

**NÚMERO 160**

Mauricio Merino

**La importancia de las rutinas  
(Marco teórico para una investigación sobre la  
gestión pública municipal en México)**

ENERO 2005



**CIDE**

[www.cide.edu](http://www.cide.edu)

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. © 2005. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.  
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417  
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.  
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu  
www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

## Resumen

---

*El propósito de este texto es proponer un marco teórico útil para comprender las dificultades que afronta una política pública diseñada y controlada desde el ámbito nacional, que sin embargo atraviesa por una red de implementación que involucra a los gobiernos locales. Como parte de una investigación en curso relativa al cumplimiento de la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable, constituye una suerte de introducción que quiere subrayar la importancia de las rutinas organizacionales para el estudio puntual de los problemas que afronta la implementación de una política pública. Y en ese sentido, discute los supuestos convencionales que se derivan de la literatura más frecuentada en esta materia, a la luz de una propuesta de investigación apoyada en algunos de los criterios ofrecidos por el llamado nuevo institucionalismo. Se trata de un documento teórico que, sin embargo, propone una ruta de investigación práctica. De ahí que la última parte incluya una primera lectura sobre las consecuencias que acarrearán las distintas normas federales a la gestión pública de los municipios mexicanos, vistas desde el mirador de los procedimientos que esas normas le imponen a la gestión local. Este documento forma parte de una agenda de investigación más amplia, que busca entender e identificar las rutinas organizacionales que están impactando al gobierno municipal mexicano, bajo el supuesto de que, a partir del estudio de una unidad de medida organizacional verificable y cuantificable, pueden obtenerse nuevas evidencias para comprender la complejidad práctica de las redes que cruzan y complican la gestión cotidiana de ese nivel de gobierno.*

## Abstract

---

*This document offers a helpful theoretic frame to understand the troubles that a public policy faces when it is designed and supervised from the federal sphere, because it entails the participation of local governments. As part of a current investigation about the correct observation of the Ley para el Desarrollo Rural Sustentable, this document intends to emphasize the importance of the organizational routines in the analysis of the problems that involve the implementation of a public policy. In this direction, it examines the principal axioms of the literature relating to this area of study, and proposes an investigation on the basis of the axioms offered from the perspective of a new institutionalism. This is a theoretical paper that offers a practical path of investigation. The document closes with a first reading of the constraints different federal laws have in the public management of the Mexican municipalities. This article attempts to understand as well as to identify, the organizational routines that impact the Mexican local*

*government under the hypothesis that from a verifiable and quantifying measure unit, new evidences can be obtained to understand the practical struggle of the networks that cross and complicate the daily management of the Mexican local level of government.*

## Una revisión crítica del marco teórico convencional

Desde mediados de los años cincuenta, cuando el profesor norteamericano Harold Lasswell propuso modificar el enfoque con el que se estudiaban las decisiones y las acciones tomadas por el gobierno, el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas se ha ido convirtiendo en uno de los temas más frecuentados por las ciencias sociales.<sup>1</sup> La bibliografía que se ha producido desde entonces no sólo ha crecido exponencialmente, sino que incluso ha generado distintas escuelas de investigación.<sup>2</sup> De modo que medio siglo después de la publicación de aquel artículo fundador, resulta imposible hablar de un enfoque único para abordar la hechura, la puesta en marcha o la crítica a las políticas públicas.<sup>3</sup> Tampoco hay un programa de investigación hegemónico, ni una metodología convencionalmente aceptada para resolver los problemas que plantea ese objeto de estudio. Cuando alguien asegura que en esta materia no hay nada más que agregar, que todo está dicho o que no vale la pena volver a los textos básicos para imaginar formas nuevas de estudiar las políticas, es porque en realidad no conoce la materia, porque defiende alguna de las escuelas establecidas o porque simplemente no ha tenido ningún contacto con la aplicación práctica de las políticas públicas. Si en general es verdad que no existe el conocimiento hermético,<sup>4</sup> en esta materia es particularmente cierto, pues estamos frente a la forma en que cada sociedad plantea, define y resuelve sus propios problemas públicos.

De aquí la importancia de iniciar un proyecto de investigación que quiere conocer los alcances y las consecuencias de una política pública en particular, a través de una nueva lectura a los textos ya clásicos en los que se ha apoyado este enfoque, con el propósito explícito de proponer un marco de interpretación útil para un caso concreto. Dada la diversidad de la oferta académica construida a lo largo de cinco décadas, es indispensable seleccionar los medios más adecuados para investigar los alcances de una política en particular, a partir de la identificación previa de las necesidades propias de información y de decisión de cada una de ellas.<sup>5</sup> Si bien hay supuestos teóricos

<sup>1</sup> Lasswell, Harold D. "La Orientación Hacia las Políticas" en Aguilar, Luis F., *El Estudio de las Políticas Públicas*, Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.

<sup>2</sup> Sobre las escuelas que compiten en el mundo académico y de consultoría por la mejor aproximación al tema de políticas públicas, remito a Wimer, David, L. y Vining, Adan R., *Policy Analysis Concepts and Practice*, 2ª. Ed. Englewood Cliffs, Prentice, 1992.

<sup>3</sup> Sobre esta discusión, véase Mauricio Merino: "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*. El Colegio de México. México, 2000.

<sup>4</sup> En este sentido, conviene tener presente a Karl Popper: *La sociedad abierta y sus enemigos*. Planeta-Agostini. Barcelona, 1992. También puede verse a Albert Hirschman. *Retóricas de la intransigencia*. Fondo de Cultura Económica. México, 1991.

<sup>5</sup> Como bien señala Eugene Bardach, en materia de política pública ninguna metodología es válida de manera universal de antemano. Lo primero es conocer las necesidades del "cliente", que quiere resolver un problema público en particular, a partir de una definición previa sobre los propósitos que persigue. Bardach, Eugene, *Los Ocho Pasos para el análisis de una Política, un manual para la práctica*, CIDE- Miguel Ángel Porrúa, México, 1998.

generalmente aceptados, lo cierto es que el analista de políticas está obligado a buscar en su propia “caja de herramientas” la que mejor encaje con el problema planteado. Sobre todo, si lo que busca son conclusiones que ofrezcan elementos de juicio para perfeccionar el diseño o la implementación de una política determinada y no sólo reproducir los argumentos que han acompañado el debate sobre esta materia en las últimas décadas, ni adscribirse acríticamente a alguna de las escuelas en boga, sin discutir su utilidad efectiva a la hora de ofrecer resultados. En este sentido, el estudio y la interpretación de las políticas públicas no pueden ni deben desprenderse de la razón práctica, pues su materia es justamente la propuesta razonada de soluciones posibles a problemas concretos.

El propósito de este estudio introductorio es hacer una revisión crítica de la literatura convencional sobre políticas públicas, para explicar las razones por las que conviene identificar a los procedimientos rutinarios que se derivan de una determinada norma jurídica, como una referencia básica para interpretar la complejidad y las limitaciones institucionales a las que se enfrenta la implementación práctica de una política. A diferencia de otros estudios más enfocados hacia el análisis organizacional, el que aquí se propone parte del supuesto de que las rutinas son muy importantes para entender el funcionamiento de una determinada organización. Por rutina entendemos una actividad repetida dentro de una organización, que se realiza de manera habitual como una forma asumida de cumplir con un objetivo previamente establecido. Así planteadas, las rutinas importan, de una parte, porque explican la forma en que una organización efectivamente realiza sus tareas cotidianas y eventualmente han logrado internalizar el marco normativo de una política; y de otro, porque su traducción en procedimientos repetidos y estables permiten interpretar la complejidad de llevar a cabo varias políticas simultáneas en organizaciones con recursos limitados.

Si se acepta que el supuesto ideal para llevar a cabo una política pública es que cada organización realice un conjunto acotado de procedimientos rutinarios para cumplir sus propósitos, con recursos suficientes y a través de una red de implementación acotada e incremental,<sup>6</sup> tendría que admitirse también que una organización de escasos recursos, responsable de llevar a la práctica muy distintas políticas y de verificar el cumplimiento de procedimientos complejos para cada una de ellas, encontrará muchas más dificultades para cumplir sus propósitos. Se trata de una afirmación de sentido común: si una organización tiene recursos escasos y está obligada por el marco normativo a realizar procedimientos derivados de políticas tan diversas como complejas, no podrá cumplir sus propósitos o, al menos, no lo hará con la

---

<sup>6</sup> Aunque debemos a Charles Lindblom el concepto del incrementalismo como propuesta óptima para cumplir los propósitos de una política pública, en realidad esa idea se ha desdoblado después en prácticamente todos los estudios realizados sobre el proceso de implementación de las políticas públicas. Cfr. Eugene Bardach, *The Implementation Game. What happens after a hill becomes a law*, MIT Press, Cambridge, Mass, 1975.

misma eficacia. Pero este dato sencillo no puede conocerse si no se estudian las rutinas que sigue cada organización, a la luz de cada política pública en particular.

Sin embargo, como veremos más adelante, tanto en la literatura sobre políticas públicas como en los hechos, suele procederse a la inversa: se parte del supuesto de que son los problemas públicos los que determinan la necesidad de establecer políticas que definen una cierta forma de intervención del Estado. Y se asume que es a partir de esa definición previa de los objetivos, como habrá de diseñarse cada política. Sobre esa base, la gestión queda subordinada a los imperativos del diseño. Sin embargo, lo que realmente ocurre es lo contrario: las políticas quedan subordinadas a las posibilidades que cada organización tiene para llevarlas a cabo. Y si hay alguna unidad de medida que sirva para prever qué tan difícil será el cumplimiento de una política, ésta ha de buscarse en el conjunto de rutinas que se derivan de ella; mientras que una traducción práctica de lo que la literatura convencional identifica como restricciones institucionales, puede encontrarse en los procedimientos obligados por la política pública. Nuestro punto es que a través de estos últimos puede apreciarse la carga de tiempo y de recursos que el cumplimiento de cada política implica, y también el conjunto de actores que deben tomar decisiones a lo largo de una red de implementación así, como la forma en que, eventualmente, la han adoptado hasta hacerla realmente suya, convertida en una rutina organizacional.

