

Código de Registro de su ponencia 9849963

Título: La implementación de políticas públicas; un campo de estudio con vocación burocrático-administrativo y política

Autor 1. Leonel Flores Vega.

**Profesor – Investigador del Departamento de Administración
Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco
México**

Autor 2. Benito León Corona

**Profesor – Investigador del Departamento de Administración
Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco
México**

La implementación de políticas públicas; un campo de estudio con vocación burocrático y política

*Leonel Flores Vega¹
Benito León Corona²*

Introducción

La comprensión del desempeño de las políticas públicas implica estudiar y entender el funcionamiento de la “caja negra” de las instituciones. A raíz del surgimiento del análisis de políticas la acción pública fue definida como una serie de etapas en las que se incorporan problemas a la agenda de gobierno, definen problemas, se formulan cursos de acción a cargo de alguna institución del gobierno, se implementan y evalúan.

Los actos y efectos producidos que se desprenden de la implementación muestran el cambio en el statu quo del problema que se pretende resolver, por lo que es necesario estudiar y entender lo que ocurre al interior de las instituciones. Se trata de conocer las razones y motivaciones asumidas y expuestas en y por las organizaciones para así comprender las razones y motivaciones del nivel de incidencia en la realidad. De esta manera, el estudio de las organizaciones para la comprensión de fracaso o el éxito, más aún, de los efectos de las políticas públicas es un campo imprescindible y poco atendido desde los estudios organizacionales, a tal grado que se conoce como el “eslabón perdido”.

En este sentido, Richard Elmore (1992, pág. 220) señala que “el proceso de implementación es, necesariamente, un proceso de creación de consenso y de adaptación entre quienes elaboran las políticas y los responsables de la implementación”. Así es fundamental entender que, en el proceso de implementación, la toma de decisiones para ensamblar cada uno de los

¹ Profesor investigador del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: lfv@azc.uam.mx

² Profesor investigador del Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Correo electrónico: belecor@msn.com

engranes de la política, los actores, las decisiones y sus posicionamientos políticos determinan el éxito o fracaso de las políticas (Bardach, 1977).

Bajo estas condiciones es de suma importancia y necesario ampliar los estudios analíticos en torno al papel que tienen las organizaciones, los factores administrativos y burocráticos en la implementación de políticas. Cada una debe estudiarse y analizarse, no sólo conocimiento de las estructuras y formas normativas de operar de las organizaciones (Sabatier & Mazmanian, 1992), sino también se trata de ampliar el frente de análisis para identificar las diferentes condiciones y problemas presentes en esta etapa de las políticas. Para ello es indispensable superar los estudios “revisiónistas” y profundizar el estudio de casos de estudio de programas y políticas específicas, de lo contrario, no tendríamos una perspectiva real de los procesos de implementación.

El objetivo del presente trabajo es analizar el papel que juegan el fenómeno organizacional, burocrático y administrativo en la etapa de implementación de un programa de gobierno mexicano, con el caso del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) con la finalidad de explicar y comprender el éxito o fracaso de la acción de gobierno en la atención de los problemas públicos.

El campo de estudio de la implementación

La incorporación de asuntos o temas que se juzgan como problemáticas en alguna instancia del gobierno constituye la agenda pública, dando pie a una definición o construcción social del problema, sea para adoptarla como un tema relevante o para hacer caso omiso de su existencia. En caso de tener interés, formula una serie de actividades o decisiones encaminadas a modificar la situación con auxilio de las instituciones gubernamentales que se definan con herramientas, funciones y tareas . En un paso posterior, se implementan una serie de tareas y actividades con la finalidad de atender al problema público definido previamente, estas acciones guardan ambigüedad e incertidumbre, pues no hay manera de garantizar que se cumpla el objetivo. Los efectos no deseados se conocen hasta que se pone en marcha, la oportunidad de orientarlos al logro de los objetivos no se conocerá, sino hasta su aparición en la escena.

La orientación tomada en la administración pública a finales del siglo XIX con Woodrow Wilson (1980) definió un campo de estudio para la acción gubernamental con dos polos analíticos: la política y la administración. Esto evidente marcó el rumbo de los estudios sobre la administración pública y sobre las políticas públicas durante prácticamente todo el siglo XX. De esta manera, se impregnó en el campo de las políticas públicas el estudio de la administración como forma de explicar lo que ocurre en la “caja negra” y la política como un medio de reflexión, discusión y negociación del modo de llevar a cabo las acciones de gobierno.

Los principales referentes de las políticas como Martha Derthick (1972), Pressman y Wildavsky (1998), Eugen Bardach (1977), Theodor Lowi (1972), Luis Aguilar (1993), Wayne Parsons (2007) entre otros han señalado el poco estudio de la implementación. No obstante, son muy escasos los estudios que se elaboran para comprender la etapa de implementación como objeto de estudio, basta con dar una revisión a los estudios publicados en revistas a fines a las políticas públicas en los últimos 20 años para darnos cuenta de que hay un revisionismo sistemático de los autores que desde la década de los setenta se preocuparon por esta etapa señalando una serie de interpretaciones e inconsistencias sobre lo ocurrido en diversas acciones de gobierno.

En dichos trabajos se puede observar especial interés en políticas, programas y acciones de gobierno específicas desde donde obtienen interpretaciones, modelos, teorías de dónde se desprenden las respuestas a preguntas como qué ocurrió con los programas, políticas o leyes, cómo ocurrieron, cómo se ejercieron las acciones de gobierno, quiénes participaron, de qué modo participaron, las personas autorizadas realizaron lo que les correspondía, etc. Hay un reconocimiento de la poca atención brindada, pero proponen una serie de estrategias y modos de estudiar y entender la implementación que contribuye de manera significativa al campo de estudio.

La preocupación por la implementación como una etapa desconocida, al menos hasta la década de los setenta, planteó una serie de críticas por destinar presupuesto y esfuerzos para resolver un problema con nulos resultados. Las apreciaciones y resultados de las investigaciones realizadas por los fundadores del campo de la implementación, tal como lo plantea Aguilar (1993) llevaron agua al molino de las posturas críticas de los modelos de

estados de bienestar. Las políticas implementadas por los gobiernos bienestaristas tenderían de acuerdo con las posturas pesimistas a dar mayor soporte a modelos con estrategias neoliberales, tal como se tuvo en la década de los ochenta en México.

