

Empoderamiento económico y género

Un caso de implementación de política en el ámbito municipal

Carlos Moreno Jaimes*

¿Por qué ciertas intervenciones públicas fuertemente respaldadas por el ámbito político y razonablemente diseñadas en sus aspectos técnicos acaban por tener resultados exiguos, por desviarse mucho de sus objetivos iniciales o simplemente por ser olvidadas al final de un periodo de gobierno? En este artículo presento un estudio de caso sobre el proceso de implementación de una intervención municipal cuyo propósito esencial fue desarrollar un proyecto productivo para mujeres de bajos recursos en una comunidad del Estado de México. El programa cumplió exitosamente la agenda actividades que se propuso durante su fase inicial, pero enfrentó diversos obstáculos que ocasionaron que su alcance fuera considerablemente limitado, muchos de ellos de naturaleza política.

Palabras clave: implementación, políticas públicas, gobiernos municipales, México.

Economic Empowerment and Gender: A Case Study of Policy Implementation at the Municipal Level in Mexico

Why do certain public policies enjoying strong political support and a reasonable technical design end up producing meager results, notably depart from their original goals, or simply are forgotten at the end of a government term? This article is a case study of a policy whose main objective was developing a productive enterprise for low-income women living in a small community in Mexico. The program was quite successful in carrying out its agenda at the initial stage of the implementation process, but faced several obstacles that limited its effectiveness considerably, mainly due to political reasons.

Keywords: public policy implementation, local governance, Mexico.

* Carlos Moreno Jaimes es profesor-investigador adscrito al Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Periférico Sur Manuel Gómez Morín 8585, Tlaquepaque, Jalisco, México, 45604. Tel: +52 (33) 36 69 34 34, ext. 3751. Correo-e: cmoreno@iteso.mx. El autor agradece la colaboración de Xaviera Gutiérrez Ruiz, estudiante de la maestría en política y gestión pública del ITESO, para la realización de varias entrevistas y la búsqueda de información complementaria para la elaboración de este estudio de caso.

Artículo recibido el 17 de noviembre de 2013 y aceptado para su publicación el 1 de febrero de 2015.

INTRODUCCIÓN

Después de varias décadas de tener un papel de subordinación dentro del sistema político (Fagen y Touhy, 1972), los municipios de México se han convertido en actores de gran relevancia en el diseño e implementación de políticas públicas.¹ El ámbito de intervención de los municipios ha ido rebasando, de manera creciente, los límites originales establecidos en el artículo 115 de la Constitución nacional, especialmente en los municipios urbanos, agenda que se ha expandido de manera acelerada (Meza-Canales, 2013). En la actualidad, los gobiernos de las ciudades medianas y grandes del país no sólo cumplen con las funciones tradicionales de saneamiento, limpia, alumbrado, pavimentación y equipamiento de espacios públicos, sino que cada vez se involucran más en áreas tan complejas como es el combate a la pobreza, la seguridad ciudadana, la promoción del empleo, la cooperación internacional y la promoción de derechos sociales como la atención de la salud, la igualdad de género, la protección de grupos vulnerables como los niños, los ancianos, las mujeres trabajadoras jefas de familia y un largo etcétera.

Desafortunadamente, sabemos poco sobre los resultados concretos de esta amplia gama de iniciativas municipales debido, sobre todo, a la poca información que se genera durante su puesta en marcha. En particular, la fase de implementación ha sido desatendida en los estudios actuales sobre la política pública a nivel municipal. ¿Por qué ciertas intervenciones públicas, fuertemente respaldadas tanto por las altas autoridades gubernamentales como por amplios grupos sociales y que además gozan de un sustento financiero razonable, acaban por tener resultados exiguos, por desviarse de forma notable de sus objetivos iniciales o simplemente por ser olvidadas al final de un periodo de gobierno? Para responder a interrogran-

¹ La amplia literatura sobre gobiernos municipales mexicanos coincide en que la ampliación de la agenda de políticas públicas ha sido producto del aumento de la competencia electoral y la alternancia partidista (Beer, 2003; Grindle, 2007; Rodríguez y Ward, 1992), pero también de las políticas descentralizadoras impulsadas por el gobierno federal desde inicios de la década de 1980 (Moreno Jaimes, 2008).

tes como ésta es necesario insistir —como ya lo ha hecho la literatura especializada en políticas públicas— en que el éxito de un programa de intervención pública no sólo depende de su buen diseño inicial, sino fundamentalmente del correcto funcionamiento de un complejo engranaje de actores, intereses, reglas formales e informales, recursos, información, líneas de autoridad, distribución de responsabilidades, los cuales interactúan para materializar los grandes objetivos en acciones concretas con resultados de algún valor público. Sin embargo, lograr ese “correcto funcionamiento” es uno de los dilemas más inextricables del proceso de hechura de las políticas públicas, sobre todo por el altísimo grado de cooperación y coordinación que se requiere de cada uno de los eslabones de la red de implementación.

En este artículo presento un estudio de caso sobre el proceso de implementación de una intervención municipal muy específica, cuyo propósito esencial fue desarrollar un proyecto productivo para mujeres de bajos recursos en una comunidad del Estado de México. La intervención tuvo una duración muy acotada (cuatro meses), pues se trataba de un proyecto piloto que se pretendía replicar después en otras regiones del municipio. En términos generales, el programa cumplió exitosamente la agenda de actividades que se propuso durante su fase inicial. Sin embargo, enfrentó diversos obstáculos en el camino, algunos de los cuales pudieron sortearse hábilmente, pero hubo otros que ocasionaron que su alcance fuera considerablemente limitado, en particular la oposición de una de las instancias administrativas intermedias del propio gobierno municipal, que controlaba un componente esencial para su operación. La pregunta central que organiza la descripción y el análisis del caso se basa en una de las preocupaciones más reiteradas de la literatura sobre implementación de políticas públicas: ¿Por qué una iniciativa que contó con el respaldo de las más altas autoridades gubernamentales (municipales, en este caso), que recibió apoyo financiero federal para su arranque, que fue concebida y ejecutada por un equipo muy comprometido con su éxito y que contó con una estrategia relativamente clara de intervención, al final acabó teniendo resultados muy limitados? El caso busca ofrecer un referente empírico para contrastar algunas de las proposiciones

de la investigación teórica sobre implementación y estimular la discusión sobre las posibles vías para mejorar la hechura de políticas públicas en contextos como el de los gobiernos locales mexicanos.

