra una imagen mezclada: mientras que, por un lado, la capacitación es considerada como una responsabilidad del individuo y de su superior inmediato, por lo que los cursos están pensados para desarrollar competencias individuales, por el otro, se han fortalecido los vínculos entre la capacitación y una política centralizada de gestión del desempeño de los recursos humanos. A diferencia de lo ocurrido entre los años 1980 y 1990, cuando el proceso de delegación de la gestión de recursos humanos dispersó los esfuerzos de las diferentes unidades en esta área, en años recientes se ha manifestado un esfuerzo mayor por mantener una política corporativa coherente y armónica con la intención de mantener la unidad del Servicio Civil Senior más allá de las barreras departamentales. Como resultado, a pesar de la existencia de un marco de competencias unificado y del hecho de que los cursos de capacitación ofrecidos centralmente están gerenciados de manera más centralizada, la decisión final sobre cuáles cursos tomar corresponde al propio funcionario y a su superior. Es pronto para establecer si esta mezcla de centralización y descentralización, mercado y programación centralizada, competencias corporativas y cursos individualizados es la adecuada para desarrollar las capacidades generales y el nuevo *esprit de corps* necesarios para implementar la agenda de reforma de los servicios públicos. Sin embargo, la reconfiguración del sistema de capacitación ha sido criticada por vincular el perfil profesional de los funcionarios de carrera de manera demasiado cercana con la agenda del gobierno actual, lo que algunos consideran una forma de politización del Servicio Civil.

#### SERVICIO CIVIL Y DEMOCRACIA: LA CAPACITACIÓN EN POLONIA

A lo largo de los últimos 15 años, Polonia ha experimentado tres transiciones interrelacionadas: la transición hacia una democracia pluralista, la transición hacia una economía de mercado y la transición para convertirse en miembro de la Unión Europea. Estos procesos han tenido repercusiones profundas en el papel del estado en la sociedad y en casi todos los aspectos de la vida de los habitantes del país. En contraste con la experiencia de reforma en el Reino Unido, el proceso de cam-

bio polaco muestra mayor complejidad e inestabilidad, puesto que se tenían que considerar al mismo tiempo asuntos de los ámbitos constitucional, de políticas públicas y de gestión (Toonen, 1993).

Con respecto a las transformaciones políticas, Polonia inició la construcción de la democracia con la terminación en 1989 del monopolio político del Partido de los Trabajadores Unidos (comunista) tras las negociaciones entre la elite militar y la oposición no marxista. En septiembre de ese año, Tadeuz Mazowieski se convirtió en primer ministro, terminando con los gobiernos comunistas que dominaron el país desde la Segunda Guerra Mundial (Szczerbiak, 2001). Los retos por enfrentar desde entonces fueron la creación de un orden constitucional que regulara la lucha por el poder, la descentralización del poder hacia los gobiernos locales y la reorganización de los poderes del estado. A diferencia de lo ocurrido en el Reino Unido, el cambio en Polonia implicó la creación de un régimen político totalmente nuevo.

El camino a la normalidad democrática no fue sencillo. Al igual que en otros países del ex bloque socialista, el primer problema por resolver fue el vacío institucional dejado por el Partido Comunista, lo que hizo ver la necesidad de articular nuevos centros de hechura de políticas y de coordinación (Collins, 1993).<sup>17</sup> El segundo problema fue la inestabilidad y fragmentación del sistema de partidos; desde 1991 comenzó a desintegrarse el frente electoral encabezado por el sindicato Solidaridad, lo que provocó la aparición de una multitud de nuevos partidos de débil integración ideológica y organizativa (Szczerbiak, 2001). El resultado fue una sucesión de nueve diferentes coaliciones de gobierno entre 1989 y 2000, cada una de las cuales sobrevivió apenas unos cuantos meses. El proceso de toma de decisiones se vio severamente afectado, porque cada nuevo gabinete y parlamento tenían que comenzar el proceso casi desde cero. Sólo después de las elecciones de 1997 se logró estabilizar la situación, lo que permitió al gobierno emanado de ellas cumplir con un periodo completo de cuatro años.

El tercer problema fue la debilidad institucional heredada en el diseño e imple-

<sup>17</sup> En el caso polaco, no fue sino hasta la promulgación del Acta Constitucional de 1992, comúnmente conocida como “la Pequeña Constitución”, cuando se logró aclarar las competencias legales del presidente, el gabinete de ministros, el parlamento y los gobiernos locales y dar fin a una situación de estancamiento institucional causada por “amargos conflictos políticos” (Hesse, 1993).

mentación de políticas.<sup>18</sup> Durante la era comunista, la hechura de políticas y su coordinación se concentraba principalmente en las estructuras del Partido Comunista, en especial en el Buró Político. De hecho, el partido representaba la cúspide de la jerarquía administrativa (Zubek, 2001). De esta manera, el Consejo de Ministros cumplía un papel meramente operativo, dada la debilidad de sus integrantes para discutir y construir apoyo para ciertas políticas (Goetz y Wollmann, 2001). Asimismo, no existían procedimientos adecuados para coordinar los diferentes ministerios del gobierno (Taras, 1993).

El papel dominante del Partido Comunista se reflejaba en una concepción completamente distinta del servicio público, ajena por completo a la tradición británica de neutralidad política y mérito:

No puede existir una administración políticamente neutra [...] En Polonia, la administración es de tipo socialista y, como tal, forma parte de la organización del estado socialista. El programa político seguido por la administración es el programa del partido marxista, que representa la principal fuerza conductora del estado. La administración es el principal órgano de implementación de este programa y es la responsable de su cumplimiento (Letowski, 1980, 6).

Tras el cambio de régimen, fue necesario que las reformas se enfocaran en fortalecer al gabinete y al primer ministro, a fin de que cumplieran con su papel en el proceso de política pública de un gobierno moderno.<sup>19</sup>

Finalmente, el proceso de descentralización supuso una complejidad adicional en el ambiente político. Durante el régimen comunista, el estado estaba organizado territorialmente de una manera fundamentalmente centralista basado en células regionales y locales del Partido Comunista y de sus organizaciones satélite, sin

<sup>18</sup> Resulta paradójico que el estado comunista anterior fuera sumamente vulnerable a los intentos de captura por parte de intereses privados o corporativos. Igualmente, solía perder gran cantidad de recursos debido a diferentes formas de corrupción, ya que su enorme capacidad de intervención en la economía y la sociedad disminuía la cobertura de sus instrumentos de control sobre las unidades operativas y regionales (Cirtautas, 1995).

<sup>19</sup> La Constitución de 1997 redujo la capacidad del presidente (jefe de estado) para influir en el proceso de política pública, aclaró las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo y otorgó mayores atribuciones al primer ministro para organizar los ministerios y coordinar el gabinete.

que existiera un gobierno local autónomo (modelo referido como “Centralismo Democrático”) (Hesse, 1993; Sokolewicz, 1980). Una de las primeras acciones de la primera Asamblea Nacional poscomunista fue la creación de 2 500 comunas autónomas (denominadas *Gimas*) con el propósito de eliminar la estructura local del Partido Comunista al oponerle un conjunto de líderes locales electos con atribuciones claramente definidas (Cirtautas, 1995). El proceso de descentralización suscitó intensos debates sobre la conveniencia de implantar un nivel intermedio de gobierno, la distribución de los recursos fiscales entre el centro y las comunas y la capacidad de estas últimas para ejercer sus atribuciones (Nunberg y Barbone, 1999).

En relación con la transición económica, los primeros años de la vida democrática se desarrollaron durante una aguda crisis de la economía.<sup>20</sup> Aprovechando su alta popularidad, el primer gobierno poscomunista introdujo un paquete radical de reformas económicas destinadas a estabilizar la situación y establecer los fundamentos para la introducción total de una economía de mercado. Estas medidas se denominaron “terapia de choque”.<sup>21</sup> Por otra parte, la velocidad de la reforma administrativa no estuvo acompañada de un aumento similar en la capacidad gubernamental para cumplir con sus nuevas responsabilidades regulatorias (Csaba, 1993; Schleifer, 1997).

Por último, el proceso de ingreso a la Unión Europea se convirtió en un elemento que permitió aglutinar un amplio consenso político que, en su momento, facilitó la consolidación de las reformas política y económica en años recientes. En cierta medida, las presiones provenientes del exterior (por ejemplo, de la Comisión Europea) permitieron la coordinación de las acciones de reforma estructural (Sutch, Petru y Wojciechwics, 2000). Como resultado indirecto de lo anterior, se

---

<sup>20</sup> Como ejemplo se puede citar que, en 1989, los precios de los bienes básicos aumentaron 300% en cuestión de días.

<sup>21</sup> Estas medidas incluyeron el recorte generalizado de subsidios para las empresas paraestatales, la liberación de precios (con excepción de la energía residencial, las rentas de vivienda y otro pequeño conjunto de bienes), la apertura al comercio exterior y el levantamiento de las restricciones al libre cambio de divisas (Winiecki, 1992). Posteriormente, se sumó un programa masivo de privatizaciones de los activos en manos del estado. Los efectos negativos de estas medidas fueron severos: el PIB se contrajo 18% (lo que fue una reducción menor a la experimentada por otros países de Europa Oriental), la tasa de desempleo pasó súbitamente de 0 a 10% y los salarios reales decrecieron alrededor de 30% (Belka, 2001). En los años posteriores, aun con las tasas asombrosas de crecimiento del PIB de entre 6 y 7% entre 1995 y 1998, los costos sociales de la reforma económica se reflejaron en el aumento de la pobreza y la desigualdad de ingresos (Kowalik, 2001).

crearon núcleos modernos dentro de la administración, en particular en las áreas económica y fiscal del gobierno:

La exigencia de responder a las demandas y expectativas de las organizaciones internacionales y de gobiernos extranjeros ha impulsado a los gobiernos [de Europa Oriental] a dar prioridad a las necesidades del personal de estas esferas, dominando criterios profesionales antes que político-partidistas. Aún se debate sobre los efectos de largo plazo de la existencia de estas “islas de excelencia” (Goetz y Wollmann, 2001, la traducción es mía).

Todas las transformaciones referidas generaron un consenso sobre la urgencia de crear un servicio civil profesional, permanente y políticamente neutral, que contase con la *expertise* y flexibilidad necesarias para implementar las reformas de gran envergadura pendientes. Sin embargo, en un primer momento, la reforma administrativa ocurrió en un entorno mucho más apremiante y adverso que en el caso del Reino Unido. En palabras del primer ministro Jan Olszewski: “nuestro estado está amenazado por la parálisis causada por el desorden de la administración pública y por su incapacidad para cumplir con sus tareas” (citado en Letowski, 1993, 1, la traducción es mía).

#### CAPACITACIÓN Y REFORMA DEL SERVICIO CIVIL POLACO

Los logros alcanzados en materia política y económica en Polonia no han tenido correlato en una capacidad igual para implantar reformas administrativas. La situación de la administración pública durante el periodo de transición presentaba (y en varios casos aún presenta) una multitud de problemas complejos:

Las políticas de personal enfrentan problemas que no se limitan a la carencia de personal calificado, escalas salariales que brindan pocos incentivos, la incongruencia entre las habilidades existentes y las requeridas en el servicio público ni la desmoralización generalizada sentida en un sector público desorientado. Más fundamental es la necesidad de reestablecer y reconstituir la identidad y dignidad del servicio público (Hesse, 1993, la traducción es mía).

Desde 1989, cada gobierno ha incluido la reforma de la burocracia gubernamental como una prioridad, al menos en el discurso (Wiatr, 1995). Sin embargo, la inestabilidad de los gobiernos durante los años 1989 a 1997 y las dificultades económicas obstaculizaron la realización de los cambios deseados. No obstante, se han realizado de modo incremental reformas significativas, dirigidas a transformar la operación de la maquinaria administrativa heredada de la era comunista.<sup>22</sup>

El modelo estalinista de administración, al contrario de la situación en el Reino Unido, se basaba en una intervención activa del liderazgo político en la conducción de las oficinas públicas: la lealtad del funcionariado era, en primer lugar, hacia el partido y su programa (Letowska, 1980). De hecho, la principal condición de acceso a un puesto gubernamental era contar con “la convicción ideológica adecuada y los principios morales” necesarios para garantizar el “debido cumplimiento” de las responsabilidades asignadas (Letowska, 1980, 145). Por tanto, en términos de reclutamiento, el perfil del candidato preferido desde los años 1960 fue el de “especialista del partido”, es decir, una persona perteneciente al partido comunista con un título relevante; el primer criterio era claramente el predominante, ya que las credenciales de educación formal eran vistas como un mero requisito formal (Wasilewski, 1990). Por consiguiente, los diferentes órganos del partido contaban con una lista de candidatos aceptables para ocupar los puestos más altos de la jerarquía administrativa, sistema comúnmente denominado *nomenklatura*. En opinión de Hamilton y Roszkowski, “gobiernos sucesivos, desde Gomulka hasta Jaruzelski, facilitaron el ascenso a los puestos de mayor jerarquía en el partido, las organizaciones económicas y públicas de los favoritos, colegas y patrones asociados con el líder” (Hamilton y Roszkowski, 1991, 145). A pesar de que la Ley del Servicio Civil de 1982 establecía que sería el mérito y no la orientación política la principal consideración para el reclutamiento (siempre y cuando el candidato elegido declarara su lealtad a la Constitución comunista del país), en realidad el sistema de *nomenklatura* sobrevivió incluso después de la caída del régimen que le dio origen (Wasilewski, 1990).

<sup>22</sup> Para entender las características presentes del sistema administrativo polaco, algunos autores sugieren la necesidad de remontarse a los orígenes de la organización burocrática en el país durante los siglos XVII y XIX y, de esta manera, identificar el legado de los modelos alemán, austriaco y ruso de administración monárquica (Nunberg y Barbone, 1999; Torres-Bartyzel y Kacprowics, 1999). Sin embargo, la herencia más importante del Servicio Civil polaco sigue siendo el modelo de administración estalinista (Hamilton y Roszkowski, 1991).

En cuanto a la capacitación, durante la era comunista el funcionariado tenía la obligación de mejorar su calificación profesional. Existían dos organizaciones que proveían capacitación especializada en los años anteriores a la década de 1990: por un lado, el Centro de Mejoramiento de las Calificaciones del Personal Líder, que pertenecía al Comité Central del Partido y ofrecía cursos a los altos funcionarios y a los dirigentes del partido; por el otro, el Instituto de Organización, Gerencia y Mejoramiento de las Calificaciones del Personal Administrativo, que tenía a su cargo cursos destinados a los mandos medios y personas que estaban realizando prácticas profesionales (Letowska, 1980). Esta última organización estaba “financiada centralmente y tenía la obligación de dotar de centros regionales que contaran con materiales homogéneos, realizar la detección de necesidades de capacitación, proveer capacitación metodológica a los directores de las unidades regionales, organizar conferencias nacionales y entrenar a los gerentes de las unidades administrativas regionales y centrales” (Kudrycka, 2003, 112). Sin embargo, la mayoría de la capacitación era administrada por los ministerios sin que existieran mecanismos de coordinación entre ellos (Newland, 1996).

En cuanto a las oportunidades de promoción, el entrenamiento tomado después del ingreso no era un criterio importante, ya que las actividades que requerían conocimiento técnico para el diseño de políticas se realizaban fuera de la administración, en organizaciones como universidades y centros de investigación (Goetz y Wollmann, 2001).

Las primeras medidas tomadas después de las primeras elecciones multipartidistas estuvieron guiadas más por el deseo de “romper completa e irreversiblemente” con el pasado que por una evaluación cuidadosa de las necesidades administrativas (Hesse, 1993, 220). Dadas las restricciones presupuestarias y políticas, dichas medidas se concentraron en remover a los antiguos funcionarios, sobre todo a aquellos que ocupaban posiciones de alta gerencia (Taras, 1993). Se consideró que una estrategia de capacitación consumiría mucho tiempo, por lo que, ante la sospecha generalizada de los políticos frente a los oficiales heredados, se decidió permitir el ingreso de “sangre nueva” al Servicio Civil. Esto tuvo como resultado positivo el reclutamiento de un grupo muy educado de jóvenes universitarios. Sin embargo, esta táctica también introdujo nuevas formas de politización del proceso de re-

clutamiento, ya que dichos jóvenes eran los que tenían una participación activa en el movimiento pro democrático y no necesariamente los que contaban con las calificaciones profesionales más adecuadas (Wiatr, 1995). Aun en la actualidad, sigue siendo decisiva la influencia de los partidos en la selección y nombramiento de los miembros del Servicio Civil, en especial en los puestos más altos de la jerarquía administrativa (Letowski, 1993; Goetz y Wollmann, 2001).

A pesar de los cambios reseñados, la operación cotidiana del aparato gubernamental aún permanece en manos de antiguos funcionarios. Este hecho impidió que disminuyera la desconfianza del nuevo liderazgo político hacia la burocracia y fomentó la proliferación de asesores dentro de los ministerios. Todavía peor, el diseño de una estrategia integral de reforma administrativa contó con escaso apoyo político durante los años de 1989 a 1994.<sup>23</sup>

A pesar de esta situación adversa, durante los primeros meses de gobierno democrático se decidió la creación de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP), fundada en 1990 con carácter de organización autónoma para la realización de sus tareas, pero que debía rendir informes ante la Oficina del Consejo de Ministros (Taras, 1993; SIGMA, 1997; Wiatr, 1995). Dicha escuela fue pensada como una institución de elite dedicada a formar un pequeño grupo de jóvenes graduados de la universidad que destacaran por su talento, a fin de colocarlos en posiciones de alta gerencia clave en el Servicio Civil poscomunista. Polonia sería el primer país de Europa Oriental en establecer una institución central de educación y capacitación para los cuadros superiores de la administración pública. El modelo adoptado fue el de la Escuela Nacional de Administración (ENA) de Francia, por lo que la ENAP se concibió como un colegio profesional orientado a preparar a los futuros integrantes del Servicio Civil. La estrategia era realizar un proceso más racional de reemplazo de la vieja elite burocrática, abandonando las acciones politizadas y *ad hoc* que se habían utilizado en los primeros momentos de la transición. Se trataba tam-

<sup>23</sup> Ejemplo de lo anterior es que no fue sino hasta 1996, tras varios años de debate parlamentario, cuando se promulgó una nueva Ley del Servicio Civil. A pesar de que esta ley no sustituyó por completo la vieja legislación de 1982, sí incluía un nuevo esquema de salarios y promoción del personal, así como la garantía de igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos que desearan solicitar empleo en el Servicio Civil. Finalmente, en 1998 el parlamento aprobó una Ley del Servicio Civil con el objetivo de crear un Servicio Civil unificado, claramente bajo la autoridad del primer ministro. Dicha ley también incluyó la creación de un sistema de gestión de recursos humanos centralizado.

bién de crear un nuevo tipo de funcionario, competente, multilingüe, cosmopolita y caracterizado por una fuerte identificación con el servicio público (Gintowt-Jan-kowicz, s.a.). En consecuencia, la ENAP nació “sin tener una preocupación por las necesidades urgentes de capacitación en medio del ambiente de turbulencia que se vivía en Polonia”, por lo que hubo resistencia para incluir entre sus tareas la educación continua y de largo plazo de los altos funcionarios públicos (Newland, 1996, 387).

El “modelo ENA” adoptado por la ENAP fue rápidamente criticado por aquellos que lo consideraban inadecuado frente a las características de la situación polaca, en particular dada su limitada capacidad de cobertura y los altos costos por estudiante que implicaba (Letowski, 1993; Nunberg y Barbone, 1999).

Hacia 1993, el gobierno de Hanna Suchocka decidió nombrar un plenipotenciario gubernamental para la reforma de la administración pública que, entre otras cosas, emprendió un ejercicio de detección de necesidades de capacitación y el establecimiento de un marco para una política central de capacitación de media carrera (Kulesza, 1993). Como resultado, se estableció un Consejo Permanente para la Capacitación Sistemática, presidido por la directora de la ENAP, a fin de implantar un sistema central de entrenamiento y desarrollo continuo (Newland, 1996). El Consejo evaluó los mecanismos de capacitación heredados y concluyó que la capacitación era meramente declarativa, formalista, llena de buenos deseos, poco realista e ideológicamente sesgada; por estas razones, ineficaz para mejorar el rendimiento de la administración (SIGMA, 1997).

Como consecuencia de los trabajos del Consejo y de la aprobación de la Ley del Servicio Civil de 1996, se redefinió el papel de la ENAP. El rápido ascenso de los jóvenes graduados de la ENAP fue criticado porque estas personas de nuevo ingreso en el Servicio Civil carecían de la necesaria experiencia y conocimiento práctico. La nueva legislación estableció un periodo mínimo de siete años de experiencia, cuatro de ellos desempeñando responsabilidades de gestión, para que un funcionario pudiera aspirar a ingresar a la cúspide del Servicio Civil. Asimismo, eliminó el estatus especial de la ENAP, que la posicionaba como la principal institución proveedora de capacitación, y permitió a los ministerios contratar cursos a una amplia gama de organizaciones públicas y privadas (Nunberg y Barbone, 1999). Sin embargo, la

oferta por parte de otras escuelas de administración y de las universidades siguió siendo reducida en un primer momento, lo que reforzó el papel central desempeñado por la ENAP (Taras, 1993). Por otra parte, la Ley del Servicio Civil de 1998 aún favorece el reclutamiento de los egresados de la ENAP, al garantizarles un puesto dentro del servicio y excentarlos del requisito de cursar un programa propedéutico tras su reclutamiento (artículos 23 y 27).

#### LA CAPACITACIÓN DE ALTOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS EN LA ACTUALIDAD

En años recientes se ha registrado un aumento importante del gasto gubernamental para capacitación, así como del número de funcionarios que asisten a cursos de entrenamiento y desarrollo gerencial. Por ejemplo, el gasto total en capacitación como proporción del gasto total en salarios aumentó entre 1992 y 1996 de sólo 0.11% a 3.18% (SIGMA, 1997). A diferencia de lo que ocurre en el Reino Unido, la obligación de capacitarse está incluida y regulada por la legislación del Servicio Civil. De acuerdo con la Ley del Servicio Civil de 1998, es responsabilidad del funcionario público “desarrollar sus conocimientos profesionales” (artículo 6) y del director de oficina establecer programas de desarrollo profesional para cada uno de sus subordinados (artículo 100). Más aún, requiere también la elaboración de un plan anual de capacitación, financiado con recursos del presupuesto central y diseñado en cooperación con la ENAP (artículo 99).<sup>24</sup>

La Comisión del Servicio Civil (instancia consultiva para el primer ministro) es responsable de evaluar el plan anual de capacitación elaborado por el jefe del Servicio Civil. Al igual que el resto del sistema de gestión de recursos humanos, el primer ministro cuenta con amplios poderes en cuanto al entrenamiento y desarrollo

<sup>24</sup> El artículo referido dice:

1. El jefe del Servicio Civil establecerá sobre una base anual el plan central de capacitación del Servicio Civil.
2. El plan central de capacitación debe incluir en particular:
  - a) las prioridades de capacitación de los miembros de los cuerpos del Servicio Civil;
  - b) los tipos de capacitación que sean considerados de importancia para un año determinado;
  - c) otras recomendaciones e información para las personas que organizan y supervisan la capacitación del Servicio Civil.
3. Al establecer los programas de capacitación, el jefe del Servicio Civil deberá cooperar de manera particular con la Escuela Nacional de Administración Pública (Ley del Servicio Civil, 1998).

gerencial de los cuadros superiores de la administración. Por ejemplo, cuenta con la potestad de definir las calificaciones necesarias para realizar las tareas oficiales que no se encuentren definidas de manera permanente en alguna norma o legislación (Nunberg y Barbone, 1999). Al mismo tiempo, el jefe del Servicio Civil mantiene un registro de las instituciones autorizadas para organizar y proveer cursos de capacitación para los funcionarios públicos (Mikulowski, 2002). La legislación también dispone que la capacitación sea financiada por el presupuesto central, por lo que ni el funcionario ni la organización a la que pertenece requieren cubrir directamente el costo.

A pesar de que su papel ha sido redefinido, la ENAP sigue siendo la principal institución del sistema de educación y capacitación. En primer lugar, como se mencionó anteriormente, sus graduados cuentan con privilegios especiales para ocupar puestos del *fast stream* del servicio. Segundo, es responsable de desarrollar los programas y métodos de organización de la capacitación, no sólo de los cursos directamente impartidos por la Escuela, sino también de los diseñados por otras instituciones, como los institutos vocacionales o escuelas de segundo ciclo de educación.<sup>25</sup>

Existen otras instituciones de capacitación que pertenecen a ministerios o regiones específicos, además de las pertenecientes al sector privado y voluntario. En los dos primeros casos, desde 1996 se liberó a los ministerios de la responsabilidad de financiar dichos centros que ahora tienen la responsabilidad de cobrar por sus servicios para recuperar sus costos, y que operan en un mercado abierto y altamente competitivo. Como resultado, muchos de los centros fueron cerrados definitivamente: mientras que en 1992 existían 12 centros regionales y 10 ministeriales, para 1997 sólo quedaban en operación siete y cinco respectivamente (SIGMA, 1997). En el caso de las organizaciones privadas, existen al menos 35 de ellas que ofrecen cursos a la administración central que se distinguen de los proporcionados por otras organizaciones, como las universidades, por contar con un enfoque más “empresarial” (Kudrycka, s. a.). Las instituciones de educación superior tienen un papel marginal en la capacitación, pues se concentran en su mayoría en programas de licenciatura y posgrado (Mikulowski, 2002). A pesar de que varias universidades y organizaciones de

<sup>25</sup> Véase [http://www.ksap.gov.pl/ang/2\\_1.htm](http://www.ksap.gov.pl/ang/2_1.htm).

la sociedad civil cuentan con cursos de capacitación, su impacto se ve reducido por la falta de profesores adecuados, sobre todo en las áreas de gerencia, finanzas y economía (SIGMA, 1997; Nunberg y Barbone, 1999).

En estas circunstancias, la ENAP cuenta con una posición ventajosa gracias a la asistencia técnica y financiera de organizaciones internacionales tales como USAID, OCDE y la Escuela Nacional de Administración, entre otras. También reforzó dicho posicionamiento la participación de la Escuela en la Asociación de Educación en Administración Pública, la cual le permitió ampliar su influencia sobre el resto de las instituciones de educación y capacitación del país.<sup>26</sup> De esta manera, se puede afirmar que la ENAP es el actor central de la red de educación y capacitación, lo que acentúa los rasgos centralistas encontrados en la legislación del Servicio Civil.

Al igual que en el caso del Reino Unido, el entrenamiento para los candidatos a entrar por medio del *fast stream* está mucho más sistematizado y formalizado que el resto. La ENAP selecciona a un grupo de graduados destacados de las universidades para que participen en un programa de 20 meses, al que asisten como estudiantes de tiempo completo y sin tener que pagar ningún tipo de cuota. Los estudiantes están obligados por ley a trabajar un mínimo de cinco años en el sector público una vez que se gradúan de la ENAP (SIGMA, 1997). El curso incluye un periodo de práctica profesional de tres meses en una organización nacional o de la Unión Europea. Al finalizar el curso, todos los graduados tienen garantizado un puesto de nivel medio en el Servicio Civil de acuerdo con su desempeño académico (Nunberg y Barbone, 1999).

En relación con los métodos de enseñanza, al igual que en el caso británico, la ENAP está comprometida no sólo con la transmisión de conocimientos, sino también con la transformación de actitudes y la adaptación de las capacidades de sus estudiantes. En gran medida y debido a la asistencia de universidades y organizaciones del extranjero en la elaboración de los cursos, se ha hecho común el uso de

---

<sup>26</sup> Esta Asociación tiene como objetivo aumentar la calidad de la educación en administración pública a través de dar seguimiento y modernizar los currículos de las universidades públicas y privadas (Kundrycka, s. a.). La Asociación trabaja actualmente en el desarrollo de una serie de estándares que se utilizarían para otorgar a las escuelas e institutos la acreditación de sus programas por parte de un Comité Ministerial de Acreditación (sobre el que la ENAP tendría amplia capacidad e influencia), a fin de fomentar un enfoque más gerencial e interdisciplinario.

métodos de educación activa tales como grupos de discusión y talleres de orientación práctica (SIGMA, 1997). Sin embargo, el hecho de que la Escuela no cuente con un cuerpo de profesores permanente y su dependencia de académicos o funcionarios contratados por corto tiempo y sin las habilidades pedagógicas necesarias han reducido la efectividad de sus cursos (Newland, 1996).

Los contenidos de los cursos de la ENAP están en constante redefinición. Como se mencionó antes, en un principio la Escuela no planeaba ofrecer cursos a los servidores públicos en funciones, salvo algunos seminarios cortos y paneles de discusión con la participación de altos funcionarios. En la actualidad, debido a la demanda, se ha generado una oferta de programas de capacitación que cubre las materias tradicionales, como derecho y administración, y otras como comunicación interna y externa, gestión, tecnologías de la información, macro y microeconomía, entre otras. También se hace uso de diferentes modalidades de enseñanza a distancia que han permitido cursos tales como “Gerencia del Cambio Organizativo” y “Creación de Líderes en el Servicio Civil” ([http://ksapp.gov.pl/4\\_1.htm](http://ksapp.gov.pl/4_1.htm)). También han incrementado su demanda otros programas, como los relacionados con la administración de la Unión Europea, por lo que su número ha crecido no sólo en la ENAP, sino también en otras instituciones públicas y privadas.<sup>27</sup>

Los programas de la Escuela han sido criticados por ser excesivamente teóricos y por su falta de relevancia para la práctica profesional (Newland, 1996; Nunberg y Barbone, 1999). Peor aún, también se dice que el enfoque dado a muchas de las materias es anticuado y que falta la introducción de nuevos enfoques administrativos. Un comentarista ha llegado a decir que la ENAP cuenta con programas todavía más conservadores (es decir, que incluyen pocos contenidos relacionados con los avances en las disciplinas administrativas de Occidente) que los incluidos en los cursos ofrecidos por el Instituto de Organización, Gerencia y Mejoramiento de las Califi-

---

<sup>27</sup> Por ejemplo, la ENAP ha ofrecido cursos especializados de idiomas y cursos de cinco meses acerca de los efectos de la dinámica internacional sobre el sector público. Conjuntamente con la ENA francesa, se han organizado pláticas sobre las consecuencias de la integración de Polonia en la Unión Europea dictadas por altos funcionarios de Francia y Polonia. Los participantes reciben un diploma y son colocados en una organización en Francia para realizar un periodo de práctica profesional. Por otra parte, también ha sido importante la fundación de una rama del Colegio de Europa en la ciudad polaca de Natolin. El Colegio es una institución de investigación y educación de posgrado que capacita a funcionarios talentosos, a fin de prepararlos para cumplir con las responsabilidades ligadas al proceso de integración (Kudrycka, s. a.).

caciones del Personal Administrativo de la era comunista (Mikulowski, 2002). En general, existe una preocupación creciente por la falta de una identificación adecuada de necesidades de capacitación y la carencia de profesionales en la ENAP con la habilidad de diseñar cursos más pertinentes (Nunberg y Barbone, 1999).

En suma, la reforma administrativa en Polonia aún se encuentra en sus primeras etapas y, en consecuencia, también lo está la transformación de la función de capacitación. Una preocupación fundamental acerca del nuevo sistema es la falta de recursos y de capacidad tanto de los responsables del Servicio Civil como de la ENAP para realizar todos los ejercicios necesarios de identificación de necesidades, conducir los cursos y evaluar los resultados de éstos. La débil institucionalización de la ENAP y el papel protagónico que ha desempeñado su directora en el proceso de reforma conllevan riesgos debido a su dependencia de asesores y profesores temporales nacionales y extranjeros. Esto contrasta con su papel fundamental como centro del sistema de capacitación del país. La transición de un sistema que equiparaba entrenamiento con adoctrinamiento ideológico ha sido difícil y, en muchos casos, ha significado retrocesos en contenidos y métodos. Peor aún, muchos funcionarios rechazan asistir a los cursos de capacitación, pues los siguen identificando con las viejas prácticas de reproducción propagandística (Nunberg y Barbone, 1999).

Finalmente, la ENAP parece haberse convertido, dentro del sector público polaco, en una isla de excelencia más, gracias a sus vínculos internacionales. Todavía deben evaluarse los resultados de largo plazo del proceso de centralización de la función de capacitación, que ya ha reducido la capacidad de gestión autónoma de los ministerios y regiones y ha fomentado una política de entrenamiento y desarrollo crecientemente guiada por la oferta existente más que por las necesidades reales de los funcionarios públicos. En este sentido, queda la pregunta de si se tendrá la capacidad de mantener el nuevo sistema y hacerlo funcional de acuerdo con las necesidades de un servicio civil para la democracia.

LA CAPACITACIÓN EN POLONIA Y EL REINO UNIDO:  
ESTRATEGIAS REACTIVAS Y LA BÚSQUEDA DEL EQUILIBRIO

A pesar de las claras diferencias entre los países presentados, los casos polaco y británico arrojan datos interesantes sobre las diferentes variables que afectan la configuración de un sistema de capacitación. Antes que nada, permiten cuestionar si la convergencia que muchos autores identifican en la teoría y métodos de la capacitación realmente está ocurriendo entre diferentes países. El hecho de que las estrategias de capacitación en estos casos hayan sucedido en entornos radicalmente diferentes permite la identificación de los patrones y problemas comunes, lo cual es útil para obtener lecciones provechosas en otros contextos nacionales.

El análisis de los casos pone de manifiesto que las soluciones que en un momento se diseñan e implementan para lidiar con las tensiones inherentes a un sistema de capacitación no son estables, sino que están sometidas a una constante reconfiguración. De hecho, parece más correcto hablar de “resolución” de dichas tensiones, ya que, en el presente, las estrategias de reforma son en gran medida respuestas a las políticas de recursos humanos y capacitación heredadas del pasado. La variable crucial es, sin embargo, el ambiente político-ideológico que rodea las operaciones del Servicio Civil.

Es interesante observar que, tanto en Polonia como en el Reino Unido, el gasto destinado a labores de entrenamiento y desarrollo ha crecido significativamente en la última década, lo que parece ser un reflejo de actividades “políticamente correctas”, es decir, que enfrentan poca o nula resistencia por parte de los actores políticos. En el caso británico, la elite política ha centrado su atención en las actividades de capacitación de manera creciente; sin embargo, tomó más tiempo que esta preocupación se tradujera en el diseño de una estrategia coherente. Esto se puede explicar por la dificultad para establecer una relación clara entre capacitación y rendimiento organizativo, lo que a su vez impulsa el diseño de acciones que se concentran sólo en un segmento del sistema de capacitación: ya sea en la capacitación de jóvenes recién reclutados o de funcionarios recientemente promovidos. En el caso de Polonia, si bien desde los primeros momentos de la transición democrática existía la preocupación sobre la necesidad de reeducar a los funcionarios públi-

cos de manera que se lograra una burocracia más profesional, la organización designada para asumir esa responsabilidad (la ENAP) se mantenía como una institución asilada, en medio de un proceso de reforma a menudo paralizado por la inestabilidad política.

En cuanto al grado de descentralización del sistema de capacitación y su sensibilidad a las necesidades de las diferentes organizaciones, el Reino Unido ha experimentado por lo menos cuatro etapas: en la primera, que abarca la mayor parte del siglo xx, la capacitación en el servicio estaba restringida a una cuantas áreas técnicas y no existía una política central que la normara. La segunda, a partir de los años finales de la década de 1960, se caracterizó por un intento de crear una institución central de capacitación (el Colegio del Servicio Civil) que, sin embargo, no logró integrarse adecuadamente al resto del Servicio Civil, por lo que terminó por perder funciones (por ejemplo, la de investigación) y no logró establecer una imagen positiva entre los funcionarios. Finalmente, el CSC no fue capaz de revertir la dispersión de las actividades de capacitación. Durante la tercera etapa se desarrolló una política activa para acrecentar la autonomía de gestión de las unidades administrativas, la competencia y la capacidad de elección de proveedores de cursos de entrenamiento y desarrollo; acciones que, al ser implementadas, acentuaron la falta de cohesión de las acciones de capacitación. Por último, desde 1997 tiene lugar un nuevo intento por formular una política central de recursos humanos, aunque limitada a los escalones superiores del Servicio Civil (el Servicio Civil Senior) y todavía basado en gran medida en las decisiones tomadas por los jefes y sus subordinados. Esta sucesión de etapas parece evidenciar un movimiento pendular entre momentos en los que las acciones de capacitación están fragmentadas y otros en los que se introducen reformas dirigidas a establecer un conjunto mínimo de políticas centrales.

En el caso polaco, las diferentes estrategias de centralización también han experimentado constantemente momentos de arranque y freno: durante el periodo comunista, las políticas de capacitación de los diferentes ministerios estaban desconectadas entre sí, con algunas organizaciones que ofrecían cursos dedicados fundamentalmente al adoctrinamiento ideológico de los funcionarios. Al comienzo de la transición democrática, tras un breve intento desordenado de remoción de antiguos burócratas y motivada políticamente, la creación de la ENAP fue el primer es-

fuerzo para articular una política central de educación, primero, y de capacitación, después. Sin embargo, se trató de un esfuerzo limitado a causa de la falta de recursos y de profesores de la institución, aunado al hecho de que su papel generó controversia entre los miembros del Servicio Civil. En un tercer momento, marcado por la promulgación de la Ley del Servicio Civil de 1996, se tomaron medidas para acotar el papel de la Escuela, al permitir mayor competencia entre diferentes proveedores y reducir los privilegios con que contaban los egresados de la ENAP. Sin embargo, tras la aprobación de la Ley del Servicio Civil en 1998, el papel dominante de la ENAP en la red de organizaciones de educación y capacitación se ha fortalecido nuevamente, en gran medida debido al proceso de integración de Polonia a la Unión Europea.

Para explicar esta oscilación entre dispersión y centralización de las actividades de capacitación, es necesario referirse a las condiciones político-ideológicas prevalentes en cada momento y en cada país. En ambos casos es de señalarse que los esfuerzos por lograr políticas de capacitación más integradas se relacionan con una sensación de desconfianza por parte del liderazgo político hacia los funcionarios de carrera y su deseo de aumentar su capacidad de control sobre la burocracia. Pero estos intentos son también una reacción ante el fracaso de las medidas de sustitución de los burócratas con personas venidas de fuera del servicio o el simple recorte de personal.

En el caso británico, las primeras acciones para articular una política central de capacitación fueron el resultado de las críticas de las que fue objeto la tradición generalista contenidas en el Informe Fulton. Después, durante el gobierno de Thatcher, las reformas para generar mayor competencia entre los proveedores de capacitación estuvieron respaldadas por una aversión aún mayor hacia el Servicio Civil, lo que llevó a estrategias de recorte y reemplazo de funcionarios con personas venidas del sector privado. Sin embargo, la imposibilidad de sustituir a todo el Servicio Civil obligó a diseñar un nuevo intento por recapacitar a los servidores públicos mediante una política centralizada, encarnada en la creación del Servicio Civil Senior y del marco de competencias para la gestión del desempeño. En Polonia, la sospecha sobre la lealtad de los burócratas hacia el nuevo régimen democrático también motivó intentos de reemplazar a la vieja clase administrativa. La creación de la

ENAP representó un intento por racionalizar esta sustitución. Sin embargo, para 1993 era evidente que, en general, los viejos funcionarios permanecían en el Servicio Civil, por lo que resultaba todavía más urgente la necesidad de inducir nuevos comportamientos en ellos. Por esta razón, se obligó a la ENAP a ofrecer no sólo programas para los candidatos a ingresar en el servicio, sino también otros de capacitación en el servicio.

En suma, en ambos casos encontramos que estrategias reactivas guiadas por una aversión ideológica y destinadas a aumentar el control sobre los servidores públicos mediante su “desplazamiento” fueron seguidas por la decisión de recapacitar a los funcionarios existentes de una manera coordinada. Este hecho también muestra la doble cara de la función de capacitación en el Servicio Civil, pues se trata tanto de una herramienta para mejorar la eficiencia y aumentar la capacidad gerencial de las organizaciones como de un medio para incrementar el control sobre las burocracias (Mintzberg, 1983).

En lo referente al uso de la capacitación como un requisito para la promoción del personal, en los casos presentados la solución ha sido separar la asistencia a cursos de las opciones de ascenso de los asistentes. En el Reino Unido, el acento está puesto en la capacitación propedéutica de los jóvenes de nuevo ingreso o de aquellos funcionarios que acaban de ser ascendidos a un nuevo puesto. En Polonia, la principal preocupación es la de educar a los candidatos a ingresar en el Servicio Civil. Si bien es cierto que la Ley del Servicio Civil de 1998 considera la capacitación como una responsabilidad del funcionario y de su superior jerárquico, no se incluye ninguna disposición que vincule la asistencia a cursos de entrenamiento o desarrollo con algún tipo de recompensa u oportunidad de promoción. Por tanto, y al contrario de lo que suele sugerir la literatura sobre el tema, establecer lazos formales entre la capacitación y el resto de las funciones de la gerencia de recursos humanos no es la opción preferida en la vida real, dadas las complicaciones y costos de la capacitación obligatoria.<sup>28</sup>

<sup>28</sup> Los casos analizados no son los únicos en los que se presenta esta situación. Maor (2000) identifica vínculos débiles entre capacitación, remuneración y promoción en 11 países europeos. La razón, explica este autor, es que al hacer obligatorios cierto tipo o cantidad de cursos de capacitación, se reduce la flexibilidad de los superiores para asignar a su personal a diferentes posiciones; de igual manera, esta débil relación es causada por la dificultad de juzgar si la asistencia a dichos cursos tiene efectos directos en la capacidad de la persona para realizar tareas de rango gerencial superior.

En cuanto a si se pone el acento en el entrenamiento o en el desarrollo gerencial permanente, en el caso del Reino Unido se ha diseñado una solución de compromiso: se ha dejado el entrenamiento especializado y técnico como responsabilidad de cada departamento y, dentro de éstos, de los gerentes de línea. Al mismo tiempo, se promueve la capacitación para el aprendizaje continuo entre los miembros del Servicio Civil Senior a través de cursos ofrecidos por el CMPS y el Colegio de Servicio Civil. Por tanto, en el caso británico existe un sistema mixto, centralizado y descentralizado a la vez. Por el contrario, Polonia muestra un mayor grado de intervención desde el centro en la gerencia de cursos de capacitación de todo tipo, especialmente vía el desarrollo de currículos y el monitoreo de actividades realizado por la ENAP. En consecuencia, se trata de promover al mismo tiempo el entrenamiento y el desarrollo gerencial, aunque ya se hizo referencia a las críticas sobre la poca pertinencia de los contenidos diseñados por la Escuela frente a las realidades de la operación cotidiana.

Si bien en los dos países estudiados existe un compromiso explícito de trascender la transmisión de conocimientos para llegar a la transformación de actitudes y comportamientos, es desigual el grado en el que esta resolución se refleja en los contenidos y métodos de enseñanza. Por ejemplo, el uso de métodos activos de aprendizaje es común tanto en Polonia como en el Reino Unido; de hecho, es aquí donde se encuentra el mayor grado de convergencia entre los modelos adoptados en estos países. En el caso polaco, esto tiene que ver con la transferencia de modelos de enseñanza, en particular de Estados Unidos, Francia y Dinamarca. Sin embargo, en cuanto a la adopción de un marco de competencias para el diseño de los cursos de capacitación, vuelven a aparecer las diferencias: mientras que en el caso británico existe una definición clara de las competencias que serán desarrolladas, en Polonia el diseño de los cursos se concentra en la definición de contenidos y en la transmisión de datos. Así, se puede concluir que, aunque los métodos pedagógicos son similares en ambos casos, éstos se utilizan para lograr resultados muy distintos.

Por último, en ambos países el instituto central de capacitación, el Colegio de Servicio Civil en el Reino Unido y la ENAP en Polonia, siguen cumpliendo un papel dominante para los altos funcionarios públicos. Si bien se han hecho esfuerzos para aumentar la competencia en el mercado de capacitación, dichas instituciones siguen

desempeñando una tarea central en el sistema de gerencia de recursos humanos y lo seguirán haciendo en el futuro próximo. Esto a pesar de que las teorías de la Nueva Gestión Pública apuntaban hacia su extinción o su franca reducción en importancia.

En suma, a pesar de que existen diferencias considerables entre las situaciones de la capacitación en Polonia y en el Reino Unido, el desarrollo de sus estrategias de entrenamiento y desarrollo presentan elementos comunes. Sin embargo, de manera curiosa, estos elementos convergentes no apuntan hacia la creación de un modelo o configuración única de la función de capacitación. Por el contrario, lo que resulta evidente es la dificultad de encontrar el equilibrio adecuado entre las demandas contradictorias de la capacitación, lo que termina por ser un proceso dinámico, inestable, que depende del entorno político e ideológico y de los problemas generados por las soluciones planteadas en el pasado.