La implementación como parte del ciclo de políticas ha tomado relevancia, ya que como señala Pressman y Wildavsky (1998, pág. 178) “lo aparentemente sencillo y directo es realmente complicado y retorcido”. Esto es un cuestionamiento al por qué las acciones de gobierno cuando cuentan con presupuesto, acuerdo de las partes, capital humano y recursos materiales las políticas no logran alcanzar los objetivos. Y más aún, por qué durante la formulación de la política no se identifican las distorsiones, efectos no deseados o dificultades para tomar decisiones antes y durante la puesta en marcha de los cursos de acción.

Está en la palestra del debate ambos modos de concebir la acción de gobierno, el bienestarismo versus neoliberalismo. El primero como lo apunta Meny y Thoening (1992) conformó un espacio propicio para el nacimiento y desarrollo de las políticas públicas como campo de conocimiento, de tal modo que la acción de gobierno se encaminó a atender una serie de asuntos que consideraba relevantes superar con una serie de medidas organizadas y articuladas desde el aparato estatal para mejorar el bienestar de las personas.

Las estrategias neoliberales, en sus distintas facetas, ignoraron a las personas bajo la premisa de la individualización del sujeto, con ello se precisaron las posturas que defendían los derechos individuales, sin la proveeduría de medios para el logro o alcance de dichos derechos³. Además, bajo la consigna de la incapacidad del sector estatal para controlar los déficits públicos y los múltiples problemas de las empresas estatales para obtener dividendos propusieron medidas de enajenación al sector privado. Con la enajenación de las empresas paraestatales, bajo la consigna de lo que apunta Bardach (1977, pág. 5) “...incluso cuando

³ En México por ejemplo durante varios sexenios se incorporaron derechos humanos que no pueden menoscabarse, sin embargo, no han existido acciones de gobierno encaminadas a cumplirse. Algunos ejemplos, son la composición pluricultural del país que se incorporó como reforma constitucional sin efectos directos sobre este reconocimiento, otras más sobre acceso a la cultura, derecho de protección de datos personales, entre otros.

sabemos lo que se debe hacer y podemos lograr que los líderes políticos acepten ordenarlo, el gobierno probablemente no esté preparado para hacer el trabajo”.

Consolidando con ello, en varios países de Latinoamérica grupos oligárquicos que adoptaron un papel de contrapeso fáctico, pero nunca legítimo ni legal a los gobiernos para definir en el menor de los casos la agenda de gobierno. En México por ejemplo se consolidaron diversos grupos empresariales con la privatización de las más de mil empresas paraestatales que se contabilizaron en 1983 con la Ley de Empresas Paraestatales. Entre los grupos con poder podemos señalar al Grupo México, Grupo Salinas, American Móvil, por señalar algunos. Adicionalmente otros tomaron fuerza como Claudio X. González empresario mexicano con amplia presencia y participación en las recientes elecciones de 2024 en México, apoyó a la candidata a la presidencia Xóchitl Gálvez. Hay una presencia del sector privado en la vida política de los países.

En la literatura se pueden encontrar algunas aproximaciones con finalidades teóricas para explicar cómo se ha implementado un programa, identificados como teorías de la implementación “de arriba hacia abajo”, “de abajo hacia arriba”, “mixta” “adaptativa” y “evolutiva”. Es un desafío permanente pensar que tenemos resuelto, con alguna de ellas o en su conjunto el análisis de la implementación.

En este sentido nuestra intención es profundizar por ahora, no en los modelos de análisis, sino en los factores que inciden de manera directa sobre el proceso de implementación. El estudio de la implementación de políticas evoca la dimensión burocrático-administrativo, organizacional y política, evadir el análisis de ellas, confirma el interés sistemático por esta etapa del ciclo, sin realizar trabajos que confirmen su importancia. Así ha sido mostrado por gran parte de la literatura sobre el tema, pues al menos desde Martha Derthick (1972), pasando por Pressman y Wildavsky (1998) o Eugene Bardach (1977) han partido de algunos casos de estudio para formular algunas hipótesis o modelos analíticos en la etapa de implementación.

Por lo anterior, nos centramos en los factores burocrático administrativo y la política, aunque evidentemente hay otras dimensiones que atenderemos en otros trabajos y que son transversales a los que ahora comentamos. Para el análisis del aspecto político y burocrático

administrativo retomamos el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos implementado en México a partir de 1993, tras una serie de reformas constitucionales y la propuesta de una nueva Ley Agraria constituyó la formación de una nueva política ejidal en el país. Este programa ha sido ya presentado en varios trabajos de uno de los autores (Flores Vega, 2012; 2019) que realizó el análisis y seguimiento a dicho programa en el municipio de Chapa de Mota, Estado de México, por lo que ahora simplemente lo sintetizamos para el análisis de las dos dimensiones propuestas.

Una semblanza del PROCEDE

El Programa, tiene como objetivo dar certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra a través de la entrega de certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integran los núcleos agrarios que así lo aprueben y soliciten” (SRA, PA, INEGI, RAN, 2003)⁴. La población objetivo está constituida por ejidos y comunidades y los sujetos agrarios: ejidatarios, comuneros, posesionarios y avecindados, que accedieron de manera libre y voluntaria al programa. La cobertura del programa es de 29 mil 951 ejidos y comunidades agrarias que agrupan a 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, así como a 4.6 millones de parcelas y 4.3 millones de solares urbanos (Olivera, 2005).