UN BREVE MARCO CONCEPTUAL PARA EL ANÁLISIS DEL PROCESO DE IMPLEMENTACIÓN

La literatura teórica y empírica sobre el tema de implementación de políticas públicas ha intentado responder por qué los programas de acción gubernamental no son en general capaces de lograr los objetivos que se proponen. El trabajo pionero en el tema es, sin duda, el de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation*, originalmente publicado en Estados Unidos en 1973 (Pressman y Wildavsky, 1998). Estos autores parten de la premisa de que cualquier política pública es una hipótesis causal que liga ciertas condiciones iniciales y consecuencias futuras. Según ellos, una de las principales fuentes del fracaso de las políticas es que descansan sobre teorías causales de referencia que son improcedentes o simplemente falsas. En otras palabras, una política pública cuyo diseño mismo supone equivocadamente ciertas relaciones causa-efecto está condenadas al fracaso. Pero más allá de los errores que una política pueda tener en su fase de diseño, ésta de cualquier manera se enfrentará a un complejo proceso de ejecución que añadirá otras dificultades. Como señala Aguilar Villanueva, “en el proceso empírico de implementación de una política, las fases que conceptualmente pueden ser tal vez distinguidas con nitidez y progresividad tienden a sobreponerse y a ser reversibles, formando un ‘tejido sin costuras’” (Aguilar Villanueva, 1993, 47). La principal aportación del trabajo de Pressman y Wildavsky es enfatizar que la implementación de las políticas públicas se enfrenta a lo que ellos denominan “la complejidad de la acción conjunta”. Eso implica, por una parte, la existencia de una gran multiplicidad de participantes cuyos intereses y perspectivas son incompatibles con la política pública en cuestión, que no le conceden la misma importancia y urgencia que sus promotores, o simplemente que están acostumbrados a operar bajo marcos legales y procedimentales diferentes de los que la política pública

requiere. Pero la implementación supone también una multiplicidad de “puntos de decisión” (acuerdos de naturaleza colectiva necesarios para que la política pueda seguir adelante) y “claros de decisión” (decisiones individuales que pueden bloquear el proceso). Conforme aumentan estos puntos y claros, la probabilidad de éxito de una política se reduce drásticamente, sobre todo porque generan que las decisiones sufran retrasos considerables, lo cual lleva, muchas veces, a su fracaso.

Pese a la gran amplitud de contribuciones en el tema de implementación, no se ha llegado a establecer un consenso generalizado sobre los factores que mejor explican el éxito o fracaso de las políticas públicas.² Sin embargo, la literatura ha dado lugar a la conformación de dos perspectivas teóricas que son ya referencias obligadas para estudiarlo: el enfoque *top-down* (“de arriba hacia abajo”) y el enfoque *bottom-up* (“de abajo hacia arriba”). El primero considera que los actores más importantes del proceso de implementación son las autoridades encargadas del diseño de la política pública (Van Meter y Van Horn, 1993; Sabatier y Mazmanian, 1993). Por lo tanto, la preocupación central del enfoque “de arriba hacia abajo” consiste en entender qué factores pueden y deben ser controlados por las autoridades centrales para asegurar que la implementación consiga el éxito de la política. Por su parte, los autores proponentes del enfoque “de abajo hacia arriba” arguyen que toda política pública realmente se materializa a escala local, ya que los actores más influyentes en su hechura son los grupos destinatarios de la acción pública y los encargados de su operación cotidiana.

El enfoque “de arriba hacia abajo” define la implementación como “el cumplimiento de una decisión política básica. Ésta se plasma por lo general en un estatuto, aunque también puede presentarse en forma de órdenes ejecutivas determinantes o como decisiones de los tribunales” (Sabatier y

² Las teorías sobre implementación que se desarrollaron a partir de la publicación del texto de Pressman y Wildavsky han sido muy prolíficas en proponer variables para explicar los resultados tan divergentes de diversas políticas públicas. Sin embargo, son tantas las variables propuestas que se ha puesto en tela de juicio tanto el poder explicativo de dichas teorías como sus implicaciones para la práctica de la gestión pública. Una discusión amplia sobre este tema se ofrece en O’Toole (2004).

Mazmanian, 1993, 329). Al enfatizar el carácter oficial (gubernamental) de las políticas públicas, esta perspectiva teórica considera que las autoridades centrales son la pieza clave para que las decisiones cumplan con los efectos o resultados oficialmente buscados. En algún sentido, el enfoque “de arriba hacia abajo” supone que los operadores de las políticas —es decir, los servidores públicos encargados de ejecutar las acciones en el nivel más cercano a los destinatarios de los programas públicos— son los principales obstáculos para una buena implementación, ya que se les percibe como agentes cuyos intereses y objetivos particulares los hacen actuar de manera oportunista, contraviniendo con su comportamiento discrecional los objetivos estatutarios de las decisiones gubernamentales, tal como éstas fueron originalmente concebidas.³ El trabajo de Eugene Bardach, *The Implementation Game*, otro de los textos clásicos sobre el tema, recurre al concepto de “juego” para describir el repertorio de estrategias que los operadores aplican deliberadamente para incidir en el ensamblaje de las políticas, transformando de esa manera su orientación, alcance y eficacia (Bardach, 1977).

Para el enfoque “de arriba hacia abajo”, la implementación exitosa de un programa estriba en su apego a los objetivos estatutarios establecidos por las autoridades que lo diseñaron. Tales objetivos entrañan un valor normativo superior a cualquier otro, en virtud de que los encargados del diseño de las políticas públicas están investidos de una autoridad legítima proveniente del proceso democrático: ya sea porque fueron electos directamente para ocupar el cargo, o bien porque su designación provino de otras autoridades electas democráticamente (Matland, 1995).

Algunas de las recomendaciones más difundidas dentro del enfoque “de arriba hacia abajo” para mejorar el proceso de implementación son, por ejemplo, que los objetivos de las políticas públicas sean lo más claros y consistentes que sea posible; que el número de actores participantes en la cadena de implementación sea mínimo y que la responsabilidad de la im-

³ Esta visión está inspirada en el modelo agente-principal de la teoría económica de las organizaciones. Una brillante reflexión sobre las aplicaciones de ese modelo en la administración pública se encuentra en Przeworski (1999).

plementación recaiga en alguna agencia favorable o afín a los objetivos de la política pública.