Sobre la base de esos criterios mínimos, es posible además distinguir tres distintos planos de análisis para la investigación aplicada:

- a) En primer lugar, el de los procedimientos decisorios, que se refieren a todos los momentos en que una determinada política pública ha de atravesar por la toma de decisiones, en función del marco normativo diseñado para cumplirla; y el de los procedimientos rutinarios, que se refieren a las actividades que una determinada organización debe internalizar de manera rutinaria para hacer posible que los objetivos de la política se cumplan. Como se discutirá más adelante, esta división es relevante, en tanto que la acumulación de espacios decisorios (o puntos de decisión) con múltiples actores involucrados e intereses mudables, puede modificar en el tiempo los propósitos originales de una política, mientras que los procedimientos rutinarios claramente establecidos tienden, por el contrario, a darle estabilidad a las organizaciones. Este distinción importa, además, en tanto que los procedimientos de una nueva política tienden a ser mejor aceptados y adoptados por una organización en tanto que se acoplen a sus rutinas anteriores;
- b) El segundo plano es el de la atención organizacional, que se refiere al tiempo y a los recursos que una organización destina a resolver problemas de una política pública. Este nivel de análisis está vinculado con el

anterior, en tanto las políticas que han logrado convertirse en rutinas tienden a reclamar menos atención organizacional —es decir: tiempo y recursos— que aquellas en que la implementación exige decisiones constantes para dar cumplimiento a la norma o para resolver los dilemas no resueltos por el diseño original de la política; y

- c) Finalmente, la relación entre los incentivos y el cumplimiento de la política, que expresa las razones que motivan a una organización a aceptar las mudanzas impuestas por una determinada política a sus procedimientos propios, a dedicarle mayor atención organizacional a ese propósito y, en último análisis, a incorporarla como parte de sus rutinas propias. En los análisis tradicionales, el incentivo suele vincularse casi exclusivamente con los recursos financieros, pero también puede haber incentivos legales, que obliguen a una organización a modificar sus rutinas aunque no obtenga mayores recursos; e incentivos simbólicos, que aluden al terreno de los beneficios indirectos de carácter político o de prestigio social, que pueden modificar las rutinas organizacionales a partir de los patrones de comportamiento de sus liderazgos.

Sobre la base de esos criterios es posible asumir que una política pública contiene en realidad un “paquete” de procedimientos que persigue un propósito definido, y que la capacidad de una organización para darle cumplimiento puede observarse a través de la forma en que esos procedimientos se adaptan, o no, como rutinas organizacionales. Será más difícil que la política logre sus objetivos: a) si el mismo “paquete” incluye procedimientos decisorios con multitud de actores involucrados; b) si los procedimientos nuevos, a pesar de buscar su implantación rutinaria, modifican un porcentaje elevado de las rutinas previamente establecidas en la organización; c) si los incentivos diseñados no se corresponden con la atención organizacional que reclama la nueva política; d) o si hay una acumulación de procedimientos diversos y contradictorios en una sola organización con recursos limitados, responsable de cumplir diversas políticas públicas a la vez.

Ese “paquete de procedimientos” diseñados para cumplir una política pública se expresa, generalmente, en forma de normas jurídicas. No todas se plasman en leyes, ni todas tienen la misma jerarquía. Pero en términos convencionales puede decirse que una política pública parte de supuestos que se expresan en leyes, y éstas a su vez se desdoblan en un marco reglamentario específico, en el que se establece la forma en que se dará cumplimiento a la política establecida. En ese sentido, es factible identificar distintas expresiones normativas: a) las *atribuciones*, entendidas como las facultades o los poderes que la ley o la norma reglamentaria le otorga a una organización pública para cumplir con determinadas funciones, sobre la base del principio de legalidad (según el cual, esas organizaciones *solamente* pueden hacer lo que la ley les permite de manera expresa). Estas pueden ser directas, cuando se refieren a



facultades concedidas a la propia organización; o indirectas, cuando aluden a facultades que se realizan a condición de que otra organización realice a su vez una función definida en la ley; b) Las *obligaciones*, que se refieren a los vínculos que sujetan a una organización pública a hacer algo taxativamente establecido en la ley, y que también pueden ser directas o indirectas, cuando su cumplimiento depende de la propia organización o de una tercera persona; c) las *prohibiciones* que, al contrario de las dos formas jurídicas anteriores, impiden de manera específica a una organización llevar a cabo una determinada acción contemplada en la norma, y d) los *convenios* que son acuerdos vinculantes entre distintos órdenes de gobierno.

Sobre esa base, para una investigación que busca comprender las dificultades de implementación de una nueva política pública, resulta fundamental detectar ese “paquete” de procedimientos e indagar las posibilidades de convertirse en rutinas, a partir de los supuestos ya comentados. Y en ese sentido, la lectura de los textos clásicos sobre política pública ha de servir para otorgarle su justa dimensión a una propuesta de investigación de esta naturaleza.

### ***El desarrollo de la política pública: los orígenes de la idea***

La preocupación por la eficacia y el costo de los gobiernos ha sido el tema recurrente de las distintas corrientes teóricas dedicadas a la administración pública desde mediados del siglo XX. Al concluir la Segunda Guerra Mundial, el pensamiento occidental se orientó hacia la idea de la construcción y la consolidación del desarrollo de largo plazo. Al menos tres causas se combinaron a mediados del siglo XX para modificar los viejos paradigmas en los que se había sostenido el desempeño de los gobiernos. De un lado, la reconstrucción europea apareció como una prioridad inexorable, tanto por razones económicas como de seguridad internacional, pues era evidente que de la estabilidad europea dependería buena parte de la paz en el mundo. De otro lado, con el fin de la guerra se inició también la disputa por el liderazgo político y militar entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, que no sólo significaba el principio de la llamada “Guerra Fría”, sino de una competencia ideológica y económica entre dos concepciones del mundo, que sin embargo compartían la misma raíz filosófica y, por tanto, la misma preocupación por la búsqueda de las mejores condiciones posibles de vida entre los seres humanos. Y de aquí, en fin, que el papel del Estado se haya modificado radicalmente: si hasta el final del siglo XIX la mayor parte del mundo occidental compartía la visión liberal clásica, según la cual el Estado solamente debía actuar como garantía del derecho y como árbitro de los conflictos entre los individuos, a partir de los años cuarenta y cincuenta, los países que no habían abrazado el régimen socialista asumieron,

sin embargo, que el estado debía asumir un papel mucho más activo en la promoción del crecimiento económico y del desarrollo social.

“Los valores básicos del Estado democrático-liberal eran la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal a través del sufragio. El Estado social, democrático y libre no sólo no niega esos valores, sino que pretende hacerlos más efectivos, dándoles una base y un contenido material y partiendo del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca de tal modo que no puede realizarse el uno sin el otro. (...) Mientras que en los siglos XVIII y XIX se pensaba que la libertad era una exigencia de la dignidad humana, ahora se piensa que la dignidad humana (materializada en supuestos socioeconómicos) es una condición para el ejercicio de la libertad”.<sup>7</sup>

A partir de esa concepción sobre el papel del Estado, sin embargo, se abrirían dos desafíos que perduran hasta la fecha, y que han orientado prácticamente todo el debate político y académico sobre el papel y la intervención del Estado desde mediados de siglo. El primer desafío podría sintetizarse como el problema de la eficacia: ¿hacia dónde orientar los recursos escasos de la administración pública, de tal modo que produzcan los mejores resultados posibles en el bienestar de la sociedad? El segundo ha sido una derivación del primero, tradicionalmente planteado como el problema de la eficiencia; es decir, como la posibilidad de obtener los resultados deseables dentro de los límites de lo posible. La importancia de resolver ambos desafíos, sin abandonar las fronteras originales del Estado liberal democrático, ha dado pie al desarrollo de distintas corrientes teóricas que, desde sus propios miradores, han intentado formular propuestas de solución que, a su vez, son deudoras de las prácticas adoptadas por los gobiernos en su búsqueda de los mejores resultados al menor costo posible

Una de las corrientes más influyentes hasta nuestros días fue la que inauguró el profesor norteamericano Harold D. Lasswell en un artículo que hoy se considera fundador, publicado en 1951, con el título: *La orientación hacia las políticas*.<sup>8</sup> La propuesta básica de ese ensayo surgió de la idea de convocar, en tiempos de paz, el mismo esfuerzo y la misma energía que un país es capaz de desarrollar en tiempo de guerra, a favor de la persecución de un objetivo común. Esta teoría se ha desarrollado de manera muy amplia en las últimas cinco décadas, pero su aportación principal sigue siendo la del esfuerzo por entender al gobierno como una organización que produce políticas y se compromete con sus productos, y no como un conjunto de órganos, estructuras y atribuciones aisladas. Al mismo tiempo, el enfoque partió del supuesto de que la dispersión de talento no solamente era propia de la acción pública, sino que también afectaba al proceso de creación de conocimiento y su empleo

<sup>7</sup> Manuel García Pelayo. *Las transformaciones del Estado contemporáneo*. Alianza Universidad. Madrid, 1985. p.26.