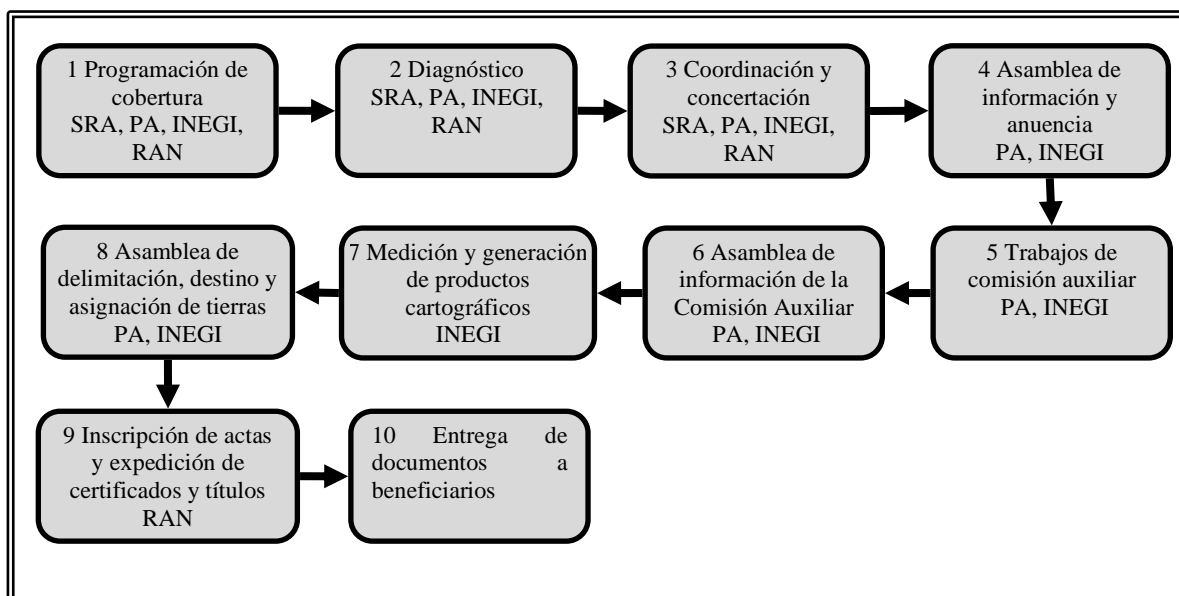
La Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional (2003), adecuándose a la forma de operar de los Programas públicos, recuperan su estructura y funcionamiento. La Procuraduría Agraria, en su carácter de institución al servicio de los campesinos, tiene la tarea de informar a los ejidatarios de los pasos a seguir para la obtención de sus certificados y títulos. En este sentido, debe orientarlos de manera detallada acerca de las actividades a realizar en cada una de las etapas del programa. Debe también apoyar y asesorar en la preparación y desarrollo de las asambleas y brindar la información precisa a

⁴ El PROCEDE fue un Programa de apoyo a la iniciativa campesina, voluntario y gratuito, que atiende a solicitud de parte, bajo la premisa de estricto respeto a la voluntad de los núcleos agrarios y cuya operación se sustenta igualmente en la organización y participación activa de los ejidatarios y comuneros, que se logra a través de sus asambleas, en las que con la presencia de un fedatario público y con pego al marco jurídico-técnico establecido, deciden libremente la delimitación, destino y asignación de sus tierras.

fin de que puedan decidir sobre el destino de sus tierras, y vigila que cada una de las actividades se realice dentro de un marco de legalidad.

El Registro Agrario Nacional, antes Dirección General de la Secretaría de la Reforma Agraria, se convierte a partir de las reformas al marco jurídico del campo en un órgano administrativo desconcentrado de la misma. Dentro del PROCEDE, al RAN le compete la expedición, registro y control de los certificados de derechos parcelarios y de derechos comunes, así como de los títulos de los solares urbanos (**Ver Gráfico 1**). Debe prestar también asistencia técnica para medir los ejidos, tal como lo señala el artículo 56 de la Ley Agraria.

Gráfico 1.
Funcionamiento de la certificación de la Propiedad social en México



Fuente: Elaboración propia con base en la Ley Agraria y en el Programa

Las mediciones en los ejidos le corresponden al INEGI, de acuerdo con un convenio económico celebrado con el RAN. El INEGI --que actúa como brazo técnico operativo del PROCEDE-- es una institución que cuenta con amplia experiencia en trabajos cartográficos y mantiene presencia en toda la República⁵. Para llevar a cabo las mediciones de los núcleos

⁵ Las condiciones de su funcionamiento se establecen en: Las Normas Técnicas para la Delimitación de las Tierras al Interior del Ejido, emitidas por el RAN. 56 manuales técnicos para las Operaciones de Campo. 56 manuales técnicos de Cartografía y Automatización. Acuerdos del Comité de Normatividad Técnica y

agrarios, el Registro elaboró las normas técnicas; éstas fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 25 de septiembre de 1992. Asimismo, dichas normas definen la exactitud y calidad de los productos obtenidos en el desarrollo de la medición (**Ver Gráfico 9**).

Por otra parte, se debe contar con la participación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Secretaría de Desarrollo Social y la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural para obtener la documentación de los núcleos agrarios, la normatividad en materia de aguas, bosques y selvas, y para el fraccionamiento y deslinde de la zona urbana, respectivamente⁶. De julio a septiembre de 1992 se realizaron las primeras pruebas en campo por parte de la Procuraduría Agraria y el INEGI. A mediados de 1993, las tres instituciones directamente responsables del Programa lograron superar las dificultades iniciales y los procedimientos quedaron afinados.

En una primera convocatoria debe instalarse con la asistencia de las tres cuartas partes del total de los ejidatarios. La asamblea se reconvoa con 30 días de anticipación. Las resoluciones se toman con las dos terceras partes de los ejidatarios que asisten y con un representante de la Procuraduría Agraria y un fedatario público. A la Asamblea le corresponde delimitar las áreas de uso común, de asentamiento urbano y parcelada, y tomar la decisión de certificar la posesión de la tierra de la manera que más le convenga, cumpliendo todas las formalidades y requisitos que la ley establece. La respuesta institucional de las instituciones urbanas a las reformas constitucionales de 1992 y al PROCEDE sólo comenzará al inició el sexenio 1995-2000 que volvió a integrarse un programa de reservas territoriales con cobertura nacional como parte de un programa de incorporación de suelo al desarrollo urbano (Olivera, 2005).

El Procedimiento General Operativo del PROCEDE, básicamente está estructurado en 10 etapas; 3 de ellas previas a la presencia de las instituciones en los núcleos ejidales, 5 etapas que se desarrollan al interior de los ejidos y las 2 últimas que corresponden a la

Cartografía Catastral, el cual está conformado por especialistas en la materia de la PA, el RAN y el INEGI. Acuerdos del Comité Operativo Nacional del PROCEDE, integrado por representantes de las tres instituciones involucradas (INEGI, 2007).