Por su parte, el enfoque “de abajo hacia arriba” parte de la premisa de que la implementación puede entenderse mejor desde el punto de vista de los operadores de los programas y de la población receptora (Lipsky, 2010). El enfoque suele distinguir dos procesos diferentes: *a)* el de la macroimplementación, en el que las autoridades centrales diseñan las políticas y *b)* el de la microimplementación, donde las organizaciones locales reaccionan a dichos planes generales, pero desarrollando sus propios mecanismos de ejecución (Berman, 1993). El enfoque supone que la capacidad de control de las autoridades superiores sobre los ejecutores de las políticas en el nivel micro es siempre imperfecto, es decir que los operadores gozan siempre de un margen de discrecionalidad para interpretar y desarrollar sus propios mecanismos de instrumentación en su interacción con los beneficiarios. Sin embargo, a diferencia del enfoque “de arriba hacia abajo”, los autores asociados a esta segunda perspectiva no consideran que lo anterior sea el problema nodal a resolver. Al contrario, defienden la idea de que la discrecionalidad de los actores locales es un atributo que debe aprovecharse en el diseño de las políticas, es decir que recomiendan que éstas tengan un diseño flexible (Elmore, 1993). Para el enfoque “de abajo hacia arriba”, los resultados de la implementación son altamente dependientes de factores contextuales locales, pues éstos tienen un peso mucho mayor en comparación con las directrices provenientes de la autoridad central. Por lo tanto, es de esperarse que los resultados de una misma política nacional sean muy heterogéneos.

Para el enfoque “de abajo hacia arriba”, la definición de una implementación exitosa no se basa únicamente en los objetivos estatutarios de una política, sino en criterios de evaluación mucho más amplios, dado que las leyes, reglamentos y demás instrumentos normativos en los que se plasman las políticas públicas por lo general definen los objetivos de manera muy ambigua, es decir sin parámetros lo suficientemente específicos como para poder contrastar los resultados obtenidos. Ante tal situación, los proponentes de este enfoque arguyen que es necesario contar con estándares de evaluación adicionales, muchos de los cuales deben considerar

los valores locales afectados por la política pública, así como el conjunto de aprendizajes logrados a escala local durante el proceso de implementación (Matland, 1995).

A primera vista, parecería que los dos grandes paradigmas explicativos del proceso de implementación son irreconciliables, dado que cada uno descansa en concepciones muy diferentes sobre quiénes son los actores más relevantes (diseñadores versus ejecutores), cuáles son los principales obstáculos para una buena implementación (el oportunismo de los ejecutores versus la rigidez de un diseño central) y cuáles son los estándares evaluativos más apropiados (objetivos estatutarios versus valores y normas locales). Sin embargo, ha habido intentos para reconciliar elementos de ambos enfoques y ofrecer mejores marcos explicativos del proceso de implementación de políticas públicas. Uno de los más reconocidos y citados por la literatura especializada en el tema es el modelo ambigüedad-conflicto propuesto por Richard Matland (1995). Sus dos elementos centrales son, por una parte, la conflictividad que suscita una política pública y, por la otra, la ambigüedad tanto de sus medios como de sus fines.

El conflicto que caracteriza a toda política pública obedece a que sus objetivos y acciones específicas afectan los intereses y las posiciones de diversos grupos. Ante situaciones de conflicto, los actores recurren a estrategias de negociación o a mecanismos de coacción. La conflictividad de una política afecta el acceso de los actores al proceso de implementación y los mecanismos que éstos utilizan para la resolución de los conflictos.⁴ El segundo elemento del modelo de Matland es el grado de ambigüedad de la política pública. Por una parte, las políticas suelen estar diseñadas con objetivos ambiguos no sólo por descuido o desconocimiento, sino también como un acto premeditado de sus diseñadores para desplazar el conflicto

⁴ La influencia del conflicto político sobre el proceso y los resultados de la implementación de políticas públicas ha sido un tema recurrente en la literatura de ciencia política y administración pública. En un estudio reciente, Oosterwaal y Torenvlied (2012) arguyen que la divergencia en resultados de las políticas públicas no se explica únicamente por el conflicto entre los legisladores encargados del diseño de las políticas, sino también por las preferencias de las agencias encargadas de su implementación. Su estudio es un buen ejemplo de teorías que combinan los enfoques “de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”.

político hacia el terreno de la implementación. Por otra parte, la ambigüedad de las políticas se encuentra también en sus medios o acciones concretas. Esto se debe, en gran medida, al problema de “tecnologías inciertas” que caracteriza a muchas áreas del sector público (Cohen, March, y Olsen, 1972), lo que significa que el conocimiento disponible no permite establecer con certeza las relaciones causa-efecto en el tratamiento de problemas públicos. La ambigüedad en el diseño de una política pública afecta aspectos nodales de la implementación, tales como la capacidad de monitoreo y supervisión, el grado de entendimiento de sus elementos entre todos los actores y la influencia de los contextos locales en sus resultados, entre otros.

Tomando como base las dos dimensiones discutidas (conflicto y ambigüedad), Matland deriva cuatro tipos de implementación, cada uno de los cuales resulta de la combinación del grado de conflictividad de una política y de su grado de ambigüedad. El primer tipo se denomina “implementación administrativa”, caracterizada por operar en políticas cuya conflictividad y ambigüedad son bajas. Se trata de procesos de implementación muy cercanos al paradigma racional de toma de decisiones, donde las tecnologías (es decir los medios de intervención) son relativamente estables y claras, la organización ejecutora funciona jerárquicamente y la autoridad central cuenta con la información, los recursos y el poder de imponer sanciones para orientar el comportamiento del resto de la organización en función de los objetivos deseados. Según Matland, el principal factor que explica el éxito en los resultados de un proceso de implementación administrativa es la suficiencia de recursos. Es evidente que el enfoque “de arriba hacia abajo” es el que mejor describe un proceso de implementación administrativa.