<sup>8</sup> “The Policy Orientation”, en D. Lerner y H. D. Lasswell, *The Policy Sciences*, pp. 3-15, Stanford University Press. Citado por Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa. México, 1992.

inteligente en la solución de los problemas sociales. De modo que Lasswell imaginó que las llamadas *ciencias de política* podrían constituir una disciplina capaz de dotar de mayor racionalidad e inteligencia al proceso de toma de decisiones, a la vez que perfeccionar la ejecución práctica de las políticas:

“Nos hemos vuelto más conscientes de que el proceso de la política (*policy process*), de su elaboración y realización, es objeto de estudio por derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones. Se ha venido desarrollando así una orientación hacia las políticas (*policy orientation*), que atraviesa todas las especializaciones establecidas. Esta orientación tiene una doble dimensión: por una parte se interesa en el proceso de la política y por otra en las necesidades de inteligencia de ese proceso”.<sup>9</sup>

Y, en efecto, con la apertura de ese nuevo e influyente enfoque se gestó un amplio abanico de investigaciones sobre el diseño y la implementación de las políticas públicas, que a la vez fueron generando nuevas aportaciones para el uso atinado de los recursos disponibles en la sociedad, en busca de las mejores soluciones para sus problemas centrales. Si de un lado se fueron implantando las primeras ideas básicas sobre la importancia de las políticas públicas como objeto de estudio y curso de acción, de otro brotaron también nuevos dilemas sobre la mejor forma de llevarlas a cabo en la práctica

Pero precisamente por esa razón, al cabo de las siguientes dos décadas quedó claro que los desafíos para el diseño de las mejores políticas no eran iguales a los que planteaba su implementación adecuada. Una cosa era la producción de conocimiento útil para comprender la construcción de las políticas, y otra el cuidado escrupuloso de la ejecución misma. El propio Lasswell señalaría, veinte años después de haber publicado aquel artículo fundador, que “las ciencias de políticas se interesan en la importancia del conocimiento de la decisión y dentro de la decisión”.<sup>10</sup> Y que, en consecuencia, la sola producción de conocimiento aplicado no era suficiente para resolver los problemas públicos, si no se tomaba en cuenta la experiencia misma de las políticas puestas en marcha. En los términos de la disciplina, lo fundamental era estudiar el proceso *de* las políticas y *en* las políticas. De aquí que:

“...las ciencias de políticas deben esforzarse por conseguir tres atributos. Primero, *contextualidad*: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. El segundo es la *orientación hacia problemas*: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Tercero, *diversidad*: los métodos utilizados son múltiples y diversos”.<sup>11</sup>

Si bien la propuesta inicial partía, como ya se dijo, del supuesto de que las políticas públicas podían entenderse como un esfuerzo para lograr en tiempos

<sup>9</sup> Lasswell, en *Op.cit.* p.80.

<sup>10</sup> Lasswell, Harold D., “*La concepción emergente de las ciencias de políticas*”, en Luis F. Aguilar, *Op.cit.* p.107.

<sup>11</sup> *Idem.* P.110.

de paz la misma concentración de conocimiento y de capacidad de ejecución que solamente se conseguía en tiempos de guerra, pronto quedó claro que la enorme variedad de problemas públicos exigía mayor precisión. Lo cierto es que el gobierno no podía —y como se vería después, tampoco debía— asumir la solución de todos los problemas bajo su responsabilidad, ni siquiera bajo el supuesto de colaboración y de transversalidad propuesto por el nuevo enfoque de políticas públicas. Las limitaciones de recursos y la multiplicación de los desafíos a la actividad gubernamental reclamaban una aproximación teórica y práctica que, sin perder de vista los postulados originales, fuera sin embargo capaz de atender los temas fundamentales de la agenda pública.

### ***De los problemas a las definiciones de los problemas***

En consecuencia, a la dicotomía original entre el conocimiento aplicado al diseño de las políticas y el destinado a su implementación, se agregaría cada vez con mayor nitidez la relevancia de seleccionar y definir con tino los problemas que efectivamente serían abordados. Si en un ambiente democrático y de libertades, la construcción de la agenda pública no podía ni debía ser controlada por el gobierno —pues ésta se conforma a través de la intervención de los muy diversos actores e intereses que interactúan en la sociedad—, entonces el comienzo de una actuación más eficaz se trasladaba hacia la definición misma de los problemas que debían ser atendidos mediante una determinada política pública. El enfoque exigía, en consecuencia, no solamente una selección de los temas de mayor prioridad dentro de la agenda pública, sino también un esfuerzo racional por construir la definición de los problemas a la luz de sus soluciones posibles, y no a la inversa. Si las políticas públicas habrían de poner el énfasis a la orientación a los resultados, éstos no podían estar desvinculados de ese proceso previo de selección y definición de los asuntos que tendrían que ser atendidos, dentro del abanico muy amplio de la agenda pública de cada país. En este sentido, el enfoque evolucionó para comprender que cada política responde a una definición precisa de los problemas a resolver y de los resultados efectivamente posibles:

“...crear problemas significa propiamente ‘crear soluciones concebibles que propicien que los ciudadanos aprendan qué es lo que deberían querer de conformidad con lo que cuentan para poder realizarlo’. La razón de ser del análisis de políticas es construir una definición del problema y, por ende, la política correspondiente que indique a la comunidad política lo que realmente pueden querer y desear porque es lo que razonablemente pueden alcanzar. (...)”

En el fondo, el nuevo análisis conlleva y exige, por un lado, disciplinar el deseo, disminuir las expectativas, ordenar las preferencias y, por otro, aumentar la

productividad y expandir la eficiencia colectiva para hacer que se recorran los límites de lo públicamente posible”.<sup>12</sup>

A la selección de los temas prioritarios que se derivan de la agenda pública tendría que seguir, en consecuencia, una labor técnicamente correcta para desagregar y estructurar la definición de los problemas que deben ser abordados a través de una política pública determinada. Y en ese punto se juega buena parte del éxito del diseño de la política: desagregar los problemas desde el mirador de sus causas más probables, a la luz de la información disponible; y estructurarlo mediante los cursos de acción realmente posibles, tomando en cuenta los recursos y el tiempo. El enfoque reclama así una clara distinción entre la simple formulación de un diagnóstico sobre alguna de las múltiples carencias o dificultades que las sociedades contemporáneas enfrentan, y la definición del problema que puede ser efectivamente solucionado. La sola acumulación de datos sobre algún tema, por pertinente que sea, no conduce hacia la identificación de las causas ni mucho menos al diseño de las soluciones posibles. De ahí que la definición del problema sea, en realidad, un proceso metodológicamente complejo que supone la selección de distintos cursos de acción, sobre la base de una evaluación objetiva acerca de los medios que pueden emplearse y de los resultados que pueden obtenerse. De acuerdo con este enfoque, por lo tanto, hay un compromiso expreso y público con los medios que serán empleados para resolver los problemas sociales, tanto como una clara determinación de los resultados que desean obtenerse.

El diseño de una política pública, en consecuencia, no consiste en el enunciado de una voluntad política más o menos sincera para resolver problemas públicos, sobre la base de un diagnóstico más o menos elaborado. La política pública bien entendida exige un proceso racional, informado y comprometido de selección y definición de problemas prioritarios, a partir de los medios efectivamente disponibles para solucionarlos. Y supone también que, desde el momento de adoptar una determinada definición de esos problemas, se asumen los resultados que se desean obtener y el proceso a través del cual serán obtenidos. De ahí la importancia del enfoque y de su evolución posterior: no cualquier programa público ni cualquier asignación de recursos equivale al diseño de una política pública. Esta es, en realidad, el producto de un proceso en el que, para decirlo con Lasswell, la función de inteligencia se corresponde con un esfuerzo sistemático de planeación, que tiene como propósito explícito la solución de problemas claramente definidos, mediante procedimientos y cursos de acción previstos desde un principio y asumidos, por tanto, como un compromiso público tanto en sus resultados como en los medios que se utilizarán.

<sup>12</sup> Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio” en *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa. México, 1992, p.72-73, *passim*.

La política pública, por otra parte, supone la incorporación de los distintos individuos o grupos sociales involucrados en la solución del problema seleccionado. No solamente porque su definición parte de la agenda pública, en el sentido más amplio de esta acepción, sino porque su éxito depende tanto de su diseño como de su correcta implementación. Este último punto, la implementación abrió la puerta a los nuevos debates académicos y políticos que hoy por hoy constituyen la materia prima del tema. Si hacia los años sesenta todavía se pensaba que en el diseño de una política pública descansaba la mayor parte de sus posibilidades de obtener los resultados deseados y, ante cualquier desviación o ante un fracaso, se buscaban explicaciones en los defectos del proceso de planeación, en los últimos treinta años se ha desplegado una amplia literatura crítica que ha observado que el proceso mismo de implementación entraña riesgos propios e independientes del diseño de las políticas, que deben ser abordados y corregidos por separado. De esta segunda mirada se han desprendido a su vez distintas aproximaciones teóricas que han coincidido en la importancia de perfeccionar el proceso de gestión pública, así como de comprender con más rigor el marco institucional que rodea a la solución de los problemas de la sociedad.

### ***En busca de las rutinas: la visión crítica***

Por el lado de las críticas, los argumentos más influyentes han provenido de dos miradores complementarios: de un lado, el que se ha derivado del concepto de *racionalidad limitada* acuñado originalmente por Herbert A. Simon, desde mediados de los años cincuenta, como una reacción a las ideas conductistas que dominaban el pensamiento organizacional de aquella época. Simon advirtió que el modelo supuestamente racional que se colocaba como premisa de casi todos los esfuerzos de planeación —incluyendo aquellos que comenzaron a realizarse bajo el enfoque de política pública—, partía en realidad de premisas equivocadas, pues si bien es cierto que los individuos buscan optimizar sus resultados al menor costo posible, también es verdad que suelen carecer de información completa para tomar la mejor decisión dentro de todas las probables; que no cuentan con el tiempo suficiente para estudiar los muy diversos cursos de acción disponibles; y/o que no tienen, después de todo, la suficiente claridad acerca de los intereses que persiguen.<sup>13</sup>

Si en sus orígenes la teoría organizacional había pugnado por la mayor racionalidad posible, determinada a partir de sistemas de planeación que se consideraban mejores mientras más capaces de cuidar hasta el más mínimo

---

<sup>13</sup> Herbert A. Simon es, probablemente, el más importante estudioso de las organizaciones del siglo XX. Un desarrollo completo del concepto de racionalidad limitada puede verse en el clásico “Administrative Behavior”. *Free Press*. Nueva York, 1976 (2ª. Edición). El artículo fundador es “A Behavioral Model of Rational Choice”, *Quarterly Journal of Economics*, No.69, 1955.

detalle, luego de la entrada del concepto de racionalidad limitada esa teoría ha pugnado por la combinación estratégica entre la inteligencia y la adaptación a los cambios. El mirador atribuido a los trabajos pioneros de Max Weber, que suponía una separación más o menos rígida entre los tomadores de decisiones y quienes tenían la obligación de llevarlas a la práctica, fue paulatinamente sustituido por las nuevas corrientes que han puesto el acento del lado de la implementación. Y aunque sigue siendo cierto que el diseño de una política es fundamental para lograr los resultados que se propone, también se ha aceptado que el proceso de ejecución de la política merece un tratamiento especial. En este último sentido, como veremos más adelante, el antídoto más buscado frente a las inevitables desviaciones que sufre una política durante su implementación ha estado en la búsqueda de la claridad, la sencillez de las propuestas y las rutinas adaptables al medio en el que la política se desenvuelve.