⁶ Los Gobiernos de los Estados y los Ayuntamientos participan en las tareas de coordinación y promoción, apoyando las actividades de regularización al favorecer las condiciones para la operación del Programa. Debe destacarse la importancia que para el PROCEDE tienen los Fedatarios Públicos, cuya intervención es imprescindible para las actividades de certificación y titulación, según lo prevé la Ley.

formalización de los actos y acuerdos de la Asamblea y la certificación, inscripción y certificación de tales actos y finalmente, la entrega de certificados y títulos a los sujetos de derecho. En la siguiente sección se presentan de manera conceptual los elementos de las dos dimensiones señaladas y lo ocurrido en el caso del municipio de Chapa de Mota México, con los principales hallazgos en la política de ordenamiento de la tierra ejidal.

El papel de las burocracias en la implementación

La idea de una política en acción se ha observado como parte de la incorporación de la agenda de gobierno al espacio público, desde donde con apoyo de una serie de actores como la legislatura o el gobierno identifican un problema. Posteriormente se toman las decisiones sobre las estrategias para atender dicho problema y determinan cómo estructurar las actividades de las burocracias para resolverlo. Las burocracias son parte de la “caja negra” que explica lo acontecido en el proceso de implementación de las políticas, compuesta evidentemente por diversas aristas que están en el plano burocrático y que se plantea en diversas condiciones en las políticas, además recuperado de diferente manera por los autores que se han preocupado del tema.

Pressman y Wildavsky (1998), por ejemplo, retoma la importancia de la **coordinación entre autoridades** como parte fundamental para el logro de los objetivos de la política, entendiendo que cada uno de los procesos desplegados puede requerir la organización o conjunción de más de una instancia. Estos autores reconocen que es problemático buscar la coordinación de diversas instancias, ya sea con los órdenes estatal o municipal, pues cada uno de ellos cuenta con capacidades y funciones para organizar a los beneficiarios o para asignar tareas a sus funcionarios sobre políticas del nivel federal.

En mis palabras, a mayor sea el número de instancias que participan, mayor es la complejidad y las dificultades para operar la política. De manera negativa, por ejemplo, se sumaron a ciudadanos para evaluar propuestas, pero realizar una evaluación para ellos estuvo más allá de sus capacidades. Esta se puede percibir de manera positiva, sobre todo cuando al tiempo que se aprobaban los proyectos de préstamos y concesiones, el alcalde realizó paralelamente,

una serie de actividades para complementar al programa. El alcalde patrocinó una feria de empleo, estableció una comisión encargada de la mano de obra.

En este mismo sentido, Martha Derthick (1972) señala a partir de su caso de estudio, como parte de las conclusiones que el “El fracaso se debió principalmente a la limitada capacidad del gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales y de su tendencia a concebir metas en términos ideales. Ambas discapacidades están asociadas con su lugar como gobierno central que ocupa el sistema federal en Estados Unidos (Derthick, 1972, pág. 38). Los órdenes de gobierno tienen sus propias tareas, desviar alguna actividad, puede implicar dejar de cumplir con sus tareas o actividades para incidir positivamente en la acción del gobierno de otro orden.

Adicionalmente, el desconocimiento de la forma en que funcionan las administraciones locales aventura objetivos de los programas, pero se olvida que gran parte de las actividades estaría relacionada con la actividad de las instancias locales. Según Derthick los formuladores del programa (a nivel federal) no previeron su incapacidad para influir en la política local. Son espacios donde la federación no puede controlar a las instancias locales, no sólo porque no tienen información de cómo funcionan dichos espacios, sino porque son muy limitadas sus atribuciones para influir, los recursos con los que cuentan y la capacidad para manipular la actuación de las instancias locales (Derthick, 1972, págs. 85-90).

En los **elementos técnicos**, se plantea una serie de cuestiones que no están relacionadas con el diseño o formulación de los objetivos del programa, sino con asuntos técnicos según Pressman y Wildavsky (1998). Esto puede observarse con el caso del programa al ser cuestionado el método de ocupación de una terminal, ya que el material utilizado era construido con desechos objetables, otro ejemplo, fue la disputa entre la Administration of Development Economics (ADE) y el puerto para el reembolso de los gastos técnicos internos y el método de desembolso de los fondos federales. Estos asuntos en general pudieron ser resueltos, aunque pueden existir temas técnicos que pueden limitar y hasta impedir que el programa se pueda llevar a cabo, no fue el caso de Oakland (Pressman & Wildavsky, 1998).

Otros elementos asociados al asunto técnico tienen que ver con la falta de previsión de las capacidades técnicas que tienen los ejecutores de la política. En algunos casos, la importancia

de que las personas cuenten con preparación o conocimiento técnico para cumplir con los objetivos. El caso de PROCEDE es una muestra de ello, pues el ordenamiento del territorio previó la delimitación de planos internos y con destinos muy específicos de la tierra, pero las personas desconocían las implicaciones de elegir, por ejemplo, tierras parceladas o asentamientos humanos. Por tal motivo, se eligieron tierras parceladas, cuando en la práctica las personas ya tenían instaladas en sus tierras viviendas, servicios públicos, infraestructura.

Los **trámites burocráticos** se relacionan con los pasos que deben seguirse para realizar las actividades contempladas en las políticas o programas. Hay una serie de antecedentes en la literatura que demuestran la importancia de definir procesos y trámites a realizar. Pressman y Wildavsky (1998) señalan que, en el programa impulsado por la ADE, la fuerza de un actor Eugene Foley permitió “la desviación de los canales burocráticos normales”, esto se tradujo en la aceleración de trámites de registros, gestión, revisión y análisis de los proyectos que se apoyarían en Oakland. Este tipo de prácticas puede generar resentimientos institucionales, pues cuando se dan cuenta de que algún programa, como el estudiado en el texto analizado, le permiten mediante lisonjas o persuasión evitar ciertos trámites o procesos administrativos, es un claro ejemplo, de la fuerza, legitimidad y prioridad, pero eso puede generar antipatía institucional de quienes implementan otros programas.