Cuando una política pública es altamente conflictiva, aunque de baja ambigüedad en objetivos y medios, Matland establece un segundo tipo de implementación denominada “implementación política”. Sus resultados dependen significativamente del poder de los actores o de las coaliciones formadas por éstos durante el proceso. El dilema consiste en asegurar la obediencia de los actores que controlan recursos esenciales para el éxito de la política y evitar que el proceso sea obstaculizado por los opositores. Por lo tanto, es esperable que las autoridades diseñadoras de la política utilicen los

instrumentos coercitivos y de negociación disponibles para asegurar la colaboración de los involucrados. Nuevamente, el enfoque “de arriba hacia abajo” resulta el más apropiado para describir y explicar los procesos de implementación política, siempre y cuando no se trate de los modelos tradicionales marcadamente administrativos, sino aquellos más recientes que incorporan en su marco explicativo factores políticos.

El tercer tipo de implementación, denominada “experimental”, es propia de políticas que presentan un grado bajo de conflictividad, pero un alto grado de ambigüedad en sus objetivos y medios. En este tipo de políticas, las condiciones contextuales locales influyen poderosamente sobre los resultados de la implementación. El proceso de toma de decisiones es muy parecido al modelo de anarquías organizadas desarrollado por Cohen, March y Olsen (1972), pues las preferencias son problemáticas (es decir que los objetivos son ambiguos), las tecnologías son inciertas (en los términos discutidos antes) y la participación de los actores es sumamente fluida a lo largo del tiempo. Por ello, los resultados de la implementación acaban siendo muy heterogéneos, de ahí que Matland haya elegido el término “experimento” para caracterizar este tipo de procesos. El fin más importante de un proceso de implementación experimental es el aprendizaje y no, como en los dos casos descritos en párrafos anteriores, la consecución de objetivos medibles mediante estándares preconcebidos. Por todo lo anterior, resulta claro que el enfoque “de abajo hacia arriba” resulta el más apropiado para entender la implementación experimental.

La cuarta y última categoría propuesta por Matland es la implementación “simbólica”, caracterizada por altos grados de conflicto y de ambigüedad en las políticas. Esto sucede en general en políticas públicas que invocan valores de muy alto contenido simbólico para la sociedad, sobre todo aquellas que conllevan el propósito de redistribuir bienes, recursos o poder. El factor que más peso tiene en los resultados de un proceso de implementación simbólica es el poder relativo de las coaliciones que se forman, ya sea para apoyar o para socavar la política pública. Las batallas de implementación tienen lugar no en el entorno de las instancias normativas centrales, sino más específicamente en el nivel micro. Es decir que, por la misma am-

bigüedad de los objetivos e instrumentos de la política, las autoridades centrales ven considerablemente disminuida su capacidad de controlar el proceso, por lo que el conflicto se desplaza hacia los niveles inferiores de la implementación. Es en este nivel donde los ejecutores se ven obligados a formar coaliciones con otros grupos locales para hacer avanzar la implementación de las políticas. Ni el enfoque “de arriba hacia abajo” ni el “de abajo hacia arriba” son capaces de describir y explicar, por sí solos, la implementación simbólica.

En síntesis, modelos explicativos como el de Matland constituyen esfuerzos importantes para reconciliar los dos paradigmas predominantes en el estudio de la implementación de las políticas públicas. Es interesante observar, por otra parte, que el tema de la implementación sufrió un descenso significativo en la cantidad de estudios generados, sobre todo a partir de la década de 1990, lo cual podría interpretarse como un desinterés académico en estudiar esta importante etapa del proceso de las políticas. ¿Significa eso que la implementación no es ya un asunto relevante en la agenda de investigación de la gestión pública? ¿Han sido suficientemente respondidas las interrogantes fundamentales planteadas por esta corriente intelectual? Posiblemente, como arguye Susan Barret en un artículo publicado en 2004, el aparente desinterés en la implementación se explica, al menos en parte, por la influencia que el nuevo gerencialismo comenzó a tener en el estudio de la gestión y las políticas públicas durante esos años, con su énfasis en reducir el intervencionismo gubernamental y trasladar diversos conceptos de la gestión privada al sector público (Barrett, 2004).⁵ Sin embargo, existen en la actualidad esfuerzos por revitalizar el estudio de la implementación de políticas públicas, tomando en cuenta que la gestión pública sigue enfrentando los mismos desafíos que dieron origen a los estudios

⁵ Según Barrett (2004), el paradigma de la nueva gerencia pública comenzó a desplazar las preocupaciones tradicionales de la literatura de implementación, sustituyéndolas por un interés desmedido en el cumplimiento de metas de desempeño, gestión estratégica, calidad total, contratos de corto plazo y varios otros conceptos heredados de la gestión privada. De alguna manera, el nuevo gerencialismo pretendió reafirmar el modelo “de arriba hacia abajo” en el estudio de las políticas públicas, dado su marcado interés en reafirmar la separación entre la política y la administración y su pretensión de eliminar cualquier visión contraria al libre mercado.

pioneros sobre el tema.⁶ En contextos políticos e institucionales como el mexicano, resulta aún más pertinente analizar, en la fase de implementación especial por la relativa inestabilidad que caracteriza al aparato administrativo de los gobiernos locales y por la influencia tan determinante de la dinámica político-electoral en el funcionamiento de las administraciones públicas.⁷

CONSIDERACIONES METODOLÓGICAS

El caso que se presenta a continuación describe el diseño e implementación de una intervención municipal que buscó desarrollar un proyecto productivo para mujeres de bajos recursos en una comunidad del Estado de México. Como ya se señaló en la introducción, busca estimular entre los lectores una reflexión sobre los factores que inciden en el proceso de implementación de políticas públicas en los gobiernos locales mexicanos, sin pretender con ello derivar implicaciones generalizables. Trata de contrastar algunas de las proposiciones teóricas discutidas en la sección anterior para entender la puesta en marcha de una iniciativa que contó con un buen respaldo político de las autoridades, recibió apoyo financiero federal para su arranque, fue ejecutada por un equipo comprometido con su éxito y contó con una estrategia relativamente clara de intervención, pero que al final acabó teniendo resultados muy limitados.