Es probable que luego de la teoría propuesta por Herbert A. Simon, la mejor crítica al enfoque de política pública sea la que formuló Charles E. Lindblom, hacia finales de los años cincuenta. De la mano con la idea de la racionalidad limitada, Lindblom observó que en realidad el fracaso de una política pública residía en el intento pertinaz de los diseñadores por fijar de antemano todos los pormenores, dejando a los administradores de las políticas en la condición de improvisar frente a las circunstancias. Este profesor norteamericano había observado, en su trabajo como consultor privado, que la evolución de los distintos métodos cuantitativos de planeación —la investigación de operaciones, la teoría estadística de las decisiones y el análisis de sistemas—, había producido tantos datos precisos como decisiones equivocadas, al minusvaluar la importancia misma de la implementación. Es decir, al haber insistido en la posibilidad de que los mejores diagnósticos produjeran invariablemente las soluciones más adecuadas, cuando en realidad éstas no pueden derivarse sino de la combinación entre inteligencia y capacidad de adaptación.

Sobre esa base, Lindblom propuso el método de las “comparaciones limitadas sucesivas”, frente al método “racional-exhaustivo” que entonces dominaba el pensamiento de los tomadores de decisiones. Más tarde, la propuesta teórica de Lindblom sería conocida simplemente como “incrementalismo”, a consecuencia de su visión más favorable a tomar decisiones “paso a paso”, o de manera incremental, a efecto de disminuir los riesgos de una planeación sobredimensionada. En sus términos más simples, el método sugerido partía de las siguientes premisas:

- “1. La elección de metas valorativas y el análisis empírico de la acción necesaria para lograrlas no son distintos uno del otro, sino que están estrechamente interrelacionados.
2. Como los medios y los fines no son distintos, el análisis medios-fines con frecuencia es inadecuado o limitado.

3. La prueba de una buena política es normalmente que varios analistas están de acuerdo acerca de una política (sin que estén de acuerdo en cuál es el medio más adecuado para un objetivo acordado por todos)
4. El análisis es drásticamente limitado: *i)* no se presta atención a posibles consecuencias importantes; *ii)* no se presta atención a potenciales alternativas políticas importantes; *iii)* no se presta atención a valores afectados importantes.
5. Una sucesión de comparaciones reduce o elimina en gran medida la dependencia de la teoría”.<sup>14</sup>

Para Lindblom, además, establecer los valores a partir de los cuales fuera posible juzgar el desarrollo de una determinada política resultaba crucial, pues hacerlo sólo a partir de ciertos parámetros de orden cuantitativo podría producir una crisis de ejecución ante cualquier desviación posterior, por mínima que ésta fuera. En cambio, los valores básicos a perseguir —entendidos como los grandes objetivos que justifican la puesta en marcha de una política—, representan una guía para que el administrador pueda tomar decisiones sobre la marcha, sin temor de abandonar los propósitos principales. Dicho de otra manera, la visión incremental subrayaba la importancia de establecer resultados posibles de manera clara y simple, antes que fijar procedimientos complejos a partir de una planeación inexorablemente insuficiente. Y al mismo tiempo, pugnaba por recuperar la importancia del medio en el que se desenvuelven las políticas, a la luz de los intereses en juego y del proceso de “ajuste mutuo” entre esos intereses, una vez que una determinada política ha comenzado su ejecución. A esos intereses, Lindblom les llamó “los perros guardianes”:

“...Cada interés o valor importante suele tener en la sociedad su ‘perro guardián’. Estos perros guardianes pueden proteger los intereses dentro de su ámbito de competencia de dos maneras bastante distintas: primero, revirtiendo los daños realizados (a sus intereses) por otras instancias; segundo, anticipando y atajando el daño antes de que ocurra. (...) Casi cada interés tiene su perro guardián. Sin pretender que cada interés tenga un perro guardián poderoso en todos los casos, se puede decir que el funcionamiento del sistema de intereses suele asegurar la atención cabal a los valores de toda la sociedad más que cualquier intento de comprensión intelectual exhaustiva”.<sup>15</sup>

En un artículo publicado veinte años después, el propio Lindblom optó por modificar el nombre de su propuesta teórica original para llamarla “análisis estratégico”, pero sin abandonar el núcleo central de sus ideas originales:

“La defensa del análisis estratégico como ideal o norma es simple: ninguna persona, ningún comité o equipo de investigación, aun con todos los recursos de la computación

<sup>14</sup> Charles E. Lindblom. “La ciencia de salir del paso”, en Luis F. Aguilar, *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa. México, 1992, p.206.

<sup>15</sup> *idem*, p.217.



electrónica moderna, pueden ser exhaustivos en el análisis de un problema complejo. Están en juego demasiados valores, demasiadas opciones posibles, demasiadas consecuencias a las que hay que seguir la pista en un futuro incierto. Lo más que podemos hacer es lograr el análisis parcial o, en las palabras de Herbert Simon, una 'racionalidad limitada'. No necesito revisar aquí las muchas y conocidas razones de nuestra impericia para lograr una maestría intelectual sinóptica ante problemas sociales complejos. La literatura de la ciencia social es abundante".<sup>16</sup>

Sobre esa base, la planeación estratégica no supone, por tanto, que el diseño de una política sea capaz de prever todas y cada una de las consecuencias que habrá durante su implementación, sino que el diseñador —o el conjunto de actores involucrados en la decisión de una política determinada— son capaces de seleccionar con claridad los propósitos que quieren perseguir y los valores en los que se sustentan sus intenciones, para diseñar procedimientos y rutinas relativamente simples, o tan simples como se pueda, para poner el énfasis en los resultados y no en la rigidez burocrática. El incrementalismo, en este sentido, no fue presentado por su autor como una renuncia a los objetivos de largo plazo, sino como una forma de garantizar esos objetivos renunciando de entrada al imperativo mal planteado de controlar todos y cada uno de los pasos a seguir para hacer posible el cumplimiento de una política. Dicho en términos llanos: el argumento de Lindblom fue —y sigue siendo— una argumentación en contra de la burocratización y la grandilocuencia de las políticas públicas, y una apuesta por los resultados, los valores y las rutinas para conseguirlos. En palabras del propio Lindblom, el incrementalismo supone:

"En primer lugar, el conocimiento de las secuencias pasadas de los pasos de una política permite al decidor prever las consecuencias probables de pasos posteriores similares. En segundo lugar, no necesita intentar grandes saltos hacia sus objetivos, cosa que le exigiría predicciones más allá de su conocimiento y del de cualquier otro, porque no espera que su política sea la resolución final y definitiva de un problema. Su decisión sólo es un paso, que si tiene éxito puede ser seguido rápidamente por otro. Tercero, es capaz de comprobar sus predicciones previas al dar el siguiente paso. Por último, con frecuencia puede poner remedio con bastante rapidez a un error pasado —con mayor rapidez que si la política avanzara en trancos más drásticos y espaciados en el tiempo".<sup>17</sup>

Al abogar por la claridad de propósitos y la sencillez del diseño, las propuestas del incrementalismo antecieron además a la segunda crítica que se ha formulado sobre los problemas de la implementación. Los intereses que están detrás de una política pública (los "perros guardianes"), y el llamado ajuste mutuo, dieron lugar a explicaciones de orden organizacional posteriores que, convencionalmente, se han reunido en la teoría de redes. De hecho, los estudios más recientes en esta materia señalan que cualquier política pública

<sup>16</sup> Charles E. Lindblom. "Todavía tratando de salir del paso", en Luis F. Aguilar, *idem*, p.231.

<sup>17</sup> Lindblom, "La ciencia del salir del paso", *Op.cit.* p.220.

ha de atravesar por una red de implementación, en la que entran en juego no solamente los responsables de llevarla a cabo, sino quienes han de beneficiarse con ella y también quienes aprecian que su posición puede ser afectada. Es decir, que la dinámica de redes constituye, paradójicamente, tanto la vía para que una política pueda realizarse, como su obstáculo principal. Desde este mirador, la implementación ya no sólo constituye un objeto de estudio sino el elemento más importante para garantizar el éxito de una política. De aquí que, con el tiempo, la mayor parte de los estudios sobre este tema se haya desplazado de los supuestos teóricos en los que se apoyaba el diseño de las políticas, a la investigación más práctica sobre las razones por las que un buen diseño puede llegar a fracasar, en incluso bajo las mejores condiciones de arranque.

Puede afirmarse que las aportaciones más influyentes de esta segunda matriz crítica sean las de los profesores, también norteamericanos: Aaron Wildavsky y Eugene Bardach. Ambos han insistido —y también fueron pioneros— en la importancia del estudio de las redes de implementación de las políticas, y ambos han ofrecido evidencia suficiente para mostrar que, a pesar de que una política cuente con el mejor diseño y con el mejor ambiente, puede llegar a fracasar si no tiene en cuenta la relevancia de su modo de ejecución. Wildavsky en particular, junto con Jeffrey Pressman, realizó en los años setenta un estudio específico sobre una política destinada a generar empleo en la ciudad de Oakland que, a pesar de tener todo a su favor, fracasó.<sup>18</sup> Ese estudio les permitió a sus autores mostrar que los problemas de la implementación son independientes de cualquier otro criterio que pueda afectar a la realización eficaz de una política pública:

“Con la finalidad de precisar con nitidez el problema de la implementación, los autores supusieron en su análisis la ausencia de todo un conjunto de factores que suelen incidir negativamente en la realización de las políticas. Por un lado, se supuso que no existía ni ambigüedad ni inconsistencia interna entre los objetivos de la política, ni tampoco oposición política a los mismos, que había además consenso sobre el empleo de los medios básicos y que el financiamiento era suficiente. Por otro lado, se supuso que las organizaciones e individuos encargados de llevar a cabo la política tenían la competencia técnica para desempeñar sus tareas y la integridad moral para cumplir con sus compromisos. Desde esta perspectiva, no serían entonces problemas de implementación en sentido propio los problemas que surgieran debido a que no se cumplieron esas condiciones. (...) En sentido propio y estricto existe un problema de implementación cuando, a pesar de ser indudable la aptitud técnica y la responsabilidad de las organizaciones participantes, a pesar de haber consenso en torno de los objetivos y los medios (las condiciones iniciales), el desarrollo de la política se desvía, atrasa, frena... con el resultado final del incumplimiento o fracaso”.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Pressman, J. L. y A. Wildavsky. *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley University Press, Berkeley, 1973. Hay traducción al castellano, en el Fondo de Cultura Económica. México, 1998.