#### COMENTARIOS FINALES CON RESPECTO AL CASO MEXICANO

Las tensiones que se han identificado en la creación o reforma de los sistemas de capacitación de la función pública en Polonia y el Reino Unido muestran la complejidad que supone conciliar los principios de la reforma administrativa, las demandas que implica un sistema racionalizado de gestión de recursos humanos en el sector público y el hecho de que la capacitación también es un método de control de la elite política sobre las burocracias públicas. Según esta perspectiva, la instauración del Servicio Profesional de Carrera en México acarrea también nuevas definiciones sobre la práctica y la gestión de la función de capacitación en la administración pública federal que deben lidiar con las tensiones ya referidas en este texto. En esta sección se hace un primer análisis, por tanto no exhaustivo ni respaldado aún con pruebas empíricas, sobre las principales líneas que se han seguido en el caso mexicano sobre la inducción, el entrenamiento y el desarrollo.

Sin duda alguna, la promulgación del decreto de la Ley del Servicio Profesional (LSPCAFF) marca un hito en el desarrollo de la función pública en el país. Esta ley coloca a la capacitación en un lugar destacado, ya que entre los cuatro subsistemas que define se encuentra el de “Capacitación y Certificación de Capacidades”. El artículo 13 establece que:

Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades. Establecerá los modelos de profesionalización para los servidores públicos que les permitan adquirir:

- a) los conocimientos básicos acerca de la dependencia en que laboran y la Administración Pública Federal en su conjunto;
- b) la especialización, actualización y educación formal en el cargo desempeñado;
- c) las aptitudes y actitudes necesarias para ocupar otros cargos de igual o mayor responsabilidad;
- d) la posibilidad de superarse institucional, profesional y personalmente dentro de la dependencia, y
- e) las habilidades necesarias para certificar las capacidades profesionales adquiridas.

La manera como se trata de vincular la capacitación con el desempeño organizativo es mediante la certificación de capacidades de los miembros del Servicio: los funcionarios deberán certificarse al menos cada cinco años o serán retirados del Servicio (artículo 49). Esto muestra convergencia con los casos de Polonia y el Reino Unido en la adopción del enfoque de “competencias”.<sup>29</sup> En cuanto a la tensión entre centralización y descentralización, la LSPCAPF y su Reglamento establecen que para cada perfil de puesto se definirán cuatro capacidades, dos gerenciales [cuya definición está dada centralmente por la Secretaría de la Función Pública (SFP), pero que son elegidas por cada dependencia] y dos técnicas (definidas por completo por la dependencia a la que pertenece la plaza). La capacitación para las capacidades definidas por la SFP queda también centralizada, pues los cursos correspondientes dependen de la Unidad del Servicio Profesional.<sup>30</sup> Sin embargo, cada dependencia está facultada para hacer sus propios ejercicios de detección de necesidades y realizar su propio programa anual de capacitación, aunque este último debe ser validado y modificado por sugerencia de la Unidad del Servicio Profesional (LSPCAPF, art. 45). Queda la duda de si las habilidades gerenciales pueden ser tratadas de manera genérica y sin referencia a los entornos concretos de cada una de las dependencias.

<sup>29</sup> En México se adoptó la noción de capacidades en lugar de la de “competencia”, aunque el propio Reglamento de la LSPCAPF las define de la siguiente manera: “las capacidades son los conocimientos, habilidades, actitudes y valores expresados en comportamientos requeridos para el desempeño de un puesto dentro del Sistema” (art. 54.), que es una definición similar a las que se hacen del concepto “competencia” en la literatura especializada.

<sup>30</sup> Respecto a lo anterior, cabe destacar el gran esfuerzo que se ha hecho por introducir los cursos relacionados a las habilidades gerenciales por medios remotos como la Internet a través del sistema @Campus de la SFP.

Por otra parte, el acento en la certificación como requisito para permanecer en el servicio también puede suponer que la capacitación se concentrará más en el entrenamiento (actualización) para el desempeño del encargo que en cada momento tengan los funcionarios que en el desarrollo gerencial.

En relación con la vinculación entre la permanencia y promoción del personal y la capacitación, la LSPCAPF faculta a los Comités de Profesionalización de cada dependencia a decidir cuáles cursos serán optativos y cuáles obligatorios, siendo los primeros los que se enfocan en el desarrollo gerencial de los funcionarios (Reglamento, artículo 74). La Ley establece que asistir a eventos de capacitación otorgará “puntos”, no aclara las repercusiones que tiene dicho puntaje en términos de remuneración y promoción del personal (artículo 45). El Reglamento tampoco aclara lo anterior y hasta ahora se ha decidido no vincular directamente la capacitación con la promoción o recompensas al personal, aunque no se descarta que esto suceda en el futuro (entrevista a funcionario de la Unidad del Servicio Profesional, Secretaría de la Función Pública). Este hecho es muy similar a lo que sucede en los casos de Polonia y el Reino Unido, donde tampoco existe dicha vinculación.

Por último, puesto que el Servicio Profesional es un sistema de función pública híbrido (con componentes de un sistema de carrera y otros característicos de los sistemas de empleo), el papel de la capacitación se centra más en el entrenamiento que en el desarrollo gerencial, ya que los puestos pueden ser concursados por cualquier persona, tenga o no certificadas sus competencias o haya asistido o no a ciertos cursos. De hecho, si se exigiera dicha certificación o asistencia como requisito para concursar las plazas, se estaría violando el principio de equidad e igualdad de oportunidades, ya que los únicos que pueden tener acceso a esa certificación son los miembros del servicio que actualmente están en funciones.

En resumen, el diseño del Sistema del Servicio Profesional en México concibe la capacitación como uno de los componentes centrales, en principio tratando de articularla coherentemente con el resto de los subsistemas definidos por la ley. El diseño de la función de capacitación en el caso mexicano hace eco de los desarrollos teóricos recientes que se han revisado en el primer apartado de este texto. Sin embargo, siguen presentes las tensiones detectadas en los casos de Polonia y del Reino Unido, en particular las referidas al grado de centralización y descentraliza-

ción de la gestión de la capacitación y las que se refieren a la vinculación entre promoción, remuneración y capacitación. Éstas hacen que se haga especial énfasis más en los aspectos de entrenamiento, o “actualización”, y menos en los de desarrollo gerencial (aunque sí se hace referencia a ellos).

Aún es pronto para hacer una valoración del éxito que se ha tenido en la implementación del sistema, pero es previsible que dichas tensiones demandarán cada vez mayor atención por parte de los funcionarios encargados del sistema. Más aún, con el cambio de sexenio, podría considerarse la capacitación como un medio de control para reducir la desconfianza que el próximo gobierno pudiera sentir hacia los miembros actuales del servicio. ☐

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alam, M.M. (1990), *Civil Service Training and Development. Assessing the Role and Significance of Higher Civil Service Training in Less Developed Countries*, Helsinki, Administrative Development.
- Armstrong, M. (2001), *A Handbook of Human Resource Management Practice*, Londres, Kogan Page.
- Belka, M. (2001), “Lessons from the Polish Transition”, en G. Blazyca y R. Rapacki (eds.), *Poland into the New Millennium*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Borins, S. (1999), “Trends in Training Public Managers”, *International Public Management Journal*, vol. 2, pp. 299-314.
- Cabinet Office (1999), *Modernising Government*, Londres, HMSO.
- (2003), *Internal Communication AO2003/816* [documento interno].
- Casado i Esquius, L. (1995), *20 Qüestions clau sobre formació*, Barcelona, Escuela de Administración Pública de Catalunya.
- Cirtautas, A.M. (1995), “The Post-Leninist State. A Conceptual and Empirical Examination”, *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 28, pp. 379-392.
- Clarke, J. y D. Wood (2001), “New Public Management and Development: The Case of Public Service Reform in Tanzania and Uganda”, en W. McCourt y M. Minongue (eds.), *The Internationalization of Public Management. Reinventing the Third World State*, Cheltenham, Edward Elgar.

- CMPS (2002), *Leadership Development for Senior Executives*, Londres, HMSO.
- (2003), *Fast Stream 2003-2004*, Londres, HMSO.
- Collins, P. (1993), "Civil Service Reform and Retraining in Transitional Economies: Strategic Issues and Options", *Public Administration and Development*, vol. 13, pp. 561-572.
- Commonwealth Secretariat (2002), *Commonwealth Public Administration Reform 2003*, Londres, TSO.
- Csaba, L. (1993), "After the Shock: Some Lessons from Transition Policies in Eastern Europe", en L. Somogyi (ed.), *Political Economy of the Transition Process in Eastern Europe: Proceedings of the 13<sup>th</sup> Arne Ryde Symposium*, Hants, Edward Elgar.
- Dawson, M. (2001), "Leadership for the 21<sup>st</sup> Century in the UK Civil Service", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 67, pp. 263-271.
- Drewry, G. y T. Butcher (1988), *The Civil Service Today*, Oxford, Basil Blackwell.
- Dunleavy, Patrick y Christopher Hood (1994), "From Old Public Administration to New Public Management", *Public Money and Management*, julio-septiembre, pp. 9-16.
- Dussauge Laguna, M. (2002), "Anatomía del Servicio Civil", *Foro Internacional*, vol. 42, núm. 170.
- Duverger, M. (1963), *Métodos de las ciencias sociales*, trad. de Alfonso Sureda, Barcelona, Ariel.
- Dror, Y. (1997), "Delta-type Senior Civil Service for the 21<sup>st</sup> Century", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 63, pp. 7-23.
- Farnham, D. y S. Horton (2002), "HRM Competency Framework in the British Civil Service", en S. Horton, A. Honddeghm y D. Farnham (eds.), *Competency Management in the Public Sector. European Variations on a Theme*, Amsterdam, IOS Press-International Institute of Administrative Sciences.
- Fry, G. (1997), "Great Britain", ponencia presentada en *The Civil Service Systems in Comparative Perspective*, School of Public and Environmental Affairs, Indiana University, Bloomington, Indiana, 5-8 de abril.
- Fulton, Lord (1968), *The Civil Service. Report of the Committee 1966-68*, Londres, HMSO.
- Gary, H. y C.K. Prahalad (1994), *Competing for the Future*, Boston, Harvard Business School Press.

- Gintowt-Jankowicz, M. (s.a.), *Le rôle des écoles et institutions d'administration public dans la perspective de la transition*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006449.pdf>.
- Goetz, K.H. y H. Wollmann (2001), "Governmentalizing Central Executives in Post-communist Europe: A Four-country Comparison", *Journal of European Public Policy*, vol. 8, pp. 864-887.
- Goslin, R.C. (1976), "Developing and Training Senior Administrators in the U.K. Civil Service. A Review of Issues and Trends", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 45, pp. 6-20.
- Goss, D. (1994), *Principles of Human Resource Management*, Londres, Routledge.
- Graham, L.S. (1993), "Revitalising Public Management Training in the Americas", *Public Administration and Development*, vol. 13, pp. 95-111.
- Greenwood, J., L. Robins y N. Walkley (1998), "Global Public Administration and Training: Common Themes or National Differences?", en M.R. Davies, J. Greenwood, L. Robins y N. Walkley (eds.), *Serving the State. Global Public Administration Education and Training*, Londres, Ashgate.
- Greenwood, J., R. Pyper y D. Wilson (2002), *New Public Administration in Britain*, 3a. ed., Londres, Routledge.
- Hales, C. (2001), *Managing through the Organisation*, 2a. ed., Londres, Bussiness Press.
- Hamilton, C. y W. Roszkowski (1991), "Bureaucratic Poland: Organized Life inside the Maverick Society", en J. Piekalkiewicz y C. Hamilton (eds.), *Public Bureaucracies between Reform and Resistance: Legacies, Trends and Effects in China, the USSR, Poland and Yugoslavia*, Oxford, Berg.
- Healy, O. (2001), "Training and Public Sector Reform: An Integrated Approach", *Public Administration and Development*, vol. 21, pp. 309-319.
- Hesse, J.J. (1993), "From Transformation to Modernization: Administrative Change in Central and Easter Europe", *Public Administration*, vol. 71, pp. 219-257.
- Hilderbrand, M.E. y M.S. Grindle (1997), "Building Sustainable Capacity in the Public Sector", en M.S. Grindle (ed.), *Getting Good Government*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- HMSO (1994), *The Civil Service: Continuity and Change*, Londres, Her Majesty's Stationary Office.

- Hood, C. (1991), "A Public Management for All Seasons", *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.
- (2002), "Control, Gargaining and Cheating: The Politics of Public-service Reform", *Journal of Administration Research and Theory*, vol. 12, pp. 309-332.
- Horton, S. (1999), "The Civil Service", en S. Horton y D. Farnham (eds.), *Public Management in Britain*, Londres, McMillan.
- Jarvis, R. (2002), *The UK Experience of Public Administration Reform*, Londres, Commonwealth Secretariat [Current Good Practices and New Development in Public Service Management].
- Kaul, M. (1995), "The New Public Administration: Management Innovations in Government", *Public Administration and Development*, vol. 17, pp. 13-26.
- Kettl, D.F. (2000), *The Global Public Management Revolution*, Washington, The Brookings Institution.
- Kirkpatrick, C. y P. Mann (1999), "Knowledge, Training and Development: An Overview", *Public Administration and Development*, vol. 19, pp. 1-3.
- Koch, Rainer (1998), *New Public Management and Management Education*, Hamburgo, Universität des Bunderwehr Hamburg [Beiträge zur Verwaltungswissenschaft Nr. 32].
- Kowalik, T. (2001), "The Ugly Face of Polish Success: Social Aspects of Transformation", en G. Blazyca y R. Rapacki (eds.), *Poland into the New Millennium*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Kudrycka, B. (2003), "Delivering Effective Education and Training for Public Administration Reform: The Case of Poland", en A. Rosenbaum y L. Gajdosová (eds.), *State Modernization and Decentralization — Implications for Education and Training in Public Administration: Selected Central European and Global Perspectives*, Bratislava, Eslovaquia, ONU-IASIA-NISPACEE.
- (s.a.), *Evaluation of Academic Programmes in the Field of Public Administration and their Degree of Europeanization. Poland*, Bratislava, NISPA, <http://www.nispa.sk/reports/index.htm>.
- Kulesza, M. (1993), "Options for Administrative Reform in Poland", *Public Administration*, vol. 71, pp. 33-40.
- Letowska, E. (1980), "Civil Servants in Administration", en J. Letowski (ed.), *Administration in People's Poland*, Wrocław, Polish Academy of Sciences Institute of State and Law.

- Letowski, J. (1980), "Introduction", en J. Letowski (ed.), *Administration in People's Poland*, Wroclaw, Polish Academy of Sciences Institute of State and Law.
- (1993), "Polish Public Administration between Crisis and Renewal", *Public Administration*, vol. 71, pp. 1-11.
- Lewis, R. y C. Himsforth (1979), *Public Administration Teaching in Further and Higher Education*, Londres, Joint Council for Social and Public Administration.
- Liddle, J. (1998), "Educating Public Sector Managers in Changing Public/private Sector World: Some Reflections on Current and Future Needs", *Teaching Public Administration*, vol. 8, pp. 60-70.
- Maduabum, C.P. (1991), "Leadership Resistance to the Implementation of New Ideas Acquired through Training in the Nigerian Civil Service", *Public Administration and Development*, vol. 11, pp. 323-344.
- Maor, M. (2000), "A Comparative Perspective on Executive Development: Trends in 11 European Countries", *Public Administration*, vol. 78, pp. 135-152.
- Massey, A. (2001), "Policy, Management and Implementation", en S.P. Savage y R. Atkinson, *Public Policy under Blair*, Houndmills, Reino Unido, Palgrave.
- McCourt, W. (1999), *Human Resource Management in the UK Public Service: Its Practice and its Relevance to Public Reformers in South Africa*, Manchester, University of Manchester [Human Resource in Development Policy and Management Paper Series 8].
- McCourt, W. y N. Sola (1998), "Using Training to Promote Civil Service Reform: A Tanzanian Local Government Case Study", *Public Administration and Development*, vol. 19, pp. 63-75.
- Mikulowski, W. (2002), "Competencies for Countries in Transition: A Case Study of Polish Civil Service", en S. Horton, A. Hondelghm y D. Farham (eds.), *Competency Management in the Public Sector. European Variations on a Theme*, Amsterdam, IOS Press-International Institute of Administrative Sciences.
- Minongue, Martin (2001), "Should Flawed Models of Public Management Be Exported?", en Willy McCourt y Martin Minongue (eds.), *The Internationalization of Public Management. Reinventing the Third World State*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 20-43.
- Mintzberg, H. (1983), *Structure in Fives: Designing Effective Organisations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

- Nef, J. y P. Dwivedi (1985), "Training for Development Management: Reflections on Social Know-how as a Scientific and Technological System", *Public Administration and Development*, vol. 5, pp. 235-249.
- Newland, C.A. (1996), "Transformational Challenges in Central and Eastern European Schools of Public Administration", *Public Administration Review*, vol. 56, pp. 382-389.
- Newman J. (2001), *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*, Londres, Sage.
- Nunberg, B. y L. Barbone (1999), "Breaking Administrative Deadlock in Poland", en B. Nunberg (ed.), *The State After Communism. Administrative Transition in Central and Eastern Europe*, Washington, The World Bank.
- Odirone, S.G. (1970), *Training by Objectives: An Economic Approach to Management Training*, Londres, McMillan.
- OCDE (1996), *Public Service Training Systems in OECD Countries*, París, OCDE.
- Oficina del Gabinete, véase Cabinet Office.
- Osborne, S.P. y K. McLaughlin (2001), "The New Public Management in Context", en S.P. Osborne, K. McLaughlin y E. Ferlie, *New Public Management. Current Trends and Future Prospects*, Londres, Routledge.
- Peters, B.G. (2001), *The Politics of Bureaucracy*, 5a. ed., Londres, Routledge.
- Pilkington, C. (1999), *The Civil Service Today*, Manchester, Manchester University Press.
- Rae, L. (1999), *Using Evaluation in Training and Development*, Londres, Hogan Page.
- Reichard, C. (1998), "Education and Training for New Public Management", *International Public Management Journal*, vol. 1, pp. 177-194.
- (2002), "Experiments with New Teaching Models and Methods", *International Public Management Review*, vol. 3, núm. 2, pp. 41-54.
- Reid, M.A. y H. Barrington (1999), *Training Interventions. Promoting Learning Opportunities*, Londres, CIPD.
- Reilly, W. (1979), *Training Administrators for Development. An Introduction for Public Servants and Government Officers*, Londres, Heinemann Educational.
- Rodhes, R. (1997), "Reinventing Whitehall", en W.J.M. Kickert (ed.), *Public Management and Administrative Reform in Western Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Rubienska, A. (2001), "Education and Training in Public Administration and Develop-

- ment: What Does the Customer Really Want and are We Prepared to Provide it?", *Public Administration and Development*, vol. 21, pp. 342-358.
- Schmidt, G.D. (1991), "Linking Action Training to Bureaucratic Reorientation and Institutional Reform", *Public Administration and Development*, vol. 11, pp. 39-55.
- Secretaría del Commonwealth, véase Commonwealth Secretariat.
- Senge, P. (1993), *The Fifth Discipline*, Londres, Century Books.
- Shick, A. (1998), "Why most Developing Countries Should not Try New Zeland's Reforms", *World Bank Observer*, vol. 13, núm. 1, pp. 123-132.
- Shleifer, A. (1997), "Government in Transition", *European Economic Review*, vol. 41, pp. 385-410.
- SIGMA (1996), *Public Service Training Systems in OECD Countries*, París, OCDE [SIGMA Papers 16].
- (1997), *Country Profiles of Civil Service Training Systems*, París, OCDE [SIGMA Papers 12].
- Simon, Herbert A. (1957), *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organisations*, 2a. ed., Nueva York, The Free Press.
- Sims, R.R. y S. Sims (1991), "Improving Training in the Public Sector", *Public Personnel Management*, vol. 21, pp. 71-82.
- Sokolewicz, W. (1980), "The System of Administration", en J. Letowski (ed.), *Administration in People's Poland*, Wrocław, Polish Academy of Sciences Institute of State and Law.
- Stanyer, J. y B. Smith (1976), *Administering Britain*, Glasgow, Fontana.
- Sutch, H., J. Petru y M. Przybyla (2000), *Poland*, Washington, World Bank, disponible en <http://www1.worldbank.org/publicsector/civilservice/rsPoland.pdf> (visitado el 20/05/2006).
- Szczerbiak, A. (2001), "Polish Politics in the New Millennium", en G. Blazycza y R. Rapacki (eds.), *Poland into the New Millennium*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Taras, W. (1993), "Changes in Polish Public Administration 1989-1992", en Joachim J. Hesse (ed.), *Administrative Transformation in Central and Eastern Europe. Towards Public Sector Reform in Post-Communist Societies*, Oxford, Blackwell, pp. 13-32.
- Toonen, T. (1993), "Analysing Institutional Change and Administrative Transformation: A Comparative View", *Public Administration*, vol. 71, pp. 151-168.

- Torres-Bartyzel, C. y G. Kacprowics (1999), "The National Civil Service in Poland", en T. Verheijen (ed.), *Civil Service Systems in Central and Eastern Europe*, Cheltenham.
- Villoria Mendieta, M. y E. Del Pino Matute (1997), *Manual de gestión de recursos humanos en las administraciones públicas*, Madrid, Tecnos.
- Wasilewski, J. (1990), "The Patterns of Bureaucratic Elite Recruitment in Poland in the 1970s and 1980s", *Soviet Studies*, vol. 42, pp. 743-757.
- Wiatr, J.J. (1995), "The Dilemmas of Re-organizing the Bureaucracy in Poland during the Democratic Transformation", *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 28, pp. 153-160.
- Winięcki, J. (1992), "The Polish Transition Programme: Underpinning, Results, Interpretations", *Soviet Studies*, vol. 44, pp. 809-835.
- Zubek, R. (2001), "A Core in Check: The Transformation of the Polish Core Executive", *Journal of European Public Policy*, vol. 8, pp. 864-887.

## ENTREVISTAS

- Rossister, Tony (2003), Civil Service College, Centre for Management and Policy Studies, Londres, 10 de septiembre.
- Ruiz Veyra, Katya (2006), directora de Capacidades, Unidad del Servicio Profesional de Carrera, Secretaría de la Función Pública, México, 31 de marzo.
- Shaw, Tony (2003), Civil Service College, Centre for Management and Policy Studies, Londres, 10 de septiembre.

## LEGISLACIÓN

- Ley del Servicio Civil (1998), República de Polonia, 18 de diciembre.



# *La cuenca Lerma-Chapala*

## *El agua de la discordia<sup>1</sup>*

**E**l futuro de la cuenca Lerma-Chapala se vislumbra muy grave debido al deterioro ambiental que ha presentado en décadas recientes como resultado de la intensificación de los procesos de desarrollo económico-urbano. Por una parte, continúa el crecimiento demográfico en la zona, hecho que implica mayor necesidad de agua. Por otra parte, existe la percepción general de que los ciclos pluviales se han tornado más deficitarios. El interés seminal del presente trabajo es analizar la manera en que ha evolucionado la cuenca Lerma-Chapala (medio natural y desarrollo económico-urbano) y cómo ha incidido dicho proceso en el deterioro de esa región y reducido su sustentabilidad.

*Palabras clave:* problemas del agua, políticas públicas, desarrollo económico-urbano.

### *The Lerma-Chapala Basin. The Water of Discord*

**T**he Lerma-Chapala basin future looks serious due to the environmental deterioration of the last decades, given the intensification of the economic-urban development processes. On the one hand, demographic growth continues in the area, which implies more need of water. On the other hand, there is a general perception that rain cycles have shown a deficit. This paper is mainly concerned about analyzing the evolution of the Lerma-Chapala basin (natural environment and economic-urban development) and how this process has hit the deterioration of the area and reduced its sustainability.

*Keywords:* water's problems, public policy, economic and urban development.

---

\* Bogar Escobar es profesor-investigador del Departamento de Estudios Mesoamericanos y Mexicanos de la Universidad de Guadalajara. Correo electrónico: bescobar71@yahoo.com.mx.

<sup>1</sup> Artículo recibido el 21 de abril de 2005 y aceptado para su publicación el 11 de noviembre de 2005.

## INTRODUCCIÓN

El futuro de la cuenca Lerma-Chapala se vislumbra muy grave debido al deterioro ambiental que ha presentado en décadas recientes como resultado de la intensificación de los procesos de desarrollo económico-urbano. Por una parte, continúa el crecimiento demográfico en la zona, hecho que implica mayor necesidad de agua.

Por otra parte, existe la percepción general de que los ciclos pluviales se han tornado más deficitarios, con creciente carencia de agua, además de que no se ha aplicado satisfactoriamente en todos los ámbitos de actividad social la tecnología para ahorrarla. Dicho contexto ha repercutido en una disminución de los caudales que recibe el lago de Chapala, principal abastecedor de agua de la Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG).

La cuenca es un sistema natural en el que, a su vez, se organiza un sistema social, donde diversos actores realizan sus respectivas actividades de interés. Los niveles de concordancia entre ambos sistemas no han sido los mejores a causa de una excesiva antropización carente de planeación y visión prospectiva.

El interés seminal del presente trabajo es analizar la manera como que ha evolucionado la cuenca Lerma-Chapala (medio natural y desarrollo económico-urbano) y cómo ha incidido dicho proceso en el deterioro de esa región y reducido su sustentabilidad.

## MÉTODO DE TRABAJO

Considero que todos los actores manejan básicamente dos tipos de influencia, económica y política, lo que no quiere decir en absoluto que éstas sean excluyentes (incluso si el actor social asume posturas ideológicas teóricamente apolíticas, la manifestación de éstas se realiza en la *res publica* como una expresión política más). En consecuencia, habrá que definir cuáles son las características políticas y económicas de los actores del sistema sometido a examen. Para ello habrá que determinar:

1. Su presencia en el ámbito mediático. Puesto que vivimos en una “sociedad informada”, los hechos y agentes que forman parte de la realidad pasan cotidianamente por el filtro de los *media* para ser “valorados socialmente”. Por ello, será necesario realizar un análisis de contenido mediático para saber lo que los *media* reconocen como actores sociales en el sistema pertinente, verificando si ellos realmente representan un papel esencial en la dinámica y los efectos de éste. La utilidad de este paso metodológico consiste en verificar dónde están los actores reales, dónde los mediadores y dónde los *bluffers*.
2. Una vez identificados los actores tanto en términos materiales como mediáticos, se realizarán, bajo una selección cuidadosa, entrevistas abiertas y profundas para tratar de determinar, de la manera más rigurosa posible, el peso real de los actores en el sistema, pues ello será crucial para completar los diagnósticos estadístico y mediático.

Los actores involucrados en el sistema, además de ser identificados por su peso real en el uso del agua de la cuenca, lo serán por su ascendencia económica o política. A su vez, los datos procurados mediante los parámetros anteriores se correlacionarán con los espacios geográficos de la cuenca, que es donde actúan los actores. Ello dará al examen diferentes grados de detalle. Los ámbitos propuestos son: cuenca del Lerma, lago de Chapala (y su propia cuenca) y zona metropolitana de Guadalajara.

#### IDENTIFICACIÓN DE ACTORES

- Por tipo de mediación o influencia social (cuenca del Lerma/ZMG): organismos públicos derivados del aparato del estado, organismos políticos, asociaciones profesionales, organismos no gubernamentales, etcétera.
- Por tipo de actividad (cuenca propia de Chapala): campesinos, ganaderos, pescadores, prestadores de servicios turísticos, etcétera.

## PROBLEMÁTICA

A pesar del aumento en la toma de conciencia de la ciudadanía respecto del cuidado de los recursos ambientales, en la medida en la que se cuenta con una opinión pública más informada, el hecho incontrovertible es que persiste la escasez de agua en un contexto donde las autoridades responsables manejan los recursos hídricos como si éstos fueran inagotables, pues siguen una política depredadora de los cuerpos de agua utilizados como fuentes de suministro.

Para entender las dimensiones de la problemática, debe tenerse en cuenta que la ZMG, el asentamiento urbano más grande de la región, no es hidrológicamente auto-suficiente, pues depende para su abastecimiento del agua que le proporciona el lago de Chapala, el cual, a su vez, recibe sus principales aportaciones de líquido de la cuenca del Lerma. En ese sentido, podemos afirmar que existe un eje hidrológico entre el río Lerma, el lago de Chapala y la ZMG. La extracción aproximada de agua en la cuenca del Lerma, incluida la originaria del lago de Chapala, asciende a 7 968 Mm<sup>3</sup>. De ese volumen, 82% se destina al riego, 14% al abastecimiento de agua potable y 3.9% al uso industrial.

Específicamente, la cuenca abastece de agua potable a la zona conurbada del Valle de México, con 25 m<sup>3</sup>/s y a la ZMG, con 7 m<sup>3</sup>/s. Esta última cifra representa entre 60 y 70 % del agua que se consume en esa zona (CNA, 1993).

## LOCALIZACIÓN GEOGRÁFICA

La región de la cuenca Lerma-Chapala se asienta en el centro occidente de la república mexicana. Su extensión es de 53 591 km<sup>2</sup>, lo que equivale a 3% de la extensión territorial del país. Alberga a 11% de la población y comprende territorios de cinco jurisdicciones estatales:<sup>2</sup> Estado de México (9.8%), Querétaro (2.8%), Guanajuato (43.8%), Michoacán (30.3%) y Jalisco (13.4%) (INE, 2003, 13).

<sup>2</sup> Porcentaje comprendido por el estado respecto de la superficie total de la cuenca.

## LOS FACTORES IMPLICADOS

En décadas recientes, el crecimiento demográfico, el aumento en la actividad industrial y la apertura de tierras a las labores agrícola y pecuaria en la cuenca del Lerma han demandado un mayor consumo y contaminación del agua de la región. Durante ese proceso, la disponibilidad del agua ha estado sujeta a los ciclos naturales, lo que ha implicado épocas de abundancia y épocas de sequía que hasta ahora no se han entendido bien. En la actualidad, aparentemente está transcurriendo una época de escasez de lluvias que, aunada a una amplia demanda de agua por parte de los diversos sectores, se ha traducido en un conflicto agudo que se ha manifestado principalmente en tres vertientes:

1. La territorial. La cuenca del río Lerma atraviesa varios estados, el Estado de México, Querétaro, Guanajuato y Jalisco; lo que ocasiona que cada entidad federativa pugne por proteger sus intereses particulares y trate de acaparar la mayor cantidad de agua en su beneficio.
2. La del uso. El agua de la cuenca sustenta tanto el consumo humano como el agrícola y el industrial, de los cuales, el agrícola consume 85% del total. La negociación se ha incrementado y ha formado grupos de presión en las diferentes ramas de actividad, así como territorialmente; todo en un marco de una fuerte degradación de los recursos del agua, el suelo y la vegetación.
3. La económica. Como en todo conflicto, la solución implica inversiones de índole económica; en este caso para la modificación de prácticas de riego, la reconversión productiva, la planeación de los asentamientos humanos y sus fuentes de abastecimiento de agua.

## EL FACTOR POLÍTICO

Un elemento adicional que ha vuelto más compleja la problemática de desabasto y contaminación presente en los cuerpos de agua de la cuenca es el manoseo político del que ha sido objeto el tema, no sólo entre los profesionales de la política, como sería el caso de la burocracia gubernamental y los partidos políticos, sino también

entre grupos del ámbito académico y miembros de la sociedad civil, como las organizaciones no gubernamentales (ONG), las cuales, en algunos casos, se interesan en la problemática de la cuenca como un medio para figurar en la palestra política y no como un fin en sí mismo.

Dada la importancia política de la región del Lerma, principal fuente de suministro del lago de Chapala, que a su vez abastece de manera importante a la ZMG, una de las urbes más importantes del país, se ha intentado capitalizar la trascendencia de los ámbitos geográficos implicados con fines político-partidistas, tanto por representantes gubernamentales como por algunas ONG, a fin de obtener representación social. Para ello, se ha hecho uso de planteamientos ideológicos y políticos, a partir de los cuales se pretende enarbolar el rescate ecológico de la zona. En este orden de cosas, el lago de Chapala ha sido uno de los espacios utilizados discursivamente con mayor recurrencia a manera de bandera política para procurar reasignaciones en las interrelaciones (principalmente de orden político) que se desarrollan entre los actores. Esto es, su posición política no está determinada ni es inmutable sino dinámica y depende de la manera como cada actor varía su nivel de participación y presión para renegociar sus posiciones con los otros actores implicados a partir de su representatividad social real o formal.

### LOS ACTORES INSTITUCIONALES

A partir de información de primera mano obtenida mediante trabajo de campo y una revisión documental y hemerográfica pertinente, se han identificado los siguientes actores vinculados en mayor o menor medida con la problemática de la cuenca Lerma-Chapala.

#### SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN (SAGARPA)

La misión institucional de la Sagarpa es el logro "...del desarrollo de una nueva sociedad rural, basada en el crecimiento sustentable de los sectores agroalimenticios y pesqueros con una continua capacitación y superación de su gente que le permita

mantener actividades productivas, rentables y competitivas, tanto pesqueras y agroalimentarias como de otra naturaleza” (<http://www.sagarpa.gob.mx>). En la práctica, con la implementación del “Programa de retiro voluntario”, mediante el cual se está realizando el proceso de desmantelamiento del aparato burocrático a escala nacional, han disminuido los técnicos disponibles para operar en el terreno. Esto ha propiciado que la Sagarpa tienda a convertirse exclusivamente en un organismo de asesoría, inspección y sanción de las normas oficiales. Lo anterior, en el contexto de un notable proceso de “federación” en el que los gobiernos de los estados están “llevando la batuta” de los recursos económicos gubernamentales.<sup>3</sup>

La Sagarpa considera superados los sistemas tradicionales de cultivo y, a partir de ello, promueve la eficiencia en las técnicas de riego mediante la promoción de la siembra de cártamo y garbanzo como cultivos alternativos del trigo, el cual requiere hasta cuatro riegos por año. La Sagarpa no cuenta con recursos económicos para invertir en grandes obras en el ámbito rural. El único programa que maneja apoyos al productor es “Alianza contigo”, mediante el cual se otorgan recursos a los productores, tanto como apoyo para el costo de las semillas, como para la tecnificación del riego. Los proyectos de tecnificación relacionados con la cuenca Lerma-Chapala se consideran prioritarios y tienen preferencia sobre cualquier otro. Asimismo, se pretende apoyar económicamente a los propietarios de granjas porcinas para su reubicación. Esta iniciativa se ha visto limitada por los elevados costos que implica la reubicación, para la cual, Sagarpa sólo proporciona una parte del costo total: “hay interés, faltan recursos”. Por otra parte, se apoya a los porcicultores con información para el manejo de la cerdaza mediante celdas de purificación.

GERENCIA REGIONAL LERMA-SANTIAGO-PACÍFICO (GRLSP)  
DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA (CNA)

Este organismo tiene como atribuciones la toma de decisiones, la gestión y la medición, así como el control y distribución de las reservas hídricas. Una de sus funciones más significativas en materia de regulación ambiental es la clasificación de la

<sup>3</sup> Entrevista realizada el 6 de junio de 2003 con el ingeniero José Luis González Padilla, subdelegado de Agricultura de la Sagarpa.

calidad del agua en los distritos de riego. A partir de ella, se permite o restringe el cultivo de determinados productos agrícolas y la realización de las actividades pesqueras (Ávila García, 2000, 361, 362). Ejerce un liderazgo y un peso específico sustancial dentro del Grupo de Seguimiento y Evaluación (GSE) del Consejo de la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago, cuyo objetivo formal es instrumentar acuerdos consensuados que permitan instrumentar las medidas necesarias tendientes al manejo sostenible de la cuenca, en colaboración con representantes del gobierno, usuarios del agua involucrados y centros de investigación vinculados a la problemática de la cuenca (Bohem, 2002, 4).

El GSE se encuentra en constante reajuste de sus grupos de trabajo, los cuales tienen distintos niveles de participación y eficiencia, pero carecen de capacidad para conciliar plenamente los distintos intereses de los usuarios involucrados (Silva y Harshina, 2002, 35). No existen flujos adecuados de información. Por esta razón, se genera un conocimiento diferenciado de los planteamientos que determina que no todos los miembros del grupo de seguimiento tengan el mismo nivel de conocimiento de causa respecto de los criterios adoptados para la toma de decisiones.

En última instancia, ante la falta de consenso, se toman decisiones de manera unilateral y vertical.<sup>4</sup> Existen cuestionamientos a la labor desempeñada por la CNA al frente de la Secretaría Técnica del GSE, lo cual es un reflejo del actual contexto nacional de crisis de credibilidad del aparato del estado, debido, sobre todo, a la inseguridad social y a la inestabilidad económica. Lo más grave de esa tendencia es que, llevada a sus últimas consecuencias, puede derivar en la inoperancia de la gobernabilidad, entendida —según la noción propuesta por Ferguson— como la conducción de la sociedad, la economía y las burocracias gubernamentales a partir de determinadas políticas y planes, posibilidad latente al socavarse las funciones esenciales del gobierno, es decir, proveer servicios sociales y promover el crecimiento económico, concepción íntimamente ligada a la idea de desarrollo (Ferguson, 2001, 14).

En la actualidad, una prioridad del GSE es implementar el nuevo acuerdo de dis-

---

<sup>4</sup> Este planteamiento proviene de nuestra experiencia directa, obtenida de una observación participante y la asistencia a reuniones del Grupo de Seguimiento y Evaluación del Consejo de la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago, de la misma manera que todos aquellos señalamientos respecto de los cuales no se indica otra fuente.

tribución de las aguas superficiales de la cuenca, cuya entrada en vigor se tiene proyectada para los primeros meses de 2005. Este grupo de trabajo tiene la tarea de evaluar la posibilidad de seguir utilizando el acuerdo vigente, pero con las siguientes mejoras:

- Incorporar el concepto de “reserva de agua” en la cuenca.
- Implementar control y vigilancia en 42 almacenamientos de la pequeña irrigación.
- Proporcionar estímulos económicos por el uso eficiente del agua.
- Obligatoriedad de sustentar el nuevo acuerdo de distribución con información base y vigente.
- Establecer un periodo perentorio para la expedición del nuevo acuerdo.

#### GRUPO DE TRABAJO ESPECIAL DE PLANEACIÓN AGRÍCOLA INTEGRAL (GTEPAI)

Es una agrupación importante para nuestro objeto de estudio en la medida en la que, además de establecer relaciones de colaboración con organismos responsables de manejo del agua y otras instituciones de gobierno, auxilia al Grupo de Seguimiento y Evaluación del Consejo de la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago en la búsqueda de opciones tendientes a evitar la sobreexplotación de los recursos hídricos en la cuenca. Entre sus iniciativas se encuentran las propuestas de sistemas de producción y rotación de cultivos que no impliquen una mayor demanda de agua, *disminución de consumos energéticos, la utilización de cultivos orgánicos y el aumento en la producción alimentaria y de insumos para la actividad industrial* (Juhasz, 2002, 24, 25).

#### INSTITUTO MEXICANO DE TECNOLOGÍA DEL AGUA (IMTA)

El Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, por su parte, cumple funciones análogas a las del GTEPAI en el Grupo de Seguimiento. Esta institución se encargó de elaborar un modelo de simulación que contempla 13 escenarios alternativos respecto de la cuenca Lerma-Chapala, a lo largo de sus 45 principales escenarios y en el

lapso de los próximos 57 años. De ahí se derivó el escenario “óptimo” de acuerdo con las conclusiones finales del estudio presentado, el cual se tomó como “punto de partida” para continuar los trabajos del GSE.

#### COMISIÓN ESTATAL DE AGUAS Y SANEAMIENTO (CEAS)

Es la representación estatal encargada de la gestión de los recursos hídricos en Jalisco. Su titular fue designado por el actual gobernador del estado. Uno de sus principales objetivos oficiales es la resolución de la problemática del lago de Chapala. Operativamente es un organismo que carece de la infraestructura necesaria para tener un funcionamiento eficiente, pero en la práctica funciona como un aparato de gestión política. A partir de la asistencia a las reuniones del GSE celebradas en los diferentes estados de la cuenca del Lerma, se pudieron percibir canales de comunicación propicios entre el representante gubernamental del estado de Jalisco —quien ocupa a su vez la presidencia de la CEAS— y el secretario técnico del GSE —también titular de la GRLSP—. <sup>5</sup> Este acercamiento entre ambos actores fortaleció la propuesta de instalación de redes hidrométricas y climatológicas en toda la cuenca, cuyo costo será absorbido por los propios estados. Los alcances de ese tipo de interacciones dependen de las reacciones del resto de los usuarios de la cuenca en una coyuntura determinada.

#### SISTEMA INTERMUNICIPAL DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO (SIAPA)

El SIAPA de la Zona Metropolitana de Guadalajara es un organismo gubernamental referencial en dicha localidad, puesto que se encarga de la administración, operación y saneamiento de los recursos hídricos ([www.siapa.gob.mx](http://www.siapa.gob.mx)). Se relaciona institucionalmente con la gerencia regional de la CNA y con la CEAS, pero no interviene —al menos públicamente— en las negociaciones políticas interestatales para el uso del recurso agua, función reservada para la CEAS.

En los últimos ocho años el gasto promedio de agua en la ZMG se ha mantenido

<sup>5</sup> Acercamiento que no resulta extraño si se toma en consideración que varios de los ingenieros que laboran actualmente en la CEAS laboraron también en la gerencia regional de la CNA.

en el orden de los 8.8 m<sup>3</sup>/s, lo cual es considerado por el SIAPA como un indicador de una mejor cultura del cuidado del agua entre la ciudadanía.<sup>6</sup> Se tiene un consumo de 280 l × habitante × día.<sup>7</sup> En la ZMG los usuarios registrados en el SIAPA ascienden a 864 937. El uso doméstico de éstos alcanza 91% del gasto de agua, el resto se distribuye entre los usos comercial, industrial y predios de servicios.

Entre los proyectos nodales del SIAPA se encuentra la construcción de plantas de tratamiento en la cuenca de San Gaspar y la Cuenca Osorio que permitan tratar las aguas residuales de la ZMG. Las acciones pendientes de mayor urgencia del SIAPA son: la actualización de su padrón de usuarios (hay predios que no están dados de alta) y la renovación del equipo de su red de abastecimiento que se instaló hace 50 años,<sup>8</sup> pues la vida útil promedio de un sistema de tuberías es de 20 años. Se pierde 39% del agua que circula por la red de abastecimiento de la ZMG, cuando una pérdida normal de agua es del orden de 22%. Se señalan como dificultades primordiales la falta de presupuesto y el cobro de tarifas por debajo del costo real (Fermín López).

#### COMISIÓN DE LA CUENCA PROPIA DEL LAGO DE CHAPALA, A.C.

Funciona como un órgano auxiliar del GSE; su propósito es organizar y dirigir la participación civil en relación con la problemática de la cuenca propia del lago de Chapala, con la participación de los estados de Michoacán y Jalisco.<sup>9</sup> Cuenta con el respaldo del titular de la CEAS y del gobernador de Jalisco (Bohem, 2002, 25). El presupuesto de la Comisión es aportado por la CEAS, por lo cual se establece una vinculación formal directa entre ambos organismos, cuyo interés formal es la recuperación ambiental del lago de Chapala.

<sup>6</sup> Entrevista realizada el 24 de febrero de 2006 con Miguel Ángel Gutiérrez Velásquez, gerente del Área de Atención a Clientes del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

<sup>7</sup> Entrevista realizada el 19 de febrero de 2006 con Jesús Fermín López, técnico del Sistema Intermunicipal de Agua Potable y Alcantarillado de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

<sup>8</sup> Entrevista realizada el 9 de abril de 2003 con Francisco Javier Salinas García, subdelegado de Planeación y Fomento Sectorial de la Semarnat-Subdelegación Jalisco.

<sup>9</sup> Aun cuando el titular de la Comisión aclaró en reunión de la Comisión (17 de octubre de 2002) que los miembros de la parte michoacana están trabajando de manera independiente respecto de las iniciativas coordinadas por la Comisión en Jalisco.

Por parte del estado de Guanajuato, el titular del uso agrícola en el grupo de seguimiento es un actor seminal con un considerable ascendiente entre los agricultores michoacanos, guanajuatenses e incluso jaliscienses, a quienes representa en dicha instancia de negociación, junto con el presidente de la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato (CEAG), quien, a su vez, representa al gobierno de Guanajuato.

Estos dos actores desarrollan una importante labor como operadores políticos, al ejercer un peso determinante en las negociaciones con los representantes gubernamentales de los otros estados de la cuenca Lerma-Chapala. Las actividades de estos actores en las reuniones del GSE se caracterizan por la oposición a las disposiciones desfavorables a los intereses del sector agrícola. Reconocen el problema de la sobreexplotación del agua, pero demandan tiempo y apoyos económicos para obtener infraestructura que permita la tecnificación necesaria del riego para el ahorro de agua. Cuestionan las iniciativas del titular de la CEAS como representante del estado de Jalisco en relación con los trasvases de agua al lago de Chapala desde las presas de Guanajuato. Éste es un punto crítico que no ha podido ser resuelto y que constituye el origen recurrente de la disputa por el recurso entre Guanajuato y Jalisco.