En este sentido, Eugen Bardach (1977).señala respecto de los trámites o procesos burocráticos como parte de uno de sus juegos (**Los dilemas de la administración**) que se dan ante el proceso de ensamblaje en una institución o agencia administrativa, que por varias razones se logra parcialmente o no se logra su realización. La resistencia a los esfuerzos explícitos, y generalmente institucionalizados están dentro del comportamiento administrativo. El **tokenismo** está relacionado con que los implementadores están aparentando una contribución fuerte e intensa con el programa en ejecución de manera pública, entre tanto, de manera privada u oculta el apoyo y respaldo es mínimo, en algunos casos se llega al rechazo del programa.

Por otro lado, el mismo Bardach (1977) alude a la **resistencia masiva** como una obstrucción del programa en la implementación, producto de una coordinación autoconsciente o de numerosas negligencias no coordinadas e independientes, que a menudo puede causar el sistema de control colapsara por completo, ya que no hay forma de castigar ante omisiones

generalizadas. La **entropía social** indica la existencia de fuerzas sociales impersonales que se van socavando o eliminándose, tal como la incompetencia de las personas, la variabilidad de los sistemas de control o la existencia de discrecionalidad en las decisiones y la ausencia de coordinación. El **juego de gestión** señala que diseñar mejores herramientas y procedimientos de gestión y dando más poder a las instituciones especializadas en gestión es una noción equivocada, ya que es una tendencia centralizadora vista con ambivalencia tanto por los políticos liberales como por los conservadores (Bardach, 1977).

El tercer elemento del PROCEDE, (3) **comunicación entre organizaciones**, estuvo bajo la coordinación de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y cuya característica esencial radica en la incorporación voluntaria de los núcleos ejidales al proceso de certificación de sus parcelas ejidales (Escalante, 2001). La comunicación entre organizaciones se puede sintetizar en la Figura 2, pues en ella se presenta el flujo de procesos previsto en la política de certificación con la finalidad de cada una de las instituciones aportara, en función de sus atribuciones y capacidades.

El Procedimiento General Operativo del PROCEDE, básicamente está estructurado en 10 etapas; 3 de ellas previas a la presencia de las instituciones en los núcleos ejidales, donde la programación de la cobertura, el diagnóstico, la coordinación y concertación fue definida por las instituciones que intervinieron en dichas fases, mismas que tuvieron una representación nacional y no fue considerado el contexto particular de Chapa de Mota. El resto de las etapas si tiene una relación amplia con lo ocurrido en el caso de estudio.

La **etapa 4**, no se dio como lo previó el programa, las instituciones aún no informaban al ejido de San Felipe Coamango, fue un asunto circunstancial el motivo por que llegó la información. Algunas entrevistas realizadas nos permitieron ubicar que la recepción del PROCEDE se debió a que el Comisariado en funciones en 1993 acudió a las oficinas del RAN a realizar trámites, ahí se enteró del programa. Él comunicó a algunos de los ejidatarios las características de la certificación y señalaron que les beneficiaría porque cada quién tendría un documento que les amparara sus parcelas. Ante la aceptación de algunos ejidatarios y la viabilidad de implementar la política de certificación en el ejido, el

Comisariado ejidal decidió convocar a una Asamblea, el 24 de febrero de 1994, para informar a los “ejidatarios de base”⁷ y tomar la decisión de certificar o no con el PROCEDE al ejido.

Una vez aprobada se acudió al RAN, solicitando se pusiera en marcha el PROCEDE, pues los ejidatarios legalmente reconocidos de la Asamblea ejidal y máxima autoridad del ejido había acordado la certificación, considerando que era un paso más para la posesión. El RAN autorizó la certificación del ejido de San Felipe Coamango y envió a ingenieros para realizar los trabajos de preparación para la delimitación y asignación de las parcelas (Entr_Castro Victoria, 2015; Entr_Gómez Martínez, 2015).

En la **etapa 5**, los ingenieros enviados por el RAN se coordinaron con el INEGI, el RAN y la PA, quienes en una Asamblea explicaron a los ejidatarios el proceso de certificación. En la misma Asamblea se constituyó la Comisión Auxiliar⁸ conformada por 6 ejidatarios para llevar a cabo los trabajos, si bien el Comisariado Ejidal estaba al frente, se conformó un equipo de trabajo entre los ingenieros del INEGI, la Comisión Auxiliar, el Consejo de Vigilancia y el Comisariado ejidal (Entr_Castro Victoria, 2015; Entr_Gómez Martínez, 2015).

La Comisión Auxiliar realizó una delimitación de las parcelas previa e informal entre los ejidatarios para que se establecieran los límites y fuera más ágil el proceso cuando midieran las tierras los ingenieros del INEGI. La Comisión Auxiliar realizó un recorrido por todo el polígono del ejido para establecer los límites, se inició con los colindantes de otros ejidos o comunidades. En dicho recorrido se hizo una lista de colindantes, se preguntaba a los vecinos por la identidad de ejidatarios que trabajaban las tierras y se invitaba a los ejidatarios

⁷ Ejidatarios de base es la forma en la que se reconoce en el ejido de San Felipe Coamango el pleno derecho dentro del ejido, en tanto a los posesionarios, después de certificarse se les conoce como “ejidatarios de nuevo ingreso”.

⁸ Las funciones de la Comisión Auxiliar eran coadyuvar en: I. Recibir, ordenar y clasificar la documentación para integrar los expedientes de ejidatarios con certificados, ejidatarios sin certificados, posesionarios y terceros; II. Recibir, ordenar y clasificar la documentación sobre los posibles conflictos de derechos individuales, de límites ejidales o interparcelarios que hubiere; III. Elaborar con el Registro la calendarización de los trabajos de delimitación de las tierras; IV. Levantar el acta de deslinde correspondiente y recabar la conformidad de los colindantes, y V. Realizar las demás actividades que le encomiende la Asamblea, que estén relacionadas con las mencionadas acciones de delimitación (RLA MCDETS, Art. 26)

colindantes para hacer el deslinde (Entr_Rosendo, 2015). En palabras del Secretario de la Comisión Auxiliar:

“Nosotros lo que teníamos que hacer era juntar a los de las parcelas y ponerlos de acuerdo para ver en donde llegaban sus parcelas y si había un lindero o no tenían, en ese caso tenía que definirse con el acuerdo de todas las partes, sean ejidatarios u otros pueblos donde pensamos que tendríamos muchos problemas, pero al final no hubo tantos...” (Entr_Rosendo, 2015).