<sup>19</sup> Luis F. Aguilar, “Estudio introductorio”, en *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa. México, 1993, pp.48-49.

Para esos autores, la primera razón que explica el fracaso de la implementación es la complejidad de la acción colectiva, que supone siempre la reunión de intereses, tendencias, costumbres y opciones que pueden resultar ajenos a los propósitos de la política misma. Esta primera explicación es deudora de la llamada teoría de la acción colectiva que, entre otras cosas, sugiere que los motivos que tiene cada individuo para tomar parte en una tarea común son diferentes, aunque eventualmente coincidan en un objetivo compartido con otros. Por esta causa, siempre e invariablemente habrá quienes aporten más y quienes se beneficien más de la misma acción colectiva. La misma teoría dice que, por esa razón, el éxito o el fracaso de una acción realizada entre varios depende en realidad de la combinación entre los intereses personales que llevaron a cada individuo a tomar parte de la acción compartida, y el sistema de incentivos que produce el ambiente en la que se realiza.<sup>20</sup> De aquí que toda red de implementación resulta inevitablemente desigual, muy a pesar de los esquemas de planeación en los que esté basada. Y aunque esta teoría fue desarrollada para explicar fenómenos asociados a la vida política en general —y especialmente a los desafíos de la participación ciudadana en la democracia—,<sup>21</sup> su empleo dentro del enfoque de las políticas públicas ha sido de una indudable utilidad, pues ha permitido subrayar los riesgos de un proceso de implementación que pase por alto no sólo los intereses que rodean a toda política, sino las variaciones que esos intereses pueden sufrir a lo largo del tiempo.

La segunda razón que encontraron Pressman y Wildavsky para explicar el fracaso de una política aparentemente bien diseñada está en la multiplicidad de los puntos de decisión operativa que debe enfrentar su ejecución. Estos “puntos de decisión” se refieren a los momentos en los que los diferentes operadores de una política han de concretar acuerdos para garantizar su cumplimiento. Los autores encontraron que, cada vez que esos acuerdos deben celebrarse, las circunstancias originales que llevaron a diseñar la política de una determinada manera ya no eran las mismas, como tampoco los intereses de quienes tomaron la decisión de partida. Y por lo tanto, el riesgo de que la política sufra desviaciones es mayor en la medida en que aumentan los puntos de decisión y el tiempo transcurre. De aquí que:

“la experiencia de innumerables pasos en un programa de implementación sugiere que la sencillez en las políticas es la cualidad más deseada. Mientras menos pasos comporta llevar a cabo el programa, menores son las oportunidades de que sobrevenga el desastre. Más directamente se dirige la política a su meta y menor es el número de las

---

<sup>20</sup> Véase por ejemplo, Milbrath, Lester W. *Political Participation. ¿How and Why do People Get Involved in Politics?*, Rand McNally, Chicago, 1965. También los trabajos de Jon Elster, críticos desde la visión racionalista, como *The Cement of Society*. Cambridge University Press. Cambridge, 1989.

<sup>21</sup> En ese sentido, véase Mauricio Merino, *La participación ciudadana en la democracia*. IFE, México, 1995.

decisiones que implica su realización, mayor es entonces la probabilidad de que su objetivo sea cumplido”.<sup>22</sup>

En consonancia con esta visión crítica, Eugene Bardach propuso que la participación de distintos actores en la red de implementación podría verse como un juego. No en el sentido de la teoría matemática, sino como el deseo de distintos participantes de ganar posiciones o al menos de no permitirse el perderlas frente a otros actores.<sup>23</sup> Bardach vio que la implementación puede también equipararse al ensamblaje de una maquinaria compleja o a la hechura de un rompecabezas, donde cada una de las piezas ha de embonar con las otras a riesgo de que la figura final que se busca se pierda por completo. Y en ese sentido, agregó a la idea de los autores anteriores la importancia de las negociaciones y de la persuasión constante de quienes tienen la responsabilidad de llevar a cabo una política, para asegurar —o al menos intentar— que no prospere ninguno de los juegos destructivos. La aportación de Bardach no está tanto en su novedad, cuanto en la forma en que logró presentar argumentos que ya habían sido planteados por otros autores, que también han reconocido la importancia de elaborar una adecuada argumentación como parte del diseño de una política, a fin de fijar los valores que se persiguen desde un principio, y sostenerlos con suficiente capacidad de persuasión a lo largo del tiempo.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Pressman, J y A. Wildavsky. *Implementation*, *Op.cit.* p.147. La traducción está tomada de Luis F. Aguilar, *La implementación de las políticas*. *Op.cit.* p.58.

<sup>23</sup> Eugene Bardach. *The Implementation Game*. MIT Press. Cambridge, 1977.

<sup>24</sup> El autor más conocido de este argumento, además del propio Eugene Bardach, es Giandomenico Majone. De este último la obra clave es *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. Yale University Press. New Haven, 1989. Por su parte, Bardach llega a identificar hasta dieciséis diferentes “juegos” que pueden ocurrir dentro de la implementación de una política pública. Cuatro de ellos relativos al riesgo de desvío de fondos presupuestales, más allá de cualquier acto de corrupción: el *easy money*, que se refiere a la idea de un uso irresponsable de los dineros públicos por parte de quienes lo destinan, a sabiendas de que no les pertenece; el *budget game*, que consiste en “inflar” artificialmente los costos de una política, a fin de competir por recursos con otros programas públicos; el *easy life*, que se refiere a la actitud de ciertos administradores que optan por una vigilancia laxa del ejercicio presupuestal; y el *pork barrel*, que alude a la conocida tendencia de gastar innecesariamente en partes de un proyecto que podrían ahorrarse, como si se tratara de un barril sin fondo. Otros tres juegos se vinculan con la desviación de los fines, sobre la que ya había alertado Lindblom: el *piling on*, o apilar tareas y programas sobre las mismas oficinas, hasta el punto en que los responsables de la política original carecen de tiempo y capacidad suficiente de atención para responder por ella; el *up for grabs*, que atañe a la actitud de los administradores en busca de las mayores simpatías políticas, como si la política pública en curso estuviera a la venta; y el *keeping the peace*, que se refiere también a una actitud nociva para las políticas, cuando quienes las administran no están dispuestos a enfrentar ningún riesgo ni contratiempos con ninguno de los participantes en la red de implementación. Otros cuatro juegos están vinculados con los problemas del control administrativo: el llamado *tokenism*, que denota la idea de la simulación de los administradores responsables de una política, envueltos en palabras y no en acciones; el *masive resistance*, que se refiere a la oposición frontal que una política puede producir de actores interesados en que no se cumpla; el *social entropy*, mucho más grave, relativo a las disfunciones que una política puede producir eventualmente en una organización colectiva, hasta el punto de hacerla de imposible cumplimiento; y el *management game*, que no es sino la competencia entre directivos por ganar lucimiento personal, a costa de los resultados de la política en juego. Finalmente, otros cinco juegos, más simples y más conocidos, constituyen una amenaza para la necesaria concentración de la energía que reclama una política pública: el *tenacity*, o juego de la terquedad, alusivo a quienes a lo largo de la implementación de una política mantienen puntos de vista inconvertibles, a pesar de que puedan impedir el cumplimiento de sus resultados; el *territory*, que se refiere a los celos de ciertos administradores por cuidar “su territorio”, y que es particularmente notorio en las políticas que exigen la participación de diversas dependencias u oficinas para llegar a sus resultados; el *not our problem* que, en contraste con el anterior, habla de una actitud despreocupada de agencias o actores que

Los distintos estudios sobre las redes de implementación, en suma, han servido para crear conciencia sobre la importancia crucial que tiene el cuidado de una política pública desde su diseño hasta la obtención de los resultados esperados, a partir de un cuadro suficiente de precauciones tanto organizacionales como argumentativas, y sobre la base de propósitos nítidos, valores bien establecidos y capacidad de adopción de rutinas organizacionales.

### **La visión de las instituciones**

Sobre la base de la misma matriz crítica que ha sido reseñada antes, las convicciones académicas derivadas de la antigua teoría de la organización fueron cediendo su sitio a otras aproximaciones más acabadas y más precisas, a un tiempo, sobre las posibilidades de diseñar y conducir exitosamente una política pública. Una de las más relevantes en la literatura contemporánea es el llamado *nuevo institucionalismo*. Esta nueva aproximación teórica se originó en la crítica a la teoría clásica de las organizaciones, que suponía que éstas podían articularse sobre la base de instrucciones precisas y procedimientos diseñados con el mismo rigor con el que se diseña una máquina. Esa versión organizacional (digamos) optimista, mostró sus limitaciones muy rápidamente ante la evidencia de otras formas de operación que, a despecho de los manuales y diagramas de procedimientos y de flujo de decisiones, seguían imponiéndose en las rutinas de las agencias encargadas de llevar a cabo las políticas públicas. De modo que, a partir del concepto de racionalidad limitada acuñado por Simon, el profesor James March primero, y luego en colaboración con Johan P. Olsen, se ocupó de recuperar la importancia de las instituciones para entender el funcionamiento real de las organizaciones. En términos llanos, este enfoque parte de dos premisas básicas: la primera, es que las instituciones son las reglas del juego que ordenan los comportamientos de una organización, y que son válidas a pesar de que no estén escritas ni conformen normas jurídicas:

“Por ‘reglas’ significamos las rutinas, procedimientos, convenciones, papeles, estrategias, formas organizativas y tecnologías en torno a los cuales se construye la actividad política. Asimismo, las creencias, paradigmas, códigos, culturas y conocimiento que rodean, apoyan, elaboran y contradicen papeles y rutinas. (...) las rutinas son independientes de los actores individuales que las ejecutan y pueden sobrevivir a una considerable rotación de los individuos.