Para la elaboración del caso tuve acceso a dos fuentes principales de información. En primer lugar, al expediente completo del programa, el cual

⁶ Por ejemplo, la revista *Public Administration* dedicó un número entero en 2004 (el número 2 de su volumen 82) a discutir el estado del arte sobre los estudios de implementación de políticas públicas. En dicho número Schofield y Sausman (2004) presentan una síntesis de los artículos ahí publicados en función de cuatro asuntos básicos: la necesidad de revitalizar el estudio de la implementación, el papel del conocimiento y el aprendizaje en la adopción de políticas públicas, la utilidad de los modelos teóricos de implementación y la importancia del contexto. Por su parte, el artículo de O'Toole (2004) reconoce que las teorías de la implementación han hecho contribuciones importantes tanto en términos explicativos como prescriptivos, al tiempo que propone el uso de algunas herramientas metodológicas por parte de los practicantes de la gestión pública.

⁷ Por ejemplo, el artículo de Cornell (2013) muestra que la alta tasa de rotación del personal en la administración pública en países en desarrollo afecta negativamente la calidad en la implementación de programas dirigidos a la gobernabilidad democrática.

me fue proporcionado por dos instancias, una federal y otra municipal, ante las cuales hice una solicitud de información pública.⁸ En segundo lugar, realicé entrevistas a profundidad a siete informantes que participaron en algunos de los procesos de la operación del Programa de Fomento Económico para Mujeres Toluqueñas (Profemt). Algunos trabajaban en el Ayuntamiento de Toluca durante la administración 2009-2012, adscritos al Instituto Municipal de la Mujer, a la Dirección General de Desarrollo Económico y Regulación del Comercio y a la Secretaría Técnica de la Presidencia Municipal. Otros informantes pertenecían a la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de México y al Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Toluca. Las entrevistas se realizaron durante el mes de enero de 2012.⁹

Al final del texto, en lugar de hacer mis propias conclusiones sobre el caso, presento un conjunto de preguntas cuyo propósito consiste en fomentar la discusión por parte de alumnos y profesores, con el ánimo de que este caso sirva como un referente empírico para la docencia en temas de implementación de políticas públicas.

EL PROGRAMA DE FOMENTO ECONÓMICO PARA MUJERES TOLUQUEÑAS (PROFEMT)

El 26 de octubre de 2012, en un acto celebrado en el patio del palacio municipal de Toluca de Lerdo, el presidente municipal anunció la puesta en marcha del Programa de Fomento Económico para Mujeres Toluqueñas (Profemt), un modelo de intervención único en el país que buscaba dotar de perspectiva de género a la política económica del municipio, inicialmen-

⁸ La respuesta a mi solicitud de información fue atendida por el Comité de Información del Instituto Nacional de las Mujeres por el Acuerdo CI/13/2013 y por la Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación del Ayuntamiento de Toluca de Lerdo con el folio 00213/TOLUCA/IP/2013. El expediente incluye diversos oficios, minutas y datos en general que dan cuenta de los procesos llevados a cabo durante la implementación del Profemt.

⁹ Agradezco, muy en especial, a la licenciada Yolanda Esquivel Jaramillo, titular del Instituto Municipal de la Mujer de Toluca y a la licenciada Itzel Alejandra Hernández García, consultora externa del Profemt, por la información proporcionada para la descripción de este estudio.

te con mujeres de la comunidad de San Pablo Autopan. El alcalde señalaba que el programa tenía el fin de aumentar y diversificar las oportunidades de las mujeres de insertarse en una actividad productiva que les generara una mejor calidad de vida.

las reconocemos a través de la firma del presente convenio, porque la lucha por su empoderamiento social sigue y seguirá vigente, por ello trabajamos de la mano de ustedes para ampliar su desarrollo. Se busca que juntos, iniciativa privada, instituciones académicas y los tres órdenes de gobierno, fomentemos la vocación productiva de nuestras mujeres toluqueñas¹⁰

Poco tiempo después del anuncio oficial del arranque del programa, 80 mujeres de la localidad estaban constituidas en una sociedad cooperativa, habían recibido diversos cursos de capacitación, su proyecto productivo se encontraba en proceso de incubación, contaban con instalaciones prestadas por el gobierno municipal para llevar a cabo sus actividades e incluso habían recibido donativos en efectivo por parte de algunos empresarios locales que mostraron entusiasmo por el proyecto. Además, la instancia responsable de su ejecución había logrado generar ciertos mecanismos institucionales para que esa primera experiencia de intervención pudiera ampliarse y replicarse en más regiones del municipio de Toluca el siguiente año.

Sin embargo, un análisis más detallado de su proceso de ejecución revela que el proyecto enfrentó diversas dificultades que acabaron por limitar su alcance considerablemente. ¿Qué factores influyeron para que el programa lograra hacer avanzar su plan de acción, pese a la oposición velada de ciertas áreas? ¿En qué consistieron las estrategias de los actores opositores durante el proceso de implementación? ¿Qué lecciones pueden derivarse de esta experiencia para el estudio y la práctica de la gestión municipal en México?

¹⁰ Nota publicada por Milenio (edición Estado de México) el 26 de octubre de 2012, disponible en <http://edomex.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/96a40c0d7cdd67d4dae4f7a38e7066b2>

LOS ORÍGENES DEL PROYECTO DE INTERVENCIÓN

La participación de los gobiernos municipales en la adopción de políticas públicas en favor de los derechos de las mujeres es un fenómeno ligado a una política nacional explícita cuya existencia es reciente en México. Si bien el principio de igualdad ante la ley de mujeres y hombres se estableció en el artículo cuarto de la Constitución mexicana desde su reforma en 1974, una de las bases legislativas de la política pública en la materia es una ley promulgada en agosto de 2006: la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, la cual define la igualdad entre mujeres y hombres como “la eliminación de toda forma de discriminación en cualquiera de los ámbitos de la vida, que se genere por pertenecer a cualquier sexo” (artículo 6).¹¹ También determina que la perspectiva de género debe incorporarse de manera transversal en el diseño de leyes y políticas públicas y dispone la creación de un sistema nacional, uno de cuyos fines es promover el desarrollo de programas y servicios que fomenten la igualdad entre mujeres y hombres, incluyendo acciones con perspectiva de género en materia económica y de reducción de la pobreza. Es importante anotar que los municipios son sujetos obligados de esa ley, lo que implica que son responsables de implementar políticas municipales orientadas a lograr la igualdad entre mujeres y hombres.