Los trabajos se iniciaron con la definición de los límites con otros pueblos. El primero fue el pueblo de San Juan Tuxtepec, después con San Gabriel, luego con Dongú, después con las Manzanas, del municipio de Jilotepec, y después con Dexcaní, del mismo municipio y finalmente con Santa Elena (Entr_Gómez Martínez, 2015). Una vez establecidos los límites con otros pueblos, se procedió la delimitación interna. No hay evidencia de información presentada, ni a nivel documental, ni por entrevistas de los criterios que se consideraron para la toma de decisiones en el proceso de medición previa a la formalización por parte del INEGI.

Política

La política es relevante por su vínculo con las posiciones ideológicas y hasta posiciones sobre el desarrollo nacional, no sólo de aspectos sociales, sino también económicas, los proyectos de nación donde se definen rumbos de la acción pública por medio de la planeación, la orientación de las políticas, los objetivos de programas de gobierno. Las propuestas de modificaciones constitucionales, nuevas leyes y papel de los actores se definen en espacios políticos, por lo que está directamente vinculado con el modo de toma de decisiones en el poder legislativo y el poder ejecutivo.

Eugene Bardach (1977) señaló que la resistencia a las presiones políticas durante la implementación debe preverse en el diseño de las leyes, políticas y programas, pues los embates de actores políticos y sociales serán insistentes, la flexibilidad y adaptabilidad son condiciones necesarias para asegurar la permanencia de las políticas. En este punto, la postura es más optimista a pesar de que el propio Bardach (1977) anuncia que su contribución no es optimista.

El **escenario político**, también está definido por el tipo de relaciones de los actores que intervienen y sus preferencias o afiliaciones políticas. Pressman & Wildavsky (1998) señalan en el caso del programa en Oakland que una de las razones de Foley para la elección de dicha ciudad fue que tenía un gobierno republicano, es decir, dado que era de una afiliación contraria, difícilmente en caso de algo saliera mal, habría algún tipo de denuncia con niveles superiores de gobierno. Los autores señalan de manera textual: “La debilidad de Oakland frente al gobierno federal se convirtió así en una ventaja para llamar la atención de Foley” (Pressman & Wildavsky, 1998, pág. 77). Es decir, hay cálculos políticos en caso, incluso de que se tengan resultados negativos, sin haber siquiera puesto en marcha la política pública en un espacio definido.

Siguiendo el caso de los mismos autores, a las anteriores condiciones, se sumó el cambio de alcalde, resultando John H. Reading, no obstante, lo que vaticinaba una dificultad se convirtió en un apoyo sistemático por ser un hombre de negocios, además, “aunque sentía una fuerte aversión a la política, pronto dio señales de ser un alcalde activista” (Pressman & Wildavsky, 1998, pág. 92). Este es un claro ejemplo de la importancia del apoyo político incluso de personas que pueden no tener contacto directo con el escenario político formal, sino más bien de actores privados o sociales.

Eugene Bardach (1977) explica que la fuerza de dicho grupo de reformas fue respaldada por **los recursos políticos** con que contaba Lanterman. El apoyo recibido provenía de múltiples instancias, desde los gobernadores, pasando por los miembros de los partidos políticos (republicanos y demócratas), los miembros del senado (Alan Short) y asambleístas (Robert Monagan), así como del Comité de Medios y Arbitrios. Esto fue llevado al punto de que las reformas en salud mental en diversos espacios legislativos no se podían hacer sin el beneplácito de él, de lo contrario, se encontraban frente a múltiples trabas en cualquiera de los niveles.

Contaba con el apoyo de diversas instancias que habían trabajado a nivel legislativo, como la de Arthur Bolton, quien elaboró el diseño de la LPS en la legislatura, Valerie Bradley elaboró el paquete legislativo de 1968. Los profesionales de la salud fueron también parte del capital político de Lanterman, tal como la Asociación de Salud Mental de California, el Departamento de Salud Mental de California. Aunado a lo anterior, viajó por diversos lugares

para defender de manera pública los diversos apartados y reformas a la LPS que desplegó la política de salud mental. En síntesis, se puede señalar que el apoyo político recibido por Lanterman fue pieza clave en la articulación de los cambios en materia de salud mental, esto se puede sintetizar como lo señala el propio Bardach “Cualquier legislador puede presentar proyectos de ley, pero no todos tienen los recursos para que sean aprobados y firmados por el gobernador. Lanterman tenía esos recursos.” (Bardach, 1977, pág. 13).

En el caso de PROCEDE se puede señalar que dicho programa se deriva de un movimiento político en México que fue vinculado con las medidas privatizadoras de gobierno con estrategias neoliberales, mismas que recibieron apoyo sistemático. A nivel constitucional se recibió apoyo por la mayoría en el Congreso del partido (PRI) ligado al Poder Ejecutivo, con lo que hubo apoyo incondicional. Esto mismo se pudo observar en la propuesta de nueva Ley Agraria de 1993. Siguiendo lo recuperado por Bardach (1977) hubo fuerza política para dar forma e impulsar la aceptación de los ejidatarios y comuneros para que se incorporaran al PROCEDE.

Parte del escenario político estuvieron ligados a una discusión sobre el tipo de estado que se pretendía impulsar en México, algunos optaban por las estrategias bienestarristas, pero otros se inclinaban más por las estrategias neoliberales. Pero este programa en particular por la apertura que se mostró, con la reforma al artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria de ese momento, más cercano a las estrategias neoliberales. De hecho, las condiciones políticas fueron conformadas como de economía mixta y se integraron como parte del desarrollo nacional, donde el estado reconoció la confluencia del sector público, privado y social a principios de la década de los ochenta. Este planteamiento permitió justificar la incorporación del sector privado, que inicialmente se identificó como una instancia activa con mejores habilidades para administrar organizaciones productivas. Así se incorporó rápidamente como sujetos viables para la compra de empresas paraestatales que fueron privatizándose bajo la justificación de adelgazar el aparato burocrático gubernamental.