(...) Las rutinas institucionales se siguen, aunque obviamente no en el estrecho interés personal de quien tiene la responsabilidad de cumplimentarlas. Incluso en situaciones extremas, como de guerra o en los campos de concentración, los individuos

deben participar en una política y prefieren no hacerlo, por considerar que no forma parte de su esfera de responsabilidades; el *odd man out*, que atañe al rechazo de los administradores a quien tiene una idea novedosa, “rara” para sus rutinas habituales; y el juego más extendido: *reputation*, que consiste en la obsesión de algunos administradores por cuidar su reputación antes que decantarse por decisiones centrales para el éxito de una política.

parecen actuar con base en las reglas que consideran apropiadas, más que en el cálculo racional de las consecuencias. (...) La conformidad con las reglas puede verse como un acuerdo contractual e implícito para actuar adecuadamente, a cambio de ser tratado de manera apropiada”.<sup>25</sup>

Y de ahí que las reglas del juego, que producen el sentido de lo correcto dentro de las rutinas organizacionales, tengan como principal razón de ser el reducir los márgenes de incertidumbre, lo que constituye la segunda premisa de esta aproximación teórica. Dado que los individuos no están en condiciones de tomar decisiones de manera constante en todas las situaciones en las que suelen encontrarse, optan por la certeza de las rutinas conocidas; es decir, recurren a los modos de comportamiento que les ofrecen la mayor seguridad conocida. Así, las reglas son más firmes, en la medida en que la certeza de quienes las siguen se corresponde con lo que se considera apropiado:

“Las rutinas hacen posible coordinar múltiples actividades simultáneas de manera que resulten mutuamente coherentes. Las rutinas ayudan a evitar conflictos, aportan códigos de significados que facilitan la interpretación de mundos ambiguos; restringen la negociación a términos comprensibles e imponen acuerdos; contribuyen a mitigar la naturaleza impredecible, creada por las estructuras abiertas y los procesos de bote de basura, por la regulación del acceso de los participantes, los problemas y las soluciones a las oportunidades de elección. Las rutinas incorporan identidades, intereses, valores y visiones del mundo individuales y colectivas, limitando así la asignación de la atención, las normas de evaluación, las prioridades, las percepciones y los recursos”.<sup>26</sup>

Por procesos de “bote de basura” (*garbage can*), March y Olsen se refieren a las situaciones en las que una determinada organización se enfrenta a una decisión y, ante las limitaciones de información, de tiempo, de recursos y de aptitudes —como vimos antes—, optan por buscar en la experiencia propia, o incluso en la ajena, soluciones eventualmente disponibles que sirvieron para resolver problemas parecidos. De esta manera, el nuevo institucionalismo aplicado a la teoría organizacional supone que el diseño y aun la solución de las dificultades que atraviesan por una red de implementación de cada política, no se corresponden con una evaluación completa de las distintas posibilidades de acción, sino con la búsqueda de soluciones que se consideran correctas, a la luz de las rutinas conocidas. En palabras de los propios autores:

“En primer lugar, consideramos que la lógica de la pertinencia es fundamental para la acción política. Las acciones se adecuan a las situaciones por su pertinencia a un concepto de identidad. En segundo, consideramos que la acción —incluso la que se da en situaciones políticamente importantes y nuevas— se institucionaliza mediante las estructuras de reglas y rutinas. En tercero, creemos que las reglas reflejan la experiencia histórica de modo que ordinariamente las hace, a ellas pero no a la

<sup>25</sup> March, James, G. y Johan P. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p.68.

<sup>26</sup> *Idem*, p.71.

experiencia misma, accesibles a aquellos individuos que no han vivido esa experiencia por sí mismos. (...) En cuarto, aunque las reglas traigan consigo el orden, observamos cómo conjuntos de reglas son potencialmente ricos en conflictos, contradicciones y ambigüedades, y así lo mismo producen divergencia que conformismo, variabilidad que estandarización. En quinto, consideramos que las reglas y las relaciones que las vinculan entre sí se apoyan en la confianza o en una seguridad de que se observará una conducta adecuada en la mayoría de los casos. Como las reglas a las que apoya, la confianza se basa más en un concepto de adecuación que en un cálculo de reciprocidad”.<sup>27</sup>

De aquí, por lo tanto, la importancia de reconocer las reglas que producen la mayor certidumbre dentro de una organización, para situar en ellas las rutinas que realmente pueden llevarse a cabo, con el menor riesgo posible de desviación de los fines originales a lo largo de la red de implementación. Frente a los riesgos de abandono de los propósitos planteados en una política, el antídoto propuesto por el nuevo institucionalismo no es solamente una variación de la propuesta incremental formulada por Lindblom, sino el reconocimiento de que la sencillez de un buen diseño institucional puede ser más poderoso a la hora de evaluar resultados tangibles, que la idea de producir innovaciones excesivamente ambiciosas. El nuevo institucionalismo informa, además, sobre el buen uso que puede darse a la metáfora del “bote de basura”, si quien diseña una política lo hace tomando en cuenta la importancia de fijar las reglas que informarán sobre la identidad y sobre el sentido de lo que es correcto, y al mismo tiempo establece las rutinas apropiadas para conseguir los resultados deseados.

Entendidas, pues, como cursos de acción orientadas a resultados, las políticas públicas así definidas exigen una nueva visión, que abandona la idea de los órganos y las estructuras rígidas del pasado y se apoya, en cambio, en la construcción de procedimientos verificables y abiertos que pueden ser objeto de evaluación pública. Las rutinas claras y bien definidas no sólo se desprenden de la idea genérica de la planeación estratégica, sino que pueden emplearse como instrumentos para medir y evaluar la calidad del proceso y de los resultados. Y de aquí que mientras más nítidas sean esas rutinas, mayores estándares de calidad puedan establecerse.

En suma: las rutinas pueden representar una unidad de medida verificable para conocer la forma en que una política pública se ha adaptado a una determinada organización. Y al mismo tiempo, representan una guía para conocer las dificultades que eventualmente puede enfrentar el proceso de adaptación, cuando las políticas exigen cambios de fondo en los procedimientos que de manera rutinaria siguen las organizaciones encargadas de darle cumplimiento. Y en ese mismo sentido, también pueden ayudar a reconocer los dilemas que enfrentan las organizaciones cuando deben llevar a cabo muy distintos procedimientos, derivados de normas e incentivos provenientes de diversas redes de implementación que, sin embargo, confluyen en los mismos

<sup>27</sup> *Idem.* P.90

espacios de ejecución práctica. Si de manera aislada se puede pensar que una política pública ha de contar con un diseño de implementación suficiente para afrontar los desafíos de su puesta en práctica, lo cierto es que en el ámbito más concreto de las organizaciones suele darse una competencia abierta entre programas y proyectos distintos, que se desprenden a su vez de normas e incentivos que no siempre resultan coherentes. Y es en este segundo plano de análisis que los procedimientos rutinarios pueden arrojar luces sobre la forma en que las organizaciones resuelven tanto la acumulación de propósitos, como las contradicciones abiertas entre proyectos que compiten por la atención organizacional disponible.

Las organizaciones tienen historia. Es decir, cuentan con una memoria acumulada sobre la forma en que han resuelto sus problemas y alcanzado sus objetivos. Y esa historia se convierte en tradición y práctica cuando se plasma en rutinas organizacionales. Cambiarlas repentinamente es tan imposible como sujetarse en definitiva a sus pautas. De aquí que las políticas más exitosas no sean aquellas que diseñan todos y cada uno de los detalles a partir de los cuales han de llevarse a cabo, sino las que finalmente logran adaptarse a la vida de las organizaciones y cruzar por su historia sin sufrir desviaciones dramáticas. Y si esto es válido para cualquier política, lo es mucho más para las que deben implementarse a través de muy distintas organizaciones, con historias, actores e intereses diversos. Pensar que una política pública, por bien diseñada que esté, simplemente transitará por cada una de las organizaciones que deben llevarla a cabo, apoyada por normas precisas e incentivos correctos, equivale a menospreciar la importancia de esas historias organizacionales que se reproducen en un amplio abanico de rutinas. En la práctica, las políticas que exigen la concurrencia de muy distintas organizaciones se enfrentan el desafío de la multiplicación de opciones para cumplirse con éxito y, en consecuencia, a la necesidad de adaptarse exitosamente a circunstancias tan diferentes como organizaciones haya en su red de implementación. Por eso es importante estudiar las rutinas: con ellas, y a través de ellas, es posible conocer la forma en que esas historias organizacionales se han convertido en prácticas observables. Si el pasado de las organizaciones se explica, en buena medida, por la forma en que resuelven sus problemas presentes, su futuro depende de su capacidad de adaptación a los cambios que les exige el entorno. Ambos tiempos confluyen en las rutinas: esa expresión concreta, verificable y tangible de su verdadero comportamiento.



## **El marco constitucional de la gestión local: la visión urbana<sup>28</sup>**

Como parte de una investigación en curso sobre la importancia de las rutinas organizacionales que siguen los gobiernos municipales de México, que busca explicar las dificultades de implementación de una nueva ley de alcance federal,<sup>29</sup> hemos intentado comprender el marco normativo vinculado con ese nivel de gobierno a la luz de los supuestos teóricos desarrollados en los incisos anteriores. Nuestro punto de partida ha sido estrictamente formal, y se ha basado en el estudio de la legislación que otorga atribuciones y obligaciones a los ayuntamientos. En un momento posterior de esta misma investigación, estudiaremos las modalidades a través de las cuales se está implantando esa normatividad en las rutinas organizacionales de los municipios. Pero hemos creído pertinente incluir esta primera revisión de ese marco normativo, como un ejemplo útil de los efectos que puede generar la promulgación de nuevas leyes, que a su vez cobijan políticas públicas ambiciosas, cuando éstas no toman en cuenta la importancia de los procedimientos concretos en los que finalmente deben traducirse para poder practicarse. Y este parece ser el caso de las normas y las políticas diseñadas desde el ámbito federal, con propósitos diferentes, que sin embargo exigen rutinas adoptadas por los gobiernos locales.