La principal instancia federal encargada de promover las políticas públicas en materia de igualdad de género es un organismo público descentralizado creado por decreto presidencial en enero de 2001: el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), uno de cuyos programas más importantes en 2012 era el Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres (Fodeimm). El Fodeimm es una acción afirmativa que ofrecía capacitación, asesoría y recursos económicos, buscando fortalecer los procesos de gestión de los gobiernos municipales y de la

¹¹ Existen, sin embargo, otras leyes y acuerdos internacionales suscritos por México relevantes en el tema de equidad de género, por ejemplo la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación de 2003 y los acuerdos derivados de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), suscrita por México en julio de 1980.

ciudadanía para incorporar la transversalidad y la perspectiva de género en las políticas públicas locales (DOF, 2011).

Al publicarse las reglas de operación del Fodeimm a finales de diciembre de 2011, la titular del Instituto Municipal de la Mujer (IMM) de Toluca, quien apenas tenía cuatro meses en el cargo, tuvo la idea de proponer ante esa instancia federal un proyecto de intervención que incidiera significativamente sobre su población objetivo: las mujeres de Toluca, especialmente aquellas residentes de las comunidades más pobres, carentes de los medios para mejorar sus condiciones de vida. El IMM existía bajo la figura de un organismo centralizado, dependiente de una dirección general del gobierno municipal.¹² Su presupuesto no rebasaba los 800 mil pesos anuales. Por ser el último año de la administración municipal, la directora quería que su gestión “dejara huella” en el IMM con un proyecto ambicioso, tomando en cuenta que dicho organismo se había limitado a realizar, durante su tiempo de existencia, actividades de capacitación en manualidades, talleres de cocina, servicios de atención psicológica, médica y legal para las mujeres, entre otras.¹³ La directora veía en el Fodeimm una oportunidad para transformar radicalmente el trabajo de su organización, por lo que aspiraba a que su proyecto pudiera recibir apoyo de ese programa hasta por 700 mil pesos. Esto, sin embargo, implicaba desarrollar un “proyecto estratégico para la igualdad de género”.

Con ese objetivo en mente, la directora contactó a una consultora que había trabajado como servidora pública del mismo gobierno municipal años atrás, para concebir el proyecto de manera conjunta. Realizaron un mapeo de las actividades que todas las áreas del gobierno municipal llevaban a cabo como apoyo a las mujeres y encontraron una gran dispersión y duplicidad de tareas. Era evidente que se necesitaba una intervención mucho más integral y de mayor trascendencia. Después de considerar diversas opciones, el equipo decidió concentrarse en proyectos productivos que em-

¹² Me refiero a la Dirección General de Desarrollo Social y Participación Ciudadana.

¹³ Entrevista con la licenciada Yolanda Esquivel Jaramillo, titular del Instituto Municipal de la Mujer de Toluca durante la administración 2009-2012, realizada los días 4 y 5 de enero de 2012 en Toluca, Estado de México.

poderaran económicamente a un grupo amplio de mujeres residentes de alguna zona marginada del municipio. Se determinó que la comunidad de San Pablo Autopan era un sitio apropiado para desarrollar el primer pilotaje del modelo de intervención, tomando en cuenta que esa localidad era la más grande de Toluca (obviamente, después de la cabecera municipal), una de las más numerosas en cuanto a población indígena (cerca de dos mil) y en donde el fenómeno de la violencia contra la mujer se había identificado como un problema relevante en un diagnóstico hecho con anterioridad (IMM, 2011). También influyó que el IMM tenía instalaciones ubicadas en esa localidad, lo que permitiría llevar a cabo las diversas actividades ligadas al proyecto.

El 16 de marzo de 2012, el equipo envió su proyecto al Fodeimm, estableciendo como objetivo general “empoderar económicamente a las mujeres indígenas de la delegación de San Pablo Autopan, a través de una intervención gubernamental con base en metas que alineen transversalmente las tareas de la administración pública municipal en el tema de fomento económico hacia las mujeres y les impriman perspectiva de género”.¹⁴ Las metas específicas propuestas en el documento fueron, a grandes rasgos, las siguientes:

1. Insertar a 200 mujeres indígenas en proyectos productivos de incubación, emprendimiento y redes de negocios.
2. Instalar una incubadora de negocios permanente en la Delegación de San Pablo Autopan para apoyar proyectos productivos desarrollados por mujeres indígenas.
3. Generar un manual para mujeres emprendedoras toluqueñas (escrito en español y otomí) y reglas de operación para el Profemt.
4. Colaborar con cámaras empresariales del Estado de México para que sus empresas afiliadas destinaran un porcentaje de sus ofertas laborales a mujeres indígenas de la localidad.

¹⁴ Los rasgos del diseño de la propuesta técnica y económica están contenidos en la cédula 12 del Proyecto Estratégico enviado por el Instituto Municipal de la Mujer de Toluca al Fodeimm el 16 de marzo de 2012.

5. Colaborar con dos universidades para ofrecer capacitación a las mujeres indígenas de la localidad en temas de emprendedurismo, finanzas personales y manejo de pequeñas empresas.
6. Que uno de los programas existentes en el municipio —denominado Fondo para la Consolidación de la Microempresa en el Municipio de Toluca (Fontol)— destinara un porcentaje de sus recursos exclusivamente a proyectos productivos de mujeres indígenas.
7. Financiar al menos 30 proyectos productivos de mujeres indígenas de San Pablo Autopan a través del Fontol.

El proyecto fue formalmente aprobado por el Fodeimm el 11 de julio de 2012, por un monto global de 629 mil pesos,¹⁵ aunque los recursos no se entregaron hasta agosto. La implementación del proyecto, sin embargo, ya había comenzado.

LOS ACTORES INVOLUCRADOS

Desde febrero de 2012, es decir durante su gestación, el Profemt contó con el respaldo del presidente municipal, quien acababa de ser nombrado alcalde sustituto por la legislatura estatal. Su mandato terminaría el 31 de diciembre de 2012, un día antes de tomar posesión el gobierno que sería electo en julio de ese mismo año. Si bien no enfrentaba ningún impedimento legal para contender por la alcaldía en el proceso electoral de ese año, el presidente había decidido no hacerlo. Puede decirse que fue el principal promotor del proyecto, muy probablemente porque el Profemt podría representar uno de sus principales legados políticos, sirviéndole además como plataforma para hacer avanzar su carrera política o administrativa al terminar su periodo de gobierno.