El nuevo acuerdo de distribución firmado en diciembre de 2004 es uno de los temas donde se manifestaron con mayor intensidad y frecuencia los respectivos intereses estatales y donde más difícil resultó construir consensos. Los representantes de Guanajuato argumentaban que no había razón para forzar los tiempos para la firma del acuerdo, mientras que el secretario técnico del GSE y los representantes de Jalisco y del Estado de México instaban a que se implementara con la mayor brevedad posible. Finalmente se firmó, pero queda por verificar su cumplimiento en el momento en el que efectivamente se lleve a cabo, así como esperar las reacciones de los distintos grupos de interés que lógicamente procurarán privilegiar sus respectivos usos del agua.

#### SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES (SEMARNAT)

Es la principal agencia gubernamental vinculada a la gestión ambiental y la preservación de sus recursos. Constituye una entidad referencial de primer orden en ma-

teria de promoción de las líneas de acción y las normatividades oficiales en materia ambiental. A pesar de ello, no tiene el impacto potencial que podría tener, porque carece de un presupuesto adecuado, ya que no cuenta con presupuesto para inversión y debe destinar su gasto corriente principalmente a la operación de programas ambientales que sólo permiten cubrir rubros básicos como los viáticos y otros gastos de operación administrativos. Por ejemplo, los proyectos de esta dependencia en relación con el manejo eficiente de las labores agrícolas en la Ciénega de Chapala han tenido poco impacto, pues demandan la participación económica de los agricultores, que no cuentan con el capital necesario para ello, además de que las recomendaciones emitidas son demasiado generales y presentan problemas en el momento de su aplicación (Bohem, 2002, 14).

El actual titular de la Semarnat, ingeniero Alberto Cárdenas Jiménez, ha elogiado la labor desarrollada por el GSE al haber conseguido dar “transparencia al manejo del recurso agua” y proponer como herramienta de restauración ambiental en la cuenca del Lerma el “Plan Maestro para el Manejo de los Recursos Ambientales”,<sup>10</sup> que tiene en cuenta las nuevas realidades de la región que actualmente dispone de una industria “más pujante”, “más productos para exportar” y una alternancia política “que llegó para quedarse”,<sup>11</sup> “elementos novedosos que hacen necesario revisar el acuerdo firmado en 1991 para tener una visión más amplia”, que tenga en cuenta no sólo el agua, sino también otras variables como las sociales y las económicas.<sup>12</sup>

Por su parte, el gobierno federal, el actor de mayor trascendencia potencial en el plano político, ha mostrado recientemente mayor interés en implementar sus políticas públicas a partir de la participación social en la gestión de los recursos naturales. No obstante, en vista de la complejidad de los intereses en pugna por el agua en el caso de la cuenca del Lerma, se han dificultado los consensos, no sólo en términos del tradicional binomio sociedad *versus* gobierno, sino también entre los distintos grupos sociales involucrados, definidos, sobre todo, por su actividad

<sup>10</sup> Iniciativa promovida originalmente por el licenciado Víctor Lichtinger, anterior titular de la dependencia.

<sup>11</sup> Es conocida la afiliación panista del ingeniero Alberto Cárdenas Jiménez.

<sup>12</sup> Comentarios vertidos por el ingeniero Cárdenas en la LXXII Reunión del Grupo de Seguimiento y Evaluación del Consejo de la Cuenca Lerma-Chapala celebrada en Morelia, Mich., el 14 de noviembre de 2003.

económica. Ante ello, los diferentes actores han optado por sectorizar y regionalizar sus posturas.

En general, cuando se ha intentado implementar las políticas públicas federales, en el terreno de los hechos se ha privilegiado el regionalismo y los intereses grupales y, de esta manera, se ha diluido la aplicación de los objetivos planteados de manera colectiva. A lo anterior, se ha sumado la falta de interés por parte de las autoridades federales para organizar y dirigir las negociaciones de alto nivel pertinentes para buscar soluciones a los conflictos por el agua, así como para la estricta aplicación de la normatividad jurídica vigente que garantice el cuidado y uso del agua de manera responsable y sostenible. En ello, seguramente no ha estado ausente la intención de evitar el posible costo político que se generaría si el influente sector agrícola involucrado no quedara satisfecho con las negociaciones.

#### OTROS ACTORES

En un ámbito distinto de actividad política, económica y social, se encuentran los pescadores de la ribera de Chapala. En este caso hablamos de actores no protagonistas, ya que se encuentran marginados de los procesos de desarrollo y han experimentado un deterioro de sus niveles de vida. De los actores considerados, los pescadores de la ribera de Chapala son los que defienden con mayor vehemencia la restauración ambiental del lago, lo cual es de esperarse, pues son ellos quienes dependen en mayor medida de ese cuerpo de agua (Consejo Municipal de la Ribera de Chapala, 2000, 34). La contaminación y el descenso en el nivel del lago de Chapala han provocado que pesquen en menor cantidad y que, por consiguiente, experimenten una reducción de su calidad de vida y su subsistencia corra un grave riesgo (Hernández García, 2002, 1). Su organización es limitada, por lo que su capacidad de gestionar apoyos en las instancias estatales y federales es poco representativa (Hernández García, 2002, 12).

La actividad pesquera es más fuerte hacia la parte sur oriental del lago, en especial en los municipios de Michoacán y los que colindan con Jalisco, aunque en ellos también hay agricultura y ganadería (Consejo Municipal de la Ribera de Chapala, 2002, 34).

Por otra parte, a partir de su interés en la problemática de la cuenca del Lerma, el propio sector académico puede concebirse como un actor involucrado, en la medida en la que se han organizado diversos foros de discusión y análisis que de una u otra manera tienen incidencia, sobre todo en términos de la difusión social del tema. En ese sentido, destacan el I, II y III Encuentro de Investigadores del Agua en la Cuenca Lerma-Chapala, celebrados en 2000, 2002 y 2004, respectivamente, en Chapala, Jalisco, bajo la organización de la Universidad de Guadalajara —a través del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades— y El Colegio de Michoacán.

Los temas abordados en dichos foros comprenden múltiples objetos de estudio que pueden englobarse en las siguientes líneas temáticas: el contraste entre el modelo de desarrollo económico predominante a escala mundial y las características sociales y culturales específicas de las localidades donde se instrumentan estos modelos; el diagnóstico de la gestión y uso del agua por los distintos tipos de productores; la descentralización del aparato federal en materia de gestión del agua; el escaso conocimiento y la confiabilidad limitada de la información a partir de la cual se toman las decisiones sobre la gestión y distribución de las reservas de agua; la intrincada pugna entre los usuarios agrícolas y los urbanos; los efectos de la acción humana sobre el medio; la discusión acerca del origen de la crisis del lago de Chapala; la problemática del abastecimiento de agua, y la distribución desigual del recurso a partir de criterios políticos y económicos.

Los estudios realizados sobre las diferentes aristas de la problemática causada por la contaminación y escasez del agua en la cuenca conformada a partir del río Lerma abarcan un amplio espectro y se han realizado a partir de la convocatoria y participación de investigadores de distintas disciplinas, tanto de las llamadas ciencias “duras” como de las ciencias sociales, con una presencia predominante de estas últimas. Mientras que los primeros están más enfocados a elaborar estudios específicos y emitir recomendaciones técnicas, los segundos procuran hacer interpretaciones e inferencias del comportamiento y las relaciones entre los actores.

Falta mucho trabajo por hacer en el ámbito de la convergencia interdisciplinaria, aunque comienza a crecer la conciencia de la necesidad de abordar los objetos de estudio a partir de la conjunción y complementariedad pluridisciplinaria. Resulta fundamental crear los enlaces que permitan superar la brecha que existe entre

los productores del conocimiento científico y los tomadores de decisiones, ya que los productos de investigación aún están lejos del ámbito de las políticas públicas y de la aplicación administrativa. A partir de ello, la tendencia a hacer generalizaciones apriorísticas (la mayoría) ha incidido negativamente, mientras que sólo una minoría sustenta sus planteamientos en exámenes *ex post facto*, lo que les resta solidez argumentativa y posibilidades de concreción.

En general, los estudios académicos se sustentan más en interacciones con los actores “de abajo” que con “los de arriba”, es decir, los protagonistas en el manejo de los recursos y la toma de decisiones. El menor o mayor sustento de sus trabajos está determinado por el nivel de acceso logrado respecto de la información de relevancia para sus objetos de estudio. Sus estudios suelen presentar “retratos” de la realidad más bien estáticos, lo que limita sus interpretaciones y planteamientos dado el dinamismo de la *res pública*, en la cual, las decisiones y acciones políticas tomadas cotidianamente construyen nuevos escenarios no capturados en el encapsulamiento inherente al análisis de estudios elaborados a partir de coordenadas contextuales y cronológicas fijas. Entre las instituciones académicas con mayor participación se encuentran:

- El Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social de Occidente
- La Universidad de Guadalajara
- El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente
- La Universidad Autónoma de Guadalajara
- El Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey
- El Colegio de Michoacán (Martin, 2002, 47).

Asimismo, en años recientes se han conformado diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) que, con la intención de ayudar a revertir el deterioro del lago de Chapala y de su cuenca, pretenden principalmente lograr la inscripción del lago de Chapala en proyectos internacionales de conservación del ambiente. Éste es el caso de la asociación Living Lakes, afiliada a Global Nature (Bohem, 2002, 25, 26).

Enrique Carmona Pedraza, miembro de la Comisión de la Cuenca Propia del

Lago de Chapala, reconoce su influencia social en la medida en la que “están encaminadas a despertar la conciencia [...] lo cual ha contribuido enormemente a poner el caso de Chapala como prioridad nacional y ha despertado un gran interés en organismos internacionales”. No obstante, también destaca que “requieren un liderazgo unipersonal, indiscutible y mesiánico”, por lo que, en su opinión, es difícil determinar

si estas organizaciones estarán dispuestas a pasar a una lógica de acción del tipo horizontal, que implicará proponerse en primer término la voluntad de colaborar con las autoridades federales estatales y municipales; de esta colaboración deberán salir propuestas para impulsar programas de desarrollo agrícola que modifiquen el uso del agua de riego, el uso de agroquímicos y del fuego, acciones de reforestación y conservación del bosque, programas que modifiquen el desarrollo industrial y urbano.<sup>13</sup>

De acuerdo con la información que nos presenta Martin (2002, 46, 47), entre los organismos más activos se encuentran los siguientes:

- La Fundación Cuenca Lerma-Chapala, que participa en diversas acciones ciudadanas.
- El Instituto de Derecho Ambiental, que se ha enfocado a promover el reconocimiento oficial de la emergencia ambiental del lago y su declaración como patrimonio de la humanidad.
- La Fundación Internacional Lerma-Chapala, organismo científico con participación internacional que se ha encargado de impulsar proyectos de conservación del lago.
- La Red Todos por Chapala, agrupación que nació como resultado de los trabajos del Foro Chapala 2000; congrega a distintas organizaciones no gubernamentales, investigadores y ciudadanos interesados en el rescate del lago. Los planteamientos vertidos en este foro se sintetizan en la necesidad de verter más recursos hídricos y de mayor calidad al lago de Chapala.

---

<sup>13</sup> Entrevista realizada el 14 de enero de 2004 con el biólogo Alejandro Juárez Aguilar, director de Corazón de la Tierra, A.C.

- La Caravana Agua por Chapala, convocada por el Frente Cívico una Sola Voz por Chapala, el Frente Estudiantil Universitario y la Red Ciudadana.
- El Grupo Acqua. Este organismo se incluye en este apartado porque, aun cuando formalmente pertenece al sector académico, en la práctica opera como un organismo de participación y expresión pública.
- Corazón de la Tierra, A.C. Esta agrupación se distingue porque, a diferencia de la generalidad de las agrupaciones civiles, sí realiza una importante labor de investigación teórico-práctica. Ha realizado su labor principalmente en el plano municipal mediante la propuesta de programas de manejo de suelos entre las comunidades locales.

Los medios de comunicación también se han convertido en actores con una significación relevante. Tienen colaboración con todo tipo de organismos públicos y civiles y operan en el ámbito nacional, lo que les permite tener una cobertura de toda la cuenca Lerma-Chapala y mantener una constante transmisión de notas relacionadas con la problemática de la región. Son actores que informan y forman percepciones a través de la información noticiosa, ya que son canales de transmisión masivos de los distintos temas de interés público y su actividad es seminal para que ciertos procesos no asumidos por la sociedad, como la desigualdad económica y social o la problemática ambiental, pasen a formar parte de la agenda política. La contaminación del lago de Chapala es considerada un problema añejo provocado por la falta de autoridad, la carencia de políticas claras de gestión ambiental e, incluso, por negligencia de la sociedad. En Chapala, el uso de los recursos naturales se ha realizado de manera anárquica, “cada quien ha tomado el agua que quiere y la devuelve como quiere”, sin considerar al lago como un usuario más de la cuenca, al que no solamente hay que enviarle “lo que sobra”. “En México se ha desarrollado muy poco la cultura ambiental, por ello se avienta a los cuerpos de agua cualquier porquería sin importar adónde vaya a dar.”<sup>14</sup>

La contaminación del lago de Chapala es percibida como el resultado del “enorme grado de contaminación” provocado por los desechos poblacionales e industriales que llegan al lago, el cual recibe incluso metales pesados. El futuro del lago en

<sup>14</sup> Entrevista realizada el 1 de junio de 2004 con Abelardo Salinas Galván, periodista de *El Occidental*.

términos generales se visualiza “de mal en peor”, “los medios nos damos cuenta de que se ha escrito mucho y no se ha aterrizado en proyectos viables, en lo cual los gobernantes tienen parte de responsabilidad al politizar el asunto”.

Se cree que más que un problema técnico o de educación ambiental —aunque se reconoce que también ha influido la carencia de educación ambiental— la problemática del lago es de tipo político, ya que, si bien productivamente la cuenca del Lerma “produce 10% del producto interno bruto”, se está pagando un alto precio en materia de la explotación irracional que se hace del agua de la cuenca.<sup>15</sup>

### CONSIDERACIONES FINALES

Es de suponer que, si continúa la tendencia de sobreexplotación y administración deficiente del agua, aunada a los bajos suministros que la cuenca de Chapala recibe del río Lerma, se acrecentará el problema de su desecamiento. Esto, independientemente del detrimento creciente de las funciones que históricamente ha desarrollado el lago de Chapala en cuanto vaso regulador de la cuenca hidrológica Lerma-Chapala, moderador del clima, abastecedor de agua potable para las ciudades de Guadalajara y México, entre otras, abastecedor de agua para riego y fuente de alimentación (Paré, 1989, 10-14).

A lo anterior, se agregan los conflictos políticos latentes entre los usuarios. De ahí que, pese al aumento en la toma de conciencia de la ciudadanía respecto del cuidado de los recursos ambientales, en la medida en la que se cuenta con una opinión pública más informada, el hecho incontrovertible es que persiste la escasez de agua en un contexto donde las autoridades responsables manejan los recursos hídricos como si éstos fueran inagotables, pues siguen una política depredadora de los cuerpos de agua utilizados como fuentes de suministro.

Un aspecto adicional para la ineficacia de los programas federales que se ha pretendido implementar en la cuenca Lerma-Chapala ha sido la diferenciación socioeconómica de la población. Esto es particularmente tangible en el terreno de la agricultura, ámbito en el que los campesinos con técnicas y cultivos tradicionales han

---

<sup>15</sup> Entrevista realizada el 1 de junio de 2004 con Alfredo Ibarra Rivas, periodista de *El Occidental* y jefe de Información de *El Sol de Guadalajara*.

tenido históricamente serias desventajas frente a los agricultores con mayores recursos económicos, ya que estos últimos se encuentran mejor preparados para asumir los retos del presente contexto de apertura económica, gracias a su acceso preferencial a créditos, insumos y permisos para la perforación de pozos. Este tipo de agricultores orientados al mercado internacional se ha vinculado con las grandes cadenas de agroexportación y, a partir de “las redes de intermediación mercantil, aprovechan sus ventajas organizativas para poner en desventaja a los pequeños productores” (López Castro, 2000, 390, 392, 393).

En este mismo orden de ideas, habría que considerar el impacto no sólo económico sino también ambiental, provocado por la llegada a México de los grandes consorcios transnacionales. Estos actores no han tenido el nivel de participación esperable en relación con las grandes iniciativas de gestión de los recursos de la cuenca, a pesar de que son los que actualmente dictan las reglas del juego en materia de producción en el sector agrícola —principal usuario del agua—, a partir de la marginalización o acceso a recursos estratégicos: insumos agroquímicos, innovaciones tecnológicas, cadenas logísticas, y redes de intermediación entre los productores locales y los consumidores internacionales (Juhasz, 2002, 400). Una constante de la implementación de infraestructura tecnológica en la producción agrícola es la utilización del riego por goteo y aspersión, en la que las normas de calidad para los productos agrícolas hace necesario utilizar agua de pozos profundos, ya que las aguas superficiales no pueden usarse por estar contaminadas, “como es el caso de la cuenca del río Lerma” (Juhasz, 2002, 401). De esta manera, por lo menos desde los últimos 50 años, se ha caído en una lógica depredadora insostenible en el largo plazo, ya que, al utilizarse las reservas de agua subterránea, se disminuye la recarga de los mantos freáticos, es decir, las reservas finales de las que podemos echar mano para abastecernos de agua.

Por otra parte, a pesar de la tendencia actual a descentralizar las funciones públicas del aparato del estado, en el camino entre el planteamiento discursivo y la concreción real, se han presentado efectos no calculados, emanados de situaciones de ambigüedad y resistencia por parte de los gestores administrativos, con lo que se ha postergado el replanteamiento de las reglas del juego entre el gobierno y los usuarios para la administración y acceso a los recursos. En tal contexto, iniciativas

como la transferencia de los distritos de riego, que teóricamente deberían favorecer un mayor ascendiente social en el control y manejo del agua, fracasan o sólo obtienen resultados parciales, ya que, en la práctica, la CNA sigue teniendo el monopolio de la gestión de los recursos hídricos.

La cuenca Lerma-Chapala funciona como un sistema natural al que se sobrepone otro de índole social y cultural, el cual influye, a su vez, en el primero. En este último, los actores sociales despliegan sus actividades en función de sus intereses, que son necesariamente heterogéneos. Dicha multiplicidad propicia la presencia de efectos “contraintuitivos” o “perversos”, es decir, no deseados, no esperados e incluso aberrantes (Crozier y Friedberg, 1990, 14).

Los actores sociales que en ella intervienen lo hacen como agentes autónomos que disponen de capacidad para calcular y manipular, capaces de realizar las adaptaciones e invenciones que consideran pertinentes para lograr sus intereses, según las circunstancias y las acciones de los otros actores. Esos agentes también aprovechan las oportunidades existentes, pese a las restricciones del sistema en el que se desarrollan, y su comportamiento no necesariamente es previsible sino contingente (Crozier y Friedberg, 1990, 38, 39).

Se mueven en un sistema social —estructurado a partir de la acción colectiva— que les permite instrumentar soluciones específicas implementadas por ellos mismos con cierta autonomía en función de sus recursos y capacidades particulares; todo ello con el propósito de alcanzar objetivos comunes, pero al mismo tiempo con una orientación divergente. Dichas soluciones no son necesariamente las mejores respecto de un contexto determinado; por el contrario, pueden resultar arbitrarias (Crozier y Friedberg, 1990, 13, 14).

En términos sistémicos, la cuenca del Lerma y los actores sociales que ahí operan e interactúan funcionan como un *todo*, en el que los actores manejan básicamente dos tipos de influencia, la económica y la política, lo que no quiere decir en absoluto que éstas sean excluyentes. La multiplicidad de intereses en pugna, el crecimiento demográfico, el aumento de la actividad económica, las erráticas e inconsistentes políticas públicas respecto del uso del agua, etc., han propiciado una deficiente administración del líquido, amén de la ausencia de una “cultura racional del uso del agua”. Además de tales efectos perversos acumulados en el decurso histó-

rico, lo más grave es que aun en el presente, los diversos actores sociales involucrados en ese sistema, portadores de visiones parciales o sesgadas de él, siguen presionándolo de manera creciente y, muy probablemente, irreversible. ☐

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Ávila García, Patricia (2000), “Escasez y contaminación del agua en la cuenca del lago de Cuitzeo: el caso de Morelia y su entorno rural”, en Brigitte Bohem Schöendube y otros (coords.), *Los estudios del agua en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago*, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad de Guadalajara.
- Bohem Schöendube, Brigitte (2002), “Citadinos y campesinos en el Consejo de Cuenca Directa del lago de Chapala”, en Brigitte Bohem Schöendube y otros (coords.), *II Encuentro de Investigadores del Agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago*, formato CD ROM, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad de Guadalajara/El Colegio de Michoacán.
- Comisión Nacional del Agua (CNA) (1993), *Plan maestro de la cuenca Lerma-Chapala*. Consejo Municipal de la Ribera de Chapala (2000), *Chapala y su ribera*, Ribera de Chapala, Jalisco-Michoacán.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990), *El actor y el sistema. Las restricciones de la acción colectiva*, México, Alianza Editorial Mexicana.
- Ferguson, James (2001), *The Anti-Politics Machine. Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*, Minneapolis y Londres, University of Minnesota Press.
- Hernández García, Adriana (2002), “Los pescadores ribereños del lago de Chapala ante el dilema de la sustentabilidad humana”, en Brigitte Bohem Schöendube y otros (coords.), *II Encuentro de Investigadores del Agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago*, formato CD ROM, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad de Guadalajara/El Colegio de Michoacán.
- Instituto Nacional de Ecología (INE) (2003), “Diagnóstico biofísico y socioeconómico de la cuenca Lerma-Chapala”, diciembre.
- Juhasz, Mark (2002), “Cambio tecnológico y agricultura sustentable en la Ciénega de

- Chapala”, en Brigitte Boehm Schöendube y otros (coords.), *II Encuentro de Investigadores del Agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago*, formato CD ROM, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad de Guadalajara/El Colegio de Michoacán.
- López Castro, Francisco Javier (2000), “Entre aguas rodadas, bombeadas y entarquinadas. La producción hortícola en Yurécuaro, Michoacán”, en Brigitte Boehm Schöendube y otros (coords.), *Los estudios del agua en la cuenca Lerma-Chapala-Santiago*, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad de Guadalajara.
- Martin González, William Alexander (2002), “¿Hacia la sustentabilidad, el deterioro o el colapso? Usuarios, actores e instituciones desde el Occidente de México”, en Brigitte Boehm Schöendube y otros (coords.), *II Encuentro de Investigadores del Agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago*, formato CD ROM, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad de Guadalajara/El Colegio de Michoacán.
- Paré, Luisa (1989), *Los pescadores de Chapala y la defensa de su lago*, Guadalajara, UNAM/ITESO/COLJAL.
- Silva, Sergio A. y Sachihiro Harshina (2002), “Colaboración para la sustentabilidad social de programas de manejo del agua en la cuenca Lerma-Chapala”, en Brigitte Boehm Schöendube y otros (coords.), *II Encuentro de Investigadores del Agua en la Cuenca Lerma-Chapala-Santiago*, formato CD ROM, Guadalajara, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades-Universidad de Guadalajara/El Colegio de Michoacán.



# *La cooperación intermunicipal en México Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar<sup>1</sup>*

Las asociaciones intermunicipales para la provisión de servicios se presentan como una alternativa dentro de un panorama donde existe una falta de recursos económicos y de capacidades en los municipios de México. El artículo analiza la probabilidad de asociarse entre municipios y cuáles factores actúan como barreras o incentivos. Se utiliza una base de microdatos y, a través de un modelo probabilístico, se determinan las tendencias a asociarse entre municipios. Los resultados muestran que el tamaño de los municipios no resulta relevante; en cambio, sí lo son el nivel de marginación, la existencia de información y asesoría, la localización geográfica y el nivel legislativo del estado en la materia.

*Palabras clave:* asociaciones intermunicipales, cooperación intermunicipal, incentivos y barreras a la cooperación.

*Inter-municipal Cooperation in Mexico. Barriers and Incentives to Cooperation*

Inter-municipal associations to provide services are presented as a choice to Mexican municipalities that lack of economic resources and capabilities. The paper discusses the probability of municipalities to associate among them, and which factors act as barriers or in-

---

\* Eduardo Rodríguez-Oreggia es coordinador PROFIDE en el Instituto de Investigaciones sobre Desarrollo Sustentable y Equidad Social y profesor-investigador del Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana. Correo electrónico: eduardo.rodriguez@uia.mx. Rodolfo Tuirán Gutiérrez es investigador visitante del ITAM. Correo electrónico: r\_tuiran@yahoo.com.mx.

<sup>1</sup> Artículo recibido el 16 de agosto de 2004 y aceptado el 21 de abril de 2005. Los autores agradecen los comentarios de María Eugenia Martínez, Carlos Saavedra, Leticia Santín y Alejandro Ramírez, así como de dos árbitros anónimos.

centives. A microdata base is used and, by means of a probabilistic model, the tendency of municipalities to associate is determined. The results show that the municipality size is not relevant. However, the level of marginalization is important, as well as the existence of information and consultancy, the geographical location and the state legislative level on this matter.

*Keywords:* inter-municipal associations, inter-municipal cooperation, incentives and barriers to cooperation.

## INTRODUCCIÓN

En la actualidad, los municipios de México se encuentran en una situación en la que el financiamiento para un adecuado abastecimiento de servicios públicos es insuficiente. Las municipalidades requieren buscar nuevas fórmulas que les permitan lograr un mejor funcionamiento en términos económicos, sociales y técnicos en la provisión de bienes y servicios públicos.

La evolución de los municipios en México deja entrever un modelo de pobreza y marginación, donde el patrón de recursos asignados desde el gobierno central limita la capacidad de respuesta de los municipios ante las presiones ejercidas por las necesidades sociales (Sánchez, 2000). Además, históricamente, la asignación espacial del gasto en el país, al contrario de las políticas establecidas en los planes nacionales de desarrollo, no ha seguido consideraciones ni de eficiencia ni de equidad, ajustándose más a cuestiones de ganancias políticas, lo que ha generado una ampliación de las disparidades espaciales (Costa, Rodríguez-Oreggia y Luna, 2003; Rodríguez-Oreggia y Rodríguez Pose, 2004).

La asociación intermunicipal es un acuerdo mediante el cual dos o más municipios buscan alcanzar fines comunes, proveer servicios o resolver problemas de manera conjunta. Como señala Santín (2002a), la intermunicipalidad, al ser un mecanismo voluntario de cooperación entre ayuntamientos para resolver insuficiencias y dificultades en la provisión de servicios públicos, constituye uno de los medios más adecuados para enfrentar la necesidad de racionalizar los recursos, las acciones y la gestión de servicios.

En este contexto, la asociación intermunicipal se presenta como una alternativa

a las formas tradicionales de financiamiento para la provisión de servicios públicos, ya que puede implicar importantes ahorros en costos y economías de escala, al actuar de manera conjunta en la provisión de servicios y bienes públicos. Sin embargo, no sólo existen beneficios como los mencionados, sino que también hay barreras que pueden actuar en contra de favorecer las asociaciones, como la heterogeneidad de los municipios en términos económicos, sociales y de sus capacidades institucionales.

Este artículo analiza la asociación desde un punto de vista diferente del que ya se ha utilizado en anteriores estudios (Santín, 2002a y 2002b).<sup>2</sup> Aunque no existe aún una teoría de las cooperaciones intermunicipales, los ejercicios aplicados, como el realizado en este artículo, pueden representar un avance para señalar los factores relevantes en este tipo de cooperaciones. El objetivo del estudio es determinar cuáles constituyen los factores que actúan como incentivos o barreras en la probabilidad de que los municipios se asocien con otros en la prestación de servicios públicos en México. Se utiliza un modelo probabilístico Probit con una base de datos proveniente de la *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002*, levantada por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (Indesol), la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y el Consejo Nacional de Población (Conapo); esta base se complementa con datos provenientes del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

#### LA IMPORTANCIA DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL

Los gobiernos tienen una responsabilidad pública para hacer que los servicios funcionen. La provisión de determinados servicios por parte del gobierno deriva en responsabilidad pública debido a las fallas del mercado y a cuestiones de equidad (Banco Mundial, 2003). Del mercado porque, como éstos presentan algunas fallas, existen un consumo y una producción que no corresponden al óptimo que necesita la sociedad; en este caso, aunque no necesariamente haya razón para la provi-

---

<sup>2</sup> En esos estudios se analiza de manera descriptiva la asociación intermunicipal, el origen en otros países y en México, y sus aspectos legales y administrativos.

sión por parte del estado, sí la hay para su intervención a través de algún tipo de regulación o concesión. De la equidad, porque la intervención del gobierno podría centrarse en cerrar la brecha entre los consumos de bienes y servicios públicos de ricos y pobres. En este contexto, los gobiernos locales pueden establecer acuerdos de cooperación que permitan mejorar la eficiencia y/o equidad de los servicios que deben proporcionar a los ciudadanos.

La cooperación en la provisión de los servicios públicos en los municipios ha adquirido auge en los últimos años. Al enfrentar los municipios insuficiencias y retrasos en la provisión de servicios públicos y en vista de las fuertes restricciones presupuestales con que cuentan, deben buscar alternativas a la provisión de servicios públicos con recursos limitados. El primer paso para el establecimiento de un acuerdo de cooperación entre municipios es la voluntad, ya que deben enfrentarse a cuestiones burocráticas y, además, a diferentes posiciones políticas al compartir límites con otros gobiernos locales que no pertenecen al mismo partido.

Sin embargo, para que la cooperación tenga lugar, además de la voluntad deben existir fuertes incentivos que hagan atractivo el hecho de cooperar. Mancur Olson (1965) planteó que los grupos no necesariamente se forman y actúan de manera colectiva únicamente cuando hay beneficios o intereses conjuntos. El grupo también tendría que ser pequeño para poder llegar a un acuerdo, o bien existir una cierta forma de coerción o de incentivo que hiciera que los agentes que sólo están interesados en sí mismos actuaran por un interés común.

La asociación intermunicipal puede entenderse como el cumplimiento de una tarea pública municipal de manera conjunta por dos o más municipios, o bien, por un tercer agente legal, donde el cumplimiento de dicha tarea beneficia activamente a los municipios participantes (Arn y Friederich, 1994). Entonces, la cooperación intermunicipal es un acuerdo entre dos o más gobiernos locales para alcanzar fines comunes, proporcionar un servicio o resolver problemas conjuntos. De esta definición se desprende que la cooperación intermunicipal existe sólo cuando, habiendo voluntad de por medio, los municipios no se encuentran afectados pasivamente por algo, sino que más bien se ayudan activamente para desarrollar alguna tarea pública, ya sea llevándola a cabo o bien organizándola (Steiner, 2001).

La cooperación intermunicipal puede ayudar a los municipios a obtener beneficios económicos derivados de economías de escala, tecnologías y equipamiento que de otro modo ellos solos no podrían financiar, además de eliminar esfuerzos duplicados y lograr importante ahorros en costos (ONYS, 2003). En particular, se podría ayudar a los municipios rurales que carecen de recursos y experiencia suficientes para proporcionar servicios públicos adecuados.

Sin embargo, también podrían existir costos potenciales de la cooperación intermunicipal derivados de una posible baja en la innovación gubernamental; por otra parte, se puede incurrir en riesgos muy bajos en el momento de tomar decisiones, además de que también puede existir un mayor conformismo entre las partes, entre otros problemas. Asimismo, las condiciones necesarias para la provisión de más bienes y servicios públicos a través de la cooperación podrían requerir costos monetarios elevados y, por tanto, el grado de eficiencia de la asociación depende de la proporción de esos costos respecto a los beneficios de los proyectos (Cowen y Sutter, 1999).

Además de los costos y beneficios relacionados, existen obstáculos potenciales que podrían amenazar la disposición de una localidad para acordar la cooperación con otros municipios como un medio valioso de proveer servicios (ONYS, 2003). Muchas veces, la simple falta de confianza entre las partes actúa como obstáculo para la cooperación. Podría existir, por ejemplo, la percepción de que un municipio estaría tomando ventaja de los esfuerzos cooperativos, o de que el plan fallara para hacer explícitos los resultados ganar-ganar derivados de la cooperación. Más aún, también las diferentes personalidades y las disputas entre los servidores públicos de municipios vecinos pueden tener efectos negativos sobre la cooperación. La falta de experiencia y de conocimiento legal también desincentiva la cooperación intermunicipal, además de que muchas veces no resulta muy atractiva la idea de que un poder supramunicipal tenga injerencia en las decisiones municipales.

Otro obstáculo potencial importante es la gran heterogeneidad que existe en términos económicos, sociales e institucionales entre los municipios. Santín (2002a) menciona que la mayoría de los municipios mexicanos se caracterizan por pobreza, carencias financieras y técnicas, y ausencia de personal capacitado, lo que debilita sus instituciones tomadoras de decisiones y los aísla. Además, las diferencias socia-

les, económicas e incluso étnicas en los municipios están ligadas a su poca capacidad de absorber políticas públicas de descentralización.

Cigler (1994) identifica algunas de las precondiciones que deben existir para que haya una mayor colaboración entre municipios:

- a)* Posibilidades de desastres.
- b)* Distritos electorales de cooperación.
- c)* Incentivos provenientes de fuera de las localidades.
- d)* Apoyo continuo de los gobiernos electos.
- e)* Visibles beneficios de la cooperación para los participantes.
- f)* Existencia de empresariado político.
- g)* Énfasis en estrategias visibles y efectivas.
- h)* Énfasis en la construcción colaborativa de habilidades.

De acuerdo con Santín (2002b), las características de una cooperación intermunicipal son la voluntad, la personalidad jurídica, la naturaleza compleja de autoorganización de las entidades municipales, la especialidad de fines y la variedad y flexibilidad en cuanto a tiempos y límites territoriales. Santín también señala que se deben adoptar varios principios dentro de la asociación intermunicipal, tales como equidad, obligatoriedad, continuidad, adaptación, adecuación y administración de los servicios públicos.

La discusión sobre las barreras e incentivos que tendrían los municipios para asociarse y beneficiarse de esta modalidad resulta importante en un país como México, donde los gobiernos locales han conseguido, especialmente en los últimos años, una mayor autonomía para decidir sobre asuntos propios, pero que se encuentran limitados por su capacidad financiera, además de que presentan una gran heterogeneidad en sus capacidades institucionales, lo cual incide en una baja competencia para tratar de resolver los problemas que los aquejan, sobre todo en aquellos servicios públicos que están obligados a prestar por ley. Las siguientes secciones introducen el análisis de los factores que resultan determinantes en las pensiones a asociarse por parte de los municipios.

## FACTORES QUE INCIDEN EN LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN MÉXICO

En esta sección, se analizan los factores que influyen en las decisiones de los municipios de cooperar con otros municipios en la producción/provisión de algunos servicios públicos, específicamente aquellos de los cuales son responsables los municipios.<sup>3</sup> Este análisis se llevará a cabo a través de un modelo probabilístico Probit (véase Greene, 2003), que nos permitirá discernir los factores y características que resulten importantes y que, por consiguiente, apunten hacia la orientación de posibles políticas públicas en el campo del fomento en la asociación entre municipios.

Los modelos probabilísticos Probit son muy útiles cuando se trata de comprender y prever los efectos de una serie de factores o variables sobre una variable binaria, es decir, que sólo toma el valor cero o uno. Esto nos ayuda, entonces, a conocer en qué medida inciden ciertas variables en la probabilidad de que acontezca un fenómeno determinado. Si denotamos la variable que nos interesa como  $Y$ , la probabilidad de que el suceso ocurra puede indicarse como  $Y = 1$ , y la probabilidad de que ese suceso no ocurra se indicaría como  $Y = 0$ . En nuestro caso, si un municipio se asocia con otro tenemos  $Y = 1$  y si no es así, entonces  $Y = 0$ .

Si llamamos  $X$  a un conjunto de factores y características que existen en cada municipio, el modelo probabilístico Probit nos ayuda a determinar la probabilidad de asociación entre municipios,  $Y$ , sujeta al conjunto de variables  $X$ .

El modelo sería:

$$P(Y = 1 | x) = F(Xb)$$

Donde  $P$  es la probabilidad de que un municipio se asocie,  $F$  es la distribución normal probabilística acumulada y  $Xb$  es el índice Probit. Para la estimación de los coeficientes se utiliza el método de máxima verosimilitud.

---

<sup>3</sup> De acuerdo con el artículo 115 constitucional, los municipios son responsables de: agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de residuos; alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abastos; panteones; rastros; calles, parques y jardines y su equipamiento; seguridad pública (art. 2 constitucional), policía preventiva municipal y tránsito.

La lectura de los cálculos por presentar sería la siguiente: dentro de las columnas denominadas “Modelo”, un coeficiente positivo (negativo) indica que un municipio con las características señaladas por la variable tiene una mayor (menor) probabilidad de cooperar con otros municipios que el grupo base. Sin embargo, estos coeficientes sólo nos indican la dirección del efecto pero no su magnitud, por lo que también se calculan los “efectos marginales”, señalados como *EM* en el cuadro 1, los cuales indican el porcentaje en que se aumenta o reduce la probabilidad de que un municipio coopere con otros al tener la característica señalada por la variable, considerando que las demás variables permanecen constantes. Cuando decimos que una variable es estadísticamente significativa, nos referimos a que se puede establecer que sí existe una relación entre la variable y la probabilidad de asociarse intermunicipalmente.

#### BASE DE DATOS Y VARIABLES

El análisis utiliza la base de datos de la *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002*, levantada por Indesol, Sedesol, INEGI y Conapo. Esta encuesta incluye un conjunto de preguntas sobre diversos temas, entre ellos, si el municipio está asociado con otros para las cuestiones mencionadas de servicios públicos, cuestiones de finanzas municipales y de administración.<sup>4</sup> Esta base de datos se complementó con los datos extraídos del Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM), que maneja el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED, 2004), el cual forma parte de la Secretaría de Gobernación de México.

Las variables incluidas consideran las capacidades y la heterogeneidad de los municipios de México, por lo que su relevancia consiste en determinar las barreras e incentivos que pueden ser útiles en términos de políticas públicas. Un problema potencial podría ser que no hay manera de medir el grado de confianza a escala municipal, ni el grado de confianza de los funcionarios públicos locales hacia sus similares de otras localidades, así como tampoco la voluntad que existe para llevar a

<sup>4</sup> Es importante mencionar que la pregunta sólo mide si el municipio se asoció o no, por lo que el ejercicio mide la proclividad a asociarse dado un conjunto de factores locales y no si la asociación es exitosa o no.

CUADRO 1. MODELO PROBIT DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN MÉXICO

<i>Variable</i>	<i>Modelo 1</i>	<i>EM 1</i>	<i>Modelo 2</i>	<i>EM 2</i>	<i>Modelo 3</i>	<i>EM 3</i>	<i>Modelo 4</i>	<i>EM 4</i>
Asesoría	0.1577*** (0.0629)	0.0428	0.1728*** (0.0628)	0.0472	0.1489*** (0.0626)	0.0405	0.1756*** (0.0622)	0.0478
Deuda	0.1397** (0.0733)	0.0377	0.1305** (0.0714)	0.0355	0.1422** (0.0739)	0.0386	0.1365** (0.0740)	0.0370
Marginación baja	0.1585** (0.0856)	0.0442	0.2555*** (0.0774)	0.0453	0.1680** (0.0854)	0.0471	0.1804** (0.0845)	0.0507
Marginación media	0.2189*** (0.0807)	0.0625	0.1613** (0.0768)	0.0740	0.2335*** (0.0803)	0.0671	0.2290*** (0.0805)	0.0657
Legislación alta	0.3070*** (0.1321)	0.0806	0.1720 (0.1296)	0.0478			0.2315* (0.1280)	0.0646
Legislación media	0.3943*** (0.1211)	0.1041	0.3334*** (0.1202)	0.0890			0.3782*** (0.1201)	0.1001
Norte	-0.5539*** (0.1040)	-0.1232			-0.5399*** (0.1006)	-0.1214	-0.5253*** (0.1020)	-0.1187
Sur	-0.2374*** (0.0773)	-0.0647			-0.2529*** (0.0749)	-0.0693	-0.2577*** (0.0766)	-0.0706
Urbano			-0.0410 (0.1281)	-0.011				
Semiurbano			0.1407 (0.1056)	0.0398				
Semirural			0.0038 (0.1054)	0.001				
PAN	0.2346*** (0.1008)	0.0678	0.2201*** (0.1011)	0.0637	0.2463*** (0.0982)	0.0717		
PRD	0.3342*** (0.1151)	0.1008	0.3128*** (0.1159)	0.0944	0.34911*** (0.1138)	0.1062		
PRI	0.2149*** (0.0809)	0.0583	0.1461** (0.0797)	0.0398	0.2025*** (0.0769)	0.0552		
LR $\chi^2$ (sign)	105.8(0.00)		79.88(0.00)		94.8 (0.00)		94.66(0.00)	
Log Likelihood	-1 157.80		-1 170.76		-1 163.65		-1 163.36	
N	2 425		2 425		2 425		2 425	

\*\*\*, \*\*, \* Estadísticamente significantes a 1, 5 y 10% respectivamente. Errores estándar en paréntesis. Categorias base: no asesoría; alta marginación; legislación baja; zona centro; rural; PT/PVEM/elección por usos y costumbres. EM denota efectos marginales.

cabo estos acuerdos. El Anexo 1 muestra las estadísticas básicas correspondientes a las variables del análisis. Las variables son:

- *Asesoría*. Esta variable toma el valor de 1 si el municipio ha recibido información de otras organizaciones nacionales o internacionales que ofrezcan servicios de asesoría, asistencia técnica, cursos de capacitación o viajes de intercambio de experiencias municipales, además de las que ofrece el gobierno. Se espera que esta variable sea positiva, ya que una mayor información y el intercambio de ideas generarían mejores expectativas sobre los beneficios potenciales de asociarse con otros municipios.
- *Deuda*. Esta variable se mide como la razón de deuda del municipio sobre la media de los municipios del país. Se esperaría que esta variable fuera positiva, ya que una mayor deuda implicaría que el municipio estaría más presionado para buscar formas alternativas de financiamiento y de reducción de costos, por lo que la opción de cooperar con otros municipios se presentaría como válida y sería mayor la tendencia a asociarse.
- *Niveles de marginación*. Éstas son variables *dummies* que incorporan las categorías de marginación establecidas por Conapo en el ámbito municipal: alta, baja y media. Se utilizan *dummies* para obtener el efecto diferenciado de cada nivel de marginación. Se esperaría que un municipio con alta marginación tuviera una mayor propensión a buscar la asociación de modo que, en el margen, obtuviera mayores beneficios. Por otra parte, también se esperaría que un municipio con baja marginación se interesara en colaborar con otros municipios y pudiera así reasignar fondos a otros fines, aunque esta relación no es clara ya que, como cuentan con mayores ingresos y asesoría, podrían, por el contrario, tratar de llevar a cabo los proyectos por sí mismos, lo que significaría entonces una menor propensión a la asociación.
- *Grados de legislación*. Éstas son variables *dummies* que se refieren al grado de legislación sobre asociación intermunicipal en el estado y que es una aproximación a regulaciones estatales. Una legislación estatal que es proclive a aceptar las asociaciones entre municipios se califica como alta. Una legislación estatal en la materia que es limitada se califica como media. Una legisla-

ción estatal nula o con vacíos legales es calificada como baja. Esta categorización se obtuvo de Santín (2002a), quien analizó las legislaciones estatales y estableció comparaciones y categorías. Se esperaría que, cuanto mayor sea la categoría de la legislación, mayor sea la propensión de los municipios a asociarse.

- Se establecen también variables *dummies* de controles por zonas (norte, sur, centro), por afiliación política del presidente municipal (PAN, PRD, PRI, PT/PVEM/usos-costumbres), y por grado de urbanización del municipio (urbano, semiurbano, semirural, rural).<sup>5</sup> En los análisis se incluyeron otras variables que podrían considerarse relevantes; sin embargo, las pruebas estadísticas determinaron que no añaden nada al modelo en general, por lo que finalmente se eliminaron.<sup>6</sup>

## RESULTADOS

El cuadro 1 muestra los resultados del modelo Probit. Se presentan los coeficientes calculados para cada variable en la columna “Modelo”,<sup>7</sup> y el efecto marginal (*EM*) explicado anteriormente.<sup>8</sup> Se cuenta con 2 425 observaciones de las 2 429 incluidas en la base de datos, ya que cuatro municipios no cuentan con algunos de los datos requeridos (deuda y marginación) en el análisis, por ser municipios de reciente creación.

La variable “Asesoría” es positiva y significativa. Esto quiere decir que los municipios que cuentan con intercambio de información y asistencia técnica tienen alrededor de 4% más de probabilidad, de acuerdo con los efectos marginales, de aso-

<sup>5</sup> Urbano significa que tiene más de 50 mil habitantes, semiurbano entre 10 mil y 50 mil habitantes, semirural entre 2 500 y 10 mil habitantes.