Lo anterior se tradujo en otras reformas en la reforma al artículo 27 constitucional y una nueva Ley Agraria a principios de los noventa, donde se individualizó la asignación de derechos parcelarios y se generaron modalidades alternas de enajenación de derechos por la vía del dominio pleno. Si bien este mecanismo no ha significado la pulverización de la

propiedad social, es una instancia que permite incorporar al sector privado en la propiedad social de manera legal, con independencia de los procesos informales o irregulares de ocupación de la tierra, sobre todo ante presiones inmobiliarias.

Otra serie de condiciones contextuales se dieron al momento de poner en marcha la certificación. Surgió el tema ambiental, la distribución de los recursos naturales como el agua, el aprovechamiento de áreas naturales protegidas pues forman parte de los usos que se encuentran en tierras ejidales. Por ejemplo, el uso del agua en tierras comunales o en el subsuelo es un planteamiento que está en reflexión, pues ante la crisis hídrica, los ejidos y comunidades están ubicadas sobre estos recursos que son de carácter federal, pero en la práctica son ejidatarios y comuneros quienes tienen posesión de dichos recursos.

El ejemplo con la certificación es claro, hubo participación de instancias como SRA, RAN e INEGI, probablemente en el momento se agilizaba la certificación de los ejidos al evitar el reconocimiento de zonas de asentamientos humanos, reservas de crecimiento y la asignación de solares urbanos. Esto obedeció a que se contaba con representantes de dichas instituciones sin capacidad para persuadir a los ejidatarios de la necesidad de reconocer formalmente espacios que en la práctica ya se usaban para escuelas, clínicas de salud, parques, etc.

Obviar la posición del implementador nos aleja del logro de los objetivos de las políticas, Pressman y Wildavsky (1998) y Bardach (1977) lo reconocieron en sus respectivos trabajos. El desconocimiento, las posiciones de rechazo a la política, la capacidad de reacción frente a eventualidades no conocidas, la vigilancia por que los actores cumplan con sus atribuciones es indispensable para el buen desempeño de una política. De lo contrario, se alimentará como en la política de certificación, en las decisiones de ejidatarios y comunidades la irregularidad y la incertidumbre que se buscaba resolver con los objetivos de toda la reforma al marco jurídico agrario de 1992.

Reflexiones finales

Es indudable la importancia de la fase de implementación de políticas como un campo complejo y en alguna medida desordenado de la variada producción en la literatura, sin dar respuesta a “cómo es que las decisiones políticas se transforman en servicios públicos” (1993,

pág. 99) o en problemas públicos resueltos por la acción de gobierno. Los trabajos realizados especialmente en la década de los setenta por lo menos por Martha Derthick (1972), Douglas Bunker (1972) Pressman y Wildavsky (1973) o Eugene Bardach (1977) demuestran la trascendencia de la fase de implementación de políticas. La preocupación conjunta fue explicar y responder a preguntas que pueden sintetizarse en ¿Por qué una política diseñada de manera adecuada no logra los efectos previstos?

Cada uno utiliza su “caja de herramientas” para estudiar los programas, estos recursos fueron casos particulares, esto obedeció en parte a que la “ciencia de las políticas” concebidas por Harold Lasswell (1992) estaban recién gestándose como campo de conocimiento. Es un campo de conocimiento no atendido con suficiencia, a pesar de que su comprensión y estudio ayudaría a explicar la “caja negra” del gobierno. En dicho espacio analítico hay elementos transversales sobre la incidencia de la política, el tipo de participación de las burocracias, los comportamientos organizaciones, las capacidades administrativas de las instituciones, por señala algunas.

En este trabajo nos preocupamos por el papel que tiene la dimensión burocrática y política en el proceso de implementación de políticas a partir de una serie de planteamientos revisado en la literatura. A pesar de que identificamos algunas regularidades, hay ángulos que no se repiten, por ello, recurrimos al Programa de Certificación Ejidal y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE) en México para analizar su relevancia en el proceso de implementación.

En la vertiente burocrática la coordinación entre autoridades es una parte central para el logro de los objetivos, especialmente cuando se trata de diversos órdenes de gobierno, donde algunos pueden no tener capacidades o conocimiento sobre lo que debe ejecutarse. De igual manera el desconocimiento de cómo operan las instituciones locales, tanto las gubernamentales, como las organizaciones locales. En los ejidos se sumó el papel asambleas ejidales, ejidatarios, consejos de vigilancia por lo que la coordinación sobre los objetivos del programa y sus tareas y actividades fueron difíciles de sincronizar, sobre todo porque instancias como las asambleas ejidales y Consejos de Vigilancia tomaron papeles que en la práctica no estaban contemplados, pero que ejidatarios, posesionarios y avecindados legitimaron.

Los asuntos técnicos son imperativos para la puesta en marcha de un programa de gobierno, ya que se requiere de conocimientos y habilidades que aseguren los objetivos. En el caso mexicano de PROCEDE es evidente la ausencia de conocimientos técnicos, al menos desde los niveles municipal y de los ejidos. Los municipios no se involucraron en la certificación de derechos, pese a que el reconocimiento de asentamientos humanos en el territorio es una atribución directa del municipio. Por el lado de los ejidos, las asambleas y ejidatarios no tenían conocimientos técnicos sobre las implicaciones de delimitar o no zonas de asentamientos humanos.

Los trámites o procesos burocráticos que llevan la política son fundamentales porque su ejecución o no pueden incluir o excluir a personas sobre derechos. Este fue el caso del caso de estudio, donde la asamblea retiró derechos ejidales a personas sin ser esta un trámite que se puede realizar por parte de la asamblea, pues no es una tarea asignada a los sujetos agrarios o instancias del ejido. Esto constituye evidentemente parte de los dilemas de administración planteados por Eugene Bardach.