El 20 de agosto de 2012, el programa se presentó formalmente en una reunión con todas las áreas de la administración pública del municipio. En

¹⁵ Tal como consta en el oficio enviado al IMM por el Instituto Nacional de las Mujeres el 11 de julio de 2012.

CUADRO 1. Distribución de responsabilidades del gobierno municipal en la implementación del Profemt

<i>Instancia</i>	<i>Responsabilidades</i>
Instituto Municipal de la Mujer (IMM)	Liderar la ejecución del Profemt, aunque con apoyo de otras áreas por carecer de suficiente autoridad formal
Dirección General de Desarrollo Social y Participación Ciudadana	Apoyar al IMM en la comunicación oficial con el resto del gobierno municipal
Secretaría Técnica de la Oficina del Presidente Municipal	Coordinar el resto de las áreas involucradas en la implementación del Profemt
Consejería Jurídica Municipal	Dar sustento legal a todos los procesos derivados de la operación del programa, en especial modificar el código reglamentario municipal y los manuales de organización de las áreas involucradas.
Unidad de Comunicación Social	Ejecutar la estrategia de difusión de todos los productos y procesos del Profemt.
Unidad de Información, Planeación, Programación y Evaluación (UIPPE)	Incorporar los procesos del Profemt a los manuales de organización y procedimientos del gobierno municipal. Incorporar al Profemt en el presupuesto basado en resultados del ejercicio fiscal 2013.
Dirección General de Desarrollo Económico y Regulación del Comercio (particularmente su subdirección denominada Instituto Municipal del Emprendedor Toluqueño).	Diseñar una estrategia para que el Fontol otorgara microcréditos a las beneficiarias del Profemt en su pilotaje en San Pablo Autopan.

Fuente: Minuta de la primera reunión transversal de trabajo para la implementación del Profemt, 28 de agosto de 2012.

esa reunión, el alcalde dio la instrucción a todos los directores generales de enfocar los recursos financieros, humanos, administrativos y logísticos necesarios para que el Profemt lograra sus propósitos. También se fijó la distribución de responsabilidades entre diversas áreas. La responsabilidad de su ejecución recaería directamente en la titular del IMM y en su equipo de trabajo, es decir entre quienes lo concibieron desde un inicio. Había, sin embargo, un inconveniente: el IMM era un organismo centralizado, sin suficiente autonomía para tomar decisiones. Esto suponía que la dirección general de la cual dependía el IMM tendría que colaborar estrechamente apoyando las actividades de comunicación con el resto del gobierno muni-

cial. También implicaba la necesidad de contar con una instancia con la autoridad formal suficiente para coordinar al resto de las áreas involucradas en la implementación del programa. Esa responsabilidad recayó, por decisión del alcalde, en un área perteneciente a su propia oficina.¹⁶ Otras áreas del gobierno municipal se vieron involucradas con tareas muy específicas, tal como se ilustra en el cuadro 1, pero una cuyo papel sería primordial para asegurar la viabilidad financiera del programa fue una subdirección encargada de operar la fuente más importante de créditos para las beneficiarias.¹⁷

LAS DECISIONES CRUCIALES

En julio de 2012, el Profemt contaba ya con diversos elementos clave para su puesta en marcha. El financiamiento de sus actividades de arranque ya estaba aprobado por el Fodeimm, aunque la entrega de los recursos ocurrió en agosto. Además, como ya he comentado, el presidente municipal había manifestado su total respaldo a la iniciativa y había instruido a las áreas de la administración pública para apoyar su ejecución. El equipo encargado de su implementación tenía una agenda suficientemente clara de las actividades a realizar en el transcurso de los siguientes cuatro meses, un cronograma de las mismas y una distribución de responsabilidades entre las áreas.¹⁸ Sin embargo, había ciertas decisiones que todavía no estaban totalmente definidas, pero que eran cruciales para el éxito de la intervención.

La primera consistía en asegurar el financiamiento de los proyectos productivos, ya que los recursos que se obtuvieron del Fodeimm solo podían aplicarse para solventar gastos operativos, pero no para sufragar los costos de inversión. Como se mencionó antes, la propuesta contemplaba que los proyectos desarrollados por las mujeres de San Pablo Autopan se financiaran a través de un programa de microcréditos que ya existía en el munici-

¹⁶ Me refiero a la Secretaría Técnica de la Presidencia Municipal de Toluca.

¹⁷ Se trataba del Instituto Municipal del Emprendedor Toluqueño, subdirección dependiente de la Dirección General de Desarrollo Económico y Regulación del Comercio.

¹⁸ La distribución de responsabilidades se informa en la minuta de la primera reunión transversal de trabajo para la implementación del Profemt, 28 de agosto de 2012.

pio: el Fondo para la Consolidación de la Microempresa en el Municipio de Toluca (Fontol), el cual operaba con recursos tanto federales como del propio gobierno municipal de Toluca.¹⁹ El Fontol tenía como objetivo otorgar microcréditos a personas de bajos ingresos sin acceso al crédito comercial. Para hacerse acreedores a los microcréditos del Fontol, los beneficiarios tenían que constituirse en grupos solidarios de entre cinco y 20 personas cada uno, tener alguna actividad productiva y no contar con garantías propias. Sin embargo, la responsabilidad de pagar el crédito no recaía en el grupo solidario como tal, sino en cada uno de sus integrantes en lo individual, quienes tenían un plazo máximo de cuatro meses para saldar la totalidad del préstamo, a una tasa de interés de 2 por ciento.²⁰ Puesto que el monto del crédito del Fontol ascendía a tres mil pesos por cada uno de los miembros de un grupo, el equipo del Profemt consideró que por lo menos 200 mujeres tendrían que integrarse a los proyectos de incubación para poder sufragar los costos de inversión requeridos (cerca de 600 mil pesos en total). Para acceder a los recursos del Fontol, la idea era que las 200 mujeres se agruparan en diez grupos solidarios. Si bien al principio se pensó que cada uno de esos grupos debería desarrollar un proyecto productivo diferente, al final se acordó que los diez grupos se enfocarían en un mismo proyecto, buscando que los recursos tuvieran un uso más eficiente y con mayor impacto agregado.²¹

Es importante tomar en consideración que el Fontol tenía sus propias reglas de operación, que operaba bajo la responsabilidad de una dirección general sobre la cual el IMM carecía de autoridad jerárquica²² y que sus deci-

¹⁹ Los recursos federales del Fontol provenían del Fondo Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (Fonaes).