<sup>6</sup> Entre ellas, si el municipio cuenta con un plan de desarrollo, si existen problemas de migración o demográficos, si hay una alta participación ciudadana, así como la densidad poblacional y el grado de estudios del presidente municipal.

<sup>7</sup> Se presentan diversos modelos con y sin conjunto de variables, lo cual nos da idea de la solidez de las variables.

<sup>8</sup> Los efectos marginales se pueden interpretar como el cambio en la probabilidad de asociarse con otros municipios si la variable cuenta con la característica denotada. Por ejemplo, el 0.0428 de asesoría en la columna 2 nos dice que, si lo demás permanece constante y el municipio cuenta con asesoría, existe un 4.3% más de probabilidad de asociarse que un municipio que no cuenta con asesoría.

ciarse con otros municipios que los que no cuentan con estos servicios. La información y su uso, así como la asistencia técnica, se vuelven entonces instrumentos importantes de políticas para incentivar la colaboración entre municipios.

La variable “Deuda” también es positiva y significativa. De acuerdo con los efectos marginales mostrados en los cuadros, el aumento de un punto en el coeficiente deuda del municipio sobre deuda promedio incrementa en alrededor de 3.5% la probabilidad de asociación. Esto es, ante una mayor presión por deuda, la tendencia a asociarse se presenta como una forma real para que los municipios intenten por lo menos nuevas formas de financiamiento de proyectos de servicios públicos.

Las variables para marginación baja y media son positivas y significativas. Según el cuadro 1, un municipio de baja marginación, y suponiendo las demás características constantes, tiene una probabilidad de asociarse de entre 4.4 y 5% más que un municipio de alta marginación. Un municipio de marginación media, con las demás variables constantes, cuenta con una probabilidad de asociarse de entre 6.25 y 7.4% más que uno de alta marginación.

Según estos resultados, no se puede establecer con certeza que los municipios de alta marginación tengan mayor propensión a la asociación, aunque estos municipios son los que en el margen podrían beneficiarse más. De acuerdo con los efectos marginales, sí podemos establecer que, comparados con los municipios de alta marginación, en primera instancia, los de marginación media presentan una mayor propensión a la asociación y, después, los de baja marginación. Esto puede ocurrir porque los gobiernos de municipios de alta marginación no cuenten con información adecuada ni servicios de asesoría que les permitan conocer en mayor medida los beneficios potenciales que obtendrían de la asociación. O bien, porque al no contar con suficientes recursos financieros, buscan asignarlos a aquello en lo que creen que se emplearán mejor, o incluso para complementar los proyectos compartidos con los demás municipios.

Las variables de control para los tipos de legislación que permiten o fomentan las asociaciones entre municipios también son positivas y en su mayoría significativas. En principio, un municipio promedio localizado en un estado con una legislación sobre asociación municipal considerada como alta, esto es, con alta proclividad a favorecer las asociaciones, cuenta con una probabilidad adicional de 6.5 a 8% res-

pecto de un municipio de un estado con legislación baja, dependiendo de los controles incluidos. Si, en cambio, el municipio estuviese localizado en un estado con legislación catalogada como media, entonces la probabilidad se incrementaría entre 8.9 y 10.4% respecto de un municipio con las mismas características pero en un estado con legislación baja. Estos resultados favorecen la tesis de Santín (2002a), que señala que las regulaciones de los estados en cuanto a asociaciones tienen un impacto directo sobre las tendencias a asociarse por parte de los municipios.

Los controles para zonas geográficas, norte y sur, son negativas y significativas. En ambos casos, municipios con las mismas características pero situados en las zonas mencionadas tendrán menor probabilidad de asociarse que un municipio en la zona centro del país. El grado de urbanización de los municipios no resulta estadísticamente significativo, por lo que no se puede afirmar que, comparando municipios de características similares pero con diferentes grados de urbanización, alguno tenga mayor probabilidad de asociarse que otro.

Por último, las variables de afiliación política de los presidentes municipales, PAN, PRD y PRI, son estadísticamente significativas y positivas. Esto es, los municipios con características similares pero gobernados por un presidente municipal del PAN tendrán de 6.3 a 7.17% más probabilidad de asociarse que los gobernados por PT/PVEM/coaliciones/usos y costumbres, que constituyen la categoría de comparación. Esta probabilidad se encuentra entre 9.4 y 10.62% si se considera al PRD, y entre 3.9 y 5.8% si se trata del PRI.

También se incluyó un conjunto de interacciones entre partidos políticos y grado de marginación, así como entre grado de marginación y urbanización. Sin embargo, las pruebas de *F* para modelos incrementales aceptan la hipótesis de que los coeficientes de las interacciones no ayudan a predecir la probabilidad de asociación, por lo que no se incluyeron en las regresiones presentadas en el cuadro 1.

## CONCLUSIONES

El artículo analiza los factores que determinan la asociación intermunicipal en materia de prestación de servicios públicos. Esta clase de asociaciones permite a los municipios obtener beneficios en términos de economías de escala, equipamiento,

eliminación de esfuerzos duplicados y ahorro en costos por la prestación de servicios públicos municipales. Aunque también debe notarse que existen barreras, tales como la falta de confianza, partidismos e inexperiencia, entre otras. Este análisis resulta relevante en un país como México, donde los municipios presentan una gran heterogeneidad en términos de desarrollo y donde, por consiguiente, existen grandes diferencias locales en la provisión de servicios públicos y en las capacidades para proveerlos adecuadamente.

Se utilizó un modelo probabilístico Probit para determinar los factores significativos en las decisiones sobre cooperación intermunicipal y que son de utilidad en la focalización de políticas públicas dirigidas a incentivar este tipo de asociaciones en México. Se analizó la incidencia de variables que pueden actuar como incentivos o como barreras en la decisión de asociarse con otros municipios, utilizando la base de datos de la *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002* y del Sistema Nacional de Información Municipal.

Del análisis se desprende que el grado de urbanización no es significativo, por lo que no se puede establecer una mayor o menor propensión a la asociación entre municipios teniendo en cuenta su tamaño. Sin embargo, sí existen diferencias en términos de zonas geográficas, ya que las zonas norte y sur tienen una menor propensión a asociarse que sus contrapartes localizadas en la zona centro del país. También existen diferencias en las decisiones a asociarse según la afiliación política de los presidentes municipales, ya que existe una mayor propensión a la asociación si se es del PRD, PAN o PRI (en ese orden) que si se es de cualquier otro partido o coalición o método de elección.

Resulta relevante que un estado cuente con una legislación que permita o fomente la asociación entre municipios, así como que tenga asesoría y una deuda mayor que el promedio. Los niveles de marginación también son importantes; sin embargo, existe una mayor tendencia a asociarse entre los municipios de marginación media y baja, que entre los de marginación alta. Estos últimos son los que en el margen se beneficiarían más de este tipo de acuerdos.

Si bien las decisiones de asociarse caen dentro del ámbito de las localidades, los gobiernos estatales y el federal pueden desempeñar un papel sustancial en el aumento de incentivos para que se concreten este tipo de asociaciones. Los gobiernos

estatales pueden promoverlas a través de mejoras en sus regulaciones establecidas en las leyes correspondientes. El gobierno federal podría tener un importante papel en la provisión de asesoría en la materia y de información que haga evidentes los beneficios derivados de este tipo de acuerdos, especialmente en los municipios de alta marginación. Esto resulta importante, ya que, como ha señalado Cabrero (2004), la capacidad tanto administrativa como financiera de los municipios es muy diversa y se requiere consolidar mayores aptitudes que les permitan hacer mejor uso de instrumentos de políticas públicas para generar el mayor impacto posible. Por otra parte, también podría resultar interesante insertar este esquema de cooperación en un contexto más global, ya que las remesas que envían los emigrantes hacia sus comunidades de origen en México están teniendo un impacto significativo en el desarrollo local (Tuirán Gutiérrez, 2002) y podrían canalizarse esfuerzos hacia proyectos productivos de beneficios sociales dentro de la cooperación intermunicipal en municipios receptores.

Por último, cabe señalar que el análisis se refirió a los factores que afectan la probabilidad de que un municipio se asocie con otro en cuestiones de provisión de servicios públicos. Podrían realizarse estudios posteriores para analizar el éxito de las asociaciones intermunicipales desde el punto de vista de la optimización en la provisión y calidad de los servicios públicos considerados, los beneficios y costos sociales, la eficiencia derivada de la asociación, y las mejoras en las instituciones, así como los incentivos financieros que podrían establecerse en los diferentes niveles de gobierno para fomentar este tipo de asociaciones. **GE**

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arn, D. y U. Friederich (1994), *Gemeindeverbindungen in der Agglomeration*, Nationales Forschungsprogramm Stadt und Verkehr.
- Banco Mundial (2003), *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*, Washington, Banco Mundial.
- Cabrero, E. (2004), "Capacidades institucionales en gobiernos subnacionales de México: ¿Un obstáculo a la descentralización fiscal?", *Gestión y Política Pública*, vol. 13, núm. 3, pp. 753-784.

- Cigler, B. (1994), "Pre-condition for Multicommunity Collaboration", en AGES Staff Report 9403, *Towards an Understanding of Multicommunity Collaboration*, Washington, USDA.
- Costa, J., E. Rodríguez-Oreggia y D. Luna (2003), "Political Competition and Pork Barrel Politics in the Allocation of Public Investment", *Public Choice*, vol. 116, pp. 185-204.
- Cowen, T. y D. Sutter (1999), "The Cost of Cooperation", *Review of Austrian Economics*, vol. 12, pp. 161-173.
- Greene, W. H. (2003), *Econometric Analysis*, Upper Saddle River, Prentice Hall.
- INAFED (2004), *Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM)*, en [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx).
- Indesol, Sedesol, INEGI y Conapo (2002), *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002*, bases de datos.
- Office of the New York State Comptroller, ONYSC (2003), *Intermunicipal Cooperation and Consolidations: Exploring Opportunities for Savings and Improved Services Delivery*, Albany, Office of the New York State Comptroller Report.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- Rodríguez-Oreggia, E. y A. Rodríguez-Pose (2004), "The Regional Returns of Public Investment Policies in Mexico", *World Development*, vol. 39, núm. 9, pp. 1545-1562.
- Sánchez Almanza, A. (2000), *Marginación e ingreso en los municipios de México*, México, UNAM/Porrúa.
- Santín, L. (2002a), "Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio", en Sedesol, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, Indesol-Sedesol.
- (2002b), *Estudio sobre asociacionismo intermunicipal*, México, Indesol/Banco Mundial.
- Steiner, R. (2001), *Intermunicipal Cooperation and Municipal Mergers in Switzerland*, Institute for Organization and Human Resource Management, University of Berne, mimeo.
- Tuirán Gutiérrez, R. (2002), "Migración, remesas y desarrollo", en Conapo, *La situación demográfica de México 2002*, México, Conapo.

## ANEXO 1. ESTADÍSTICAS BÁSICAS Y DESCRIPCIÓN DE VARIABLES

<i>Variable</i>	<i>Mín.</i>	<i>Máx.</i>	<i>Media</i>	<i>Desv. est.</i>	<i>Descripción</i>
Asociación	0	1	0.1992	0.3995	1 = el municipio se asoció con otro municipio para prestar un servicio público.
Asesoría	0	1	0.4660	0.4989	1 = municipio recibe asesoría, asistencia técnica, capacitación, etc., además de la proporcionada por el gobierno.
Deuda	0	13.78	0.0490	0.3732	Razón de deuda municipal sobre la deuda media de todos los municipios.
Marginación baja	0	1	0.2667	0.4423	1 = baja marginación en el municipio en 2000, según Conapo.
Marginación media	0	1	0.2000	0.4000	1 = marginación media en el municipio en 2000, según Conapo.
Legislación alta	0	1	0.3569	0.4977	1 = legislación estatal proclive a la asociación intermunicipal.
Legislación media	0	1	0.5615	0.4962	1 = legislación estatal limitada respecto a la asociación intermunicipal.
Norte	0	1	0.1391	0.3461	1 = municipio en zona norte del país.
Sur	0	1	0.5487	0.4977	1 = municipio en zona sur del país.
Urbano	0	1	0.1387	0.3457	1 = municipio urbano en 2000.
Semiurbano	0	1	0.4005	0.4901	1 = municipio semiurbano en 2000.
Semirrural	0	1	0.3025	0.4594	1 = municipio semirrural en 2000.
PAN	0	1	0.1539	0.3609	1 = municipio con presidente municipal del PAN.
PRD	0	1	0.0848	0.2786	1 = municipio con presidente municipal del PRD.
PRI	0	1	0.4717	0.4993	1 = municipio con presidente municipal del PRI.

Fuente: Cálculos propios con datos de Indesol, Sedesol, INEGI y Conapo (2002), *Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social 2002*; e INAFED (2004), Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM). Las variables de legislación tienen como fuente a Santín (2002).  $N = 2425$ .



**Mauricio Merino e Ignacio Macedo\***

## *La política autista*

### *Crítica a la red de implementación municipal de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable<sup>1</sup>*

**E**ste documento estudia la importancia de las rutinas que se desprenden de los marcos institucionales vigentes en el gobierno municipal mexicano. Su propósito es analizar la red de implementación prevista en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en relación con los procedimientos que ese nuevo marco normativo establece como pautas de comportamiento obligado para los gobiernos municipales y, a la vez, como condición para el éxito de una de sus modalidades de ejecución. Los autores se preguntan si el diseño de esa red de implementación corresponde a la manera como los municipios afrontan efectivamente la política de desarrollo rural. Y sobre esa base, tratan de identificar el proceso de ajuste organizacional que hay entre el diseño de esa nueva política y las rutinas previamente adoptadas por los gobiernos municipales. La hipótesis, en términos llanos, es que los gobiernos municipales suelen mucho más adaptar la nueva política a sus propias rutinas que modificar su manera de actuar como consecuencia de una nueva política federal.

*Palabras clave:* gobierno municipal, marcos institucionales, rutinas institucionales.

---

\* El doctor Mauricio Merino es director de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C., Carretera México-Toluca 3655, Colonia Lomas de Santa Fe, México, DF, CP 01210. Correo electrónico: mauricio.merino@cide.edu. El maestro Ignacio Macedo es Consultor Nacional de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO); tel. 1107-6425, ext. 328. Correo electrónico: ignacio.macedo@yahoo.com. Los autores agradecemos la colaboración que nos brindaron Eunice Lerin y Eduardo Villarreal en la recopilación de datos y los primeros análisis que se utilizaron para este documento. Asimismo, agradecemos el invaluable apoyo otorgado por el licenciado Octavio Acosta Arévalo, director de Capacitación y Profesionalización del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED).

<sup>1</sup> Artículo recibido el 15 de junio de 2005 y aceptado para su publicación el 25 de noviembre de 2005. La posición expresada en el artículo es responsabilidad exclusiva de los autores.

*Autistic Policy. Criticism of the Network of Municipal Implementation  
of the Law of Sustainable Rural Development*

This paper is focused on the relevance of routines as a part of the current institutional framework in the context of Mexican local governments. Its purpose is to analyze the implementation network considered in the Law of Sustainable Rural Development, in relation to the procedures that new normative framework establishes like guidelines of forced behavior for the municipal governments and, simultaneously, as a condition for success for one of its modalities of execution. The authors look for the implementation network and the real way followed by municipalities to face the Rural Development Policy. In this way, they try to identify the organizational adjustment process that exists among the new policy design and the routines previously adopted by local governments. The hypothesis is that local governments tend to adapt the new policy to their own routines, instead of modify their behavior in relation to the new policy.

*Keywords:* municipal government, institutional frameworks, institutional routines.

## INTRODUCCIÓN

Este documento se inscribe en un proyecto de investigación más amplio que busca estudiar la importancia de las rutinas que se desprenden de los marcos institucionales vigentes en el gobierno municipal mexicano. Su propósito es analizar la red de implementación prevista en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable,<sup>2</sup> a la luz de los procedimientos que ese nuevo marco normativo establece como pautas de comportamiento obligado para los gobiernos municipales del país y, al mismo tiempo, como condición para el éxito de una de sus modalidades de ejecución. Nos preguntamos si el diseño de esa red de implementación corresponde a la manera como los municipios afrontan efectivamente la política de desarrollo rural y, sobre esa base, tratamos de identificar el proceso de ajuste organizacional que hay entre el diseño de esa nueva política y las rutinas previamente adoptadas por los gobiernos municipales. Nuestra hipótesis, en términos llanos, es que los gobiernos muni-

<sup>2</sup> La Ley de Desarrollo Rural Sustentable fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de diciembre de 2001 y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

cipales suelen mucho más adaptar la implementación de las nuevas políticas a sus propias rutinas que modificar su manera de actuar como consecuencia de una nueva política federal.

En otra parte hemos discutido con más amplitud las razones que actúan en contra del proceso de adopción de políticas nuevas a partir de rutinas de gestión previamente adquiridas (Merino, 2005). Las conclusiones más relevantes de ese estudio preliminar se anotan en el siguiente apartado. En este documento, sin embargo, quisimos poner a prueba esa interpretación con el caso de una política pública recién diseñada, cuyo principal desafío es pasar de las normas legales a las prácticas cotidianas, precisamente en el momento en el que los gobiernos municipales deben adoptar o adaptar las nuevas reglas del juego a sus propias rutinas. De ahí que hayamos seleccionado la red de implementación municipal de la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), en busca de evidencia confiable para comparar las normas establecidas con la manera como las han traducido los municipios a sus propias modalidades de gestión pública. En particular, se analiza la operación municipalizada del Programa de Desarrollo Rural que se circunscribe en el marco del Programa Alianza Contigo, principal instrumento de capitalización y fomento de actividades productivas del sector agropecuario de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa). Se seleccionó este programa, porque sus reglas de operación fueron las primeras en incorporar la LDRS como su eje rector.

En ese sentido, nuestros datos confirman la hipótesis: en efecto, hemos observado que los gobiernos municipales no están siguiendo los procedimientos establecidos en la ley, sino que han optado por la adaptación de la nueva política a las viejas rutinas para, en el mejor de los casos, obtener el mayor provecho posible de los incentivos que esa ley les ofrece. También hemos registrado que el diseño original de la política pública se llevó a cabo sin tener en cuenta la existencia previa de esas rutinas. Desde ese punto de vista, el caso que estudiamos ofrece evidencia empírica para sostener la importancia de las rutinas como fuente indispensable en el diseño de nuevas políticas públicas.

Este documento se divide en cuatro secciones: en la primera, se resumen los conceptos que se han desarrollado en momentos anteriores de esta investigación

como herramientas de método para llevar a cabo el análisis que aquí se propone. En la segunda, se describe el marco normativo en el que se apoyan la nueva política pública diseñada para el desarrollo rural sustentable y, en particular, las nuevas reglas de procedimiento que habrían de ser adoptadas por los gobiernos municipales para contribuir al éxito de la nueva política pública. De manera particular, esa segunda sección se detiene en la llamada “modalidad municipalizada” de operación del Programa de Desarrollo Rural de Alianza Contigo (antes Alianza para el Campo), de la que se derivan las funciones y las obligaciones que deben cumplir, conforme a la nueva ley, los gobiernos municipales de México.

En la tercera sección se presentan los resultados del análisis de rutinas de gestión local que realizamos en distintos municipios mediante dos instrumentos complementarios: por un lado, entrevistas a profundidad realizadas con distintos actores involucrados en el cumplimiento de esos procedimientos, en cinco municipios considerados como “ejemplares” por los propios funcionarios federales responsables de supervisar la implementación de la nueva política; y por el otro, una encuesta aplicada a los responsables del desarrollo rural en los municipios de Morelos y Zatecas, seleccionados por su importancia relativa para los objetivos de la política que se estudia. Ambos instrumentos fueron diseñados, por un lado, para confrontar la normatividad formal con las prácticas rutinarias que realmente se llevan a cabo; y por el otro, para observar la atención organizacional que ha merecido la nueva política diseñada. Es decir, para obtener información comparable sobre la manera como esos gobiernos están afrontando la implementación de la nueva política de desarrollo rural sustentable conforme a la hipótesis de esta investigación.

Por último, en la cuarta sección formulamos un conjunto de consideraciones orientadas hacia la posible corrección de la política pública que nos interesa, a la luz de los resultados de la investigación. Es obvio que esas recomendaciones parten de las mismas premisas planteadas y abundan en favor de la conveniencia de tener en cuenta las rutinas de gestión previamente establecidas en el diseño de nuevas políticas públicas. Sobre todo si éstas pretenden obtener resultados o, al menos, evitar desviaciones desde un principio.

## EN BUSCA DE LAS RUTINAS: SOBRE EL MARCO TEÓRICO UTILIZADO

El marco teórico que se utilizó para esta investigación no contradice la relevancia ni mucho menos la posibilidad de innovar en los procedimientos propios de la administración pública (Merino, 2005). Por el contrario, lo que sostiene es que el proceso de innovación resulta potencialmente más exitoso cuando tiene en cuenta las rutinas organizacionales establecidas para situar en ellas los cambios que corresponden a los propósitos de una nueva política pública. Sobre todo cuando esa nueva política supone una red de implementación compleja, obligada a atravesar por distintas agencias y niveles gubernamentales y a incorporar la participación de organizaciones sociales y empresariales de todo cuño. Nuestro punto es que el diseño de una política pública no puede prescindir del análisis de esas rutinas establecidas, pues éstas representan la materia prima de la implementación. En ese sentido, es mucho más probable que la nueva política se modifique o fracase por la tensión que se presenta entre las rutinas establecidas y los nuevos procedimientos, a que éstos logren imponerse en definitiva.

No nos referimos solamente a las limitaciones clásicas observadas por Charles Lindblom, según las cuales el incrementalismo es la vía más rápida para lograr éxitos parciales en la implementación de una nueva política (Lindblom, 2000a). En este documento asumimos que los gobiernos municipales actúan como agentes en una red de implementación muy compleja, donde el principal (en este caso el gobierno federal) pretende fijar procedimientos nuevos sin tener en cuenta la historia organizacional ni la heterogeneidad de esos agentes. También asumimos que la implementación de la nueva política diseñada no es la única obligación de los gobiernos municipales. De modo que, en realidad, éstos se ven forzados a dedicar solamente una parte de su atención organizacional al cumplimiento de la nueva política a partir de los recursos escasos que tiene a su alcance. De ahí la tensión entre rutinas y nuevos procedimientos que lleva a los agentes a adaptar lo que suelen y saben hacer para obtener el mayor provecho posible, en lugar de adoptar al pie de la letra el conjunto de procedimientos que se supone deben seguir conforme a las nuevas normas establecidas. La importancia de esa tensión aumenta en la medida en la que la red de implementación de la nueva política depende de la participación discipli-

nada de un número creciente de agentes involucrados, cada uno de los cuales posee su propio bagaje de rutinas establecidas.

En el estudio previo a este documento, encontramos que los gobiernos municipales de México tienen facultades constitucionales exclusivas que los orientan de manera predominante hacia los proyectos de desarrollo urbano. Pero también observamos que existen al menos 126 leyes promulgadas por el congreso federal en las que se incluyen distintas facultades y obligaciones que amplían la órbita de actuación de los gobiernos municipales a muchos otros ámbitos públicos. En esa revisión, vimos que hay al menos 844 artículos vigentes que mencionan el municipio de los que se desprenden, a su vez, más de 150 reglas de operación diseñadas por el gobierno federal, en las que están incluidos los gobiernos municipales a través de muy distintos procedimientos formales. De ahí que esos gobiernos no sólo suelen distribuir su atención organizacional de la manera más racional posible conforme a los recursos a su alcance y en función de los incentivos económicos y políticos que determinan su capacidad de actuación, sino que, además, se vean prácticamente obligados al proceso de adaptación entre rutinas y procedimientos innovadores. Dicho en términos llanos: los gobiernos municipales tienen demasiadas obligaciones y no cuentan con los medios para cumplir todas y cada una de ellas al pie de la letra. De ahí que, en realidad, seleccionen prioridades e incentivos de manera más o menos exitosa a partir de los recursos disponibles y de su historia organizacional. De ahí también el título de este trabajo: cuando las políticas públicas se diseñan y pretenden implementarse como si fueran las únicas existentes, el resultado es una especie de autismo atrapado en las verdaderas rutinas de gestión pública previamente adoptadas por los agentes que participan en ellas.

En este documento, en particular, entendemos por *rutina* una actividad repetida dentro de una organización que se realiza de manera habitual como una manera asumida de cumplir con un objetivo previamente establecido. De aquí que *rutina de gestión* se entienda como una actividad repetida que se ejecuta de manera habitual y que persigue como objetivo cumplir con alguna de las responsabilidades que impone la gestión municipal. Por ejemplo, la expedición de un permiso para vender en la vía pública es una función de la gestión local que, para cumplirse, requiere la ejecución de un conjunto de procedimientos como recibir docu-

mentos, estudiarlos conforme a una cierta normatividad, recibir pagos, elaborar los permisos, entregarlos, etc. Cada uno de esos procedimientos implica por sí mismo la ejecución de un conjunto de acciones más o menos repetidas y más o menos habituales con un objetivo determinado. Ese conjunto puede estudiarse como las rutinas de gestión que le interesan a esta investigación.

A su vez, las rutinas de gestión son consecuencia de las obligaciones formales que cada agencia tiene respecto de su gestión, así como del sistema de incentivos (positivos o negativos) para cumplir con esas obligaciones. En ese sentido, es posible identificar un conjunto de rutinas de gestión que se derivan del marco normativo al que se encuentran sujetos los gobiernos municipales, pero hay otras que son producto de esa selección de incentivos. Esa combinación es la que produce diferencias tan amplias entre agentes distintos dentro de una misma red de implementación: cada uno de ellos actúa conforme a esa mezcla de obligaciones formales y selección de incentivos, a partir de contextos propios. Por otra parte, también hay rutinas de gestión que no son determinadas por una norma en particular, sino que responden a la historia organizacional a secas: costumbres y tradiciones de la gestión municipal que han sido adoptadas por los actores locales a lo largo del tiempo.

Así planteadas, las rutinas de gestión son consecuencia de un conjunto de restricciones formales, de un proceso racional de selección de incentivos y de limitaciones informales (costumbres, usos y tradiciones), cuya combinación habla del entorno institucional donde actúa cada gobierno municipal. Las rutinas importan, además, porque explican la manera como efectivamente realizan los gobiernos sus tareas cotidianas, así como el grado en el que realmente logran internalizar el marco normativo al que se encuentran sujetos; pero también porque su traducción en acciones repetidas y estables les permite interpretar la complejidad de llevar a cabo varias funciones simultáneas en un entorno de recursos limitados.

En el marco teórico ya citado, discutimos con amplitud las corrientes y los autores que convergen en advertir la importancia de esas rutinas. Para los propósitos de este trabajo, vale la pena recuperar siete de esas ideas:

Primero: el desarrollo teórico y práctico derivado del enfoque de política pública ha demostrado, a nuestro juicio de modo contundente, que la implementación de

un programa puede contradecir su diseño, aun cuando ambos sean correctos. La experiencia acumulada en esta materia demuestra que lo más relevante para asegurar que una política se cumpla no es agregar normas y procedimientos de manera indiscriminada (reglamentos, manuales, guías), sino reducir los puntos decisorios y evitar la desviación de los fines por la multiplicación de los intereses en juego. Las mejores prácticas demuestran que la fórmula es: mientras más sencillo, mejor.<sup>3</sup>

Segundo: ese mismo desarrollo teórico y práctico demuestra que la mejor implementación de una política que involucra a distintos actores (como en este caso, a los gobiernos municipales) radica en tomar en consideración las rutinas que realizan dichos actores para adaptar la política a ellas y no, por el contrario, intentar que únicamente mediante normas externas, instrucciones superiores y capacitación constante sean los actores los que se adecuen a las órdenes giradas para cumplir la política pública.<sup>4</sup> La fórmula en ese sentido es: adaptar la política a las rutinas, para que las rutinas adopten la política diseñada.

Tercero: es posible imponer una política pública mediante incentivos directos como la transferencia de recursos. Pero las pruebas empíricas demuestran que, una vez retirados los incentivos, la política suele perderse. En cambio, las políticas que se implantan en las rutinas ya establecidas tienen mayores probabilidades de permanecer, aunque desaparezcan los incentivos originales. La primera impresión de que una política se cumple porque hay dinero suficiente suele ser falsa: cuando el dinero se acaba, los objetivos originales se pierden. De ahí la importancia de tener

---

<sup>3</sup> En ese sentido, Pressman y Wildavsky han expresado: “La experiencia cobrada con las innumerables etapas de la implementación de programas indica que es muy deseable la sencillez de las políticas. Cuanto menos sean las etapas por las que se pase para llevar a cabo un programa, menos serán las oportunidades de desastre. Cuanto más directamente apunte una política a su objetivo, menos serán las decisiones que tengan que adoptarse para su realización final y mayor la probabilidad de que se implemente” (Pressman y Wildavsky, 1998, 244).

<sup>4</sup> DiMaggio y Powell comentan al respecto que: “el nuevo institucionalismo en el análisis organizacional toma como punto de partida la sorprendente homogeneidad de prácticas y acuerdos que se encuentran en el mercado de trabajo, escuelas, estados y corporaciones. La calidad constante y repetitiva de mucha de la vida organizada puede explicarse no simplemente en relación con actores individuales maximizadores, sino más bien con un planteamiento que localiza la persistencia de las prácticas tanto en su calidad dada por sentado como en su reproducción en estructura que, en cierta medida, se sostienen a sí mismas” (DiMaggio y Powell, 1999, 43).

Desde el mirador de la Nueva Gestión Pública (NGP), Michael Barzelay también ha incorporado el tema de las rutinas. Sin embargo, lo ha hecho respecto a la reelaboración de rutinas y culturas organizacionales orientadas a la fase de implementación de una política (Barzelay, 1998).

en cuenta lo que realmente hacen los actores, a fin de colocar la implementación en eso que hacen.<sup>5</sup>

Cuarto: aun cuando existe una tendencia a considerar que las políticas que generan grandes consensos entre muchos actores son mejores, lo cierto es que mientras más actores participen en una política más probabilidades hay de que sus intereses se contradigan, y de que la política pública se desvíe de sus fines.<sup>6</sup> La legitimación pública de una política bien hecha está más en sus resultados y en la transparencia de sus procesos que en el número de personas que participan en su red de implementación.

Quinto: aunque es común depositar grandes cuotas de confianza en las reglas formales que determinan una política pública, las reglas informales suelen ser tanto o más importantes que las escritas. De ahí que reconocer y comprender las limitaciones no escritas sea tanto o más relevante para el éxito de una política pública que redactar nuevas normas.<sup>7</sup> En ese sentido, la normatividad nueva puede llegar a implantarse, pero es más rápido y más eficiente tener en cuenta las reglas organizacionales que funcionan de hecho, siempre y cuando éstas no produzcan conductas ilícitas. Inventar una política también significa reconocer claramente lo que ya se hace.

---

<sup>5</sup> Desde la perspectiva institucionalista, Jorge Javier Romero nos dice que: “las rutinas establecidas culturalmente, lo mismo que la relación entre preferencias y recursos al alcance de los actores, le impone al cambio institucional, desde el punto de vista del institucionalismo que acepta la elección racional, un carácter fundamentalmente incremental, ya que incluso después de cambios violentos en el orden social, la nuevas reglas del juego acaban por incorporar muchas de las rutinas previamente existentes” (Romero, 1999, 26).

Para generar cambios organizacionales, no basta con la inclusión de incentivos. Al respecto, David Arellano establece que el “cambio” es más un proceso que una decisión racional, concretamente nos dice que es “una dinámica de relaciones entre actores que se gestan y evolucionan en el tiempo donde son los diversos movimientos entre agentes y estructuras los que en realidad van generando nuevas dinámicas organizacionales” (Arellano, 2003).

<sup>6</sup> Conviene tener presente a Michel Crozier (1980). También se recomienda consultar a Paul J. DiMaggio (1991).

<sup>7</sup> El neoinstitucionalismo económico a través de North tiene presente la importancia de las limitaciones informales dentro de los marcos decisorios. Al respecto establece que: “en nuestra interacción diaria con los demás, sea en la familia, en nuestras relaciones sociales externas o en actividades de negocios, la estructura que rige está abrumadoramente definida mediante códigos de conducta, normas de comportamiento y convenciones. Abajo de estas limitaciones informales se encuentran las reglas formales, que rara vez son fuente obvia e inmediata de interacciones diarias”. El que las limitaciones informales sean importantes en sí mismas (y no simplemente apéndices de reglas formales) se puede observar partiendo de la comprobación de que las mismas reglas formales o constitucionales impuestas a diferentes sociedades producen resultados diferentes (North, 1993, 54).

Sexto: la implementación de una política pública puede complicarse más si se omite el factor tiempo: mientras más normas nuevas y más actores estén involucrados, más tiempo se agrega al proceso de adaptación de la política diseñada. No importa cuán bien se hayan formulado los planes, lo cierto es que la complejidad de una política nueva obliga a un proceso de adopción y adecuación que toma tiempo. La fórmula es que cuanto más compleja sea una política, más tiempo requerirá llevarla a cabo, aun con la mejor voluntad y los mejores recursos (Pressman y Wildavsky, 1998, 212).<sup>8</sup>

Séptimo: ante la acumulación de distintas políticas públicas en una misma agencia y ante la multiplicación, e incluso contradicción, entre los procedimientos derivados de esas políticas, los gobiernos optan por otorgar distintos niveles de atención organizacional a cada una de ellas, a partir de sus propias rutinas. El resultado es un proceso de adaptación diferenciado en cada una de esas agencias, que, a su vez, se desprende de la selección de incentivos realmente disponibles.<sup>9</sup>

A partir de esas premisas, en las siguientes dos secciones haremos un análisis normativo de los procedimientos que se desprenden de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y sus normas reglamentarias destinadas a los gobiernos municipales.

<sup>8</sup> Enrique Cabrero provee un ejemplo claro en el contexto de los gobiernos locales, al señalar que el proceso de política pública suele ser compactado en tiempo y espacio. En el caso particular de la fase de implementación nos dice que: “la agenda local tiende a aproximar mucho más las acciones de las decisiones, es decir, una vez formulado el programa de acción casi de inmediato se pone en marcha, lo cual si bien evita un desdoblamiento complicado, burocrático y lento de las decisiones, genera ciertos riesgos al llevar a operar acciones que posiblemente no pudieron ser implementadas en una fase piloto de experimentación”. Esto genera que los gobiernos locales traten de “salir del paso” en términos de Lindblom (Cabrero, 2003).

<sup>9</sup> En este sentido, Herbert Simon fue pionero en defender la idea de que existen limitaciones tanto de información como de capacidad para analizar las diversas opciones que se presentan en los individuos y organizaciones en el proceso de toma de decisiones. En particular, observa el comportamiento de los cuerpos administrativos que se ven forzados a tomar decisiones subóptimas como consecuencia de esas limitantes (Simon, 1997).

En el contexto de nuestro estudio, podemos decir que estas decisiones subóptimas van íntimamente relacionadas con las rutinas previamente establecidas dentro de una estructura administrativa. Nuevamente es importante hacer referencia al concepto de *incrementalismo* de Lindblom, quien en “la ciencia del salir del paso” revela que una manera de abordar los problemas públicos es a través de un análisis adaptativo de las condiciones (modelo de comparaciones limitadas sucesivas) para afrontar los problemas en tiempo y forma sin caer en la ilusión de llegar a conseguir soluciones óptimas (modelo racional-exhaustivo) que difícilmente es eficiente para resolver un problema público (Lindblom, 2000a, 201).

En el contexto de la Nueva Gestión Pública (NGP), se sugiere revisar los trabajos de Christopher Hood y Michael Jackson respecto a la influencia de la corriente gerencialista —como argumento— sobre la toma de decisiones gubernamentales (Hood y Jackson, 1991).

En particular, los que se han diseñado en el marco del programa Alianza Contigo, que intenta adecuarse a los lineamientos establecidos por dicha ley.

## MARCO NORMATIVO DE LA GESTIÓN LOCAL: LA VISIÓN RURAL

### SOBRE LA LEY DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

La Ley de Desarrollo Rural Sustentable (en adelante LD RS) es, quizás, uno de los mejores ejemplos disponibles para estudiar una red de implementación compleja que persigue propósitos muy ambiciosos. Se trata de la norma en la que se define y concreta prácticamente toda la visión del estado mexicano en relación con el desarrollo del medio rural. Reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 constitucional, la ley quiere promover el desarrollo rural sustentable en el país, pero también propiciar un medio ambiente adecuado (entendido éste como un derecho constitucional) y garantizar, además, la rectoría del estado y su papel en la promoción de la equidad.<sup>10</sup> La LD RS es una política federal de carácter intergubernamental que, por su alcance, se clasifica como de tipo nacional, ya que su incidencia es, sobre todo, el territorio a través de una ejecución de cobertura mixta —nacional, estatal, regional y municipal.

La LD RS define de modo explícito el desarrollo rural sustentable como “el mejoramiento integral del bienestar social de la población y de las actividades económicas en el territorio comprendido fuera de los núcleos considerados urbanos de acuerdo con las disposiciones aplicables, asegurando la conservación permanente de los recursos naturales, la biodiversidad y los servicios ambientales de dicho te-

<sup>10</sup> La fracción XX del artículo 27 constitucional dice, a la letra: “El estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo, expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público”.

La propia definición del objeto de la ley agrega, además, la referencia explícita al párrafo 4º del artículo 4º constitucional, relativo al derecho a un medio ambiente adecuado, así como al artículo 25 constitucional que establece la rectoría del estado en el desarrollo nacional y la concurrencia de los sectores público, social y privado en el crecimiento económico y en la distribución justa de la riqueza. En el mismo sentido, se señala también el artículo 26 constitucional, donde se plasman los principios del sistema nacional de planeación democrática.

ritorio”. Y establece, en el mismo sentido, que el desarrollo rural sustentable “incluye la planeación y organización de la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, y de los demás bienes y servicios, y todas aquellas acciones tendientes a la elevación de la calidad de vida de la población rural, según lo previsto en el artículo 26 de la Constitución”.

La LDRS también define los propósitos que se derivan de ella en términos de un proceso de transformación social y económica, que pone el acento en “las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural”. Es decir, es una norma que, desde una visión general situada en la calidad de vida, quiere integrar y articular las actividades emprendidas por diferentes órganos de gobierno y la sociedad en una sola estrategia de conjunto. Se trata, en consecuencia, de una norma que propone una política pública específicamente destinada a articular, con coherencia, la acción gubernamental y la participación de la sociedad con el objetivo de mejorar el desarrollo humano de los habitantes del campo mexicano. El sentido último de la ley es ordenar la acción pública, tanto del estado como de los agentes sociales involucrados en el medio rural, en un esfuerzo común destinado a incrementar las condiciones materiales de existencia en el medio rural.

Esta norma quiere “promover el bienestar social y económico de los productores, de sus comunidades, de los trabajadores del campo y, en general, de los agentes de la sociedad rural”. También quiere corregir disparidades de desarrollo regional, contribuir a la soberanía y seguridad alimentaria de la nación, fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, así como valorar las diversas funciones económicas, ambientales, sociales y culturales de las diferentes manifestaciones de la agricultura nacional. De ahí que resulte por lo menos difícil encontrar un mejor ejemplo de una norma jurídica con propósitos tan ambiciosos y una complejidad de implementación equivalente.

A fin de articular y coordinar las distintas aportaciones de los órganos de gobierno y de los agentes sociales involucrados en su cumplimiento, la LDRS crea cinco órganos colegiados con distintos niveles de integración y responsabilidad. Por separado, son los siguientes:

1. Una Comisión Intersecretarial, pensada para asegurar que “la gestión pública que se realice para cumplir esta ley constituya una acción integral del estado en apoyo al desarrollo rural sustentable”, integrada de manera permanente por los titulares de nueve secretarías de estado: la de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, cuyo titular la preside; la de Economía; la de Medio Ambiente y Recursos Naturales; la de Hacienda y Crédito Público; la de Comunicaciones y Transportes; la de Salud; la de Desarrollo Social; la de la Reforma Agraria; y la de Educación Pública. En esa comisión podrán participar, además, “las dependencias y entidades del poder ejecutivo federal que se consideren necesarias, de acuerdo con los temas de que se trate”.
2. Un Consejo Mexicano para el Desarrollo Rural Sustentable, como una instancia consultiva del gobierno federal que se integra con los miembros de la Comisión Intersecretarial y “con representantes (acreditados) de las organizaciones nacionales del sector social y privado rural; de las organizaciones nacionales agroindustriales, de comercialización y por rama de producción agropecuaria; y de los comités de los sistemas producto, instituciones de educación e investigación y organismos no gubernamentales, según los temas por tratar”. Su propósito es emitir opiniones y coordinar las actividades de difusión y promoción hacia los sectores sociales representados en los programas, acciones y normas relacionadas tanto con el Programa Especial Concurrente (del que nos ocuparemos más adelante), como de los sistemas contemplados en la propia LDRS.
3. Consejos estatales para el desarrollo rural sustentable, homologados al Consejo Mexicano, que se desprenden de convenios de coordinación suscritos entre la Sagarpa y las entidades federativas. Estos consejos serán “instancias para la participación de los productores y demás agentes de la sociedad rural en la definición de prioridades regionales, la planeación y distribución de los recursos que la federación, las entidades federativas y los municipios destinen al apoyo de las inversiones productivas, y para el desarrollo rural sustentable” conforme a los principios de la LDRS. Los consejos estatales “podrán” ser presididos por los gobernadores de los estados, y serán miembros permanentes “los representantes de las dependencias estatales que los go-

biernos de las entidades federativas determinen; los representantes de las dependencias y entidades que forman parte de la Comisión Intersecretarial y los representantes de cada uno de los distritos de desarrollo rural, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, de manera similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano”.

4. Consejos distritales para el desarrollo rural sustentable, entendidos como la instancia de coordinación y concertación vinculada a la unidad administrativa y territorial básica establecida por la LDRS. Sus miembros son “los representantes de las dependencias y entidades presentes en el área correspondiente, que forman parte de la Comisión Intersecretarial, los funcionarios de las entidades federativas que éstas determinen y los representantes de cada uno de los consejos municipales, así como los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural, de manera similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano.
5. Consejos municipales para el desarrollo rural sustentable, cuyos miembros serán “los presidentes municipales, quienes los podrán presidir; los representantes en el municipio correspondiente de las dependencias y de las entidades participantes que formen parte de la Comisión Intersecretarial; los funcionarios de las entidades federativas que éstas determinen y los representantes de las organizaciones sociales y privadas de carácter económico y social del sector rural en el municipio correspondiente, de manera similar a la integración que se adopta para el Consejo Mexicano”.

De acuerdo con la LDRS, “la organización y funcionamiento de los consejos estatales, distritales y municipales se regirán por los estatutos que al respecto se acuerden entre el gobierno federal y los de las entidades federativas, quedando a cargo del primero la expedición de reglas generales sobre la materia”. Lo que significa, en la práctica, que los gobiernos de los municipios han de participar sobre la base de los convenios suscritos entre la federación y los estados, y con apego a las normas estatutarias que se desprendan de esos convenios. En la lógica de “escala” que se plantea para el cumplimiento de la LDRS, los municipios aparecen como la parte in-

ferior de una compleja cadena de participación que desemboca, al final, en las decisiones tomadas por la Comisión Intersecretarial. En este sentido, conviene subrayar que esta línea de colaboración prevista en la ley supone, en principio, que los distintos actores involucrados con el desarrollo rural sustentable han de encontrar en los diferentes consejos la instancia adecuada para definir prioridades y elaborar planes puntuales de acción. Pero ese papel no es decisivo: los consejos están llamados a representar un papel de asistencia y consulta: están definidos para que la participación tenga un espacio institucional. No les corresponde tomar decisiones vinculantes con la asignación de recursos presupuestarios ni tampoco operar directamente los proyectos aprobados. Y como veremos en el apartado siguiente, esa asignación de papeles institucionales no sólo determina su funcionamiento normativo interno, sino que señala el papel que les corresponde desempeñar a los gobiernos municipales en particular.

En suma, la LDRS es el continente de una política pública que busca la acción orquestada de prácticamente todas las instancias que mantienen un vínculo con el desarrollo rural del país. Pero también es una ley que atribuye la responsabilidad de la implementación, de manera inequívoca, al propio gobierno federal. El diseño de la norma habla de distintas instancias organizadas de participación y de diferentes niveles de colaboración, conforme a los sistemas y servicios que contempla. Y, desde luego, incorpora la variable del federalismo participativo como uno de los instrumentos privilegiados para garantizar su cumplimiento. Sin embargo, esa organización está ceñida por el control que ejerce el gobierno federal en todas y cada una de las instancias decisorias de la red de implementación. Y es en este marco donde debe apreciarse el papel que se asigna en ella a los gobiernos municipales.

#### LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

Conforme a la LDRS, la Comisión Intersecretarial tiene la obligación de proponer al ejecutivo federal el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (en adelante, PEC), que “comprenderá las políticas públicas orientadas a la generación y diversificación del empleo y a garantizar a la población campesina el bie-

nestar y su participación e incorporación al desarrollo nacional, dando prioridad a las zonas de alta y muy alta marginación y a las poblaciones económica y socialmente débiles”. El PEC es, en ese sentido, el principal instrumento de planeación orientado al desarrollo rural sustentable. Pero por la propia complejidad de la norma que le da existencia, ese programa no sólo está destinado a cumplir objetivos vinculados a la producción rural, sino que sostiene también una visión integral del desarrollo rural basada en propósitos muy extensos.

La amplitud de esta visión se desprende, en buena medida, de las distintas capacidades que posee el gobierno federal para actuar en todos esos frentes, a través de sus propias estructuras administrativas. No obstante, esas capacidades son mucho más limitadas en los ámbitos de los gobiernos locales. De ahí que haya una clara diferencia entre los instrumentos empleados por el gobierno nacional para respaldar la política que se deriva de la LDRS y las posibilidades de acción de los estados y municipios en esa misma materia. Si el primero observa el desarrollo rural sustentable como el producto de la acción orquestada de los distintos actores que participan tanto en la Comisión Intersecretarial como en el Consejo Mexicano, los segundos son vistos como agentes de apoyo para multiplicar las oportunidades de cumplir los propósitos del programa en relación con las políticas y con los procedimientos específicamente diseñados para cada uno de los rubros que cubre. En este sentido, las tareas emprendidas por los gobiernos municipales, en particular, no pueden entenderse como acciones autónomas, desvinculadas del marco normativo en el que se plasma la política de desarrollo rural, sino como partes de una estrategia que rebasa tanto su ámbito de actuación formal como su propio territorio. Y de ahí la importancia que cobra la secuencia de procedimientos y rutinas establecidos por las distintas normas que concurren para hacer posible el cumplimiento de esta política.

Si bien la LDRS determina el marco normativo de origen, de su propio contenido se desprende el resto de los instrumentos reglamentarios que fijan, en conjunto, las distintas atribuciones y obligaciones a las que debe ceñirse la colaboración que se espera de las instancias municipales. Se trata de siete instrumentos complementarios (la propia LDRS, el PEC, las Reglas de Operación de Alianza Contigo, los convenios de coordinación con las entidades federativas, los estatutos de los consejos estatales de desarrollo rural sustentable, el reglamento de los distritos de desarrollo rural

sustentable, y los estatutos de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable), cuya correcta articulación determinaría, de cumplirse puntualmente, la calidad de la colaboración esperada de las instancias municipales. De ahí la importancia de este segundo nivel de análisis.

Ese conjunto normativo establece cada uno de los niveles de participación entre las distintas instancias que han de coordinarse para promover el desarrollo rural en México. Se trata de una red que integra organismos y métodos de colaboración tanto horizontales como verticales. Por un lado, los sistemas y los servicios nacionales contemplados en la LDRS cuentan con mecanismos de gestión, cuyas opiniones desembocan en las decisiones tomadas por la Comisión Intersecretarial, ejecutadas a través de la estructura nacional de la Sagarpa. Ese plano horizontal, en el que concurren distintos comités y fideicomisos con propuestas específicas según la rama de actividad que atienden, forma en conjunto la vía de “ejecución nacional” de la política pública, mediante la cual se asignan fondos para respaldar proyectos convenidos con grandes organizaciones de productores, o bien negociados como prioridades especiales con gobiernos estatales, o bien relativos a proyectos integrales concebidos como prioridades nacionales. Se trata de una vía de ejecución central, cuyas decisiones no están condicionadas a la participación de la red de organizaciones y consejos.

Está, en cambio, la denominada “ejecución federalizada”, la cual se apoya en una fórmula de asignación de recursos federales a las entidades federativas, con la que se constituye el fondo asignable a los proyectos presentados por la operación de estas organizaciones y consejos.<sup>11</sup> En esta segunda forma de operación de los recursos destinados a cumplir con la política de desarrollo rural sustentable es don-

---

<sup>11</sup> La “Fórmula de distribución de recursos a las entidades federativas para los programas federalizados de la Alianza Contigo” se publica en el *Diario Oficial de la Federación*. En ella se incluyen parámetros relativos a las asignaciones previas para los programas de desarrollo rural, agricultura y ganadería, así como un factor de corrección que premia la eficiencia y la participación de los estados en el conjunto de los programas autorizados. Entre los criterios empleados en el primer rubro de la fórmula, destacan la población en comunidades menores de 2 500 habitantes, el porcentaje que representa el número de unidades de producción rural por entidad, y el porcentaje que representa la población indígena de la entidad. En el segundo, se incluyen las hectáreas de riego sembradas dos años antes respecto del total nacional, las hectáreas sembradas de temporal para el mismo periodo, y el valor de la producción agrícola respecto del total nacional. En el tercer rubro, se tiene en cuenta el valor de la producción pecuaria registrada dos años antes (excepto animales en pie), respecto del total nacional y el inventario ganadero respecto del nacional. Por último, la corrección de los datos anteriores se realiza a través de la relación del presupuesto estatal convenido el año anterior respecto del presupuesto federal asignado, así como el avance en el ejercicio del presupuesto finalmente asignado.

de participan los gobiernos municipales. Para este caso, a partir de la promulgación de la LDRS, la Sagarpa modificó las Reglas de Operación del Programa Alianza Contigo y, en su componente denominado Programa de Desarrollo Rural (PDR), se incluyó la modalidad de ejecución municipalizada de recursos a tal grado que, para 2003, las Reglas de Operación exigieron ya la ejecución de por lo menos 35% de los recursos destinados al PDR mediante esta nueva modalidad.

La “ejecución federalizada” de Alianza Contigo implica que, para tener acceso al respaldo de los recursos federales finalmente asignados conforme a la fórmula empleada, los proyectos presentados no sólo deben cumplir puntualmente con la normatividad establecida por las reglas de operación de la política, sino también ser aceptados por el Comité Técnico del Fideicomiso Estatal de Distribución de Fondos, que es el órgano auxiliar de carácter técnico de los consejos estatales de desarrollo rural sustentable. En ellos convergen las distintas propuestas presentadas a través de la red vertical de operación de la política pública y de ellos parten, a su vez, las decisiones finales sobre el destino que tendrán los fondos finalmente autorizados. Cabe señalar que, pese a la existencia de la modalidad de “ejecución federalizada”, Alianza Contigo es un instrumento de la política sectorial del gobierno federal que forma parte de un conjunto de instrumentos que complementan la estrategia de desarrollo rural sustentable. A lo largo de este documento, el análisis se circunscribe al contexto del Programa Alianza Contigo en cuanto a su condición normativa y procedimental que impacta el ámbito municipal.

Como se muestra en el cuadro 1, en el segundo conjunto normativo —de ejecución federalizada— se menciona al gobierno municipal en 102 artículos, de los que se derivan 35 atribuciones y 33 obligaciones, además de seis responsabilidades que tendrían que ser asumidas por los municipios, vinculadas con los convenios suscritos entre los gobiernos de los estados y la federación. En términos funcionales, sin embargo, esas obligaciones y atribuciones pueden dividirse entre las 31 funciones que están directamente asociadas al cumplimiento del programa Alianza Contigo y que se desprenden de la LDRS, los estatutos de los consejos municipales para el desarrollo rural sustentable y los convenios de coordinación; y las 30 restantes que se refieren a los demás programas contemplados dentro de la estrategia general de desarrollo rural sustentable.

CUADRO 1. NORMAS DERIVADAS DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA DE DESARROLLO RURAL, APLICABLES A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES

<i>Expresión normativa</i>	<i>Artículos</i>
Atribuciones directas	3
Atribuciones indirectas	32
Obligaciones directas	10
Obligaciones indirectas	23
Prohibiciones	
Convenios	6
Otros	28
<b>Total</b>	<b>102</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la normatividad vigente en materia de desarrollo rural sustentable.

CUADRO 2. FUNCIONES ASIGNADAS A LOS GOBIERNOS MUNICIPALES EN LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE

<i>Funciones relacionadas con</i>	<i>Núm. de funciones</i>
Los consejos de desarrollo rural	5
La participación de los productores	4
La gestión de los programas	22
<b>Total</b>	<b>31</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la normatividad vigente en materia de desarrollo rural sustentable.

Desde este mirador, hay cinco funciones que los gobiernos municipales deben desarrollar como parte de los distintos consejos de desarrollo rural sustentable, cuatro que se relacionan directamente con la tarea de promover y coadyuvar en la participación de los productores que actúan dentro de las fronteras municipales y 22 más vinculadas con la gestión de los programas que forman parte de esta política pública (véase el cuadro 2). En términos llanos, del análisis de ese conjunto de normas se desprende que los gobiernos municipales:

1. Deben colaborar en la estrategia de desarrollo rural sustentable como miembros activos de los distintos cuerpos colegiados que determinan el contenido material de la política establecida. Es decir, deben integrar un consejo municipal de desarrollo rural sustentable para estar en condiciones de hacerse representar en el consejo distrital y en el órgano de gobierno del distrito de desarrollo rural que les corresponda.

2. Deben participar en la planeación del desarrollo rural sustentable a través del programa municipal correspondiente, el cual, a su vez, ha de derivarse de las deliberaciones propias del consejo municipal.
3. Deben establecerse mecanismos de colaboración y retroalimentación entre los consejos municipales, los distritales y el consejo estatal de desarrollo rural sustentable.
4. Deben promover de manera activa la participación de los productores del campo en la estrategia de desarrollo rural sustentable.
5. Deben articular los planteamientos, los apoyos y las solicitudes de los productores del municipio, asumiendo el liderazgo de la promoción como interlocutores válidos entre los productores y las instancias decisorias de la política.
6. Deben respaldar y contribuir a la organización de los productores del municipio, elaborando un padrón único de organizaciones y sujetos beneficiarios del sector rural, y brindar a los productores el apoyo necesario para formar parte de ese padrón y de las deliberaciones colegiadas en los consejos municipales de desarrollo rural sustentable.
7. Deben aportar recursos, en la medida de sus posibilidades, a fin de contribuir al cumplimiento de la política dentro de los convenios suscritos con los gobiernos de los estados.
8. Deben establecer procedimientos internos para verificar la documentación e información que se vincule con las solicitudes de apoyo presentadas por los productores del municipio e integrar expedientes para ser validados por los consejos municipales.
9. Deben establecer procedimientos de archivo y comunicación formal con las instancias establecidas por esta política en relación con los proyectos y las organizaciones y sujetos apoyados efectivamente por alguno de los programas contemplados en los convenios.
10. Deben seguir procedimientos rutinarios específicos para contribuir a la administración eficiente y transparente de los apoyos otorgados, conforme a las normas fijadas para la implementación de la política.

Según las distintas normas fijadas por los poderes federales, los gobiernos municipales que cumplan con ese decálogo funcional pueden participar de modo directo en la estrategia de desarrollo rural sustentable dentro de sus municipios. Es decir, pueden promover de modo activo las iniciativas de los sujetos y de los productores organizados en ese municipio, si: *a)* han logrado integrar el Consejo Municipal de desarrollo rural sustentable; *b)* cuentan con un plan y un programa de presupuesto validado también por el Consejo Municipal; *c)* cuentan con un área responsable del desarrollo rural sustentable en el municipio, cuyo titular haya sido avalado por el Consejo Municipal; *d)* cuentan con un mecanismo para identificar organizaciones de productores y para promover su participación en la estrategia de desarrollo rural, y *e)* se han establecido procedimientos puntuales para administrar y registrar las solicitudes de los ciudadanos que se atienden bajo la figura del Consejo Municipal.

En esos casos, los manuales de operación municipalizada del PDR elaborados por la Sagarpa determinan (como se muestra en el cuadro 3) que los municipios han de materializar esa participación activa en el cumplimiento de la política a través de 19 procesos diferentes, que incluyen 30 procedimientos decisorios y 71 procedimientos rutinarios. De éstos es necesario subrayar, desde luego, que su cumplimiento no sólo se vincula directamente con las responsabilidades que habrían de asumir los municipios en caso de decidir incorporarse de lleno como parte activa de la red de implementación de esta política, sino que, de hecho, ese conjunto de procedimientos representa la manera como podrían concretarse y verificarse en la práctica las distintas funciones antes señaladas. De ahí su relevancia para los propósitos de esta investigación.

**CUADRO 3. ACCIONES Y PROCEDIMIENTOS QUE DEBEN SEGUIR LOS GOBIERNOS MUNICIPALES DENTRO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE**

<i>Acciones y procedimientos identificados</i>	
Acciones únicas	6
Procedimientos decisorios	30
Procedimientos rutinarios	71
<b>Total</b>	<b>107</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la normatividad vigente en materia de desarrollo rural sustentable.

En contraste, el resto de las funciones que los distintos instrumentos normativos les otorgan a los gobiernos municipales en materia de desarrollo rural sustentable no tienen una traducción funcional que, a su vez, pueda verificarse mediante procedimientos decisorios o rutinarios específicos. Las 30 funciones que se han detectado en ese conjunto normativo se refieren a distintas formas genéricas de colaboración de las instancias municipales con los propósitos más amplios establecidos en la LDERS. Como podemos ver, se trata de funciones tan amplias como de difícil cumplimiento y verificación práctica. De ese otro grupo de funciones se desprende que los municipios:

1. Deben contribuir a la programación municipal del desarrollo rural sustentable a través de sus propios medios.
2. Deben participar en los comités de “sistema-producto” y en las distintas instancias abiertas para conocer su opinión y sus propuestas en relación con el desarrollo rural sustentable.
3. Deben promover y fomentar la organización de los productores, su asistencia técnica y su capacitación, para contribuir a la construcción de capital social en el campo mexicano.
4. Deben fomentar el uso de suelo más pertinente para el cuidado del medio ambiente, apoyar a los productores en zonas de reconversión y luchar contra la desertificación y degradación de los recursos naturales.
5. Deben participar en la integración del Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable.
6. Deben elaborar un catálogo de necesidades locales y regionales sobre educación, para elevarlo a través del consejo municipal a las instancias superiores de decisión y, en el mismo sentido, deben colaborar en la estrategia general de educación cívica y promoción de la cultura de la legalidad.
7. Deben participar en la detección de necesidades de profilaxis en salud, en brigadas móviles para la atención de enfermedades endémicas o contra epidemias, y deben colaborar en las estrategias nacionales de protección civil.
8. Deben contribuir a fomentar las políticas de población en el medio rural, confirmando que éstas se lleven a cabo con respeto a la dignidad de las personas y de las familias.

9. Deben participar en la definición y seguimiento de programas orientados al bienestar social en zonas marginadas de la población rural.
10. Deben participar en los programas, sistemas y servicios derivados de la LDRS, mientras así se prevea en los convenios de colaboración respectivos.

No obstante su amplitud, el rasgo general de este segundo grupo de funciones está en su carácter volitivo. A diferencia de las que se vinculan directamente con el programa Alianza Contigo, que se traducen en una estrategia que busca fijar procedimientos puntuales a través de los cuales puede verificarse su cumplimiento, en el resto de las funciones en las que se menciona la participación de los municipios respecto de la estrategia para el desarrollo rural sustentable, no hay instrumentos de administración pública específicamente diseñados para producir incentivos que hagan posible una participación activa de los gobiernos municipales. En la práctica, el nivel de compromiso y la calidad de la participación en este otro conjunto se apoyan exclusivamente en los procesos de deliberación que se desarrollen dentro de los consejos municipales, así como en las posibilidades técnicas, presupuestarias y humanas de cada uno de los municipios en particular. De hecho, los verbos que se utilizan en la redacción de este segundo grupo de normas es elocuente de esa manera de interpretar la colaboración de los municipios: coadyuvar, fomentar, contribuir, apoyar, participar. En ningún caso se trata de obligaciones directamente asignadas a esa instancia, ni tampoco de la definición de instrumentos a través de los cuales se verifique una mayor cuota de responsabilidad con el cumplimiento de la política en ese ámbito. De ahí que la única posibilidad de investigar la contribución efectiva de los gobiernos municipales con el resto de la política sea a través de las tareas directamente emprendidas por los consejos municipales. Si en el primer caso existen procedimientos concretos y verificables diseñados desde la federación, que eventualmente habrían de convertirse en rutinas de gestión dentro de los gobiernos locales, en éste los procedimientos tendrían que derivarse de la propia decisión de las instancias municipales.

## CONCLUSIONES DEL MARCO NORMATIVO

A partir del análisis efectuado en las dos secciones anteriores se puede concluir que:

1. La Ley de Desarrollo Rural Sustentable es una de las más complejas que se hayan diseñado en México si se tienen en cuenta sus propósitos y sus redes de implementación. Considerando su contenido y todos los documentos normativos que se desprenden de ella, pueden encontrarse 102 artículos en los que se refiere expresamente al municipio como parte de su cumplimiento. En ese mismo marco normativo, se aprecian 31 funciones que los municipios deben desarrollar para sumarse a la política de desarrollo rural sustentable en los términos exactos en que fue diseñada. Como se dijo en los primeros puntos de esta síntesis, esa normatividad produce grandes riesgos de implementación.
2. En un análisis más puntual de esa normatividad pueden encontrarse, no obstante, 10 obligaciones que los municipios tendrían que cumplir para sumarse a la política de desarrollo rural sustentable: *a)* deben participar como miembros activos de los cuerpos colegiados que determinan el contenido material de la política y establecer consejos de desarrollo rural sustentable; *b)* deben establecer un programa de desarrollo rural sustentable; *c)* deben establecer mecanismos de colaboración con los consejos distritales y estatales; *d)* deben promover la participación activa de los productores del municipio en la estrategia de desarrollo rural sustentable; *e)* deben articular y gestionar las solicitudes de los productores del municipio como interlocutores entre ellos y las instancias decisorias de los recursos asignados por proyecto; *f)* deben participar en la elaboración del padrón de productores beneficiarios de los proyectos; *g)* deben aportar recursos municipales para contribuir a la política de desarrollo rural; *h)* deben establecer procedimientos para verificar la documentación e información que se vincule con los proyectos apoyados e integrar expedientes; *i)* deben establecer procedimientos de archivo y seguimiento de los proyectos apoyados, y *j)* deben seguir procedi-

mientos específicos para contribuir a la administración transparente de los recursos asignados por la política, conforme a las normas establecidas.

3. A fin de cumplir con esas funciones mínimas y apegarse a los manuales operativos establecidos por la Sagarpa, los municipios deben materializar su participación en la política de desarrollo rural sustentable a través de 19 procesos diferentes, que incluyen 30 procedimientos decisorios y 71 procedimientos rutinarios, además de seis acciones únicas que los acreditan a ser parte activa de la política diseñada. Se trata de procedimientos de muy compleja realización práctica, dado el nivel de desarrollo institucional de los municipios.

#### ENTRE LAS NORMAS Y LAS RUTINAS: LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL EN LOS MUNICIPIOS

Ya hemos visto la estructura normativa a la que se encuentran sujetos los municipios en materia de desarrollo rural y lo que se supone que deben hacer, no sólo para formar parte de la red de implementación diseñada desde el gobierno federal, sino para formular y ejecutar su propia estrategia en esa materia. Esa información ha permitido conformar un mapa de los procedimientos que los municipios habrían de seguir. Como consecuencia de ese análisis, hemos observado que los municipios enfrentan un entorno normativo tan extenso como complejo. Pero, ¿hasta dónde están cumpliendo los gobiernos municipales con las reglas puntuales de ese juego de política pública? ¿Cumplir con las normas establecidas en esa normatividad nueva ha significado una modificación de rutinas establecidas o más bien se ha producido un proceso de adaptación y ajuste mutuo?

Como ya se ha dicho, para tratar de responder a esta última pregunta se han utilizado dos instrumentos complementarios que han tratado de confrontar los procedimientos formales con las rutinas establecidas. Por una parte, tuvimos entrevistas a profundidad con funcionarios y productores de cinco municipios considerados como “ejemplares”, según los propios operadores de la nueva política de desarrollo rural sustentable;<sup>12</sup> y por la otra, aplicamos una encuesta a los responsables del

---

<sup>12</sup> La selección de esos municipios se hizo a partir de una lista formulada por funcionarios del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal del gobierno federal, en consulta con los operadores de la

desarrollo rural en los municipios de Morelos y Zacatecas, entidades que fueron seleccionadas por sus condiciones rurales y por tener una conformación partidista diversificada.<sup>13</sup> Ambos instrumentos se construyeron a partir del supuesto metodológico de que, en efecto, los gobiernos municipales serían capaces de adoptar los nuevos procedimientos fijados por la normatividad federal y ajustarían sus rutinas de gestión para estar en condiciones de obtener el mayor beneficio posible de esa nueva política. Es decir, se procedió como si la política recién diseñada fuera una suerte de tipo ideal, en el sentido de Weber, a partir de la cual se encontrarían diferencias de grado en la manera como cada uno de los municipios estaría adoptando los nuevos procedimientos. Los resultados se describen en los dos incisos siguientes.

---

nueva política de desarrollo rural sustentable de la Secretaría de Ganadería, Desarrollo Rural, Agricultura y Pesca (Sagarpa), en el marco de un proyecto de investigación sobre rutinas de gestión local desarrollado por los autores en el Centro de Investigación y Docencia Económicas, del cual se desprende la mayor parte de la información plasmada en este documento.

<sup>13</sup> Como cualquier otro proceso de selección a partir de criterios establecidos, éste también tuvo una dosis de arbitrariedad. Lo usamos por dos razones: la primera fue que, en efecto, estimamos que la importancia relativa de la estrategia de desarrollo rural es mayor en la medida en la que aumenta la población económicamente activa dedicada a esas actividades y en la medida en la que existe un mayor número de municipios con características rurales predominantes. Con esos dos criterios, suponemos que la estrategia de desarrollo rural tendría que ser más importante. El tercer criterio, basado en la pluralidad política, corresponde a las hipótesis de esta investigación: asumimos que cuanto más diversa sea la representación partidaria entre los municipios de la entidad, menor será el peso de la "línea" política trazada por los gobiernos de los estados y mayor será la importancia relativa de las normas federales vigentes. Por último, una consideración práctica: la encuesta fue aplicada *in situ* entre los funcionarios de los municipios de ambas entidades y además en fechas muy próximas; es decir, la información no tuvo que resentir acontecimientos políticos, la evolución de la propia política ni cambios de percepción por el mero paso del tiempo. Con esa lógica combinada, no pretendemos que los resultados de esas dos entidades sean representativos de la situación que prevalece en todo el país. Pero no tenemos duda de que refleja con objetividad la manera como están reaccionando los municipios de esos dos estados frente a la política pública que interesa en este estudio.

La fuente de información utilizada para la aplicación de esos criterios fue el Sistema Nacional de Información Municipal (SNIM). La aplicación se efectuó el 14 de abril de 2005 en Morelos y el 19 de abril del mismo año en Zacatecas. El universo considerado para este estudio fue de 91 municipios, de los cuales 45 respondieron las encuestas directamente a través de los responsables del área de desarrollo rural de los gobiernos municipales (RADR), bajo la supervisión personal de Ignacio Macedo. El nivel de confianza de los resultados es de 94% con un margen de error de  $\pm 5$  por ciento.

## SOBRE LOS INSTRUMENTOS

Se llevaron a cabo entrevistas en cinco municipios de igual número de entidades<sup>14</sup> con los principales actores relacionados con el desarrollo rural del municipio: el presidente municipal, el regidor responsable de los temas rurales; el funcionario municipal responsable del área de desarrollo rural, y productores que han participado en esa nueva política pública. Para ello, se diseñó un cuestionario que incluyó preguntas que partieron desde la visión general derivada de la propia norma, con el que se buscó identificar la importancia relativa del desarrollo rural dentro del municipio, hasta lo particular, en busca de los procedimientos específicos que efectivamente seguían los funcionarios para enfrentar la estrategia municipal de desarrollo rural.

Ese cuestionario fue aplicado de manera diferenciada en dos grupos; el primero integrado por el presidente municipal y el regidor, y el segundo integrado por funcionarios responsables de ejecutar actividades relacionadas con el desarrollo rural y por productores que habían participado en dichas actividades.

Por otra parte, con base en la información recabada en las entrevistas a profundidad, se diseñó una encuesta específica para observar las rutinas de gestión efectivamente seguidas por los gobiernos municipales, estructurada en tres partes: *a*) el primer bloque de preguntas permitió identificar las acciones genéricas que habían llevado a cabo los funcionarios municipales conforme a los lineamientos generales desprendidos de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS) para estar en condiciones de enfrentar la estrategia de desarrollo rural; *b*) el segundo bloque permitió identificar aspectos relativos a la manera como se están llevando a cabo las funciones que emanan de las normas reglamentarias incluidas en la política de desarrollo rural; esto es, de las funciones derivadas de los siete instrumentos normativos complementarios (el PEC, las Reglas de Operación de Alianza para el Campo, los conve-

---

<sup>14</sup> Los municipios entrevistados fueron San Luis Acatlán (Guerrero), Zitácuaro (Michoacán), Aquismón (San Luis Potosí), Tlaquiltenango (Morelos) y Tezonapa (Veracruz). Los criterios para seleccionar a estos municipios fueron: *a*) que se encontraran clasificados por la Sagarpa como municipios que podían operar los recursos del programa Alianza Contigo de manera municipalizada; *b*) que no pertenecieran al mismo estado, y *c*) que sus presidentes municipales provinieran de partidos políticos diferentes. Esos criterios se utilizaron para determinar la selección definitiva a partir de la lista provista originalmente por los propios operadores de la nueva política de desarrollo rural sustentable.

nios de coordinación con las entidades federativas, los estatutos de los consejos estatales de desarrollo rural sustentable, el reglamento de los distritos de desarrollo rural sustentable y los estatutos de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable). Por último, la tercera parte de la encuesta se diseñó para tratar de identificar las funciones específicas relacionadas con las guías de municipalización del Programa de Desarrollo Rural Alianza Contigo. Las preguntas relacionadas con esas funciones nos ofrecieron información acerca de lo que los funcionarios municipales están haciendo, realmente, a fin de enfrentar la estrategia de desarrollo rural en su municipio. Conviene insistir en que el diseño de la encuesta se basó en el análisis funcional de la normatividad a la que se encuentran sujetos los municipios. Y de ahí se desprendieron las preguntas puntuales sobre los procedimientos y las rutinas establecidas.

La encuesta fue aplicada en los municipios de Morelos y Zacatecas a los *funcionarios encargados del área de desarrollo rural* —bajo la figura de director, coordinador o su equivalente—, por ser quienes poseen un conocimiento extenso acerca de los procedimientos ejecutados en su área y quienes están en condiciones de responder con mayor precisión y detalle.

Es importante subrayar que en la aplicación de ambos instrumentos no fuimos en busca de una evaluación. De ahí que el punto de partida de la investigación de campo haya sido deliberadamente ingenuo: el propósito era que los propios gobiernos municipales nos mostraran, a través de los dos instrumentos empleados, la tensión existente entre las viejas rutinas y los nuevos procedimientos relacionados con la solicitud de apoyos económicos y la asignación de éstos en el contexto del Programa de Desarrollo Rural de Alianza Contigo. Por tal motivo, el diseño del cuestionario no alcanza a percibir aspectos sociales y de sustentabilidad que también son objeto de la LDRS. Los resultados obtenidos se presentan en la siguiente sección.

#### SOBRE LOS RESULTADOS

Los resultados obtenidos a partir de la aplicación de los dos instrumentos pueden interpretarse en dos niveles. Por un lado, las entrevistas generaron información *cualitativa* relevante que sirvió para capturar hechos, percepciones y actitudes que

se presentaron en los municipios en el momento de incorporar la nueva política pública. Por otro lado, la encuesta generó datos *cuantitativos*, que pueden ser leídos de manera agregada y que, a su vez, permiten identificar puntos críticos en la red de implementación. De ahí la complementariedad de ambos instrumentos. En esta sección partimos del modelo ideal construido a partir del análisis normativo como guía para la interpretación de los resultados. En ese sentido, y con el propósito de ordenar la presentación de nuestros hallazgos, nos basamos en las 10 funciones básicas que fueron identificadas en el capítulo anterior y, a partir de ellas, se establecieron cinco criterios de comparación para confrontar la norma con las rutinas de gestión municipal. La construcción de los criterios de comparación se describe en el cuadro 4.

A partir de cada uno de estos criterios, se confrontó la norma de la política de desarrollo rural sustentable con los procedimientos identificados en las entrevistas a profundidad y la encuesta sobre rutinas de gestión, como se muestra a continuación.

1. *Criterio*: Establecer un cuerpo colegiado donde ciudadanos, autoridades municipales, estatales y federales interactúen en la estrategia de desarrollo rural.

*La entrevista* reveló que la promulgación de la LDRS ha afectado las actividades cotidianas de los municipios de manera claramente diferenciada, en función del grado en el que los principales funcionarios del ayuntamiento estaban relacionados previamente con los detalles de esa normatividad. El conocimiento previo y aun el liderazgo personal de los alcaldes en esa materia se presentó como un dato relevante respecto de la manera como los gobiernos han decidido dedicar mayor atención organizacional a la nueva política de desarrollo rural y aplicar recursos para su implementación. En ese mismo sentido, lo que se observó fue que la LDRS ha afectado la actividad diaria de los municipios en la misma medida en la que las autoridades locales conocían y comprendían el alcance de la nueva legislación. La combinación de ese conocimiento previo y del liderazgo personal de los alcaldes surgió como un factor determinante en la aceptación o rechazo de las nuevas reglas del juego.

De la misma manera, *la entrevista* nos permitió apreciar que la colaboración entre consejos distritales y estatales se limitaba, en la mayoría de las ocasiones, a

CUADRO 4. CRITERIOS DE COMPARACIÓN VINCULADOS A LO ESTABLECIDO EN LA NORMA Y A LAS RUTINAS DE GESTIÓN MUNICIPAL

<i>Norma</i>	<i>Criterio de comparación</i>
Los gobiernos municipales deben participar como miembros activos de los cuerpos colegiados que determinan el contenido material de la política y, a su vez, establecer consejos municipales de desarrollo rural sustentable para estar en condiciones de sumarse a la red de implementación.	Establecer un cuerpo colegiado donde ciudadanos, autoridades municipales, estatales y federales interactúen en la estrategia de desarrollo rural.
Se deben establecer mecanismos de colaboración y retroalimentación entre los consejos municipales, los distritales y el consejo estatal de desarrollo rural sustentable.	
Deben participar en la planeación del desarrollo rural sustentable, mediante la aprobación de un programa municipal específicamente diseñado para ese ámbito.	Contar con un plan y un presupuesto que contemple la asignación de recursos exclusivos para enfrentar la estrategia de desarrollo rural.
Deben aportar recursos municipales propios para contribuir a la política de desarrollo rural.	
Deben articular y gestionar las solicitudes de los productores del municipio, como interlocutores entre ellos y las instancias decisorias de los recursos asignados para cada proyecto.	Asignar una instancia formal que se haga cargo de enfrentar la demanda administrativa que implica ejecutar la estrategia de desarrollo.
Deben promover la participación activa de los productores del municipio en la estrategia de desarrollo rural sustentable.	Identificar a las organizaciones de productores y promover su participación en la estrategia de desarrollo rural.
Deben participar en la elaboración del padrón de productores beneficiarios de los proyectos.	
Deben establecer procedimientos para verificar la documentación e información que se vincule con los proyectos apoyados e integrar expedientes.	Establecer procedimientos específicos para el manejo de las solicitudes de los productores, con el uso intensivo de sistemas de información y archivos.
Deben establecer procedimientos de archivo y seguimiento de los proyectos apoyados para contribuir a la administración transparente de los recursos solicitados.	
Deben seguir procedimientos rutinarios específicos para contribuir a la administración eficiente y transparente de los apoyos otorgados.	

participar en sesiones formales donde otras instancias de gobierno ofrecían información o impartían instrucciones acerca de las reglas de operación específicamente destinadas a ejercer determinados apoyos que no necesariamente estaban relacionados con la nueva política de desarrollo rural. Es decir, los entrevistados confirmaron que los gobiernos municipales eran considerados como agentes dentro de la red de implementación y no como entidades responsables de cumplir funciones y procedimientos propios. Por otro lado, los entrevistados señalaron que los productores preferían buscar apoyos en otras instancias de gobierno, sin la orientación ni el respaldo del municipio. También fue posible observar que la colaboración intergubernamental, más allá de lo que establece la norma, dependía de la voluntad y

actitud de los funcionarios involucrados. En algunos casos se identificó un trato más igualitario por parte de los funcionarios estatales y federales hacia los municipales, el cual permitía una colaboración mucho más productiva; pero en la mayoría se denunciaron actitudes de jerarquía y reclamo de obediencias, especialmente por parte de los funcionarios estatales, como causa directa de que los resultados de la implementación de la política fueran todavía muy limitados.

Por su parte, *la encuesta* nos mostró que los funcionarios responsables del desarrollo rural municipal conocían bien los pormenores de los nuevos procedimientos que establecen las reglas de operación. De manera agregada, respondieron a 92% de los reactivos, lo que nos permitió observar que no sólo estaban relacionados con la materia, sino que contaban con información suficiente y sí deseaban participar de manera activa en la nueva política de desarrollo rural. No obstante, únicamente 58% de ellos los había integrado formal y prácticamente, o bien estaba intentando emplear el uso de esos cuerpos colegiados para la toma de decisiones dentro de sus estrategias municipales, mientras que el restante 42% admitió que las decisiones se seguían tomando de la manera tradicional. Ya hemos mencionado que, según las reglas de operación de la nueva política de desarrollo rural, es indispensable actuar de manera colegiada para ejercer los recursos. Es decir, que en cuatro de cada diez municipios no se estaba cumpliendo con la primera condición fijada por las reglas del juego para participar en la red de implementación.

*La encuesta* también nos informó que, en 78% de los casos, efectivamente se estaba utilizando el municipio como base territorial para atender las solicitudes de apoyo de los productores, mientras que 18% utilizaba el distrito de desarrollo rural y 2%, el estado. De manera específica, pudimos identificar también que 84% de los municipios ya habían establecido procedimientos para la asignación de recursos otorgados a los productores, lo que en 68% de los casos se materializaba mediante un expediente por cada proyecto. Sin embargo, éstos eran formulados por funcionarios municipales en 60% de los casos, mientras que sólo 38% era presentado por productores o ciudadanos, a pesar de las reglas establecidas en ese sentido.

Así pues, se observa que, aunque el espíritu de la norma persigue incluir la participación directa de los productores en la estrategia de desarrollo rural, la implementación de la política ha traído resultados encontrados. Por un lado, observamos

municipios que trabajan de manera coordinada para aproximarse de manera exitosa al ideal operativo de la política, pero por el otro, se observa una adaptación de la normatividad a las viejas rutinas que consiste en simular la operación de los consejos municipales de desarrollo rural sustentable bajo la dirección de los funcionarios federales y estatales obligados a cumplir con la norma establecida.

2. *Criterio*: Contar con un plan y un presupuesto que contemple la asignación de recursos exclusivos para enfrentar la estrategia de desarrollo rural.

La *entrevista* nos permitió observar que los municipios estaban invirtiendo recursos para sumarse a esta nueva política en función del efecto multiplicador que esos recursos traerían en favor de las iniciativas municipales. Vimos que el incentivo federal estaba produciendo los resultados deseados; pero también observamos que ese incremento estaba directamente vinculado al incentivo que lo producía: si la federación no transfiriera más recursos, los gobiernos municipales tampoco los aportarían. Asimismo, *la entrevista* reveló que la nueva normatividad no había modificado prácticamente la estrategia tradicional con la que se realizaba la planeación del desarrollo municipal. Los gobiernos entrevistados dijeron que el efecto más visible era que había aumentado el monto del presupuesto destinado a ese rubro, gracias al incremento de las transferencias federales provisto por esa política de desarrollo. En consecuencia, observamos que la búsqueda del incentivo económico era, a todas luces, el principal motivo de los gobiernos municipales para participar en la nueva estrategia. Pero no pudimos verificar que la norma ligada a la programación municipal se estuviera cumpliendo.

Con *la encuesta* confirmamos que, efectivamente, la razón principal por la que los gobiernos municipales han aportado recursos adicionales para el desarrollo rural está en el incentivo ofrecido por la nueva política federal. En ese sentido, 79% de los funcionarios declaró tener convenios con los demás ámbitos de gobierno para solventar los apoyos solicitados por los productores, los cuales no podría afrontar de otro modo. De hecho, esos mismos funcionarios declararon que 61% de los recursos finalmente asignados se decide fuera de las instancias municipales. No obstante, 64% de los municipios destinó una partida especial para el rubro de desarrollo rural que, en 72% de los casos, fue determinada mediante los criterios establecidos

por los propios ayuntamientos: 48% conforme a los diagnósticos sobre las necesidades identificadas en sus linderos municipales, y otro 48% como consecuencia de la negociación con otros ámbitos de gobierno.

*La encuesta* también reveló que 33% de los municipios todavía no contaban con un instrumento de planeación destinado a orientar y controlar los recursos requeridos para la implementación de la política de desarrollo rural, mientras que 73% citó el presupuesto anual como el instrumento empleado para cubrir el expediente exigido por la nueva política. En cuanto a las modalidades específicas para definir los contenidos de ese programa anual, 48% de los entrevistados indicó que el municipio, junto con otros ámbitos de gobierno, es el encargado de elaborar dicho instrumento, 16% afirmó que lo es el municipio por sí mismo, conforme a sus prioridades, y 35% que son los productores, con el apoyo de los funcionarios municipales, quienes realizan esa programación. Esos datos confirmaron que, en efecto, esa segunda regla de procedimiento tampoco se estaba adoptando conforme a la norma establecida en las instancias municipales.

En la misma dirección, observamos la vigencia de viejas prácticas clientelares por parte de la autoridad municipal para canalizar los recursos, pues a pesar de que a lo largo de toda la encuesta los funcionarios municipales expresaron que los productores tenían incidencia sobre la asignación de recursos, en 82% de los municipios encuestados era a través de un diagnóstico elaborado por las propias autoridades municipales como se determinaban las prioridades y las necesidades del municipio en esta materia. El matiz sí importa: los municipios formulan diagnósticos para asignar prioridades de atención organizacional, pero no programas estratégicos, y son las autoridades locales quienes, a partir de esos diagnósticos, fijan la prioridad que se asignará a cada proyecto. Por último, *la encuesta* mostró que en cuatro de cada diez casos, no existe personal que realice gestiones con funcionarios de otros niveles de gobierno. Es decir, que la nueva política no había modificado las formas tradicionales de relación de los gobiernos municipales con otros niveles de gobierno ni con los productores. Por el contrario, los nuevos procedimientos formales se habían adaptado a las viejas rutinas en ambos sentidos.

3. *Criterio*: Asignar una instancia formal que se haga cargo de enfrentar la demanda administrativa que implica ejecutar la estrategia de desarrollo.

De acuerdo con los datos recabados en *la entrevista*, esa labor de intermediación apareció como uno de los tópicos de mayor interés para los propios funcionarios municipales. No obstante, apreciamos en primer lugar que no todos los municipios poseen un área especial para atender asuntos relacionados con el desarrollo rural. Una prueba de ese límite es que, aunque una de las condiciones para poder tener acceso a los recursos federales consiste en contar con una oficina municipal específicamente encargada del desarrollo rural, en la práctica, los municipios han adaptado o rediseñado áreas que ya existían previamente para cumplir con ese requisito; y la mayoría no había destinado recursos para crear nuevas áreas, sino que se había limitado a responder a la formalidad de la norma mediante un proceso de adaptación administrativa. Quizá por esa razón, observamos también que la ejecución de la nueva política había incrementado las cargas de trabajo de los funcionarios municipales en una proporción mayor que los recursos financieros finalmente obtenidos: ésta fue una queja reiterada y compartida por los funcionarios municipales entrevistados. Los productores que presentan solicitudes de apoyo al municipio lo hacen de manera verbal o escrita a través de la oficina del presidente municipal. En algunos municipios, los funcionarios responsables del área de desarrollo rural cumplen la tarea de dar un formato adecuado a esas solicitudes, a fin de que sean consistentes con las reglas de operación. Pero también recabamos testimonios de productores y ciudadanos según los cuales esos procedimientos resultaban discrecionales.

En relación con los recursos materiales y humanos necesarios para implementar la política de desarrollo rural, 93% de los municipios había reasignado funcionarios municipales para atender la nueva política de desarrollo rural, pero 86% de ellos aseguró que cuando aparece un nuevo programa federal que incluye el gobierno municipal, las cargas de trabajo de los funcionarios responsables se veían seriamente incrementadas. Sin embargo, sólo 28% de los municipios encuestados había contratado personal adicional para hacer frente a las nuevas responsabilidades que el nuevo programa implicaba. En cambio, 68% de los municipios no contrató nuevo personal. Como consecuencia de ese proceso de adaptación, en 51% de los

casos, los temas vinculados al desarrollo rural eran atendidos por una instancia que no estaba destinada exclusivamente a atender temas de desarrollo rural. No está de más agregar que 46% de los funcionarios afirmó que el presupuesto asignado para enfrentar los temas vinculados con la nueva política pública era insuficiente.

En el mismo sentido, todos los funcionarios que respondieron *la encuesta* se mostraron dispuestos a recibir y procesar las solicitudes planteadas por los ciudadanos o los productores del municipio, y 98% aseguró que esas solicitudes llegan a tomar la forma de solicitudes formales de apoyo. Sólo 27% de los funcionarios admitió que no existía un procedimiento específico para atender esas solicitudes y afirmó que no existían recursos suficientes para satisfacerlas. En ese mismo sentido, y al contrario de lo que establecen las normas de operación de la nueva política, 37% de los funcionarios dijo que el municipio no asignaba ningún presupuesto adicional para satisfacer las solicitudes de los productores.

A partir de la información empírica mostrada, es posible afirmar que en la mayoría de los casos no se ha creado un área exclusiva para enfrentar la estrategia de desarrollo rural. De acuerdo con las condiciones de la mayoría de los municipios, la adaptación de las nuevas reglas de operación ha sido una constante, mientras que la adopción de éstas ha sido la excepción. En el contexto de este punto, de manera práctica se observó que el responsable de ejecutar la nueva política de desarrollo rural es, al mismo tiempo, el encargado de ejecutar otras políticas federales que tienen alguna relación con el sector agropecuario e, incluso en algunos casos, del sector urbano. Lo mismo pasa con los espacios físicos que se requieren para ejecutar desde el ángulo administrativo la política de desarrollo rural.

4. *Criterio*: Identificar a las organizaciones de productores y promover su participación en la estrategia de desarrollo rural.

*La entrevista* nos reveló que no existían padrones actualizados de los productores del municipio, sino que las autoridades dicen identificar plenamente a los productores de la región. Sólo ocasionalmente se habían levantado padrones, pero no se habían actualizado. Datos que confirmaron la lógica que ha seguido este documento: a pesar de la vigencia de los nuevos procedimientos e incluso de su carácter de condición para la transferencia de recursos, los padrones respondían más al cono-

cimiento previamente adquirido y a las relaciones ya establecidas entre autoridades locales y productores, que a un esfuerzo reciente de incorporación o de actualización de los posibles beneficiarios de la nueva política.

Asimismo, *la entrevista* nos indicó que había municipios en los que considerar la opinión de los ciudadanos en los asuntos de gobierno era ya una práctica tradicional. De hecho, identificamos experiencias donde los ciudadanos efectivamente habían empezado a generar mayor credibilidad sobre las autoridades municipales, al observar que los recursos eran liberados de acuerdo con las necesidades que ellos mismos habían planteado. Sin embargo, no era el caso de la mayoría de los municipios. Por el contrario, esa mayoría consideró que incorporar la opinión de los productores en la estrategia de desarrollo rural podría crear situaciones de desconfianza acerca de los verdaderos intereses de esas organizaciones respecto de las necesidades del resto de la población. En general, las entrevistas recabadas en ese punto nos ofrecieron información contradictoria, pero en todo caso nos dieron la certidumbre de que la nueva política no había influido en la manera como cada gobierno local se relacionaba con los ciudadanos del municipio.

Al analizar estos resultados en la encuesta, se observa que 87% de los funcionarios afirmó que las asociaciones de productores del municipio se encontraban claramente identificadas y 71% respondió que los productores efectivamente se encontraban registrados en un padrón. Sin embargo, al preguntar sobre los registros que el municipio crea para saber cuántas solicitudes se están procesando, 30% de los encuestados respondió que, en realidad, son los propios productores los que tienen la obligación de acercarse al municipio para obtener su inscripción al padrón. Estos resultados nos confirmaron que, una vez más, los nuevos procedimientos no correspondían a las prácticas tradicionales utilizadas por los gobiernos municipales.