En principio, debe recordarse que los gobiernos municipales adquirieron el carácter de gobierno con plenos derechos y competencia propia a partir de las reformas constitucionales de 1999. Eso significó, entre otras cosas, que desde la entrada en vigor de las nuevas disposiciones constitucionales, los ayuntamientos ganaron facultades exclusivas; esto es, que la competencia que la Carta Magna les otorga no puede ser ejercida por ningún otro nivel de gobierno, salvo convenio expreso aprobado por los propios ayuntamientos.<sup>30</sup>

<sup>28</sup> Los datos que se resumen en esta sección se derivan del trabajo realizado por los investigadores Eduardo Villarreal e Ignacio Macedo, quienes revisaron la legislación federal vigente aplicable a los gobiernos municipales, en el marco de una investigación más amplia sobre la importancia de las rutinas organizacionales. El contenido de la interpretación y el texto es responsabilidad exclusiva del autor.

<sup>29</sup> La investigación a la que se alude se refiere a la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable. No obstante, los mismos supuestos teóricos pueden ser empleados para cualquier otra legislación relativa al cumplimiento de una política pública diseñada desde el ámbito federal, con participación de los gobiernos locales.

<sup>30</sup> En el "Resumen de los puntos más importantes de la reforma de 1999", escrito por Juan Marcos Gutiérrez González (en Juan Pablo Guerrero Amparán y Tonatiuh Guillén (coordinadores), *Reflexiones en torno a la reforma municipal del Artículo 115 constitucional*. Miguel Ángel Porrúa-Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. México, 2000, el entonces diputado federal, presidente de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, señalaba entre los puntos más relevantes de la reforma que: "se reconoce al municipio su facultad de gobernar y no sólo de administrar a través del ayuntamiento; se reconocen competencias exclusivas del municipio; se protege al municipio no sólo de autoridades intermedias, sino de cualquier organismo distinto a los ayuntamientos o a los que por sí, generen; (...) las materias exclusivas municipales se entienden en su doble carácter de función y servicio público en su caso. Ejemplo, en materia de agua potable o limpia, no se trata sólo de prestar el servicio sino de ejercer su función de autoridad reglamentaria, de promoción y desarrollo, participación comunitaria, etcétera; se establece un mecanismo subsidiario mediante el cual los municipios pueden transferir al estado algunas funciones o servicios exclusivos, siempre que sea voluntad calificada de los ayuntamientos, a diferencia del texto vigente en donde los municipios dependen verticalmente de la voluntad del congreso local para conservar o no una competencia". Cfr. *Op.cit.* pp.417-418.

Desde el mirador de la autonomía municipal, las decisiones tomadas en 1999 sin duda deben ser apreciadas como uno de los cambios de mayor trascendencia histórica: nunca antes la Constitución Política les había dotado de instrumentos jurídicos capaces de garantizar un ámbito propio de atribuciones, ni había establecido con precisión en qué consistían las facultades exclusivas de los gobiernos municipales. Hasta la década de los ochenta del siglo XX, la tradición constitucional mexicana había consistido en privilegiar la interpretación derivada del llamado “federalismo dual”, que consideraba al “gobierno interior” como un asunto de competencia exclusiva de las legislaturas estatales, regulado sólo en sus rasgos más generales desde la Constitución General,<sup>31</sup> a efecto de no perder coherencia institucional en la forma de gobierno republicana. Pero la consecuencia de esa visión había sido, en los hechos, que los municipios quedaban subordinados al ámbito jurídico de las entidades federativas y controlados por los poderes estatales. De ahí la enorme importancia de las decisiones tomadas por el constituyente en 1999: por primera vez en toda la historia de México, los gobiernos municipales fueron reconocidos como tales en la Carta Magna, con un amplio listado de atribuciones exclusivas propias<sup>32</sup>. La consecuencia más clara de las reformas constitucionales de 1999 fue, en consecuencia, que el modelo tradicional de “federalismo dual”, históricamente defendido a través del reconocimiento de dos ámbitos jurídicos de pleno derecho (al que pertenecían las administraciones municipales), se sustituyó por otro en el que los gobiernos municipales se asumen como partes integrantes de la Federación, con una esfera de autonomía protegida de modo independiente por la carta constitucional.<sup>33</sup>

No obstante, es importante subrayar que esas modificaciones al marco tradicional del federalismo en México fueron consecuentes con los cambios que ya se habían introducido en la Constitución General desde 1983. Para efectos de esta investigación, lo más relevante de las diez modificaciones que se

<sup>31</sup> El “federalismo dual” se refiere a la situación en la que la Constitución Política del Estado solamente reconoce dos órdenes jurídicos de pleno derecho: el federal o nacional y el estadual o local, propio de las entidades federativas, del que se desprenden las normas para el gobierno interno a través de las cuales se regula la actuación de los ámbitos municipales o locales inferiores al estatal. Este principio parte del supuesto original de una Federación constituida por estados soberanos, que históricamente decidieron integrarse en una unidad política superior, pero conservando para sí los llamados “poderes residuales” o “poderes originales”, cediendo al gobierno nacional todo aquello que de manera explícita se plasma en el texto de la Constitución. Véase, por ejemplo, Deil S. Wright, *Para entender las relaciones intergubernamentales*. Fondo de Cultura Económica. México, 1998.

<sup>32</sup> Las legislaturas de los estados deben reglamentar, en todo caso, la forma específica en que esas atribuciones quedarán salvaguardadas en el marco jurídico de cada entidad federativa. Pero no podrían, a riesgo de enfrentar juicios de controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, limitar o transferir esas atribuciones al ámbito de los gobiernos de los estados.

<sup>33</sup> En las consideraciones del texto de reforma al Artículo 115 constitucional de 1999, los diputados de la comisión dictaminadora lo plantearon en los siguientes términos: “La intención de esta comisión dictaminadora consiste en fortalecer el ámbito de competencia municipal y las facultades de su órgano de gobierno. Por ello se propone tal y como lo plantean los autores de las iniciativas antes descritas, delimitar el objeto y los alcances de las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales. Lo que se traduce en que la competencia reglamentaria del municipio, implique de forma exclusiva los aspectos fundamentales para su desarrollo”. Cfr. Juan Pablo Guerrero y Tonatiuh Guillén (coordinadores), *Op.cit.* p. 395.

introdujeron a la carta constitucional en la década de los ochenta fue que subrayaron la función de desarrollo urbano de las administraciones municipales.<sup>34</sup> La reforma de 1999 no significó una ruptura sino una continuidad con la efectuada en 1983, en cuanto a la visión del gobierno municipal como un gobierno del espacio urbano, específicamente dedicado a proveer servicios públicos, sobre la base de un proceso de planeación del desarrollo concurrente con los otros niveles de gobierno. El gobierno municipal, en ese sentido, no fue definido como un promotor privilegiado del desarrollo económico local, ni tampoco del desarrollo rural, en particular. El constituyente consideró que su vocación principal era la del desarrollo urbano.

Conviene tener presente esta visión del constituyente, dado que los gobiernos municipales del país han desarrollado su propia estructura interna e implantado procedimientos y rutinas administrativas (tal como fueron definidas en el marco de esta investigación), sobre la base de ese marco de competencias constitucionales. La regla ha sido la organización municipal destinada a prestar servicios públicos de carácter urbano, mientras que la excepción ha sido el establecimiento de estructuras orgánicas, procedimientos y rutinas abocados a la promoción económica, en cualquiera de sus posibilidades. Pero la razón principal de esa especialización de los gobiernos municipales en los ámbitos urbanos ha estado en los incentivos normativos diseñados desde la Constitución Política del país.

No obstante y a pesar de esa visión constitucional, lo cierto es que la Federación (lo que incluye tanto al poder Ejecutivo como al Legislativo) no ha logrado afirmar una sola visión de la tarea que deben realizar los gobiernos municipales. Si el marco constitucional apunta hacia el desarrollo urbano, el conjunto de leyes emitidas por el Congreso de la Unión que involucra la participación directa o indirecta de los gobiernos municipales habla, en cambio, de una concepción municipal tan amplia y variada como los objetivos que persigue cada una de esas leyes.

En ese sentido, el primer problema que deben enfrentar los gobiernos municipales es la posibilidad práctica de cumplir (o incluso de conocer) ese conjunto de normas de alcance federal, que les son obligatorias por haber sido emitidas por el Congreso de la Unión. Dicho en términos llanos: si la Constitución Política subraya la función urbana de los gobiernos municipales en el Artículo 115, la legislación secundaria ensancha esa función para exigir que el municipio participe en prácticamente todos los demás ámbitos relacionados con las políticas públicas del país. Y la razón de esa visión aparentemente contradictoria está en que no todas las funciones municipales se concentran en

<sup>34</sup> En ese año, el Congreso de la Unión realizó diez modificaciones de fondo al contenido del Artículo 115 constitucional. Entre las más importantes estuvieron: a) la descripción de los servicios públicos urbanos que estarían a cargo de los ayuntamientos; b) la adscripción del impuesto por propiedad inmobiliaria como ingreso directo de las administraciones municipales; c) la atribución de definir sus propios presupuestos, sin intervención de las legislaturas locales; y d) su participación en la planeación del desarrollo urbano. Cfr. Mauricio Merino. *Fuera del Centro* Universidad Veracruzana. Xalapa, 1992.

un solo artículo constitucional, sino que la Federación tiene atribuciones expresas para legislar en las materias más amplias, incluyendo las vías en las que los gobiernos locales del país habrán de colaborar en cada una de ellas.