En la dimensión política se puede señalar que hay un proceso que reúne a actores, procesos institucionalizados para impulsar la política, pero también para acompañar y legitimar los procesos de implementación. De tal modo que los beneficiarios o sobre quienes incide la política aceptan y promueven la misma política con los demás. El respaldo en el PROCEDE se derivó de una mayoría política del partido en el poder, sino también de los mecanismos planteados por la propia política al señalar como uno de los objetivos el reconocimiento de derechos individuales como parte de acceso a la tenencia de la tierra, abriendo caminos para la privatización de la tenencia de la tierra en ejidos, históricamente comunales.

Los cálculos políticos se dieron de tal manera que vincularon la política a una renovación del modelo de desarrollo en donde el sector ejidal (sector social) participaría del desarrollo nacional aportando parte de sus tierras a la mejorar de condiciones económicas. Este discurso político se tradujo en el centro de la política al asignar certificados parcelarios y títulos de solares urbanos.

Otro aspecto relevante que tuvieron los autores fue identificar el papel de los implementadores, pues constituye una dimensión analítica para entender el posicionamiento

de las personas que intervinieron y de algún modo condujeron las decisiones de los actores, en nuestro caso de los ejidatarios que delimitaron las tierras ejidales. Con ello, podemos identificar decisiones que pudieron contravenir el objetivo de la política como el caso de la Comisión Auxiliar en el ejido estudiado.

Para impulsar la mejorar en el análisis de la implementación será necesario ampliar los análisis con otras dimensiones analíticas, mismas que hemos enunciado aquí como las organizacionales, esto debido a la centralidad que tiene identificar el rol que juega cada organización en los eslabones o procesos operativos de la política de certificación. Las capacidades administrativas, entre otros como espacios potenciales de análisis en el proceso de implementación que por ahora quedan en el tintero, pero que nos pueden dar luz de los desafíos que hay que superar para comprender y explicar de mejor manera por qué las políticas se diseñan y no logran los objetivos esperados a pesar de contar con un camino bien definido. Este es un campo que debe alimentarse de lo contrario, tendremos críticas sobre los vacíos analíticos, pero sin capacidad de aportar elementos para la consolidación de dicho campo de conocimiento en las políticas públicas

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Estudio introductorio. En *La implementación de las políticas* (págs. 15-91). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Baier, V., March, J. G., & Saetren, H. (1986). Implementation and ambiguity. *Scandinavian Journal of Management Studies, Volume 2, Issues 3-4*, 197-212.
- Bardach, E. (1977). *The Implementation Game: What Happens After a Bill Becomes a Law*. Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology.
- Buendía Vázquez, A. (1998). Estudio introductorio. En J. L. Pressman, & A. Wildavsky, *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland* (págs. 5-32). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y Fondo de Cultura Económica.
- Bunker, D. R. (1972). Policy Sciences Perspectives on Implementation Processes. *Policy Science, No. 3*, 71-80.
- Derthick, M. (1972). *New towns in-town: why a federal program failed*. Washington: The Urban Intitute.
- Elmore, R. (1992). Modelos organizacionales para el análisis de implementación de programas sociales. En L. F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas* (págs. 185-249). México: Miguel Ángel Porrúa.

- Entr_Castro Victoria, E. (15 de Noviembre de 2015). Urbanización en el Ejido de San Felipe Coamango, Comisariado del Ejido de San Felipe Comango (1993-1995). (L. Flores Vega, Entrevistador)
- Entr_Gómez Martínez, P. (26 de Septiembre de 2015). Urbanización en el ejido de San Felipe Coamango, Presidente del Comisariado Ejidal (2012-2015). (L. Flores Vega, Entrevistador)
- Entr_Rosendo, F. (12 de noviembre de 2015). Comisión Auxiliar en la certificación del ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México. (L. Flores Vega, Entrevistador)
- Escalante, R. (2001). *El mercado de tierras en México*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Flores Vega, L. (2012). *Políticas constitutivas y mesopolíticas de la propiedad en el periodo de la certificación y liberalismo social México (1982-2012)*. Un Programa de Investigación. Tesis de Maestría, México: UAM-Xochimilco.
- Flores Vega, L. (2019). *Los asentamientos humanos y la gestión de servicios públicos en ejidos ante los cambios en los derechos de propiedad (1992-2015): el caso del Ejido de San Felipe Coamango, Chapa de Mota, México*. México: Tesis Doctoral en El Colegio de México, A.C.
- Jones, C. (1972). *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Duxbury Press.
- Lasswell, H. (1992). La orientación de políticas. En L. Aguilar Villanueva, *El estudio de las políticas públicas T. 1* (págs. 79-105). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Lowi, T. J. (1972). Four Systems of Policy, Politics, and Choice. *Public Administration Review*, Vol. 32, No. 4., 298-310.
- Meny, Y., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas*. España: Ariel.
- Muller, P. (2002). *Las políticas públicas*. Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Olivera, G. L. (1 de agosto de 2005). *Scripta Nova. Barcelona194 (33)*, vol. IX núm. Recuperado el 16 de abril de 2011, de Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-33.htm>
- PA. (1995). PROCEDE. *Revista Estudios Agrarios No. 1*.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO-México.
- Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Whashington se frustran en Oakland*. México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. y Fondo de Cultura Económica.
- Rein, M., & Rabinovitz, F. F. (1992). La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción. En L. F. Aguilar Villanueva, *La implementación de la Políticas* (págs. 147-184). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Roth Deubel, A.-N. (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (1992). La implementación de la política pública: un marco de análisis. En L. F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas* (págs. 323-372). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Sharkansky, I. (1972). The Analysis of Public Policy: Recent Additions to an Ancient and Honorable Literature. *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 16, No. 2, 324-337.
- SRA, PA, INEGI, RAN. (2003). *Programa de Certificación de Derechos Ejidales*. México: SRA, PA, INEGI, RAN.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1993). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. En L. F. Aguilar Villanueva, *La implementación de políticas* (págs. 97-146). México: Miguel Ángel Porrúa.

- Weaver, R. K. (2017). Martha Derthick on Federalism and Policy Implementation. *The Journal of Federalism* Vol. 47 number 2, 188-200.
- Wilson, W. (1980). El estudio de la administración. *Revista de Administración Pública, Edición Conmemorativa*, 275-294.