No obstante, *la encuesta* nos permitió observar que 98% de los funcionarios municipales dice tener en cuenta la opinión de los productores de la región para diseñar su propia estrategia de desarrollo rural y 95% afirmó que en esa estrategia se contemplaba la posibilidad de organizar a los productores del municipio; 86% dijo que los productores tenían, de hecho, capacidad para participar en la toma de decisiones en la materia y 84% afirmó que los apoyos otorgados eran acordados inva-

riablemente entre autoridades y productores. Sin embargo, 34% declaró que no existía un procedimiento establecido para determinar los montos asignables a cada proyecto, mientras que 26% dijo que tampoco existía un procedimiento rutinario para liberar recursos a los solicitantes.

Los datos anteriores reflejan, en primer lugar, que no existe la costumbre de llevar un registro formal y actualizado de los productores de la región ni recursos para ello y, en segundo lugar, que no se cuenta con los mecanismos adecuados para llevar dicho registro. Finalmente, respecto a la participación de los productores, los municipios nos dicen que la nueva política pública no ha influido en los métodos tradicionales empleados por sus gobiernos para promover la participación de ciudadanos o productores en el desarrollo rural. En el mejor de los casos, eran los propios funcionarios quienes dirigían esas relaciones a partir de los recursos disponibles.

5. *Criterio*: Establecer procedimientos específicos para el manejo de las solicitudes de los productores con el uso intensivo de sistemas de información y archivos.

En *la entrevista* observamos que los procedimientos que seguían los gobiernos municipales en ese sentido eran prácticamente los mismos que existían antes de la incorporación de la nueva política, según los propios testimonios de los responsables del área. Respecto del uso de archivos sistematizados, observamos que sólo en uno había un sistema de archivo completo. En el resto de los municipios, el constante cambio administrativo (que suele ser la práctica más extendida en la mayoría de los municipios de México) había dejado como saldo un cierto desorden en el manejo de las solicitudes de los productores.

En *la encuesta* declararon que, pese a la nueva política, existían procedimientos para procesar las solicitudes de los productores y 89% de los funcionarios afirmaron que existían procedimientos administrativos verificables que, en 91% de los casos, se hacían mediante la presentación de documentos. Sin embargo, sólo 73% de los encuestados confirmó la existencia de procedimientos específicamente vinculados con la atención y el manejo de las solicitudes asociadas a la nueva política pública, mientras que esa cifra disminuyó a 64% al preguntar si esos procedimientos podían considerarse como parte de los trabajos rutinarios del municipio. Se trata, pues, de información ambigua: los responsables de la política de desarrollo rural en los municipios

encuestados admitieron que la gestión se seguía realizando de la misma manera que antes del inicio de la nueva política de desarrollo rural, pero mediante la adaptación de los viejos procedimientos a las nuevas reglas del juego.

En *la encuesta*, aunque 80% de los funcionarios respondió que existe una instancia que procesa y valida las solicitudes de los productores y 58% dijo que ese procedimiento se realiza a través de un órgano colegiado, confirmamos que únicamente 49% de los funcionarios responsables del desarrollo rural en los municipios cuenta con un sistema de archivo estructurado conforme a los manuales de operación del programa Alianza Contigo, mientras que 41% reconoció que administra las solicitudes de los productores de manera manual. Sin embargo, 55% de los funcionarios encuestados aseguró que el municipio dispone de un sistema de archivo en el que se encuentran clasificadas las solicitudes ciudadanas, el cual puede ser consultado por ciudadanos y por otros ámbitos de gobierno.

A nuestro juicio, los datos anteriores revelan que la infraestructura organizacional en la que se está apoyando la operación de la nueva política se ha acoplado a las posibilidades de cada uno de los municipios hasta donde ha sido viable. No está de más agregar que, en vista de la manera como se han venido procesando las solicitudes de los productores para arribar hasta su formalización en los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable, lo que realmente está prevaleciendo son las viejas rutinas de gestión local, adaptadas en el mejor de los casos a los requerimientos formales de validación que exigen los nuevos procedimientos diseñados por el gobierno federal. Por ejemplo, los municipios siguen recibiendo las solicitudes en forma de oficio o verbal, sin necesidad de presentar el formato establecido en las reglas de operación. Tanto los ciudadanos como las autoridades mantienen el mismo esquema de relación que prevalecía antes de la aparición de la nueva Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

#### CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de este documento, hemos intentado plasmar el contraste que hay entre el diseño de una red de implementación, ambiciosa y compleja, y la manera como realmente se lleva a cabo en el terreno de las agencias que deben participar en ella.

Nuestra hipótesis ha sido que las políticas públicas que implican procedimientos complejos no son adoptadas por las agencias que las deben cumplir, sino que en realidad son *adaptadas* a las rutinas ya establecidas. Con ese hilo conductor, hemos tomado la nueva política derivada de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, en su modalidad municipalizada, para buscar información sobre un caso donde esté teniendo lugar ese proceso de ajuste mutuo entre nuevos procedimientos y viejas rutinas. No hemos tratado de hacer una evaluación de los alcances de esa política ni tampoco hemos hecho inferencias sobre los costos de las desviaciones que ese proceso acarrea para los resultados de la nueva política diseñada. Nos hemos ceñido estrictamente a la pregunta que nos hicimos. Sobre esa base, hemos encontrado conclusiones que nos parecen relevantes respecto a la importancia de las rutinas en el diseño y la implementación de nuevas políticas públicas y, en un sentido más amplio, acerca del papel que desempeñan las instituciones en el proceso de arranque de una nueva política pública. En este apartado nos referimos a las conclusiones que consideramos más pertinentes.

En primer lugar, como se confirmó tanto en las entrevistas a profundidad como en las encuestas realizadas en el marco de esta investigación, los municipios realmente están encontrando dificultades para cumplir con los procedimientos establecidos en la nueva política federal de desarrollo rural sustentable. Lo que está ocurriendo, en la mayoría de los casos, es un proceso de adaptación de la política a sus propias rutinas organizacionales. Sólo en los municipios donde ya había funcionarios familiarizados e incluso comprometidos con los propósitos de la nueva política de desarrollo rural sustentable, se habían logrado avances mayores, gracias al liderazgo que esos funcionarios ejercían dentro de su organización.

No obstante, ante la complejidad de los procedimientos fijados por las normas establecidas, observamos que en la práctica los funcionarios municipales suelen realizar una suerte de ejercicio de “traducción” de las prioridades formales, para acoplarse a ellas a partir de lo que efectivamente pueden y saben hacer. En términos llanos, observamos que existe una clara tendencia a la simplificación de esas normas a partir de un esfuerzo de adaptación. En ese sentido, los funcionarios municipales que participan en la nueva política diseñada han intentado concentrar su atención organizacional en cinco funciones: *a)* promover la política de desarrollo

rural entre los productores del municipio; *b*) organizar un consejo municipal de desarrollo rural sustentable; *c*) auspiciar que se presenten proyectos viables ante ese consejo de desarrollo rural sustentable; *d*) aportar recursos para contribuir al financiamiento de esos proyectos, y *e*) establecer una oficina municipal, vinculada con los funcionarios federales, a fin de tratar de seguir la normatividad establecida. Pero también observamos que ninguna de esas funciones agregadas se cumple exactamente como lo determinan los procedimientos formales. Hemos documentado que, en todas ellas, existen desviaciones y ajustes que, en realidad, son producto de las rutinas ya establecidas por los gobiernos municipales.

No vemos esas desviaciones como la consecuencia de una actitud opuesta al cumplimiento de las normas fijadas, o al menos, no en la manera como se comete un acto de corrupción que busca alterar la ley de manera deliberada para obtener un beneficio ilícito. Por el contrario, apreciamos un esfuerzo sincero de los gobiernos municipales que estudiamos por sumarse al cumplimiento de la nueva política pública, pero la propia complejidad de esa nueva política ha limitado su cumplimiento, tanto en términos de atención organizacional como en función de sus verdaderas capacidades para adoptar sin más todos y cada uno de los nuevos procedimientos. De hecho, una constante de la información recabada fue que a los ayuntamientos les parecía que estaban dedicando recursos y tiempo demasiado amplios a las cuestiones burocráticas y, en consecuencia, estaban buscando la manera de eludirlas sin contrariar los manuales de operación. En ese sentido, el intento federal por prever y aun determinar todos y cada uno de los pasos por seguir, al margen de la situación institucional en la que tendrían que actuar, explica en buena medida los problemas de implementación observados. De acuerdo con esos resultados, bastaría en realidad con que los municipios utilizaran la infraestructura humana y física a su alcance para sumarse a esta política a partir de sus propias rutinas, en la medida en que lo fundamental de su participación es promover y organizar la participación de los productores del municipio. La política autista, como aquí la hemos llamado, no sólo fracasa por su casi total falta de consideración hacia otras políticas y programas que de todos modos reclaman atención organizacional de los municipios, sino por una suerte de obsesión organizacional que pretende planearlo todo sin tener en cuenta las restricciones institucionales en las que se desarrollará.

En nuestra opinión y a la luz de la evidencia disponible, la contribución de los gobiernos municipales a la nueva política de desarrollo rural podría cifrarse en algunos puntos críticos, medidos, en todo caso, por resultados. En cuanto a los primeros, por ejemplo, bastaría fijar que los municipios: *a)* establezcan un cuerpo colegiado donde tengan cabida los productores y los funcionarios federales, a fin de participar en las decisiones en materia de desarrollo rural; *b)* aporten una cantidad de recursos para auspiciar la política municipal en esa materia; *c)* determinen el interlocutor formal que se hará cargo del seguimiento de la política en el gobierno municipal; *d)* suscriban los convenios para cumplir la normatividad derivada de la transferencia de recursos, y *e)* identifiquen a las organizaciones y a los productores que participarán en los proyectos derivados de la política.

No deja de llamar la atención que, de hecho, esos puntos constituyen, al mismo tiempo, la mejor contribución de los municipios a la nueva política diseñada y el producto de sus propias rutinas. Sin embargo, en el momento del arranque de esa política, las prácticas efectivamente realizadas en ese sentido surgen como desviaciones que deben ser corregidas. Si se tuvieran en cuenta las rutinas de gestión local, los pormenores de esos cinco puntos podrían ser adaptados a la manera como cada municipio realiza, de hecho, sus tareas cotidianas, a fin de descargar algunas de las complejidades normativas que actualmente contradicen su éxito relativo. Por su parte, los resultados podrían cifrarse en: *a)* el número de organizaciones y productores vinculados por el municipio; *b)* el número de proyectos realmente presentados conforme a la norma establecida por la política, y *c)* los informes de seguimiento derivados de los proyectos realmente aprobados. En suma: cinco puntos críticos y tres resultados que podrían facilitar su puesta en marcha a escala nacional, aprovechando la fuerza de las rutinas.

Por otra parte, observamos que los incentivos que se identifican con la puesta en marcha de esa política son de dos órdenes: los económicos, en la medida en la que los municipios aprecian que sus posibilidades de acción pueden incrementarse gracias a los recursos aportados por la federación; y los de participación social, en cuanto a que esa política les permite ensanchar sus relaciones con los productores del municipio y mejorar su capacidad de respuesta frente a los problemas locales. El primer incentivo depende de la federación, pero el segundo puede ser un motivo más para implantar la

política como un compromiso propio de los municipios. Eso depende, sin embargo, de la libertad de gestión que la federación les otorgue: si se optara por la selección de puntos críticos y resultados mensurables, sin violentar las rutinas, los municipios quizás podrían potenciar en favor de esos resultados lo que de hecho saben hacer.

En efecto, los resultados de esta investigación nos han mostrado que, ante la complejidad de las normas, los municipios están reaccionando mediante su adaptación, más o menos discrecional, a las rutinas previamente establecidas en su entorno institucional. Los procedimientos fijados por la reglamentación se han simplificado en la práctica, a contrapelo de los manuales y las reglas formales que acompañan a la política pública y, en los hechos, ha prevalecido el proceso de adaptación muy por encima del cumplimiento puntual de la red de implementación originalmente prevista. En buena medida, eso es consecuencia de que los municipios deben dedicar sólo una parte de su atención organizacional al desarrollo rural, mientras que otras prioridades de desarrollo social y urbano ocupan la mayoría de su tiempo y sus recursos; la nueva política de desarrollo rural sustentable se combina, en la práctica, con acciones de promoción y organización social que los municipios ya venían efectuando; y la presencia de funcionarios públicos federales en el ámbito distrital sigue siendo la clave para la implementación de la política; mientras que los gobiernos municipales la consideran un espacio de oportunidad para obtener más recursos y generar mejores respuestas frente a las demandas públicas locales.

Lo mejor que pueden ofrecer los gobiernos municipales es la promoción de la política entre los productores locales, así como su organización para presentar proyectos útiles. Esa ventaja comparativa no es menor si se consideran los propósitos generales que persigue la nueva política de desarrollo rural sustentable. En cambio, la mayor deficiencia de los gobiernos municipales está en su debilidad administrativa. Sin embargo, al omitir la importancia del estudio de las rutinas en el diseño de esa política pública, no sólo se ha perdido esa ventaja, sino que, además, se ha convertido en un nuevo problema. El resultado es que la política que aquí hemos llamado autista y que comparte ese calificativo con muchas otras políticas públicas que incluyen la participación de los gobiernos municipales de México, se ha complicado a sí misma de un modo innecesario. Si las rutinas siempre importan, entre otras razones, porque sintetizan una historia organizacional que no puede pasar

inadvertida, en el caso de una nueva política pública importan más. Como bien resume el conocido refrán: si no puedes con tu enemigo, únete a él! 

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar, Luis F. (2003), “Estudio introductorio”, en Luis F. Aguilar (ed.), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Allison, Graham T. (1988), *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Arellano, David (2003), “Gestión estratégica para la inducción del cambio organizacional”, en David Arellano y otros, *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Arellano, David y otros (2003), *Reformando al gobierno: Una visión organizacional del cambio gubernamental*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Bardach, Eugene (1975), *The Implementation Game. What Happens after a Bill Becomes a Law*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- (1998), *Los ocho pasos para el análisis de una política. Un manual para la práctica*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Barzelay, Michael (1998), *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Becker, G. (1986), “The Economic Approach to Human Behaviour”, en J. Elster (comp.), *Rational Choice*, Oxford, Basil Blackwell.
- Brugué, Quim y Ricard Gomá (1998), *Gobiernos locales y políticas públicas*, Barcelona, Ariel.
- Cabrero, Enrique (2003), “La agenda de las políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria”, en Enrique Cabrero (coord.), *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Coase, Ronald H. (1937), “The Nature of Firm”, *Económica*, núm. 4, pp. 386-405. [Traducción al español en R. H. Coase (1994), *La empresa, el mercado y la ley*, Madrid, Alianza Editorial.]
- (1960), “The Problem of Social Cost”, *Journal of Law and Economics*, Chicago, Universidad de Chicago, 3 de octubre.

- Cook, K. y M. Levi (comps.) (1990), *The Limits of Rationality*, Chicago, University of Chicago Press.
- Crozier, Michel (1980), *Actors and Systems: The Politics of Collective Action*, Chicago, University of Chicago Press.
- DiMaggio, Paul J. (1991), "Interest Agency in Institutional Theory", en L. Zucker, *Institutional Patterns and Organizations*, Cambridge, Mass., Ballinger.
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (1999), "Introducción", en Walter W. Powell y Paul J. DiMaggio (comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Estados Unidos Mexicanos (2005), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 2005*.
- (2001), *Ley de Desarrollo Rural Sustentable*.
- García Pelayo, Manuel (1985), *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad.
- Gomà, Ricard y Joan Subirats (comps.) (1998), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Barcelona, Ariel.
- Gutiérrez González, Juan Marcos (2000), "Resumen de los puntos más importantes de la reforma de 1999", en Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén (coords.), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del artículo 115 constitucional, Memorias del Seminario en el CIDE, 1999*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Hill, Michael (comp.) (1993), *The Policy Process. A Reader*, Hemel Hempstead, Harvester Wheatsheaf.
- Hood, Christopher (1998), *The Art of the State: Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford, Oxford University Press.
- Hood, Christopher y Michael Jackson (1991), *Administrative Argument*, Dartmouth, Aldershot, Hants.
- Kingdon, John (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Nueva York, Allison Wesley Longman.
- Lasswell, Harold D. (2000a), "La orientación hacia las políticas", en Luis F. Aguilar *La hechura de las políticas públicas públicas*, 3a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2000b), "La concepción emergente de las ciencias de políticas", en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas públicas*, 3a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa.

- Lindblom, Charles E. (2000a), “La ciencia de *salir del paso*”, en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas*, 3a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa.
- (2000b), “Todavía tratando de salir del paso”, en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas públicas*, México, 3a. ed., Miguel Ángel Porrúa.
- Majone, Giandomenico (1997), *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.
- March, J.G. y J.G. Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Merino, Mauricio (1995), *La participación ciudadana en la democracia*, México, IFE.
- (2000), “De una disciplina sin objeto de estudio a un objeto de estudio sin disciplina”, en José Luis Méndez (comp.), *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*, México, El Colegio de México.
- (2005), *La importancia de las rutinas (marco teórico para una investigación sobre los gobiernos municipales de México)*, Documento de Trabajo, México, CIDE.
- Milbrath, Lester W. (1965), *Political Participation. How and Why do People Get Involved in Politics?*, Chicago, Rand McNally.
- North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, Wayne (1996), *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot, Edward Elgar.
- Payne, J., J. Bettman y E. Johnson (1993), *The Adaptive Decision Maker*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Peters, B. Guy (1998), *Institutional Theory. The New Institutionalism in Political Science*, Londres, Cassel.
- Peters, B. Guy y F.K.M. van Nispen (eds.) (1999), *Public Policy Instruments: Evaluating the Tools of Public Administration (New Horizons in Public Policy)*, Aldershot, Edward Elgar.
- Popper, Karl (1992), *La sociedad abierta y sus enemigos*, Barcelona, Planeta-Agostini.
- Pressman, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1998), *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Rendón, Teresita (2003a), *Guía básica para el fortalecimiento jurídico municipal*, México, INAFED/Cámara de Diputados.
- (2003b), *Guía básica del marco jurídico municipal*, México, INAFED/Cámara de Diputados.
- Romero, Jorge Javier (1999), “Estudio introductorio”, en Walter Powell y Paul DiMaggio (eds.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE/CNCPYAP.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (2003), *Alianza para el campo: Reglas de operación 2003*, México, Sagarpa.
- (2004a), *Alianza para el campo: Reglas de operación 2004*, México, Sagarpa.
- (2004b), *Guías de operación de la modalidad municipalizada de Alianza Contigo 2004*, México, Sagarpa.
- Simon, Herbert (1976), *Administrative Behavior*, Nueva York, Free Press.
- (1997), *Administrative Behavior*, 4a ed., Nueva York, Free Press.
- Subirats, Joan y Quim Brugué (1989), *Análisis de políticas públicas y eficacia de la Administración*, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- (1996), *Lecturas de gestión pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Williamson, Oliver (1975), *Market and Hierarchies*, Nueva York, The Free Press.
- Wimer, David L. y Adan R. Vining (1992), *Policy Analysis Concepts and Practice*, 2a. ed., Englewood Cliffs, Prentice.

Rafael Martínez Puón\*

# *Alcances y resultados del Servicio Profesional de Carrera en México*

## *Un ejercicio de evaluación a tres años de su implementación<sup>1</sup>*

**S**in lugar a dudas, la aparición e implantación del Servicio Profesional de Carrera (SPC) en la administración pública federal ha venido a transformar en muchos aspectos el ser y el quehacer de la gestión de las personas. Al respecto, todavía no sabemos a ciencia cierta los verdaderos costos de sus resultados. Lo que sí resulta cierto es que su implantación no ha sido sencilla; ha estado llena de rezagos, obstáculos y resistencias, pero con un registro interesante de una serie de avances. Este ensayo tiene el propósito de hacer una evaluación de lo acontecido durante estos tres primeros años en cuanto a la descripción de algunos de sus resultados, la identificación de fortalezas y debilidades del Servicio Profesional de Carrera y la exposición de algunas reflexiones sobre el presente y futuro de esta institución. Este ensayo se encuentra dividido en los siguientes apartados: Problemas y dificultades en la implantación del SPC; Organización y resultados del SPC; Puntos fuertes y puntos de tensión del Servicio Profesional de Carrera; ¿Hacia dónde vamos?, y Conclusiones.

*Palabras clave:* Servicio Profesional de Carrera, administración pública, reforma administrativa.

---

\* Rafael Martínez Puón es doctor en Gobierno y Administración Pública por el Instituto Universitario Ortega y Gasset. Actualmente se desempeña como Coordinador Técnico de la Unidad de Profesionalización y Recursos Humanos de la APF en la Secretaría de la Función Pública. Correo electrónico: jmartinez@funcionpublica.gob.mx.

<sup>1</sup> Artículo recibido el 10 de marzo de 2006 y aceptado el 2 de abril de 2006.

*Scope and Results of Career Professional Service in Mexico.  
An Assessment Three Years after Its Implementation*

Certainly, the appearance and implementation of the Career Professional Service (CPS) in the federal public administration have transformed, in many ways, the being and work of people management. However, we still do not know the real costs of its results. On the one side, its implementation has not been easy, filled with backwardness, obstacles and resistances, but, on the other side, it has had an interesting record of a series of advances. This paper is aimed at assessing these three years, regarding the description of some results, the identification of strengths and weaknesses of the Career Professional Service and to present some reflections on the present and future of this institution. The paper is divided in the following way: Problems and difficulties in the CPS implementation; CPS organization and results; CPS strength and tension points; Where are we going to?, and Conclusions.

*Keywords:* Career Professional Service, public administration, administrative reform.

## INTRODUCCIÓN

El tema de la profesionalización vía un servicio civil o profesional de carrera se ha convertido en años recientes en uno de los asuntos más importantes de la agenda político-administrativa mexicana. Si bien es cierto que en años anteriores se habían dado algunos esfuerzos de profesionalización en algunos órganos especializados de la administración (se destaca el caso del Instituto Federal Electoral), no fue sino apenas en años recientes cuando se dio un paso importante sobre este asunto en el ámbito de la administración pública federal, por tratarse del aparato que concentra al mayor número de servidores públicos del país.

Existen diversas razones para avanzar en la idea de establecer un servicio profesional de carrera. Sin duda, la más importante es, ante la institucionalización del fenómeno de la alternancia partidista, la de poder contar con una burocracia profesionalizada capaz de garantizar la continuidad de programas y políticas a través de una burocracia estable frente a los cambios de gobierno.

Sin duda alguna, lo que más ha llamado la atención de este proceso de profesionalización o establecimiento de un servicio profesional de carrera es que se trata

de una experiencia inédita. Es decir, a diferencia de muchos países, concretamente de América Latina, que se encuentran en procesos similares a partir de la expedición de nuevas leyes o la implantación de sistemas que tratan de corregir los sistemas anteriores (lo cual denominamos procesos de reprofesionalización), en México por primera vez se establece un sistema de esta naturaleza a través de la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de abril de 2003, así como de su Reglamento, en abril de 2004. Cabe agregar que este esfuerzo de profesionalización ha cobrado igual fuerza en algunos estados de la república a través de la expedición de las leyes respectivas (Martínez Puón, 2005).

Durante los tres últimos años, esto ha significado el diseño y la implantación de un plan que ha apuntado a la completa transformación tanto de la propia administración pública como de la gestión de su personal. Lo cual ha incluido profundos cambios en los aspectos estructurales-organizacionales, presupuestales, tecnológicos y, sobre todo, culturales. La tarea, que por supuesto no ha sido sencilla, ha estado llena de rezagos, por la manera como estaba organizada y venía operando la administración pública, y de resistencias, tanto de los propios servidores públicos como de los aspirantes que desean pertenecer al servicio público vía el nuevo sistema. Además, no han faltado las críticas provenientes tanto de círculos periodísticos y partidistas como académicos. Así que, en el fondo, el gran reto sigue siendo cómo se consolida un sistema de profesionalización que goce de gran legitimidad y eficacia y quede fuera de toda sospecha en cuanto al mal manejo de sus concursos, procedimientos y resultados, donde el ingreso de las personas se base en el mérito y la igualdad de oportunidades, y el cual, por supuesto, sea contrario a todo el sistema prevalenciente de botín y se oponga a cualquier ingreso de una persona por sus relaciones personales y políticas en lugar de por sus méritos.

Por consiguiente, el propósito de este ensayo es hacer una evaluación a partir de un recuento de lo realizado en estos tres años tanto de los problemas que se están superando como de los retos y riesgos por afrontar. Este ensayo se encuentra dividido en los siguientes apartados: Problemas y dificultades en la implantación del spc; Organización y resultados del spc; Puntos fuertes y puntos de tensión del Servicio Profesional de Carrera; Hacia dónde vamos, y Conclusiones.

PROBLEMAS Y DIFICULTADES EN LA IMPLANTACIÓN DEL SPC

Antes de describir el sistema de servicio profesional de carrera que se está implantando en la administración pública federal, es imprescindible exponer el panorama de cómo se encontraba y operaba ésta antes de la implantación del sistema. Para ello, se utilizarán como base dos diagnósticos realizados por la propia Secretaría de la Función Pública que, en la actualidad, es la dependencia encargada de la rectoría del Servicio Profesional de Carrera.

El primero de ellos es el “Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos”. Este documento fue presentado al Congreso de la Unión en mayo de 2004 por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública como requerimiento solicitado por el artículo 30 del Presupuesto de Egresos de la Federación. Dicho documento, entre muchos de sus resultados, realizaba una descripción de la manera como estaba organizada la administración pública federal hasta antes de la implantación del sistema. Éstos son algunos de los problemas y conclusiones que se desprendieron de dicho documento:

- Existencia de estructuras organizacionales no registradas. Al arranque del SPC, menos de 15% de las dependencias no cumplía con este requisito y, por lo tanto, prevalecía la existencia de estructuras reales *versus* estructuras formales. De igual manera, las estructuras de las dependencias se utilizaban como un fin y no como un medio para alcanzar resultados por falta de una adecuada racionalidad en las funciones de sus puestos y de las propias estructuras.
- Ausencia de organizaciones eficientes de acuerdo con las necesidades de las dependencias u órganos desconcentrados. Según esta estructura, los resultados individuales de cada puesto no empataban con la estrategia que debía seguirse: no existía congruencia global y no se conocía el impacto de las actividades fundamentales.
- Existencia de diferencias notables en estrategias y responsabilidades. Esto provocaba duplicidad funcional, lo que también propiciaba que los

servidores públicos tuvieran un desconocimiento de la estrategia que debía seguirse.

- Existencia de estructuras con demasiados niveles jerárquicos, estructuras organizacionales inequitativas y proporción desequilibrada de áreas sustantivas *versus* áreas adjetivas. Adicionalmente, solía haber un exceso de carga de trabajo en un solo puesto, mientras que otros eran sumamente holgados.
- Los cambios en las estructuras solían realizarse de manera aislada en vez de integral. Se reconoció, además, que incluso dentro del propio gobierno se requieren largos periodos para registrar una estructura y que existe confusión en el procedimiento.
- Elevado número de dependencias y órganos desconcentrados que no cuentan con estructuras de organización basadas en técnicas adecuadas para su diseño, implementación y registro.
- Inexistencia de un diagnóstico reciente que permitiera identificar problemas para facilitar la implementación del Servicio Profesional de Carrera.
- Diversidad en la homologación de información entre dependencias y entidades relacionada con estructuras y nombres de puestos, a fin de generar un registro de personal que pudiera ser aprovechable para proyecciones y tendencias.
- Falta de descripción de puestos con funciones y objetivos actualizados en las dependencias y órganos desconcentrados de la administración pública federal.
- Falta de experiencia para el diseño y selección de capacidades, sobre todo de carácter técnico relacionadas directamente con el puesto que se va a ocupar.
- Resistencia al cambio por el establecimiento de un Servicio Profesional de Carrera, sobre todo porque afecta intereses creados tanto de carácter individual como colectivo.
- Existencia de una normatividad excesiva, procesos que duran demasiado, documentación constantemente duplicada, además de inconsistente.
- En el documento, por ejemplo, en una muestra de 13 dependencias, 85% de ellas mantienen la práctica de alinear sus puestos conforme al título de éste y no según su nivel de responsabilidad y contribución a la organización.

En cuanto al tema de administración de personal, se tomó como referencia un segundo documento tipo diagnóstico denominado Programa Especial para el Servicio Profesional de Carrera 2004-2006, del cual se desprenden los siguientes resultados:

- La publicación de las vacantes no era una práctica generalizada en la administración pública federal centralizada, ya que únicamente 18% de las instituciones llevaban a cabo dicha práctica.
- Asimismo, se observa que el método de decisión más utilizado en la selección de candidatos para ocupar las vacantes era, en gran medida, decisión del jefe inmediato. Este procedimiento se seguía en 51% de los casos.
- Falta de experiencia y de técnicas adecuadas en las áreas de recursos humanos para la aplicación de procedimientos y mecanismos de selección de personal.
- Hasta antes de spc, menos de 50% de las instituciones llevaba a cabo cursos de inducción y prácticamente ninguna tenía los mecanismos para una certificación de capacidades según lo requiere el Servicio Profesional de Carrera.
- En materia de evaluación del desempeño, 13% de las instituciones manifestaron tener actividades de evaluación del desempeño para puestos sujetos a la ley.
- El control y la evaluación son actividades que mostraron que 44% de las instituciones contaba con mecanismos de control y evaluación para algunos de sus procesos de recursos humanos. Por otra parte, también 44% de las áreas de recursos humanos de las instituciones aplicaba encuestas de opinión para evaluar el servicio que prestaba a sus usuarios internos.

Además de los problemas antes mencionados, están los de carácter tecnológico y los de comunicación interna. En cuanto al primero, alrededor de 70% de las instituciones afirman contar al menos con un servidor para administración electrónica de la información. Es conveniente destacar este punto, sobre todo si se tiene en cuenta que una de las apuestas del spc es y será el uso intensivo de tecnologías de la información. En las instituciones que cuentan con servidor, 88% de éstos tienen

la capacidad suficiente para administrar los requerimientos del Servicio Profesional de Carrera.

En cuanto a la parte operativa, se identifica la ausencia de estructuras orgánicas “tipo” para las direcciones generales de Recursos Humanos, tanto en dependencias como en órganos desconcentrados. Esto significa que prevalece la existencia de estructuras diversas de recursos humanos, con diferente potencial y distinto nivel de capacitación para hacer frente a la operación de los siete subsistemas que prevé la ley. Esto nos lleva a pensar en la posibilidad de contar con un escenario próximo de Servicio Profesional de Carrera de “varias velocidades”, para tener en cuenta los avances que ya registran algunas direcciones con respecto de otras. La situación antes descrita obligará a un ejercicio de homogenización de fondo que incluya entrenamiento y especialización de personal (por ejemplo, en las materias mencionadas en los párrafos anteriores), contrataciones adicionales, rediseños de las estructuras existentes, inversión de recursos financieros, etcétera.

Con lo antes señalado, se puede decir que el Servicio Profesional de Carrera no es una tarea que se agota únicamente en diseños o modelos legales y organizacionales que se desea montar de manera natural sobre un determinado aparato administrativo. Es evidente que esta labor requiere reformas de fondo, incluso dentro del marco de una reforma administrativa profunda, las cuales requieren el soporte de diagnósticos que identifiquen claramente problemas y escollos por superar. De lo contrario, se corre el riesgo de generar mayores problemas de los que ya existían con anterioridad.

En relación con los problemas antes descritos, se considera que éstos se han venido solucionando de manera simultánea a la implantación del sistema, incluso algunos de ellos con relativo éxito, como lo es el caso de las estructuras, pero hay otros que todavía tendrán que esperar.

## ORGANIZACIÓN Y RESULTADOS DEL SPC

El Servicio Profesional de Carrera o servicio civil en México adquirió su carta de presentación en el año 2003, con la publicación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera, y se puso en marcha en abril de 2004 con la expedición de su Reglamen-

to. Tal como lo describe el artículo 2° de la ley: “el sistema del servicio profesional de carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública para beneficio de la sociedad”, mediante principios rectores como la legalidad, la eficiencia, la objetividad, la calidad, la imparcialidad, la equidad y la competencia por mérito.

Ésta es una ley dirigida a la administración pública federal centralizada, es decir, sólo para dependencias y órganos desconcentrados. La rectoría, o sea, la parte normativa del sistema, recae en la Secretaría de la Función Pública, concretamente en la Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización. No obstante esta rectoría, el esquema propuesto por la ley atiende a un sistema descentralizado, donde las dependencias y órganos desconcentrados son los que implementan el sistema, de manera que en ellos se encuentran instituidos comités técnicos de Profesionalización y Selección que suman un total de 76. Como dato adicional, los puestos sujetos a la Ley del Servicio Profesional de Carrera van desde el nivel de Enlace hasta el de Director General para un número aproximado de 42 499 servidores públicos de un total de 649 187, es decir, menos de 10% de los servidores públicos pertenecientes a la administración pública federal centralizada.

Desde una perspectiva normativa, el diseño del Servicio Profesional de Carrera implica la aplicación de una suerte de plantilla o modelo prescriptivo a través de la ley y demás normas, el cual se ha tratado de cumplir paso a paso. Pero también ha significado un cambio total en los procedimientos, valores, reglamentaciones, normas, rutinas y hábitos de las personas. Resulta evidente que dicha plantilla o modelo prescriptivo (Peters, 2003) tendría que irse moldeando según las necesidades e intereses de las personas, para alcanzar lo que se denomina “lógica de lo adecuado” como una versión de la teoría del rol, de modo que la institución defina un conjunto de expectativas de comportamiento para individuos ubicados dentro de la institución y luego refuerce el comportamiento adecuado para el rol y también sancione el inadecuado.

El Servicio Profesional de Carrera se sustenta en los siete subsistemas siguientes:

- Subsistema de Planeación de Recursos Humanos.
- Subsistema de Ingreso.
- Subsistema de Desarrollo Profesional.

- Subsistema de Capacitación y Certificación de Capacidades.
- Subsistema de Evaluación del Desempeño.
- Subsistema de Separación.
- Subsistema de Control y Evaluación.

El Servicio Profesional de Carrera se basa, como puede observarse, en siete subsistemas, los cuales deberán, por ley, estar en operación a más tardar en octubre de 2006. Este sistema, que atiende a un modelo o plantilla, ha generado impactos en las maneras de administrar el personal. Su implantación ha sido gradual, de modo que los únicos subsistemas que se encuentran funcionando son los de planeación de recursos humanos, ingreso, capacitación y certificación de capacidades, evaluación del desempeño, y control y evaluación. Tal como está previsto, se espera que todos los subsistemas estén funcionando plenamente en 2006. Por consiguiente, se puede decir que hoy día no existen resultados de carácter integral que puedan determinar si el sistema está funcionando correctamente en su conjunto o no, pero sí los hay de carácter parcial. Las evaluaciones integrales podrán hacerse una vez que el sistema esté funcionando después de 2006.

De manera general, a continuación se presentan algunos de los avances que se han registrado en ciertos subsistemas.

#### SUBSISTEMA DE PLANEACIÓN DE RECURSOS HUMANOS

Un tema esencial de este subsistema es el que se relaciona con las estructuras de las dependencias y órganos desconcentrados, cuya formalización se convierte en un requisito indispensable (ya que sin estructuras reales y autorizadas no se pueden tener las descripciones y los perfiles de puestos, convocatorias públicas, definición de metas individuales, evaluación del desempeño, etc.). Éste ha sido uno de los procesos más complicados, ya que en la mayoría de las organizaciones antes mencionadas no se tenían con anterioridad estructuras registradas, además de que el proceso de registro era demasiado largo. A fin de contrarrestar este problema, se diseñó un procedimiento ágil y sencillo para el registro de estructuras —así como la expedición de convocatorias para puestos vacantes—, el cual se inició en abril de

2004 con el siguiente resultado: a la fecha se encuentran registradas 98% de las estructuras de las instituciones sujetas al Servicio Profesional de Carrera entre dependencias y órganos desconcentrados.

En este mismo subsistema se reconoce el establecimiento del llamado Registro Único de Servidores Públicos (RUSP), cuyos trabajos comenzaron en agosto de 2003, con los siguientes resultados: hasta la fecha, se tiene el 100% de la información de los servidores públicos pertenecientes a las 76 dependencias y órganos desconcentrados sujetos al sistema; se cuenta con el registro de 238 dependencias de la APF que participaron en el RUSP con información básica y técnica pertenecientes a 1 302 333 servidores públicos de toda la administración pública federal y la información del 100% de servidores públicos que podrían ser de carrera.

#### SUBSISTEMA DE INGRESO

A fin de lograr el funcionamiento de este subsistema, se han tenido que resolver esencialmente cuatro grandes problemas:

1. Contar con el registro de las estructuras.
2. Tener la descripción, perfil y valuación de los puestos.
3. Identificar y definir las capacidades.
4. Recibir y analizar de manera objetiva y transparente un gran número de currículos.

Respecto a la descripción, perfil y valuación de los puestos, muchos de ellos no contaban con esa información, lo que constituyó un factor que provocó que las contrataciones no fueran tan ágiles. Para resolverlo, ya se han emitido los lineamientos correspondientes y se espera que, a principios de 2006, ya se cuente con el 100% de los puestos descritos y perfilados.

En tercer término, con respecto a la identificación de capacidades para la selección en el proceso de ingreso, se definieron tres tipos de capacidades: de visión de servicio público, gerenciales y técnicas (para el proceso de certificación, además de éstas están las denominadas transversales). Como resultado de reuniones con

oficiales mayores y directores generales de Recursos Humanos, se definieron cuatro capacidades de visión de servicio público: *a)* transparencia, *b)* integridad, *c)* rendición de cuentas, y *d)* bien común.

Respecto a las capacidades gerenciales, se definieron éstas: *a)* visión estratégica, *b)* liderazgo, *c)* orientación a resultados, *d)* trabajo en equipo, y *e)* negociación.

Los instrumentos para medir las capacidades son herramientas en línea que actualmente están en funcionamiento:

1. Para visión del servicio público, se usa AMITAL.
2. Para capacidades gerenciales, se utilizan dos herramientas:
  - a)* Desempeño Personal de Competencias (PPP, por sus siglas en inglés); y
  - b)* Diagnóstico Gerencial en línea (CDG), sólo para directores generales y directores generales adjuntos.
3. Para las capacidades técnicas, cada dependencia es responsable de su definición, ya que se requieren conocimientos muy específicos de acuerdo con las funciones de cada puesto.

Cabe mencionar que las herramientas antes mencionadas serán sustituidas próximamente por las que se acaban de terminar de diseñar con el Centro Nacional de Evaluación de la Educación Superior (Ceneval). Se prevé que durante el primer semestre de 2006 formen parte de la segunda generación de Trabajaen.gob.mx. También se prevé desarrollar este ejercicio para el caso de capacidades técnicas, a fin de contar con herramientas similares.

Por último, en relación con la recepción de currículos, se puso en funcionamiento Trabajaen.gob.mx, que es un portal a través del cual los interesados concurren para ocupar las vacantes publicadas. Esta herramienta comenzó a operar en abril de 2004. Hasta marzo de 2006, ha permitido clasificar más de 1 165 248 currículos recibidos. Un dato adicional es que el Servicio Profesional de Carrera se ha convertido en un conducto para ascenso de los actuales servidores públicos de libre designación, quienes han logrado ganar 65% de los concursos.

Otros datos relacionados con este subsistema de ingreso son: hasta marzo de 2006 se han puesto a concurso 4 053 plazas, de las cuales se han ocupado 2 115;

se han declarado desiertos 1 282 concursos (cifra muy elevada, sobre todo si consideramos que corresponde a una cuarta parte), y el resto se encuentran en proceso. Se estima poder concursar 300 plazas mensuales, cifra que ya se alcanzó en meses anteriores: junio de 2005 con 301, y octubre y noviembre de 2005 con 484 y 431, respectivamente.

#### SUBSISTEMA DE CAPACITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE CAPACIDADES

Respecto al subsistema de Capacitación, se diseñó el portal educativo @Campus México, que fue puesto en marcha en octubre de 2004. El propósito de @Campus México es desarrollar las cinco capacidades gerenciales de los servidores públicos. De octubre de 2004 a febrero de 2006, se han autorizado más de 65 mil cursos en línea, ofertados por diferentes instituciones educativas de México y el extranjero (18, hasta hoy día, que ofrecen más de 157 cursos), a servidores públicos de los estados de la república y del Distrito Federal.

Todas las instituciones educativas del país tienen la posibilidad de ofrecer cursos. El único requisito para que el curso pueda ofertarse por medio de @Campus México es que cuente con el visto bueno de un consejo académico asesor, conformado por la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y por un representante del Instituto de Capacitación del Banco Mundial. Este consejo evalúa el contenido académico del curso y su accesibilidad en línea. Los cursos tienen una duración mínima de 20 horas y un precio uniforme de 90 dólares cada uno. Esto permitirá capacitar a los 42 mil servidores públicos con cursos de instituciones educativas reconocidas, de una manera flexible, ágil y a un costo accesible. Lo novedoso de todo este asunto, evidentemente, no es el portal *per se*, sino el giro que se pretende dar al modificar parte de la capacitación tradicional con un enfoque alternativo como el de la capacitación virtual.

En cuanto al tema de la certificación de capacidades, cabe destacar los trabajos que se comenzaron a realizar con el Ceneval durante 2005 en lo que se refiere al desarrollo de las herramientas para capacidades de carácter gerencial y técnico. En relación con la certificación de capacidades gerenciales destinadas a la certificación de servidores públicos sujetos de la ley, ya se dio paso a la primera evaluación

diagnóstica, la cual se llevó a cabo del 14 de noviembre al 21 de diciembre de 2005, en cuya prueba resultaron evaluados 14 782 servidores públicos con un total de evaluaciones de 47 704. Sus resultados están por darse a conocer en el transcurso del primer semestre de 2006.

En cuanto a capacidades técnicas transversales, se han diseñado 25, y en lo que se refiere a capacidades técnicas específicas, la Secretaría de la Función Pública diseñó y difundió en todas las dependencias la metodología de Descripción de Capacidades Técnicas Específicas. Como consecuencia, se han identificado 354 capacidades técnicas específicas en 58 instituciones y se han descrito 312. De todas éstas, existen 123 capacidades técnicas específicas con código asignado para fines de registro en el Catálogo General de Capacidades.

#### SUBSISTEMA DE EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

Durante 2005 se diseñaron el modelo y la herramienta de evaluación del desempeño, con los siguientes avances:

1. La primera evaluación semestral del desempeño se llevó a cabo en los meses de julio y agosto para los servidores públicos de carrera con un mínimo de tres meses en el sistema.
2. Durante los meses de enero y febrero de 2006, se comenzó a evaluar a todos los servidores públicos de libre designación y del Servicio Profesional de Carrera (con una antigüedad de seis meses en su puesto) correspondiente al ejercicio 2005.

Para ello se creó un sistema digital denominado “Metateca Digital”, que concentra las metas individuales negociadas y alineadas a las políticas públicas y estrategias de cada institución de la administración pública federal centralizada. Hasta el mes de marzo de 2006 se cuenta con: las metas de 598 unidades responsables de un total de 623 (96.1%); 5 626 metas institucionales; más de 35 552 servidores públicos (86%) con metas individuales; más de 85 mil metas individuales, y 1 422 metas colectivas.

## SUBSISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN

Para el Subsistema de Control y Evaluación, se ha adquirido un software denominado RHNet, que es la herramienta informática que permitirá la administración del Servicio Profesional de Carrera de manera eficiente, unificada y organizada. Dicho sistema integra y homologa los procesos de recursos humanos que por ley deben adoptar las dependencias y órganos desconcentrados. Con RHNet, las dependencias operarán en línea los siete subsistemas. Esta herramienta ya comenzó a operar en algunas dependencias a lo largo del segundo semestre de 2005, y se espera que funcione en la totalidad de las instituciones a las que se aplica la ley en el transcurso de 2006. Los avances registrados hoy día en este programa hasta el primer trimestre de 2006 son: la captura de bases de datos de 59 dependencias u órganos en materia de estructuras; 71 dependencias u órganos en el diagnóstico de certificación de capacidades, y la inscripción de 16 380 servidores públicos susceptibles de ser de carrera, por lo que ya pueden hacer en estos momentos sus transacciones a través del sistema. Con lo anterior se ha venido generando un cúmulo de información y datos provenientes de las diferentes dependencias gubernamentales para la toma de decisiones.

## Banderas blancas

Para la implementación ágil y gradual del Servicio Profesional, se ha desarrollado un sistema de medición que cuenta con 24 indicadores de los factores críticos de operación e implementación del sistema. Este sistema de puntos se denomina "Banderas blancas"; opera a manera de tablero de control y está programado para cumplir con lo establecido por la ley. Es un indicador del Sistema de Metas Presidenciales, con una meta mínima por dependencia de 640 puntos para 2005, de los cuales se obtuvieron 528, lo que representó un avance de 82.5%; y una meta máxima de mil puntos para 2006.