De hecho, la visión más extensa de un gobierno municipal capaz de afrontar responsabilidades que rebasan con creces los ámbitos que la Constitución Política les atribuye está recogida en el Programa Especial para un Auténtico Federalismo, que sintetiza la percepción oficial que el gobierno de la República ha venido acuñando sobre las distintas áreas en las que puede desenvolverse el gobierno local.<sup>35</sup> No obstante, lo cierto es que esa visión no se corresponde con las posibilidades reales que tienen los gobiernos municipales para afrontar, al mismo tiempo, las tareas que les son planteadas a través de la legislación secundaria y las que les atañen de manera directa conforme a las definiciones plasmadas en el artículo 115 constitucional.

Con el propósito de hacer notar la importancia de esa contradicción, en un primer nivel de análisis, se revisaron las leyes vigentes emitidas por el Congreso de la Unión que involucran a los gobiernos municipales. El método que se siguió fue relativamente sencillo: a) primero se consultaron las fuentes oficiales que recopilan la legislación federal en vigor;<sup>36</sup> b) después, se utilizaron las versiones digitalizadas de los contenidos de esas leyes, para aplicar distintos buscadores que no sólo facilitarían sino que ofrecerían mayores márgenes de certeza a la búsqueda de los artículos específicos en los que se mencionan a los municipios, a los gobiernos municipales, a los ayuntamientos o a los integrantes de estos cuerpos colegiados; c) una vez hecha la selección de los artículos que involucran a cualquiera de las figuras señaladas, se clasificaron conforme a las definiciones básicas que recoge el marco teórico diseñado para esta investigación; d) finalmente, se realizaron nuevas lecturas para asegurar que esa selección efectivamente reproduce el abanico completo de las distintas visiones que cada norma contiene sobre el papel que deben desempeñar los gobiernos municipales.

Los resultados son relevantes para esta investigación, por varias razones:

Primero.- Encontramos 126 normas emitidas por el Poder Legislativo federal (incluyendo la Constitución Política) que señalan al gobierno municipal como uno de los agentes obligados al cumplimiento de la norma. Como puede apreciarse en el primer anexo, se trata de leyes de todo tipo, que abarcan

<sup>35</sup> Entre los indicadores que el gobierno federal propone para evaluar el desempeño de los gobiernos municipales del país se dice, para el área de “desarrollo económico sostenible”, que éstos deben ser promotores de las vocaciones productivas locales; responsables del abasto de productos básicos; promotores del turismo, del sector agropecuario, de la industria, del comercio y de los servicios e innovador de alternativas económicas. Cfr. “¿Cómo lo vamos a lograr? Estrategias y proyectos del Auténtico Federalismo”, en Secretaría de Gobernación, *Programa Especial para un Auténtico Federalismo 2002-2006*.

<sup>36</sup> Las fuentes empleadas fueron: *Leyes Federales Vigentes. Últimas reformas publicadas al mes de octubre de 2004*. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. <http://www.diputados.gob.mx/leyinfo/>. También se consultó la *Guía básica para el fortalecimiento jurídico municipal*, elaborada por Teresita Rendón y publicada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), y la *Guía Básica del Marco Jurídico Municipal*. (INAFED-Cámara de Diputados), 2003.

prácticamente todo el universo de políticas contemplado en el marco constitucional del país. Este solo dato bastaría para probar que los gobiernos municipales están jurídicamente obligados a desempeñarse como agentes complementarios en el cumplimiento de esa legislación federal y, en consecuencia, a rebasar con creces el ámbito acotado de atribuciones que se recoge en el Artículo 115 constitucional. Más allá de los debates jurídicos acerca del ámbito propio de gobierno al que pertenecen los municipios, la vigencia de esas 126 normas muestra la complejidad de gestión a la que tendrían que enfrentarse los gobiernos municipales si se dieran a la tarea de dar cumplimiento puntual de cada una de las disposiciones contenidas en ellas.

Segundo.- Porque en un análisis más detallado de los contenidos de esa legislación puede apreciarse, como se muestra en el cuadro 1, que existen 844 artículos en los que se menciona expresamente a los gobiernos municipales. Cada uno de esos artículos, conforme al principio de legalidad, reproduce a su vez mandatos de obligado cumplimiento; esto significa que, para darle plena validez al estado de derecho en México y eficacia al marco normativo en el que se desenvuelve la administración pública del país, los gobiernos municipales tendrían, por lo menos, que conocer el marco jurídico que les obliga y disponer de los medios para hacer posible que cada uno de esos artículos tuviera eficacia en la práctica. Dicho en términos teóricos: ese universo representa las restricciones institucionales que enfrentan los gobiernos municipales, como órganos de la federación. Y también, en consecuencia, los límites reales que afronta el cumplimiento de las leyes, cuando los gobiernos municipales no están preparados para aplicar cada uno de esos artículos.

**C U A D R O 1**

EXPRESIÓN NORMATIVA	ARTÍCULOS
ATRIBUCIONES DIRECTAS	146
ATRIBUCIONES INDIRECTAS	62
OBLIGACIONES DIRECTAS	109
OBLIGACIONES INDIRECTAS	68
PROHIBICIONES	12
CONVENIOS	148
OTROS	299
TOTAL	844

Tercero.- Porque aun después de cribar el universo completo de los artículos señalados en el punto anterior, a través de una clasificación que distingue distintas responsabilidades vinculadas con el cumplimiento de la norma jurídica (como se muestra también en cuadro 1), se encontró que a los gobiernos municipales se les otorgan 208 atribuciones –146 directas y 62 indirectas–, y 177 obligaciones –109 directas y 68 indirectas–. Esto significa que, incluso después de una revisión que dejaría fuera las prohibiciones, los

convenios y todas las demás disposiciones que no necesariamente afectan la dinámica interna del gobierno municipal, quedan todavía 385 disposiciones que obligan a modificar la gestión pública de esos gobiernos. Y, al mismo tiempo, puede decirse que la condición de principio para que al menos 49 leyes emitidas por el Congreso de la Unión (véase cuadro 2) se cumplan a cabalidad es que los gobiernos municipales estén preparados para cumplir con las atribuciones directas que esas leyes les otorgan.

C U A D R O 2

EXPRESIÓN NORMATIVA	LEYES
ATRIBUCIONES DIRECTAS	49
ATRIBUCIONES INDIRECTAS	43
OBLIGACIONES DIRECTAS	44
OBLIGACIONES INDIRECTAS	37
PROHIBICIONES	12
CONVENIOS	56
OTROS	87
TOTAL	328

Cuarto.- Porque 56 leyes del universo total revisado, por otra parte, le permiten al municipio celebrar convenios con los estados y la federación para formar parte de la red de implementación de muy diversas políticas públicas. Esa posibilidad jurídica de convenir acciones puntuales está contemplada en 148 artículos, cada uno de los cuales supone que los gobiernos municipales efectivamente están en condiciones de suscribirlos para agregar tareas y responsabilidades a su propio ámbito de gestión pública. En este caso, no se trata de atribuciones ni de obligaciones taxativas, como las señaladas en el punto anterior, sino de un abanico de oportunidades para ampliar los ámbitos de la gestión local, contemplado en las leyes de alcance federal. Y si bien su condición jurídica parte del supuesto de que los ayuntamientos pueden optar por la firma de esos convenios, lo cierto es que esa alternativa también exige de los gobiernos municipales la capacidad de cumplir con las obligaciones pactadas.

Quinto.- Porque ese universo de normas jurídicas debe traducirse a su vez, para poder llevarse a la práctica, en una serie mucho más amplia de procedimientos decisorios o rutinarios a cargo de los gobiernos municipales que perfilan un panorama administrativo de muy difícil —si no imposible— cumplimiento. Si, como se verá más adelante, el cumplimiento de una sola de esas leyes supone ya de suyo un considerable esfuerzo de adaptación de la gestión pública municipal a los mandatos establecidos en la ley, es evidente que el universo completo supone un desafío mucho mayor. Y ese dato es relevante, en tanto que cada una de esas leyes exige de los gobiernos municipales que participan en su cumplimiento una atención organizacional

específica, que no sólo reclama recursos y tiempo, sino que demanda además una forma puntual de llevarlas a cabo. En otras palabras: si cada uno de los ordenamientos, para realizarse en la práctica, se desarrollara en cinco procedimientos puntuales, el gobierno municipal tendría que asegurar 1 mil 040 solamente para cumplir con las atribuciones que esas leyes le conceden; 885 para atender las obligaciones impuestas por el legislativo federal; y 740 para cumplir con los convenios suscritos por ley. Aun tomando en cuenta que el multiplicador empleado es sumamente conservador, el resultado suma 2 mil 665 procedimientos que, como mínimo, tendrían que realizarse en los gobiernos de menores recursos del país para estar en condiciones de atender lo que ordenan las leyes federales.

El resultado de este primer nivel de análisis permite establecer la hipótesis de que los gobiernos municipales no están en condiciones de cumplir a cabalidad con ese abigarrado y complejo marco normativo fijado por la federación. Y que, por consiguiente, deben actuar a través de un proceso de selección de alternativas, que combina los incentivos que reciben por el cumplimiento de determinadas normas en detrimento de otras, así como sus propias capacidades para atenderlas. Si resulta imposible cumplir con toda la normatividad federal, los municipios deben actuar fijando su atención organizacional a partir de los recursos con los que cuentan y con la posibilidad práctica de incrementarlos.

Esta primera conclusión del estudio realizado es relevante, en suma, no sólo porque muestra las dificultades que le plantea a la gestión local la visión parcial y aun fragmentada que se refleja en la legislación federal, sino porque permite comprender que una de las preguntas claves para conocer la importancia de una ley federal en relación con las demás reside no tanto en su cumplimiento completo, cuanto en la atención organizacional que los gobiernos municipales decidan dedicarle. El estudio de las rutinas organizacionales puede servir, sin embargo, para subrayar que es necesario reconocer que los números señalados hasta este nivel de análisis indican con nitidez la dificultad marginal de gestión que les plantea a los gobiernos municipales cada una de las normas que se agregan a su ámbito propio de actuación. Y señala también la conveniencia de estudiar, con mayor detalle y otros instrumentos de análisis, hasta qué punto se están cumpliendo los procedimientos de una ley, en particular, dentro del universo mucho más complejo de gestión pública local.