## Servidores públicos por certificarse

Por último, en referencia a los subsistemas relacionados con la certificación de capacidades y la evaluación del desempeño, la intención es alcanzar en 2006 la meta

de certificar a 44% del personal sujeto a la ley, sobre todo considerando el asunto de la permanencia, que implica que el servidor público deberá certificar cuando menos las siguientes capacidades: tres gerenciales (enlaces dos), una técnica transversal y dos técnicas específicas. En cuanto a su evaluación del desempeño (de carácter anual), su pretensión es poner en marcha la primera de ellas en el transcurso de 2005, para lo cual se cuenta con la “Metateca Digital”, que ya fue validada por los equipos de trabajo de los oficiales mayores.

#### PUNTOS FUERTES Y PUNTOS DE TENSIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

Cómo se puede observar, el Servicio Profesional de Carrera está compuesto de toda una serie de procedimientos, normas y herramientas que, a su vez, tienen la pretensión de constituirse en rutinas, normas y hábitos, tanto para los servidores públicos como para todos los interesados en formar parte de la administración pública federal. Todo este marco normativo, así como estratégico, trata de darle vida a esta nueva institución en el país: el Servicio Profesional de Carrera. En una especie de ejercicio de evaluación, a lo largo de estos tres años se ha podido identificar una serie de puntos fuertes y puntos de tensión relacionadas con todos los avances mencionados y que describimos a continuación.

#### PUNTOS FUERTES

En cuanto al tema de los puntos fuertes, de manera general, éstos son algunos de los que se pueden identificar:

- El más importante consiste en la publicación, por primera vez en la historia de la administración pública federal centralizada, de convocatorias públicas para la ocupación de vacantes.
- La posibilidad de que por fin una franja de servidores públicos en funciones, si así lo desean —previo cumplimiento de requisitos—, alcance una cierta estabilidad en el empleo, ajena a los vaivenes político-partidistas.

- Otro punto fuerte consiste en el uso intensivo de tecnologías de la información en la mayoría de los rubros del Servicio Profesional de Carrera, con la idea de un gobierno electrónico, sobre todo en atención al volumen de personas que formarían parte del sistema.
- El establecimiento de procedimientos ágiles para la autorización de estructuras organizacionales, a diferencia de los largos procedimientos que existían con anterioridad.
- La reconversión de las áreas de recursos humanos. Es decir, han pasado de ser simples áreas tramitadoras a áreas de recursos humanos cuyo interés es el de gestionar el talento de las personas.
- La ampliación de las perspectivas laborales de los servidores públicos, así como de egresados universitarios y ciudadanía en general, por el hecho de poder ingresar a la administración pública mediante convocatorias públicas.
- Otra fortaleza es el impacto institucional que está teniendo el servicio profesional en los sistemas universitarios como resultado de adecuar sus planes de estudios y cursos de capacitación a las necesidades del sistema.
- En el ámbito de la propia administración pública federal centralizada, se puede mencionar la extensión del SPC a áreas de la propia administración que no estaban consideradas en el sistema, como los órganos internos de control y las áreas relacionadas con trámites y servicios de alto impacto ciudadano (TYSAC).
- La posibilidad de ampliar el fenómeno de la profesionalización hacia otros poderes y otros órdenes de gobierno a través de la firma potencial de convenios de colaboración.
- Un esfuerzo importante en cuanto a la estandarización de procesos relativos a la gestión del Servicio Profesional de Carrera, de modo que prevalezca la homogeneidad y no la diversidad mal entendida.

PUNTOS DE TENSION<sup>2</sup>

Respecto a los puntos de tensión del sistema, también se identifican algunos de carácter general que se resumen de la siguiente manera según su pertenencia a cada uno de los subsistemas.

**Planeación de Recursos Humanos y Estructuras**

- Se observa todavía una pugna entre dependencias y la unidad de Recursos Humanos y Profesionalización como órgano rector y normativo del sistema. En esta pugna han estado de por medio dos dilemas principales: la centralización-descentralización y la independencia-dependencia. Un punto de conflicto es la aparente desconfianza mutua, la cual consiste en dos puntos: el primero tiene que ver con el supuesto mal manejo de los concursos que pueden hacer las dependencias al contar con el control absoluto sobre ellos, y el segundo se refiere a la aparente falta de experiencia de las dependencias en la gestión de los concursos y demás herramientas.
- El que se haya acortado el procedimiento en cuanto al registro de estructuras no garantiza de ninguna manera que las dependencias y órganos desconcentrados estén trabajando con sus estructuras registradas y autorizadas, sino que todavía sigan trabajando con sus estructuras reales. Ello significa que puede existir un ejercicio de simulación en muchos de los casos.
- Todavía se carece de un catálogo general de puestos en el que se concentre la totalidad de los puestos descritos de la administración pública federal centralizada. La ausencia de esta guía permitió que, de manera temporal y sin criterios generales ni supervisión previa, las propias áreas de recursos humanos estuvieran diseñando los perfiles de puestos para las convocatorias con el enorme riesgo y la posible sospecha de que el perfil se hubiera realizado con las características de la persona que estaba ocupando el puesto en esos momentos. Además, la labor aún no se ha terminado —apenas se está a la mi-

---

<sup>2</sup> Además de los puntos de tensión que se mencionan en este ensayo, se sugiere recurrir a los que identifica María del Carmen Pardo (2005).

tad del proceso de descripción de puestos—, a pesar de que el sistema comenzó hace tres años.

- En cuanto a la parte de la implementación, se identifica la ausencia de estructuras orgánicas “tipo” para las áreas de recursos humanos. Esto significa que prevalece la existencia de estructuras de recursos humanos diversas, con diferente potencial y distinto nivel de capacitación para hacer frente a la operación de los siete subsistemas que prevé la ley. Lo cual lleva a pensar en la posibilidad de contar con un escenario próximo de servicio profesional de carrera de “varias velocidades” que tenga en cuenta los avances que ya registran algunas direcciones respecto de otras.
- La falta de consideración de un sistema de estímulos que no valore el desempeño de los servidores públicos y genere, en consecuencia, un desencanto por parte de éstos.
- La ausencia de una política salarial —necesidad de mayores niveles de los previstos— como verdadero detonador del Servicio Profesional de Carrera, aunado a una profunda reforma de los tabuladores existentes, así como la ausencia de una política laboral y de prestaciones que vaya de la mano del SPC. Se ha llegado a la conclusión de que el fin de la historia no es el SPC, sino que su espectro va más allá y, por lo tanto, tiene que considerar los elementos antes mencionados para regular al personal, incluso el que no está sujeto al sistema, pero que requiere una atención similar.
- Información todavía incompleta del Registro Único de Servidores Públicos que no permite aún hacer las proyecciones adecuadas en materia de administración de personal.
- En los puestos sujetos al servicio, no se ha redefinido, en los casos de enlace, quiénes formarían parte del sistema y quiénes no lo harían. Por ejemplo, hoy día no existe un criterio definido en cuanto a saber si las secretarías, choferes y auxiliares administrativos formarían parte del sistema o no; lo cierto es que muchos servidores públicos en estas funciones han adelantado sus actividades tendientes a la certificación con la incertidumbre de si, al final, tendrá validez su esfuerzo o no.
- Con el interés de ponerle orden, técnicamente hablando, a la administra-

ción, se están teniendo graves problemas para poder ajustar los puestos a las personas, con “la idea de que el puesto correcto es para la persona correcta”. Por ejemplo, muchos puestos fueron ocupados en su momento por personas que, por razones diversas de su ingreso, no cumplían con las funciones ni el perfil que se requiere. ¿Cómo hacemos ese ajuste? Además, respecto al tema de la compatibilidad de códigos (numéricos) ya sea con el Registro Único de Servidores Públicos, con el de la nómina o con el del propio puesto, ¿cómo los homogeneizamos?

### Ingreso

- La complejidad que todavía representa [Trabajaen.gob.mx](http://Trabajaen.gob.mx), cuyo portal despliega una serie de lógicas (conocimientos, capacidades, experiencia) que no se entienden a la primera respecto a cuál de ellas está por encima de las demás. Sobre todo si se considera que este sistema de servicio profesional de carrera privilegia el tema de las capacidades. Todo ello aunado a la falta de difusión y socialización de las personas con el sistema.
- En la actualidad, las herramientas que se están utilizando en línea para el proceso de selección son de carácter temporal y han recibido muchas críticas por parte de los aspirantes y especialistas en la materia por tratarse de herramientas propias de la empresa privada. Este asunto se resolverá aparentemente una vez que se construyan las herramientas adecuadas y propias para la administración pública. El problema central es que no se sabe en cuánto tiempo se subsanará esta situación.
- El sistema de prelación es limitado (a ternas en las entrevistas) y no abierto, por lo que muchos candidatos se quedan fuera.
- Existencia de muchos concursos desiertos. Hasta hoy, casi la tercera parte se declaran desiertos. Las razones han sido varias: *a*) no se cuenta con candidatos que hayan aprobado la totalidad de las evaluaciones; *b*) a consideración del Comité de Técnico de Selección se determina que los candidatos no cubren con los requisitos solicitados para el puesto (artículo 32 del Reglamento de la Ley); *c*) a consideración del Comité de Selección, no se cuenta con al menos tres candidatos que hayan obtenido las puntuaciones mínimas estable-

cidas (artículo 32 del Reglamento de la ley). Sin embargo, existe una causa adicional que tiene que ver con la sospecha de que el candidato que llegó a la entrevista no era el que se tenía pensado.

- Uso indiscriminado del artículo 34 (ocupación de plazas de manera temporal por causas de fuerza mayor, necesidades del servicio, etc.), ya que a través de él se predetermina un posible candidato para ocupar la plaza que se pondrá a concurso. Esta medida pretendía, en su momento, darle una gran flexibilidad al sistema con el propósito de no interrumpir las necesidades del servicio, pero se ha convertido en un severo problema. Con ello se cumple la idea de que “lo que puede ser pan para hoy puede ser hambre para mañana”.
- Falta de socialización de las personas hacia la realización de pruebas de selección o evaluaciones del desempeño, lo que lleva a la existencia de resistencias, desconfianza, falta de interés e incluso actitudes de rechazo hacia el sistema. Por otro lado, están aquellas personas que, en su ánimo por ingresar al sistema, son capaces de transgredirlo a costa de, por ejemplo, modificar sus propios datos personales (por ejemplo, el CURP) con tal de no quedarse fuera de los tiempos que marca la ley (tres meses la primera vez), en el supuesto de no aprobar las evaluaciones correspondientes. Al respecto, ya se han descubierto casos y están por tomarse las medidas correctivas correspondientes.

### Capacitación y Certificación de Capacidades

- Resistencias por el uso de capacitación en línea y desencanto por sus resultados, aunado a la falta de alternativas de carácter presencial.
- Falta de vínculo entre la capacitación y las pruebas de certificación de capacidades.
- Problemas para el desarrollo de las capacidades técnicas en ausencia de una metodología sólida al respecto.
- Dentro de los puestos sujetos al Servicio Profesional de Carrera, hay un tratamiento de carácter global para puestos tanto directivos como técnicos (enlaces), por lo que esto afectará de manera inmediata los planes individuales de carrera por el simple hecho de centrar la atención en la verticalidad de las carreras.

GRÁFICA 1. PUNTOS DE TENSIÓN



- En relación con el Subsistema de Certificación de Capacidades, la mayoría de sus herramientas para medir capacidades gerenciales se basa en conocimientos, pero no así las que miden los comportamientos de las personas. Por consiguiente, si bien es cierto que esto no es del todo malo, no se estaría consiguiendo el propósito que se persigue al establecer un sistema de esta naturaleza.
- Problemas en la determinación de la calidad en el proceso de certificación. Al respecto, existe la meta de certificar a 44% de los servidores públicos sujetos a la ley. El tema central está en sacrificar la calidad por la cantidad, de modo que se pone en juego la validez de las pruebas, el nivel de confiabilidad, etcétera.
- Pese a la existencia de una metodología para el diseño de capacidades técnicas, las dependencias y órganos desconcentrados han encontrado severos obstáculos para el desarrollo de dichas capacidades, lo cual ha generado una enorme tensión a causa de los tiempos que marca la ley como límite.

### Evaluación del Desempeño

- La evaluación del desempeño supone su integración a partir del nexo que se genera entre las metas particulares de las personas y las metas institucionales de las organizaciones, por lo que han surgido problemas desde la adecuada descripción de las metas hasta la necesaria capacitación para hacerlo y que todas las dependencias, a partir de entender su importancia, se pongan en la misma frecuencia. Esto no necesariamente se ha dado, sino que, por el contrario, el proceso ha estado lleno de retrasos con ritmos distintos.

### De carácter general

- Falta de estrategias en cuanto a blindar el Servicio Profesional de Carrera al ámbito político. Poco se ha hecho en este rubro. Ha sido muy pobre el trabajo de difusión, pensando más en lo gradual que en lo eficaz. De igual manera, la preocupación va más hacia el funcionamiento propio del servicio profesional de carrera *per se* que a venderlo como un producto que fortalezca el régimen democrático del país. No se ha establecido un sano equilibrio al respecto.
- Problemas de carácter cultural, en los que las resistencias al cambio están y estarán a la orden del día, sobre todo porque afectan intereses de carácter tanto individual como colectivo.
- Resistencias de los servidores públicos sujetos a la ley hacia todos los procedimientos que forman parte del sistema. Estas resistencias se manifiestan en el número de amparos presentado en contra del sistema, principalmente respecto al tema de la evaluación del desempeño. Esto tiene que ver con la esquizofrenia generada por la falta de un cambio en la cultura organizacional (Arellano, 2005, 41).
- Ausencia de un blindaje constitucional de la ley, lo cual la hace endeble y presa de posibles reformas e incluso de una derogación por parte del nuevo congreso.

Por lo tanto, se tiene que insistir en la idea del cambio institucional, no sólo en cuanto a que se implemente el Servicio Profesional de Carrera, sino en cuanto a

que se haga manifiesto este cambio en las organizaciones, las personas, los procedimientos, las estructuras organizacionales, las rutinas, los valores y la cultura, y a que todos estos elementos se encuentren en una perfecta armonía.

### ¿HACIA DÓNDE VAMOS?

Como se puede observar, en la identificación de puntos fuertes y puntos de tensión, sobre todo de los segundos, se percibe que existen muchos frentes abiertos que habría que pensar cómo se resuelven en el corto y mediano plazo. Está claro que dentro de la identificación de cada uno de los problemas existe una respuesta de carácter implícito y particular. Evidentemente, la clave está en que en cada arreglo que se realice esté de por medio el enfoque sistémico, de modo que cada pieza que se mueva no impacte de manera negativa a las demás.

Los derroteros del Servicio Profesional de Carrera son variopintos y sumamente diversos. Van desde aquellos que nos sugieren que dejemos las cosas como están (Skertchly Benavides, 2006) y que se vayan acomodando de manera natural las piezas que tengan que acomodarse, hasta los que sugieren someter el servicio a una profunda reforma interna y a cambios que podrían incluso ser radicales, como sería, por ejemplo, suspender temporalmente el sistema de capacidades, sobre todo por la lentitud con la que se están desarrollando las de carácter técnico y, así, quitarle una gran presión a la operación del sistema en su conjunto.

Por otra parte, esto no significa relajar el proceso de certificación que se ha establecido, sino simplemente rediseñarlo y seguir pensando en la calidad del proceso en vez de la cantidad de servidores públicos que pretenderían alcanzar la nueva condición dada por el sistema. Cabe mencionar que éste no es un tema menor, se ha estado insistiendo últimamente en la necesidad de crear una masa crítica que le dé el blindaje necesario al Servicio Profesional de Carrera. Esperamos que así sea, pero no a cualquier precio que pueda traer como consecuencia una ilegitimidad de origen que cuestione permanentemente su funcionamiento.

Asimismo, se considera que es pertinente pensar en el posible blindaje tanto legal (a nivel de la Constitución) como a través de la opinión pública. Sobre esto último, hoy día se hace imprescindible orientar de manera estratégica toda la labor

de difusión que se está realizando —se insiste en que hay una tibieza enorme a este respecto—, a fin de poder captar la mayoría de las voces que hagan valer que esta propuesta es necesaria para el futuro de la democracia de este país. Todo ello, entre otras cosas, porque la complejidad está más que presente.

Por último, entre las medidas de blindaje político, se sugiere la necesidad de avanzar en la firma de un Acuerdo Nacional de la Profesionalización, entre gobierno federal, estados, municipios, universidades, asociaciones de profesionistas y de ciudadanos o partidos políticos, que, en su conjunto, le dé mayor fuerza a este compromiso de la profesionalización de los servidores públicos.

### CONCLUSIONES

Como se puede observar, es evidente que, en la implantación del Servicio Profesional de Carrera, está de por medio todo un nuevo modelo prescriptivo, así como una serie de normas, procedimientos, rutinas, hábitos y valores que sin duda alguna impactarán en la forma de administrar al personal, así como en los comportamientos de los propios servidores públicos y de los ciudadanos. Esto obliga a pensar en procesos de desinstitucionalización y reinstitucionalización que den lugar a un cambio o al posicionamiento de nuevas instituciones en lugar de otras.

Por supuesto, estos procesos no son nada sencillos, ya que no se agotan en el simple análisis de arquetipos o modelos, sino que incluyen toda la problemática y naturaleza de las administraciones públicas como receptoras de nuevas instituciones, además de las percepciones e intereses de las personas, tanto las que forman parte de la administración como las que están fuera. Esto tampoco genera un proceso de aceptación y satisfacción automática; por el contrario, los cambios radicales generan insatisfacciones de larga duración de los actores tanto externos como internos. De ahí que los procesos de reinstitucionalización tengan que ser muy eficaces en cuanto a los efectos que se pretende alcanzar.

Por principio, se puede afirmar que todos los problemas institucionales, estructurales, procedimentales, administrativos, culturales, que se tienen que superar para el establecimiento del Servicio Profesional de Carrera, requieren reformas de fondo, tanto de carácter político y administrativo como social, que impacten no

sólo al sistema administrativo sino a los comportamientos, creencias y hábitos de la sociedad en su conjunto. El éxito del Servicio Profesional de Carrera dependerá de la capacidad de armonizar todos estos elementos.

Por ejemplo, una de las pruebas de fuego del Servicio Profesional de Carrera será el cambio de sexenio, el cual mostrará el nivel de aceptación o rechazo de esta institución, independientemente de los resultados que exponga. Lo deseable es que estos resultados sean favorables, pero de igual manera, no necesariamente constituyen elementos naturales de acreditación. El consenso, la credibilidad, la confianza, los buenos impactos institucionales, el buen funcionamiento organizacional, así como la aceptación por parte de los principales actores —políticos, servidores públicos, ciudadanos— serán elementos de vital importancia. Hoy día, ya se habla de posibles reformas a la ley, pero no se descarta incluso la posibilidad de su abrogación.<sup>3</sup>

Así que se puede afirmar que el futuro del Servicio Profesional de Carrera se relaciona también con un asunto de fondo, ya que representa, en muchos sentidos, la reconstrucción o reordenamiento de la propia administración pública federal, lo cual no constituye un reto menor. Nos encontramos prácticamente en presencia de una verdadera reforma administrativa, sin que ése haya sido el propósito original. Esto puede, en efecto, implicar una reforma de fondo que no sólo será útil para el funcionamiento de un Servicio Profesional de Carrera, sino para todas las estrategias que se relacionen con él, trátase de transparencia y acceso a la información pública gubernamental, gobierno por resultados, evaluación del desempeño y organizacional, servicios de calidad, mejora regulatoria, lucha contra la corrupción, etc. Lo que nos lleva a pensar al final del día posiblemente en una nueva concepción de la administración pública en el marco de las nuevas relaciones entre el estado y sus

<sup>3</sup> Estos cambios van desde quitar a directores generales y directores generales adjuntos del spc (reforma al art. 5° de la ley del spc) hasta reformas constitucionales a los artículos 89 y 90 para darle la facultad al poder ejecutivo en cuanto a la designación de servidores públicos para cargos de designación política, incluyendo estos dos últimos para la administración pública centralizada. Véase “Proyecto de Reforma presentado por el diputado federal Rafael Flores Mendoza a la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2005”. Ha habido otros cambios como el registrado a partir del acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios para que la instrumentación del sistema del spc en la Secretaría de Relaciones Exteriores no interfiera en la operación del Servicio Exterior Mexicano. Dicho cambio, publicado el 11 de abril de 2005 en el *Diario Oficial de la Federación*, tuvo, por ejemplo, la clara intención de excluir del spc al personal administrativo de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

gobernados, la cual, por supuesto, va más allá de un esquema de administración tradicional que no responde a las necesidades actuales. ☐

#### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arellano, David (2005), "Problemas estratégicos para la implementación del Servicio Profesional de Carrera en México", *Servicio Profesional de Carrera*, México, núm. 4, segundo semestre.
- Martínez Puón, Rafael (2005), "El servicio profesional de carrera en las entidades federativas de la República Mexicana", *Servicio Profesional de Carrera*, México, núm. 3, primer semestre.
- Pardo, María del Carmen (2005), "El Servicio Profesional de Carrera en México: de la tradición al cambio", *Foro Internacional*, México, núm. 82, octubre-diciembre.
- Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.
- Skertchly Benavides, Allan Clark (2006), "El futuro inmediato en el Sistema de Servicio Profesional en México", *Servicio Profesional de Carrera*, Red Mexicana por el Servicio Profesional, México, núm. 6, primer semestre.

#### DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

- Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, a cargo del diputado Rafael Flores Mendoza del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la Cámara de Diputados el 14 de diciembre de 2005.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Función Pública, "Marco para la gestión de estructuras organizacionales de las dependencias y órganos desconcentrados y la remuneración de los servidores públicos", México, 2004.
- , "Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal", *Diario Oficial de la Federación*, México, 10 de abril de 2003.
- , "Lineamientos para la profesionalización de los servidores públicos de los Órga-

nos Internos de Vigilancia y Control de la Secretaría de la Función Pública”, 26 de octubre de 2005.

——, “Programa Especial para el Servicio Profesional de Carrera 2004-2006”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 16 de agosto de 2005.

——, “Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2 de abril de 2004.

Secretaría de Relaciones Exteriores, “Acuerdo que tiene por objeto establecer los criterios para que la instrumentación del sistema del spc en la Secretaría de Relaciones Exteriores no interfiera con la operación del Servicio Exterior Mexicano”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 11 de abril de 2005.

Unidad de Recursos Humanos y Profesionalización, “Prontuario Estadístico”, marzo de 2006.



# *Presentación*

En esta ocasión, el Dossier de nuestra revista presenta un tema de suma trascendencia: una reflexión de un servidor público de primer nivel del gobierno del Distrito Federal, quien, basado en la experiencia y en argumentaciones interesantes, propugna por un debate de mayor altura respecto de la reforma institucional del DF. Éste sigue manteniendo una regulación y un marco institucional sumamente extraños y complejos que hacen difícil una administración descentralizada y clara. De la misma manera, las responsabilidades y relaciones intergubernamentales que este marco genera hacen difícil establecer los mecanismos de rendición de cuentas, definición de facultades y responsabilidades que permitan tomar decisiones informadas de política pública, tanto a las autoridades centrales como a las delegacionales.

Es claro que se necesita una reordenación que establezca con mayor claridad el estatus del DF en la federación y, por consiguiente, las reglas de coordinación y descentralización entre las autoridades centrales y las delegacionales. Sin embargo, el ingeniero Buenrostro nos recuerda que la especificidad del gobierno y del territorio del DF implica entender que no cualquier descentralización ni cualquier facultación son por sí mismas correctas. Descentralizar implica una amplia comprensión de los dilemas de administración y gobierno de una ciudad tan compleja como ésta, defiende el ingeniero Buenrostro. Estamos seguros de que las reflexiones que presentamos en este Dossier alimentarán un debate mejor informado respecto de este tema y del análisis de políticas públicas y rediseño institucional del gobierno del Distrito Federal.

DAVID ARELLANO GAULT



# *Algunas consideraciones en torno a la coordinación del sector central y las delegaciones del gobierno del Distrito Federal<sup>1</sup>*

Los cambios recientes en la vida política del país, y en especial las circunstancias que vive la Ciudad de México, han planteado la necesidad de revisar la estructura jurídico-administrativa del Distrito Federal, sitio geográfico donde se asientan la capital de la República Mexicana y los poderes de la Nación. El Distrito Federal es la única entidad que no tiene la facultad de soberanía, detenta únicamente la de autonomía; circunstancia que le impide, entre otras cosas, contar con un congreso local, así como con la facultad que tienen el resto de las entidades para decidir su techo de endeudamiento. Esta situación afecta indudablemente a los habitantes de la Ciudad de México, lo que a todas luces es injusto e inequitativo y, por tanto, implica en la práctica el establecimiento de categorías en la calidad de los ciudadanos.

Dentro de la transición democrática que vivimos, en 1997 se logró que los habitantes de la Ciudad de México eligieran a sus gobernantes, así como a los jefes delegacionales, lo que fue un paso importante, pero no suficiente. Han surgido propuestas de diversos sectores que buscan un rediseño de la estructura central

---

\* El ingeniero César Buenrostro es director de Obras Públicas del Gobierno del Distrito Federal, Plaza de la Constitución 1, 2º piso, Centro Histórico, México, DF, Delegación Cuauhtémoc, tel. 5345-8208. Correo electrónico: cbuenrostro@df.gob.mx.

<sup>1</sup> Ponencia presentada en el foro Reforma institucional de las delegaciones del Distrito Federal, Cámara de Diputados, LIX Legislatura, Comisión del Distrito Federal.

del gobierno del Distrito Federal, así como de las delegaciones políticas que lo integran. Se plantea la necesidad de que la entidad Distrito Federal adquiriera la categoría de estado, con las facultades y responsabilidades inherentes.

En este sentido, en los espacios y foros donde se trata el tema, se discuten las transformaciones jurídicas que garanticen la plena ejecución de los derechos ciudadanos como reflejo del avance democrático de la Ciudad de México. Sin embargo, los esquemas y responsabilidades fiscales, la planeación y coordinación en los programas de gobierno, la operación y mantenimiento de los servicios y las relaciones laborales son temas que no han sido suficientemente discutidos. Dentro de ese contexto, veamos ahora la organización de las delegaciones.

El hecho de que el Distrito Federal adquiriera el estatus de estado implica que las delegaciones se constituyan en municipios. Ante esta situación, resulta necesario un análisis cuidadoso de diversos aspectos. Los ayuntamientos ejercen las atribuciones que la ley les confiere, siempre ajustadas al marco constitucional local y a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En los municipios de las entidades federativas, existe determinado número de localidades en las que pueden establecerse normas de aplicación general, pero en el caso del Distrito Federal, se trata básicamente, en realidad, de una gran localidad que quedaría comprendida y dividida en varios municipios, lo que constituye una circunstancia muy especial que amerita un estudio más profundo sobre cómo se organizarían las hoy denominadas delegaciones, así como un análisis de sus facultades y su relación con el gobierno central.

La Ciudad de México es un ente urbano continuo, donde es obligado tomar decisiones con un carácter integral, considerando su impacto en la ciudad en su conjunto y en el medio ambiente donde ésta se asienta. Hay aspectos fundamentales para su sustentabilidad que deben tener un manejo centralizado sin menoscabo de la necesaria coordinación con las delegaciones.

En aras de mayor descentralización y mayor autonomía de las delegaciones, podría darse el caso de decisiones zonales que, con una visión parcial, sirvan exclusivamente a la jurisdicción donde se tomen, pero que podrían provocar un gran perjuicio que afecte a la ciudad en su conjunto; esto, desde el punto de vista jurídico, administrativo y de su infraestructura.

Un cambio en la organización político-administrativa deberá tener en cuenta la resolución o la definición de aspectos básicos para la ciudad. En lo que se refiere a infraestructura y servicios, décadas atrás se estableció convencionalmente una división de tareas entre el sector central y las delegaciones. Se asignaron al sector central todos los aspectos relacionados con la construcción de obras troncales de infraestructura y los sistemas principales para la prestación de servicios —los cuales abarcan implícitamente varias delegaciones e inclusive, en ocasiones, la totalidad de la ciudad—: redes primarias de agua potable, drenaje y desagüe pluvial; plantas de tratamiento de aguas residuales; en general, todo el sistema primario de infraestructura hidráulica y el manejo del sistema hidrológico de la cuenca del Valle de México dentro de la ciudad; vialidades principales y su alumbrado público; obras para el transporte colectivo; concentración y manejo de desechos sólidos, incluidas plantas de selección; así como sitios de disposición final de residuos sólidos, entre otros aspectos. También se asignaron obras y servicios, así como todo lo relacionado con la normatividad en materia de construcción y, en general, la reglamentación para el buen funcionamiento de la ciudad.

A las delegaciones se les asignaron los aspectos relacionados con las redes secundarias para la prestación de servicios, así como la atención directa a las demandas de la ciudadanía de las respectivas jurisdicciones. Asimismo, a lo largo de la historia de la Ciudad de México, también se asignó a las delegaciones la conformación de mecanismos de coordinación entre el sector central y las autoridades de las delegaciones, con los equilibrios que dinámicamente se han venido modificando, entre otros, el presupuestal.

En años recientes, desde el punto de vista de valores absolutos, el presupuesto de las delegaciones ha crecido. En términos relativos, en el presupuesto para obra pública del año 2000, 48.5% estaba asignado a las delegaciones y, al cierre de 2005, cerca de 65%, lo que limitó la posibilidad para realizar un mayor número de obras troncales. De prevalecer esta tendencia, puede llegarse a una situación en la que se haga obra pública secundaria —banquetas, áreas verdes, alumbrado público—, pero no haya recursos para nuevas líneas de transporte colectivo, más vialidades primarias, captación de nuevas fuentes para el abastecimiento de agua, obras para el desalojo de aguas residuales y pluviales, ni para la creación de nuevos sitios de disposición final de desechos sólidos, entre otros.

Cualquier modificación que se promueva e introduzca en la estructura gubernamental existente en el Distrito Federal deberá tener en cuenta previamente las experiencias de las diversas formas de operación que ha habido hasta la fecha. Entre las experiencias que han demostrado su eficacia están las de las grandes obras que sustentan la vida de esta ciudad; entre ellas, los sistemas de protección en contra de las inundaciones, tales como el Sistema de Presas del Poniente y las Lagunas de Regulación del Oriente; las obras y los sistemas para el abastecimiento de agua, incluidas las obras del Lerma, del Cutzamala y las redes troncales a las que se inyecta el agua del Sistema de Pozos del Valle de México (parte importante de esta infraestructura se localiza inclusive fuera del territorio del Distrito Federal). Otras obras importantes son las del Sistema de Drenaje Profundo; la red del Metro, que comprende varias delegaciones, creada con una visión global y un carácter metropolitano como una red para la ciudad y de servicio a algunas áreas conurbadas; las redes para el suministro de energía eléctrica; la infraestructura hospitalaria, que incluye hospitales generales, hospitales de especialidades y otros; los centros de rehabilitación y readaptación social; las instalaciones del H. Cuerpo de Bomberos; los cuerpos de seguridad pública y de impartición de justicia, y la coordinación y decisiones relacionadas con el funcionamiento de la gran área metropolitana.

Las obras y los sistemas troncales para los servicios a la ciudad se han construido con un sentido integral y su operación no puede circunscribirse a una delegación determinada; deberán seguir manejándose centralmente y contar con recursos suficientes para su mantenimiento, operación y ampliación. Hay que tener en cuenta que el municipio libre tiene históricamente una estructura física y política, y que una entidad federativa se integra con un conjunto de municipios. En el caso del Distrito Federal, la Ciudad de México nació como un ente integrado que ha ido expandiéndose geográficamente y extendido sus redes de infraestructura. No existen redes delegacionales de agua potable y drenaje, por ejemplo. No sería posible disociar los sistemas de infraestructura, a partir de los cuales se prestan los servicios, para que fueran atendidos por municipios.

Otros aspectos que deben permanecer en la estructura central por ser factores vitales para la ciudad son, entre otros: el control del funcionamiento de la alerta sísmica y el de la red de acelerógrafos; la investigación de aspectos que afectan a la

ciudad en su conjunto, como la sismicidad, la mecánica de suelos y la ingeniería estructural; también el control de la certificación de los directores responsables de obra y corresponsables; el funcionamiento del Comité Asesor en Seguridad Estructural, y los dictámenes de seguridad estructural de inmuebles.

Quizá podrían desconcentrarse algunas de estas actividades que se realizan centralmente, sólo que habría que revisar si la ciudad cuenta con presupuesto suficiente para afrontar los sobrecostos que ello implicaría; esto debe revisarse dentro del concepto de economía de escala. ¿Convendría que cada delegación opere su estación de bomberos, en vez de la red que atiende a la ciudad, con los movimientos de cuerpos y equipos organizados según la ubicación y características de los requerimientos? ¿Sería provechoso que cada delegación efectuara su investigación sobre aspectos de carácter técnico? Los criterios sobre operación y mantenimiento podrían ser diversos e inclusive inconsecuentes entre una y otra jurisdicciones territoriales. Debemos tener presente que se ha podido satisfacer la mayoría de las demandas de la población, gracias a que ha habido decisiones centrales y una visión integral que ha tenido en cuenta las necesidades regionales o zonales.

En lo que se refiere a aspectos administrativos, fiscales y laborales, resulta necesario considerar un grupo de aspectos.

En materia de ingresos, se requiere un análisis profundo que dé como resultado la manera como operarían los mecanismos de captación con los que contarían los municipios. Una vez definidos los mecanismos, se podrían determinar los esquemas de coordinación fiscal que posibiliten un crecimiento armónico entre las distintas delegaciones del Distrito Federal, las cuales, en estos momentos, presentan grandes asimetrías para su atención, no sólo en los indicadores económicos, sino también en los indicadores de salud y bienestar, así como de infraestructura.

Actualmente las tres principales fuentes de ingresos para llevar a cabo las acciones de gobierno en el Distrito Federal son: los impuestos (18.91%); las participaciones en ingresos federales (33.66%), y las transferencias federales (10.34%), que representan 62.91% de los ingresos totales para 2006. Como ejemplo, en el rubro de impuestos, las mayores captaciones provienen del impuesto predial, que representa 42.39% del total, el cual podría ser administrado directamente por los municipios una vez establecidos los lineamientos tributarios. Por su naturaleza, el origen

de los ingresos se encuentra intrínsecamente ligado a las condiciones sociales, económicas y naturales de las delegaciones, por lo que es muy posible que la recaudación fiscal se concentrara en los municipios donde las tarifas del predial fueran las más elevadas y en los que mostraran mayor dinamismo en la actividad económica y empresarial y alta concentración de población; lo que llevaría a acentuar la disparidad de las condiciones sociales existentes.

En los aspectos laborales, es importante mencionar que la mayoría de los servicios que se ofrecen en la ciudad son realizados por personal sindicalizado. Si bien la reforma pretende acercar los gobiernos de las delegaciones a la ciudadanía, aún no se han analizado las implicaciones que traería esta división administrativa en materia laboral, cuáles serían las condiciones legales que regirían las relaciones obrero-patronales con un sindicato frente a una administración fragmentada y, sobre todo, cómo se llevaría a cabo una negociación única en cuanto a políticas de sueldos y prestaciones.

Abordemos ahora la importancia del fortalecimiento de la estructura orgánica de las delegaciones, la necesidad de que cuenten con una administración orgánica racional y homóloga acorde con las características y necesidades del área de su jurisdicción, así como con una definición precisa de sus facultades.

Las delegaciones tienen a su cargo aspectos fundamentales para la ciudad, especialmente en lo que se refiere a desarrollo urbano, control en la emisión de las licencias de construcción y supervisión para que las obras se ajusten a lo autorizado, donde es evidente que hay casos de falta de control, ya que existen edificaciones que no cumplen con las disposiciones del Reglamento de Construcciones, hecho que provoca un legítimo disgusto y malestar en los vecinos de las respectivas colonias, a la vez que provoca un desorden en el crecimiento de la ciudad. Asimismo, hay anarquía en lo referente a instalaciones subterráneas.

Es imprescindible establecer un mecanismo institucional para que la relación de las delegaciones con el sector central sea mayor y más estrecha, para que haya criterios afines o comunes entre las delegaciones según sus características, y para efectos de una coordinación más estrecha en materia de contratación de obra y seguimiento de la respuesta de los contratistas, a fin de alcanzar las metas programáticas establecidas, así como lograr, al mismo tiempo, la aplicación racional del patrimonio asignado al cumplimiento de tales fines.

También resulta fundamental tomar en consideración los poderes informales que existen en actividades como el manejo de residuos sólidos, el comercio ambulante, el transporte público y otros, los cuales operan en toda la ciudad, más allá de ámbitos delegacionales y para los cuales también hay que encontrar una solución integral.

Es necesario cuidar la observancia de la normatividad existente en ordenamientos aplicables a todo el Distrito Federal en materia de obra pública, como es el caso de la homologación de precios unitarios, especificaciones técnicas y cumplimiento de las Normas de Construcción, así como el control de la actuación de las empresas.

En materia de construcciones, como es el caso de las licencias y manifestaciones de construcción, las delegaciones deberán esmerarse en el cumplimiento de lo que dispone el Reglamento de Construcciones para el Distrito Federal en cuanto a diseños estructurales y limitaciones arquitectónicas, así como el uso del suelo, del subsuelo y de los servicios municipales.

Con la reforma, se tendría que analizar el conjunto de actividades de los programas locales a la luz de criterios enfocados al desarrollo armónico del Distrito Federal en su conjunto, con un mecanismo auxiliar que, respetando las facultades legales del ejecutivo local y de las autoridades municipales, apoye y facilite la coordinación y la complementariedad entre los programas del gobierno central y los municipales. Esta instancia formularía una valoración cuantitativa y cualitativa de corto y mediano plazos de las acciones públicas planteadas a través de un programa operativo que dé viabilidad al desarrollo de la ciudad. Si bien la descentralización busca hacer eficiente la administración pública local, en los foros donde se trata el tema no se ha definido el nivel de responsabilidad para cada instancia de gobierno en materia fiscal, de servicios y laboral. El avance democrático no puede sustentarse en un deterioro en la calidad de los servicios encaminados a satisfacer las demandas ciudadanas; al contrario, este avance debe garantizar los mejores niveles de vida considerando las asimetrías en las condiciones sociales de la población.

Con este panorama, la reforma política del Distrito Federal debe darse en un marco de principios legales claros, señalar los derechos y obligaciones de cada autoridad dentro su ámbito, definir el esquema fiscal adecuado acorde con los nuevos retos, y que sea resultado de un profundo estudio en los espacios políticos, académicos y sociales.

A iniciativa del jefe de gobierno del Distrito Federal, Alejandro Encinas Rodríguez, se ha instalado recientemente y está en operación el Consejo de Apoyo y Base Interinstitucional a las Delegaciones del Distrito Federal (CABILDO-DF) para establecer acuerdos y coordinar acciones de interés general para la ciudad. Asimismo, existen los Comités de Planeación del Desarrollo Estatal (Coplade) para revisar la problemática y las prioridades de atención, sectoriales y regionales. Será necesario fortalecer estos organismos y perfeccionar su funcionamiento para el logro de sus objetivos.

Nuestro propósito común es avanzar en la democracia y hacerlo con pasos firmes, basándonos en el análisis de las alternativas y las consecuencias de cada una de ellas, y revisando que las decisiones que se tomen contribuyan a mejorar la funcionalidad de la ciudad. Resulta primordial el diseño y establecimiento de los mecanismos de coordinación necesarios y la definición precisa de las facultades y atribuciones de las dependencias que integran el sector central y las que corresponden expresamente a las delegaciones.

De esta coordinación y equilibrio depende que la ciudad y sus habitantes tengan un desarrollo armónico y sustentable. 

.....

*Acción pública y desarrollo local,*  
de Enrique Cabrero Mendoza (México,  
Fondo de Cultura Económica, 2005, 447 p.)

Fernando Ulises Flores Llanos

**D**iversos autores han escrito sobre los temas de la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*) y la Nueva Gobernanza (*New Public Governance*), tratando de ofrecer, si no una respuesta definitiva, al menos un acercamiento que dé luz a la manera como se debe gobernar un sistema donde reina la complejidad.

La gobernanza debe ser entendida como un nuevo estilo de gobernar, distinto del modelo de control jerárquico; se trata de gobernar mediante un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales en el interior de “redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado” (Cabrero, 2005, 22).

Los espacios locales constituyen uno de los mayores retos para analizar la complejidad en las sociedades democráticas, donde las barreras de lo público y lo privado comienzan a perderse. Sin restar importancia al espacio federal, los ámbitos locales, más propiamente municipales, muestran una dinámica intensa en la dimensión política, económica y social del análisis. La gestión del espacio público local constituye, sin duda, una de las mayores preocupaciones en los estudios actuales de políticas públicas.

El libro que presenta en esta ocasión Enrique Cabrero se suma a la ya vasta bibliografía que este autor ha escrito sobre el tema de los municipios en México, en esta ocasión con una propuesta metodológica atrevida e innovadora que desarrolla a través de estudios de caso: la dinámica compleja de los municipios urbanos. Existen diversos elementos fundamentales para entender la lógica del funcionamiento

de la gestión pública municipal. Una de ellas se desarrolla sobre influencias exógenas, como por ejemplo un marco normativo y un sistema de participaciones federal que presentan algunas deficiencias para impulsar el desarrollo local, por un lado, y sobre influencias endógenas que, en algunos casos, han provocado grandes impulsos a la dinámica económica y política particular del municipio, lo que hace que converjan intereses y propuestas que impulsan el desarrollo de la localidad.

El libro se encuentra dividido en nueve capítulos y un apartado de comentarios finales. En el primer capítulo, el autor aborda de manera sintética y clara una serie de teorías y conceptos que rodean a la acción pública local. Dichos conceptos se extienden desde la visión de las redes de políticas públicas (*policy networks*) hasta los aspectos más particulares necesarios para entender el desarrollo local y la generación de lo que el autor denomina un “motor endógeno”, basado en la articulación de la acción pública. En el segundo capítulo aborda las herramientas teórico-metodológicas para desarrollar la temática de los municipios urbanos en México. Para guardar la coherencia entre la investigación y su empleo como herramienta sugerente de acciones estratégicas en la gestión municipal, las propuestas de investigación se mueven dentro del “deber ser” y el “poder ser”, a fin de dar

pauta a lo que metodológicamente pueda ser relevante y lo que, en un sentido práctico, pueda sugerir estrategias o aprendizaje a través de experiencias que provoquen mejores resultados en la gestión.

En este mismo capítulo, Cabrero elabora algunas propuestas respecto de la dinámica del desarrollo local, las cuales pueden ser fácilmente entendidas en los estudios de caso que desarrolla en el texto. Las propuestas muestran diferentes lógicas en las que se puede encontrar la acción pública municipal y como ésta puede influir en determinados resultados que caracterizan a las instituciones públicas municipales, a las maneras de hacer gestión pública y a la dinámica que presentan sus actores para influir en las decisiones. Tales proposiciones son las siguientes:

1. El componente exógenamente impuesto o endógenamente inducido de la acción pública local dependerá, fundamentalmente, de las características y evolución a través del tiempo de la configuración de actores locales.

2. Para generar una acción pública local de “motor endógeno” es necesario que la configuración de actores locales evolucione de tal manera que permita avanzar en la construcción de un proyecto común. Es decir, un proyecto que refleje un cierto grado de coherencia en sus intereses y de cohe-

sión entre los actores locales que lo promueven.

3. Cuando las configuraciones gubernamental y no gubernamental convergen en el tiempo en su propensión a construir un proyecto común, y la cohesión interna de cada una de ellas es alta, se dan las condiciones para que surja una intensa dinámica endógena de la acción pública local, con altas posibilidades de promover transformaciones exitosas en el desarrollo local y en la gestión de políticas públicas diversas.

4. Cuando las configuraciones gubernamental y no gubernamental no convergen, hay pocas posibilidades de que se genere un “motor endógeno”, a menos que, pese al desfase entre ambas configuraciones, se dé una “conexión” entre la evolución de éstas, y la dinámica de una de ellas logre “jalar” a la otra acelerando su transformación y acercando a la sincronía y a la convergencia.

5. Cuando es sólo la dinámica de la configuración gubernamental la que impulsa un motor endógeno, la tensión generada puede llevar a los actores gubernamentales a tratar de hacer conexión con los actores y coaliciones no gubernamentales mediante la propuesta de un proyecto innovador de gestión urbana, el cual podrá inducir adhesión temporal y, excepcionalmente, una convergencia de mayor fuerza.

6. Cuando es sólo la dinámica de la confi-

guración no gubernamental la que impulsa un motor endógeno, la tensión generada llevará a las coaliciones y actores no gubernamentales a presionar a las autoridades locales para caracterizar un proyecto innovador. El resultado de este proceso es poco predecible, puede variar en una ruptura o en un proyecto fracasado o, excepcionalmente, en un proyecto innovador exitoso que genere mayor intensidad en la conexión y logre una convergencia.

En el capítulo 3, el autor desarrolla el contexto en el que se desenvuelven los municipios en México, para el cual desarrolla el análisis del marco institucional federal, a fin de observar una preocupación fundamental: ¿Cómo promover la acción pública local en medio de un ordenamiento eminentemente federal? Una de las respuestas la esclarece el desarrollo de una acción pública local proactiva, donde la inclusión política de intereses y la articulación de una dinámica económica que rebasa las limitaciones gubernamentales y apuesta a la organización civil pueden llegar a generar resultados favorables para el desarrollo de los municipios.

El autor basa su investigación en el desarrollo de estudios de caso, los cuales expone entre los capítulos 4 y 7. Estos estudios comprenden la investigación de cuatro municipios urbanos durante un periodo de 10

años de observación. Los municipios urbanos elegidos resultan interesantes y productivos para la investigación por sus características sociales, económicas y políticas, mostrando una variedad que deja un panorama amplio de la dinámica de la evolución institucional y resultados diferenciados en la gestión municipal. Los municipios son: Toluca, León, Aguascalientes y San Luis Potosí. Respecto de esto, Cabrero señala que los estudios de caso no son un método que permita probar o validar hipótesis, sino más bien desarrollar nuevas hipótesis y que

en ese proceso, busca entender mejor un fenómeno complejo de variables múltiples. Se trata, por tanto, de entender relaciones y articulaciones entre variables, “interconexiones” y “convergencias”, pero no se intenta establecer causalidades directas y rígidas (Cabrero, 2005, 87).

Las experiencias de cada uno de los municipios resultan relevantes. Al poseer una diversidad en el desarrollo de sus instituciones políticas, su gestión pública y el manejo de sus finanzas locales, estos municipios muestran una variedad para entender distintas maneras en las que se puede favorecer o no la acción pública como elemento que impulse el desarrollo. Como ejemplo de las experiencias que se pueden encontrar en cada municipio, el autor las

enmarca en preguntas que se desarrollan a lo largo del texto.

Como un reto metodológico, por tratarse del tema de la acción pública, Cabrero nos ofrece una mezcla amplia de herramientas, marcos teóricos y perspectivas, que forma lo que podríamos visualizar como un estudio híbrido, enriquecido por diversas perspectivas relevantes para analizar el campo de las políticas públicas, los gobiernos locales y la gestión pública. El tema amerita tal atrevimiento, pues en realidad, no resulta una tarea fácil explicar una dinámica compleja de actores a través del tiempo, cuyo propósito es incidir en el cambio institucional. De hecho, ninguna teoría por sí sola ofrecería una explicación integral de la acción pública local vinculada al desarrollo de las municipalidades.

Una de las principales aportaciones de Cabrero es su propuesta de articular la concepción de la acción pública como un proceso dinámico, de cuya evolución da cuenta a través de diversas variables fácilmente identificables en la gestión local. La propuesta metodológica innovadora articula una concepción dinámica de la gestión que influye en el desarrollo local mediante la generación de fuerzas endógenas derivadas de diversos factores políticos, económicos y sociales que convergen en un momento determinado y pueden, potencialmente, generar el desarrollo de la localidad en su conjunto.

Al poner atención sobre un proceso dinámico, Cabrero sintetiza y explica la evolución institucional del cambio político, para, de esta manera, denotar la importancia de la transformación en el papel de los actores que afectan los modelos de gestión y construyen una dinámica local distinta.

En uno de los últimos capítulos, el autor esquematiza las evoluciones institucionales en su dimensión de arreglos sociales. Las características de cada tipo de arreglo quedan relacionadas por la etapa en la que se encuentran los municipios, es decir, el paradigma predominante mediante el cual establecen sus arreglos con los demás actores sociales. De esta manera, se evidencian las formas en las que el cambio institucional se puede dar y la lógica en la que los diversos actores pueden responder a las reglas establecidas para favorecer o no la acción pública local. Éste es sólo un ejemplo de la importante información que desarrolla Cabrero para cada uno de los municipios urbanos en cuestión. Con un amplio análisis dividido en materia administrativa, finanzas públicas y desarrollo político, en el capítulo 9 analiza las convergencias y divergencias de la acción pública municipal en cada caso, elaborando algunas comparaciones útiles en el desarrollo político y los alcances de autonomía en la gestión de recursos, por citar un ejemplo.

De manera sintética, el autor de *Acción*

*pública y desarrollo local* expone algunas de las enseñanzas de su investigación, proporcionando elementos para una nueva forma de análisis del desarrollo local a los ojos de un proceso dinámico y de reivindicación de lo público.

- La acción pública permite integrar dos componentes de la acción colectiva: la acción gubernamental y la acción de los grupos sociales.

- El modelo de análisis de políticas y de la teoría de la gobernanza, a través de sus conceptos de redes y del aprendizaje de políticas en una evolución estable, constituye itinerarios idóneos para entender la acción pública.

- La teoría de la organización y el nuevo institucionalismo sociológico se presentan como elementos fundamentales para abordar la racionalidad de la evolución de la acción pública a través de su análisis del cambio institucional y organizacional, a fin de ubicarlos así en realidades concretas.

- El estudio de la acción pública en el espacio local nos permite ubicar las distintas fuerzas que impulsan el desarrollo, sean estas endógenas o exógenas, y observar sus niveles de influencia.

- Existe una amplia literatura en materia de desarrollo urbano que, en muchos casos, no se encuentra articulada en los temas de sus hallazgos, por lo que no hay

una línea dominante de interpretación.

- La gestión estratégica de las ciudades puede convertirse en una herramienta útil para el desarrollo urbano.

La conformación de esta investigación constituye un esfuerzo por relacionar diversas variables de manera metodológicamente coherente; es muestra condensada de una investigación de más de 10 años que permite visualizar de modo armónico actores e instituciones en el proceso de conformación de resultados.

En este sentido, a diferencia de muchos estudios de gestión pública que *retratan* problemáticas y actores en una situación determinada, el estudio de Cabrero vendría siendo toda una “película”, donde es posible observar a los actores en su movimiento y evolución (secuencia), articulando sus intereses y adecuando las diversas capacidades institucionales para generar resultados eficaces y observar sus movimientos dinámicos en el tiempo, así como establecer los diversos elementos que configuran el espacio público en el que se desenvuelven y sobre el cual pretenden generar acciones relevantes. Sin duda, el libro *Acción pública y desarrollo local* se convertirá en una referencia obligada de los estudios de gestión pública local, gracias a sus importantes aportaciones metodológicas, así como por la innovadora visión en la que se articulan la

gestión de lo público, el cambio institucional, el desarrollo local y la participación de los actores de la sociedad civil.

.....  
*Legalizando la ciudad: asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana, de Tito Alegría y Gerardo Ordóñez (Baja California, El Colegio de la Frontera Norte, 2005, 170 p.)*

Matías Durán Quintanar

**E**l tema de la irregularidad en la tenencia de la tierra urbana es un fenómeno que caracteriza a los países latinoamericanos. Las causas que le dan origen tienen que ver con factores económicos, sociales, políticos y jurídicos. En México, estos factores han influido de manera diferente en la ambigüedad sobre los derechos de propiedad de la tierra. Sin embargo, es posible observar que la irregularidad se ha asociado a la expansión de la urbanización que se dio en las ciudades virreinales consolidadas hace tres o cuatro siglos.

*Legalizando la ciudad: asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana* presenta características muy particulares del tema: aceleradas tasas de crecimiento geográfico y poblacional de la ciudad; la creciente necesidad de suelo y vivienda y el crecimiento económico, influido en gran medida por el hecho de tratarse de

una ciudad fronteriza. Incorpora características de tipo histórico, como el que Tijuana sea una ciudad “joven”, así como la manera en que se repartieron títulos primordiales en el siglo XIX, todo lo cual hace que la irregularidad en Tijuana sea *sui generis*. Por consiguiente, comprender el fenómeno en esa localidad se vuelve un tema obligado.

El libro de Tito Alegría y Gerardo Ordóñez es resultado de una extensa investigación realizada entre junio de 2001 y mayo de 2002. La estructura del libro responde a los objetivos que los autores se plantearon en el proyecto. El primer capítulo lo dedica a localizar y dibujar digitalmente los asentamientos irregulares, así como a estimar sus dimensiones en términos de superficie, valor y volumen de población; en el segundo, exploran las implicaciones del fenómeno en la calidad de las viviendas, los servicios públicos y la infraestructura urbana, así como en los mercados de vivienda; en el tercer capítulo abordan el tema institucional relacionado con la resolución de los asentamientos irregulares y destacan sus alcances y límites. Por último, el libro cierra con un capítulo en el que los autores presentan recomendaciones de política orientadas a acelerar la regularización y a detener el crecimiento urbano irregular; propuestas que se centran en la capacidad institucional para tratar el problema.

En la introducción se destacan varias ca-

racterísticas que ponen en contexto al problema. Una de ellas es el acelerado crecimiento poblacional que experimentó Tijuana en los últimos 100 años a causa de un alto flujo migratorio, al pasar de 242 a 1 148 681 habitantes. Se sostiene que la condición de ciudad fronteriza y concretamente las diferencias estructurales entre México y Estados Unidos explican el gran crecimiento y flujo migratorio. Es decir, las diferencias en la manera de acumular capital en ambos lados de la frontera y en la distribución social de los ingresos traen como resultado altos flujos transfronterizos de capital, bienes y personas.

A pesar de que las tasas de desempleo, marginalidad y niveles de ingreso son superiores al resto del país, los autores argumentan que el desarrollo socioeconómico ha superado la capacidad de los órdenes de gobierno para satisfacer las necesidades de equipamiento, infraestructura y servicios públicos urbanos. La irregularidad se convierte en un problema urgente por su magnitud y consecuencias: 57% de las viviendas tienen un origen irregular. Los autores sostienen que este problema genera, para los habitantes, medios informales de vivienda, carencia de acceso a los servicios públicos, inadecuada infraestructura urbana e inaccesibilidad a créditos inmobiliarios; mientras que el municipio se enfrenta a bajas recaudaciones y altos costos sociales y económicos.

En la misma parte introductoria, los autores presentan un acercamiento conceptual del tema, el cual incluye una definición de la *regulación* en la tenencia de la tierra; asimismo, destacan la importancia del concepto sobre los *derechos de propiedad*. También ponen en perspectiva la regulación de los predios: desde una visión del estado y desde el punto de vista de los dueños. Con la revisión de estos conceptos, los autores proponen una definición de *irregularidad* en la tenencia de la tierra que rige su investigación. En esta parte de la obra es donde se cuestionan las razones por las que la irregularidad es un problema que merece la atención de la sociedad. Sus respuestas se reflejan en la estructura que sigue el libro, pero de manera preliminar destacan, por un lado, las orientaciones de los estudios del subdesarrollo en el crecimiento irregular urbano y, por tanto, la dificultad de convertir los activos en capital. Por otro lado, bajo la perspectiva del Nuevo Institucionalismo, observan que la existencia de un marco institucional inadecuado afecta el desempeño económico, debido a la alta incertidumbre en la tenencia de la tierra, y eleva los costos de transacción.

El primer capítulo delimita muy claramente aspectos de localización, dimensión, población y valor de los asentamientos irregulares. Por ejemplo, para el tema de la localización, los autores mencionan que los

asentamientos irregulares presentan una expansión de tipo disperso. Explican las razones por las que Tijuana, a diferencia de la mayoría de las ciudades latinoamericanas, no presenta las características comunes del crecimiento irregular urbano. Con ayuda de los organismos reguladores, se estimó la dimensión geográfica de los asentamientos irregulares. De esa manera, se menciona que existe una área total de 12 258.2 has., con un promedio de 41.3 has. por polígono definido y presentado en los mapas de digitalización. Al abordar el tema de la población en los asentamientos irregulares, los autores ponen a prueba diferentes hipótesis y obtienen conclusiones interesantes. Después de analizar los datos, concluyen que la migración no explica la existencia de asentamientos irregulares. Sostienen que existen indicios para afirmar que la irregularidad no es sinónimo de pobreza. Consideran entonces que cualquier política institucional puede salvar el obstáculo del pago del terreno. Finalmente, respecto del valor de los asentamientos, los autores presentan dos conclusiones generales: *a)* el bajo precio del suelo irregular se debe a lo alejado de los recursos urbanos y a la precaria consolidación legal de sus viviendas; *b)* el inicio del proceso de regulación explica los precios de suelo de estas viviendas.

En el segundo capítulo, se abordan las implicaciones de la irregularidad en la con-

solidación del hábitat urbano. Introducen el concepto de *consolidación urbana* para explicar la relación entre la regularización en la tenencia de un terreno y la mejora de las condiciones sociales y económicas de los residentes. Consideran dos argumentaciones en contrasentido respecto de esa relación. Por un lado, el acceso y la tenencia irregular del suelo son limitaciones para que los poseionarios puedan consolidar su hábitat. Por el otro, la limitada consolidación urbana se debe al escaso presupuesto de las familias. Lo anterior les permite explorar la hipótesis de que tanto la irregularidad como los bajos salarios son factores que limitan la consolidación de las viviendas en los terrenos irregulares. Por último, presentan tres conclusiones generales: *a)* la formalización de la propiedad de los predios irregulares mejora la condición de vida de sus habitantes (consolidación urbana); *b)* en cuanto a la acumulación económica de los residentes en el acceso a los mercados inmobiliarios, el limitado ejercicio de los derechos de propiedad no constituye un obstáculo para participar en los mercados de vivienda; *c)* la tenencia irregular del suelo tiene poco efecto en el valor de los derechos de propiedad.

El tema sobre el manejo institucional del problema de la irregularidad se aborda en el tercer capítulo. De entrada, se alerta respecto del gran énfasis que se ha puesto

en la regularización y, en menor medida, en los temas de control y planeación. Las secciones en las que se divide el capítulo corresponden a temas que, para los autores, constituyen los ejes de la actuación gubernamental, sobre los cuales se estructuran las instituciones de los órdenes de gobierno. En cada uno de ellos se exponen alcances y límites de la intervención pública para el contexto local de Tijuana.

En la sección “Organismos reguladores y los procesos de regulación”, se describen los antecedentes de los organismos reguladores y su ámbito de actuación. Los autores destacan la fragmentación organizativa que existe entre los organismos, pero sobre todo dejan entrever la inadecuada estructura de incentivos que ofrece el marco institucional. En esta misma sección, se señalan los avances y rezagos en los procesos de regularización. Demuestran el avance asimétrico que tienen los diversos organismos reguladores y lo atribuyen a los problemas técnicos, jurídicos y fiscales que encuentran. Sobre esta base, aseguran la baja probabilidad que tienen los organismos para abatir el rezago en la regularización en el corto plazo.

La segunda sección del capítulo analiza los sistemas de registro de la propiedad y el control del crecimiento urbano. En este último tema, los autores destacan el limitado control que se tiene sobre el crecimiento, debido a las contraposiciones legales de di-

ferentes órdenes de gobierno y la lenta adecuación de las estructuras organizativas. A pesar de ello, se mencionan algunas de las acciones que se están realizando para corregir esas fallas y otros planes del ayuntamiento, como la descentralización de la facultad a las delegaciones para otorgar licencias de control y usos de suelo. En cuanto a los sistemas de registro de la propiedad, destacan la importancia de lograr una adecuada coordinación entre el catastro, que pertenece al municipio, y el registro público de la propiedad, del ámbito estatal. Se presentan pruebas que demuestran algunos de los problemas que tienen los mecanismos de coordinación para su consolidación.

El capítulo finaliza con la sección que revisa el tema de la planeación del crecimiento urbano. En general, se pone énfasis en la poca efectividad de los planes y programas de desarrollo. Por ejemplo, se destaca la falta de visión hacia el futuro y su comprensión de crecimiento, así como la desincorporación de la participación social. Se enlista también una serie de temas de incorporación en la agenda de los tres niveles de gobierno. Los esfuerzos apuntan a la mejoría de la gestión intergubernamental y a la modernización de las organizaciones, todo ello marcado por una clara voluntad política; sin embargo, habrá que esperar para observar los resultados.

El libro cierra con un capítulo dedicado

a retomar las conclusiones y presentar una serie de recomendaciones. Las conclusiones se recuperan de manera muy clara y apuntan, en general, a destacar la falla que existe en la coordinación del enlace entre población y suelo, es decir, entre mercado e instituciones. Las recomendaciones se hacen sobre la base del diagnóstico que se realizó, y las acciones de gobierno que se proponen están orientadas a tres grandes objetivos: primero, disminuir el rezago en la regulación; segundo, dotar de instrumentos y recursos a las instituciones para articular de manera puntual las demandas de suelo y vivienda; tercero, salvar los obstáculos que limitan el funcionamiento de los mercados de suelo y vivienda. Las acciones para cada organismo y objetivo se presentan de manera puntual y congruente con referencia a las conclusiones obtenidas.

*Legalizando la ciudad: asentamientos informales y procesos de regularización en Tijuana* se presenta como una aproximación sistemática del problema que nos permite entender con profundidad los costos sociales y económicos que afectan la calidad de vida, el funcionamiento urbano y el potencial productivo individual y empresarial. Es un estudio exacto que se sustenta de manera sólida, gracias al adecuado manejo de una gran cantidad de datos y a la definición de la temática que se investiga. Al incorporar estos temas, el libro hace una

inmersión profunda en la problemática de la irregularidad de Tijuana y ofrece los aspectos que son relevantes e indispensables para encontrar soluciones al tema. Se con-

vierte, así, en una lectura obligada para entender la dinámica de los asentamientos irregulares.

# economía mexicana

NUEVA ÉPOCA

vol. XV, núm. 2, México, segundo semestre de 2006

---

## ARTÍCULOS

- Alejandro Castañeda Sabido *Lerner Index: Estimation and the Impact of its Market Structure Determinants*
- Ernesto Acevedo Fernández *Inflación y crecimiento económico en México: una relación no lineal*
- Eliseo Díaz González *La productividad total de factores en la industria eléctrica y electrónica. El caso de la industria maquiladora en México*

## NOTAS

- Germán Alarco Tosoni *Crecimiento económico y emisiones de CO<sub>2</sub> por combustión de energéticos en México: 2005-2030*
- Beltrán Morales, García-Rodríguez, Borges Contreras, rciaga García y Ortega Rubio *Economy and Environmental Problems in the Mexican Coastal States*



CIDE

[www.economiamexicana.cide.edu](http://www.economiamexicana.cide.edu)

# istor

REVISTA DE HISTORIA  
INTERNACIONAL

AÑO VII  
NÚMERO

25

VERANO  
DE 2006

## *Viejos populismos, nuevas izquierdas*

**Carlos  
Altamirano**

La hora de las masas

**Javier  
Garciadiego**

La oposición  
conservadora y de  
las clases medias  
al cardenismo



**Elizabeth  
Burgos**

Revolución nacional,  
etnicismo y  
neofascismo  
en Venezuela

**Mario  
Torrico Terán**

El triunfo de  
Evo Morales:  
una visión  
histórica



**70**  
pesos

  
**CIDE**

# POLÍTICA y gobierno

## ARTÍCULOS

- FLAVIA FREIDENBERG ■ Izquierda vs. Derecha. Polarización ideológica en Ecuador
- DIEGO REYNOSO ■ Las leyes de cuota y su impacto  
NATALIA D'ANGELO en la elección de mujeres
- LAURA FLAMAND ■ La asignación de fondos en un sistema federal. Influencia de un gobierno verticalmente dividido
- GABRIEL NEGRETTO ■ La reforma constitucional en México. Apuntes para un debate futuro

## ENSAYO

- ERNESTO STEIN ■ La política de las políticas públicas  
MARIANO TOMMASI

## RESEÑAS

Aguilar, Gerring, Acuña-Alfaro, Dumser, Crespo, Lehoucq, Ortiz-Mena, Trejo, Martínez, Rodríguez, Sánchez, Kocher, Schedler



**CIDE**

Mayo / Agosto de 2006 / Volumen XII

## Teoría y Debate

**José de Jesús Ibarra Cárdenas**

La construcción judicial de la democracia en América Latina

## Estado

**Luz Lomelí Meillon**

Los órganos electorales, un espacio de participación ciudadana

**Luis Alberto Fernández García**

Cambios en el comportamiento electoral: el caso de San Juan del Río, Querétaro

## Reseñas

**Juan Castaingts Teillery**

*El Estado mexicano: herencias y cambios*, coordinado por Alberto Aziz y Jorge Alonso

**Jorge Alonso Sánchez**

*La transición incompleta*, de Francisco Paoli

# \$100.00

Suscripción anual: \$325.00  
(incluye costo de envío)



## Sociedad

**Adriana Hernández García**

Mezcala: encuentros y desencuentros de una comunidad

**Juan Manuel Durán Juárez  
y Alicia Torres Rodríguez**

Los problemas del abastecimiento de agua potable en una ciudad media

**Ana Lid del Ángel Pérez,  
Martín A. Mendoza Briseño y  
Andrés Rebolledo Martínez**

Población y ambiente en Coatepec:  
valor social de la cubierta vegetal



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA  
Centro Universitario  
de Ciencias Sociales y Humanidades

Informes: tel. (33)3819-3352  
esprial@fuentes.csh.udg.mx

Página web: [www.cucsh.udg.mx/publica/publica.html](http://www.cucsh.udg.mx/publica/publica.html)

# J ESTUDIOS ALISCIENSE S

## 64

Mayo de 2006

### Jóvenes: lo público y lo privado

#### INTRODUCCIÓN

Pedro Tomé Martín

#### MIGUEL VIZCARRA DÁVILA

*La atención pública a la juventud en Jalisco*

#### ZEYDA RODRÍGUEZ MORALES

*El arte del débil: tácticas y estrategias juveniles*

#### MARÍA MARTHA COLLIGNON GORÍBAR

*Narrativas juveniles sobre sexualidad y sida*

#### ROGELIO MARCIAL

*La violencia hacia los jóvenes desde el poder*

#### J. IGOR ISRAEL GONZÁLEZ AGUIRRE

*(Des)apego apasionados:  
juventud y esfera pública en Guadalajara*

Precio por número: \$ 60.00

atrasados: \$ 80.00

Suscripción anual: \$ 200.00 (incluye envío)

Informes: [publica@coljal.edu.mx](mailto:publica@coljal.edu.mx)

# estudios sociológicos

VOL. XXIV, NÚM. 71, MAYO-AGOSTO, 2006

## *Artículos*

**Claudia Lenz** Inscripciones-rescripciones-  
suprasccripciones. Lecturas de las  
narraciones de la resistencia de una  
noruega

**Miguel Lisbona Guillén** Olvidados del neozapatismo: los zoques  
chiapanecos

**Jorge Iván Vergara,** Legalidad y legitimidad: ley indígena,  
**Hans Gundermann** Estado chileno y pueblos originarios  
y **Rolf Foester** (1989-2004)

**Jorge Hernández-Díaz** La construcción de la ciudadanía en la  
y **Anabel López Sánchez** elección de autoridades municipales: el  
caso de Concepción Pápalo

**Sara Gordon** Confianza, reciprocidad y asociatividad  
¿relación indispensable para el desempeño  
institucional?

**Fortunato Mallimaci,** Religión y política: discursos sobre el  
**Luis Miguel Donatello** trabajo en la Argentina del siglo XX  
y **Humberto Horacio Cuchetti**

## **Estudios Sociológicos**

*Periodicidad: cuatrimestral (3 números)*

<i>País</i>	<i>Instituciones e individuos</i>	<i>Ejemplar*</i>
<b>México</b>	<b>225 pesos</b>	<b>75 pesos</b>
<b>Otros países**</b>	<b>60 dlls.</b>	<b>25 dlls.</b>

\* Vigente o atrasado

\*\* Debe sumar al costo de su suscripción, 20 dólares por gastos de envío

El Colegio de México, A.C., Dirección de Publicaciones, Camino al Ajusco 20,  
Col. Pedregal de Santa Teresa, C.P. 10740 México, D.F. Para mayores informes:  
5449-3000, exts. 3090, 3138, 3278 y 3295. Fax: 54493083 o

Correo electrónico: [emunoz@colmex.mx](mailto:emunoz@colmex.mx)

# FORO INTERNACIONAL

VOL. XLVI

ABRIL-JUNIO, 2006

NÚM. 2

184

**Ricardo Tirado**

*El poder en las cámaras industriales de México*

**Juan Manuel Ortega Riquelme**

*Acuerdos tripartitas y gobernanza económica en el México de fin de siglo*

**Juan Pablo Prado Lallande**

*La ONU y el desarrollo: una reflexión crítica y propositiva*

**Victor Pavón-Villamayor y Jorge Velázquez Roa**

*¿Es la pobreza la causa del terrorismo?*

**Guadalupe Pacheco Méndez**

*¿Hacia la cuarta etapa del partido de la revolución?  
La elección interna de dirigentes del PRI en febrero de 2002*

**Eugênio Vargas Garcia**

*¿Imperio informal?  
La política británica hacia América Latina en el siglo XIX*

**Foro Internacional**

*Periodicidad: trimestral (4 números)*

*País*

*Instituciones e individuos*

*Ejemplar\**

**México**

**300 pesos**

**75 pesos**

**Otros países\*\***

**100 dls.**

**30 dls.**

\* Vigente o atrasado

\*\* Debe sumar al costo de su suscripción, 20 dólares por gastos de envío

El Colegio de México, A.C., Dirección de Publicaciones, Camino al Ajusco 20, Col. Pedregal de Santa Teresa, C.P. 10740 México, D.F. Para mayores informes: 5449-3000, exts. 3090, 3138, 3278 y 3295. Fax: 54493083 o Correo electrónico: [emunoz@colmex.mx](mailto:emunoz@colmex.mx)

# historia mexicana

Vol. LVI

Julio-septiembre, 2006

Núm. 2

## Artículos

- ANA CAROLINA **IBARRA** Religión y política. Manuel Sabino Crespo, un cura párroco del sur de México
- CATHERINE **ANDREWS** Discusiones en torno de la reforma de la Constitución Federal de 1824 durante el primer gobierno de Anastasio Bustamante (1830-1832)
- PEDRO **SALMERÓN SANGINÉS** Lucha agraria y revolución en el oriente de Durango (1900-1929)
- LAURENCE **DOUGLAS** Los orígenes de la Fuerza Aérea Mexicana, 1913-1915
- TAYLOR HANSEN**
- ELIO AGUSTÍN **MARTÍNEZ** Funciones de los ingenieros inspectores al comienzo de las obras del complejo hidroeléctrico de Necaxa
- MIRANDA Y MARÍA DE LA PAZ**  
**RAMOS LARA**

---

Historia Mexicana  
*Periodicidad: trimestral*  
*(4 números)*

*País*  
**México**  
**Otros países\*\***

*Instituciones e individuos*  
**300 pesos**  
**100 dlls.**

*Ejemplar\**  
**75 pesos**  
**30 dlls.**

\* Vigente o atrasado

\*\* Debe sumar al costo de su suscripción, 20 dólares por gastos de envío

---

El Colegio de México, A.C., Dirección de Publicaciones, Camino al Ajusco 20,  
Col. Pedregal de Santa Teresa, C.P. 10740 México, D.F. Para mayores informes:  
5449-3000, exts. 3090, 3138, 3278 y 3295.

Fax: 54493083 o Correo electrónico: [emunoz@colmex.mx](mailto:emunoz@colmex.mx)

ÍNDICE

EDITORIAL

ARTÍCULOS

¿Nuevos aires en la teoría del desarrollo?  
SUSANA VALDIVIESO CANAL

Estado y desarrollo en los discursos del Banco Mundial  
VICTOR RAMIRO FERNANDEZ,  
MARIA CECILIA GÜEMES Y JOSÉ IGNACIO VIGIL

¿Podría Asia contribuir a establecer la pluralidad  
en el sistema monetario y financiero internacional?  
ALMA CHAPOY BONIFAZ

Dimensiones territoriales del desarrollo rural en América Latina  
JAVIER DELGADILLO MACÍAS

El desarrollo participativo transnacional basado en las  
organizaciones de migrantes  
HUMBERTO MÁRQUEZ COWARRUBIAS

Government Intervention in Street Vending Activities in  
Guayaquil, Ecuador: A Case Study of Vendors  
in the Municipal Markets  
PAREENA G. LAWRENCE  
SANDRA CASTRO

El gobierno como empleador de última instancia:  
una alternativa de programa público de empleo (PPE)  
EDUARDO RAMÍREZ CEDILLO

Abriendo la caja negra del Estado español: reglas, vetos,  
intereses y jerarquía en la formación de la política económica  
GONZALO CABALLERO

COMENTARIOS Y DEBATES

Diferencias en la administración premoderna, moderna  
y posmoderna: propuestas para un debate en Latinoamérica  
FRANCISCO BALLINARIOS

REVISTA DE REVISTAS

RESEÑAS

China y América Latina. Nuevos enfoques sobre cooperación  
y desarrollo, ¿una segunda ruta de la seda?, de Sergio Cesarín,  
y Carlos Moneta  
ALICIA GIRÓN GONZÁLEZ

ACTIVIDADES EN EL IIEC

NORMAS PARA LA RECEPCIÓN DE ORIGINALES

STANDARDS FOR ADMITTING ORIGINALS

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector:

Juan Ramón de la Fuente

Coordinadora de Humanidades:

Mari Carmen Serra Puche

Director del IIEC:

Jorge Basave Kunhardt

Secretaría Académica del IIEC:

Verónica Villarese Reyes

Directora de la Revista:

Esther Iglesias Lesaga



Comité Editorial

José Luis Calvo Téllez

(IIEC-UNAM-México)

Hubert Ezenith

(CEPAL-Chile)

Victor Gálvez Borrell

(IIEC-Guatemala)

Celso Garrido Noguera

(UNAM-México)

Aurora Cristina Martínez Morales

(IIEC-UNAM-México)

Miguel Ángel Rivera Ríos

(IIEC-UNAM-México)

Gonzalo Rodríguez Cuyana

(Ministerio de Rel. Ex.-Uruguay)

Emilio Romero Polanco

(IIEC-UNAM-México)

Hector Balbuena

(IIEC-UNAM-México)

Rebeca Salazar Tambrón

(IIEC-México)

A la venta en librerías de la UNAM. Suscripciones y ventas:  
Dep. de Ventas del IIEC, Torre II de Humanidades,  
Ter. piso, Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F., MÉXICO  
o al A.P. 20-721, 01000, México, D.F., MÉXICO.  
Tel.: (52-55) 5623-0380, Fax: (52-55) 5623-0124, 5623-0097.  
Correo electrónico: [revista@servidor.unam.mx](mailto:revista@servidor.unam.mx).

[repmis@servidor.unam.mx](mailto:repmis@servidor.unam.mx)

Colaboraciones: Departamento de la Revista: Torre II de  
Humanidades, 5o. piso, Cubículo 515, Tels: (52-55)  
5623-0165, 5623-0074, Tel./fax: (52-55) 5623-0097, con  
atención de la directora, doctora Esther Iglesias Lesaga.  
Correo electrónico:

[revista@servidor.unam.mx](mailto:revista@servidor.unam.mx)

Consultar la página:

[http://www.iiec.unam.mx/problemas\\_del\\_desarrollo.htm](http://www.iiec.unam.mx/problemas_del_desarrollo.htm)



**región y  
sociedad**  
REVISTA DE EL COLEGIO DE SONORA

PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL, VOL. XVIII, NO. 35, ENERO-ABRIL DE 2006

**Signos Vitales. Aprendizaje biotecnológico en América del Norte.**

Alejandro Mercado Celis

**Análisis comparativo del desarrollo humano en los estados de Chihuahua y Sinaloa, 1995-2000.**

Francisco José Zamudio Sánchez, José Luis Romo Lozano

Julio César Morales Morales

**Participación ciudadana y gestión del agua en el valle de Juárez, Chihuahua.**

Gustavo Córdova Bojórquez, María de Lourdes Romo Aguilar

Sergio Peña Medina

**El sector pesquero en Baja California Sur: un enfoque de insumo-producto.**

Rocío Areli Cortés Ortiz, Germán Ponce Díaz, Manuel Ángeles Villa

**El Consumo de drogas en migrantes desde una perspectiva de género.  
Un estudio exploratorio.**

Ricardo Sánchez-Huesca, Verónica Pérez-Islas, Solveig E. Rodríguez-Kuri, Jorge

Luis Arellanez-Hernández, Rosa Ma. Ortiz-Encinas

.....

A partir del número \_\_\_\_\_ Nombre \_\_\_\_\_

Dirección \_\_\_\_\_

Forma de pago: Giro postal o depósito en cuenta Bancomer no. 044 3084 515, a nombre de El Colegio de Sonora.

*región y sociedad* (cuatrimestral). Costo de la suscripción por un año en la República Mexicana \$280.00, para los Estados Unidos \$90.00 dls. Envíe este talón a *región y sociedad*, Obregón 54, Col. Centro, C. P. 83000, Hermosillo, Sonora, México. Fax: 01 (662) 212-50-21

suscripciones: wsarracino@colson.edu.mx informes: region@colson.edu.mx  
<http://www.colson.edu.mx/>

# REVISTA MEXICANA DE SOCIOLOGÍA

1/06

De próxima  
aparición



Año 68, núm. 1  
(enero-marzo, 2006)

## ARTÍCULOS

Definición de responsabilidades, rendición  
de cuentas y eficiencia presupuestaria  
en una federación: el caso mexicano

FAUSTO HERNÁNDEZ  
JUAN MANUEL TORRES

La palabra y el sentido. Análisis  
del discurso de Joaquín Sabina

HUGO JOSÉ SUÁREZ

Raza, clase y etnicidad: un acercamiento  
a la sociología de John Rex

LAURA VELASCO  
ÓSCAR CONTRERAS

Negros y afro mestizos  
en México: viejas y nuevas  
lecturas de un mundo olvidado

ODILE HOFFMANN

## MEMORIA

André Gunder Frank (1929-2005):  
Pionero de la Teoría de la Dependencia  
y de la Mundialización  
CRISTÓBAL KAY

## RESEÑAS Y LIBROS

Álvaro Arreola y Verónica Camero, coords.  
*La sociología hoy en la UNAM*  
GUSTAVO DE LA VEGA SHIOTA

José Luis Piñeyro, coord.  
*La seguridad nacional en México:  
debate actual*  
GUADALUPE HERNÁNDEZ DAZA

Rosendo Bolívar Meza  
*Vicente Lombardo Toledano: vida,  
pensamiento y obra*  
MA. DE LOS ÁNGELES SÁNCHEZ NORIEGA

## Artículo ganador

PREMIO IBEROAMERICANO  
EN CIENCIAS SOCIALES  
(3<sup>A</sup> EDICIÓN)

Esclavitud, familia y parroquia en Cuba.  
Otra mirada desde la microhistoria

AISNARA PERERA DÍAZ  
MA. DE LOS ÁNGELES MERIÑO FUENTES

[www.unam.mx/iisunam](http://www.unam.mx/iisunam)  
[www.ejournal.unam.mx](http://www.ejournal.unam.mx)

INSTITUTO DE  
INVESTIGACIONES SOCIALES  
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

# EL TRIMESTRE ECONOMICO



COMITÉ DICTAMINADOR: Enrique Casares Gil (UAM-A), Gonzalo Castañeda (UDLA-P), Gerardo Esquivel (Colmex), Lorenza Martínez (Banxico), Juan Carlos Moreno Brid (CEPAL), Antonio Noriega Muro (Universidad de Guanajuato), Graciela Teruel (UIA). CONSEJO EDITORIAL: Edmar L. Bacha, Gerardo Bueno, Enrique Cárdenas, Arturo Fernández, Ricardo French-Davis, Enrique Florescano, Roberto Frenkel, Kevin B. Grier, Ricardo Hausmann, Alejandro Hernández, Albert O. Hirschman, Hugo A. Hopenhayn, David Ibarra, Felipe Larraín, Francisco Lopes, Guillermo Maldonado, Rodolfo Manuelli, José A. Ocampo, Joseph Ramos, Luis Ángel Rojo Duque, Gert Rosenthal, Francisco Sagasti, Jaime José Serra, Jesús Silva Herzog Flores, Osvaldo Sunkel, Carlos Tello, Sweder van Winjbergh.

Director: Fausto Hernández Trillo  
Secretario de Redacción: Guillermo Escalante A.

Vol. LXXIII (2)

México, Abril-Junio de 2006

Núm. 290

## PERSPECTIVA ECONÓMICA

**César Martinelli** *Análisis económico de la conducta de los votantes*

## ARTÍCULOS

**Dante Contreras  
y Andrés Gómez-Lobo** *En busca del oro. ¿Qué determina el éxito en competencias deportivas internacionales?*

**Antonino Parisi F. y Franco Parisi F.** *Modelos predictivos de lógica y lógica borrosa en índices bursátiles de América del Norte*

**Marcela Eslava** *Ciclos políticos de la política fiscal con votantes opuestos al déficit. El caso colombiano*

**Luis Sánchez Mier** *Grupos de interés y reforma comercial en México*

**Francisco Venegas Martínez  
y Andrés Fundia Aizenstat** *Opciones reales, valuación financiera de proyectos y estrategias de negocios. Aplicaciones al caso mexicano*

## NOTAS Y COMENTARIOS

**Andrea Puig, José A. Pagán  
y Beth J. Soldo** *Envejecimiento, salud y economía. La Encuesta Nacional sobre Salud y Envejecimiento en México*

**COMENTARIOS BIBLIOGRÁFICOS.** Marcello Carmagnani: Víctor L. Urquidí, *Otro siglo perdido. Las políticas de desarrollo en América Latina (1930-2005)*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 2005, 568 pp.

EL TRIMESTRE ECONÓMICO aparece en los meses de enero, abril, julio y octubre. La suscripción en México cuesta \$275.00. Número suelto \$90.00.

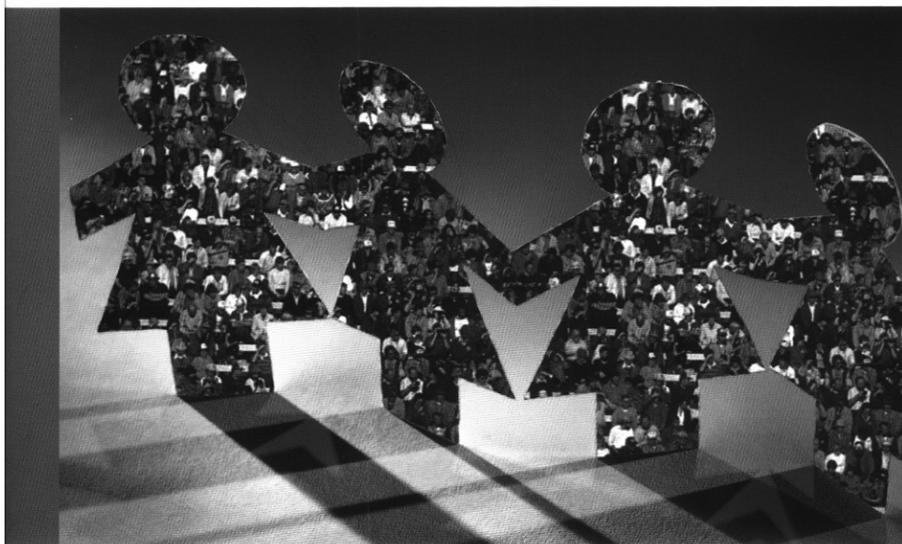
Precios para otros países (dólares)

	<i>Suscripciones</i>	<i>Número suelto</i>
Centroamérica y el Caribe	70.00	20.00
Sudamérica y España	90.00	30.00
Canadá, Estados Unidos y resto del mundo	120.00	33.00

Fondo de Cultura Económica, Carretera Picacho Ajusco 227, Col. Bosques del Pedregal, 14200 México, Distrito Federal. Suscripciones y anuncios: tel: 52 27 46 71, fax: 54 49 18 27 / 52 27 46 49, señora Irma Barrón. Correo electrónico: trimestre@fondodeculturaeconomica.com  
Página del Fondo de Cultura Económica en Internet: <http://www.fondodeculturaeconomica.com>

# Acción pública y desarrollo local

**Enrique Cabrero Mendoza**



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

## GUIDELINES TO AUTHORS

- 1.** *Gestión y Política Pública* will consider manuscripts on the understanding that their content is original and that the manuscript has not been accepted for publication or review elsewhere.\* The manuscript should be sent to:

David Arellano Gault  
División de Administración Pública  
Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.  
Carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5)  
Lomas de Santa Fe, Delegación Álvaro Obregón  
Apartado postal 10-883, 01210, México D.F.  
Tel. 5727-9800, ext 2220. Fax. 5570-4277  
Correo electrónico: david.arellano@cide.edu

- 2.** Submissions should follow these guidelines:
- The paper must not exceed 40 pages at 1.5 space in 12 points Arial font in letter-sized paper.
  - A separate sheet that includes the manuscript's title, an 80 to 160 word abstract, key words (please check the following web sites: PAIS <http://www.pais.org/broadtopics/topics.stm#government>; OCDE Macrothesaurus <http://info.uibk.ac.at/info/oecl-macroth/es/>; UNIBIS, United Nations Bibliographic Information System <http://unhqappspub01.un.org/LIB/DHLUNBISThesaurus.nsf>), the author(s) name and nationality, academic and/or professional affiliation, and contact information.
  - Two printed copies of the complete manuscript, typed, double-spaced, on one side of

standard white 8.5" × 11" paper. One electronic copy of the complete manuscript saved on a 3½" disk or a CD. Manuscript also can be sent by email.

- Citations should be specified in the text in the following manner: (author, year, page number). Bibliographic references should begin after the text in alphabetical order and should be specified in the following manner: (for books) Last name(s), First name (year), *Title*, publisher, city; (for articles in a book) Last name(s), First name (year), "Title", in compiler's name, *Title*, publisher, city; (reviews, journals): Last name(s), First name (year), "Title", name of the reviews or journal, vol., pages.
- 3.** Manuscripts will be anonymously reviewed by a minimum of one scholar active in the field of public administration and public policy. All manuscripts will be reviewed within four weeks of their receipt by the editors.
- 4.** The contents of *Gestión y Política Pública* are indexed or abstracted in the following: *Índice de Revistas Mexicanas Científicas de Excelencia (Conacyt)*; *ABC POL SCI*; *International Development Abstracts*; *Sociological Abstracts*; *International Political Science Abstracts*; *PAIS, Public Affairs Information Service*; *Manager Elsevier Geo Abstracts*; *Hispanic American Periodicals Index (HAPI)*
- 5.** The authors should sign an assignment of rights. The final verdict whether the article will be published or not depends on if the author send the assignment of rights.

\* The publication of the papers must be preceded by an assignment of rights.

## INDICACIONES PARA LOS COLABORADORES

1. *Gestión y Política Pública* considerará para su posible publicación artículos inéditos que no estén sometidos para su publicación simultáneamente en otro medio.\* Los manuscritos deberán dirigirse por duplicado a:

David Arellano Gault

División de Administración Pública

Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.

Carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5)

Lomas de Santa Fe, Delegación Álvaro Obregón

Apartado postal 10-883, 01210, México D.F.

Tel. 5727-9800, ext 2220. Fax. 5570-4277

correo electrónico: david.arellano@cide.edu

2. La colaboración debe ajustarse a los siguientes lineamientos:
  - El trabajo deberá tener una extensión máxima de 40 páginas a espacio y medio en letra Arial de 12 puntos en papel tamaño carta.
  - Incluir, junto con el envío del trabajo, la siguiente información: título del trabajo, un resumen de su contenido de 80 a 160 palabras, palabras clave (según los siguientes índices: PAIS <http://www.pais.org/broadtopics/topics.stm#government>; OCDE Macrothesaurus <http://info.uibk.ac.at/info/oecd-macroth/es/>; UNIBIS, United Nations Bibliographic Information System <http://unhqapps01.un.org/LIB/DHLUNBISThesaurus.nsf>), nombre y nacionalidad del autor, señalando la actividad que se encuentra desarrollando en el momento de someter a dictamen el artículo, así como domicilio, teléfono, fax y correo electrónico.
  - Presentar original y copia (incluyendo cuadros, gráficas, etcétera), impreso en papel tamaño carta, por una sola cara y a doble espacio. Anexar un disquete o CD con el archivo. También las colaboraciones podrán ser enviadas vía email.
3. La dictaminación del manuscrito tiene un carácter anónimo y se llevará a cabo por parte de los miembros de la cartera de árbitros especialistas en el tema. No durará más de cuatro semanas, contadas a partir de la fecha de recepción del artículo.
4. Para información de los colaboradores se hace notar que la revista *Gestión y Política Pública* se encuentra referenciada en los siguientes índices nacionales e internacionales:  
*Índice de Revistas Mexicanas Científicas de Excelencia (Conacyt); ABC POL SCI; International Development Abstracts; Sociological Abstracts; International Political Science Abstracts; PAIS, Public Affairs Information Service; Manager El-sevier Geo Abstract; Hispanic American Periodicals Index (HAPI)*
5. Los autores deberán firmar un contrato de cesión de derechos. La aceptación formal y la posterior designación del número en el cual el artículo será publicado están condicionadas al envío del contrato de cesión de derechos por parte del (los) autor(es).

\* La publicación de los artículos debe estar precedida por la firma de un contrato de cesión de derechos.