²⁰ Esta información proviene de las Reglas de Operación del Fondo para la Consolidación de la Microempresa en el Municipio de Toluca (Fontol) correspondientes a 2011.

²¹ La directora del área de Desarrollo Económico del municipio, a quien el equipo del Profemt consultó para analizar tal decisión, manifestaba estar de acuerdo en consolidar los créditos del Fontol en un solo proyecto productivo grande. En su opinión, eso evitaría que los recursos se pulverizaran en proyectos menores que no tenían un impacto significativo sobre la productividad de los beneficiarios, lo cual ocurría con frecuencia.

²² La Dirección General de Desarrollo Económico y Regulación del Comercio.

siones recaían en un comité técnico en su mayoría conformado por funcionarios municipales. El equipo del Profemt estaba consciente de ello, pero confiaba en el compromiso adquirido por el Fontol ante el alcalde de apoyar a las beneficiarias de San Pablo Autopan con microcréditos. Para dar seguimiento a ese compromiso, desde el 11 de septiembre de 2012 la oficina del alcalde solicitó al Fontol que diseñara y le presentara una estrategia para llevar a cabo el otorgamiento de los microcréditos a las beneficiarias del Profemt en San Pablo Autopan,²³ misma que le fue informada seis días después.²⁴ El documento enviado por el Fontol en realidad no contenía una estrategia explícita para gestionar los créditos en función de las necesidades específicas del Profemt, sino que simplemente enunciaba un cronograma de actividades similar al que correspondería aplicar en cualquier otro caso. Según el documento, Fontol estaría haciendo la entrega de los créditos en la cuarta semana de octubre, es decir que su proceso duraría aproximadamente seis semanas después de haber llevado a cabo la primera reunión informativa con las solicitantes. Además, éstas tendrían que comenzar a reintegrar el crédito una semana después de haber recibido el financiamiento.

La segunda decisión crucial consistía en determinar qué productos específicos serían desarrollados por las beneficiarias del Profemt. Inicialmente, el equipo había contemplado que esa determinación tendría que derivarse de un estudio sobre la vocación productiva de la comunidad, la cual producía generalmente palma y cerámica, productos de poca demanda en el mercado local. Sin embargo, ese estudio nunca se llevó a cabo porque el equipo prefirió consultar directamente con una dependencia del gobierno estatal²⁵ que ya contaba con diagnósticos sobre la vocación productiva de las regio-

²³ Esta solicitud se documenta en el oficio enviado por la Secretaría Técnica de la Presidencia Municipal a la Dirección General de Desarrollo Económico y Regulación del Comercio con fecha 11 de septiembre de 2012.

²⁴ El “Plan estratégico para dar cumplimiento a la entrega de microcréditos a mujeres indígenas de la comunidad de San Pablo Autopan” fue entregado a la Secretaría Técnica de la Presidencia Municipal el 17 de septiembre de 2012 en un oficio firmado por el director general de Desarrollo Económico y Regulación del Comercio.

²⁵ Me refiero a la Secretaría de Desarrollo Económico del Gobierno del Estado de México (Sedeco).

nes de la entidad. En una serie de reuniones de trabajo entre los dos equipos, el gobierno estatal recomendó elegir un producto sencillo de elaborar (es decir uno que no demandara demasiado tiempo de las beneficiarias) y con buen potencial de comercialización en el mercado de Estados Unidos.²⁶ Fue así como se determinó —sin el concurso de la población beneficiaria, es decir mediante una estrategia “de arriba hacia abajo”— que el proyecto productivo consistiría en fabricar aderezos gourmet elaborados a base de flor de calabaza, huitlacoche, huauzontle y otros ingredientes típicos de la comunidad, pues ese producto requería un proceso relativamente simple.

Para acompañar la incubación del proceso, el equipo del Profemt se dio a la tarea de establecer alianzas con dos universidades locales: el Tec de Monterrey, campus Toluca, y la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM). Ambas apoyarían todo el proceso para la incubación del proyecto, lo que implicaba desarrollar un plan de negocios, diseñar y ejecutar la línea de producción, así como impartir cursos de capacitación para las beneficiarias en materia de emprendedurismo, finanzas personales, manejo de pequeñas empresas y la asistencia técnica para que las mujeres aprendieran a producir los aderezos. Además, una de esas universidades se encargaría de traducir al otomí el manual de emprendedurismo que el Profemt se había comprometido a elaborar.²⁷

La tercera decisión era determinar la estrategia para animar la participación de las mujeres de San Pablo Autopan en el proyecto, lo cual constituía un reto importante, principalmente por la posible renuencia de la comunidad a apoyar una iniciativa de empoderamiento a las mujeres, contraria a la visión predominante arraigada en la cultura del machismo. El equipo decidió, en primer lugar, tener acercamientos informales con ciertas mujeres que gozaban de liderazgo en la comunidad, a fin de que ellas fueran suman-

²⁶ Incluso, la Sedeco ofreció al equipo del Profemt ponerlos en contacto con un intermediario comercial, muy familiarizado con el mercado estadounidense, para ayudar a las beneficiarias a exportar su producto.

²⁷ Conviene anotar que las alianzas con las dos universidades acabaron sustituyendo la idea original de crear una gran incubadora de proyectos en San Pablo Autopan, la cual fue abandonada por el alto costo que implicaba.

do a otras al proyecto. Posteriormente, el equipo llevó a cabo seis grupos de enfoque con la población objetivo del programa (es decir con las mujeres de la localidad que podrían llegar a ser sus beneficiarias), con familiares de éstas y con autoridades locales auxiliares en la delegación, todos ellos hombres. El propósito de ese ejercicio fue, por una parte, informarles sobre las características y beneficios de la intervención, pero también conocer sus expectativas, necesidades y recelos ante el proyecto.

En los hechos, las tres decisiones clave que aquí he comentado no se tomaron en orden secuencial, sino que operaron de manera más o menos simultánea debido a la presión de contar con tan poco tiempo para su realización. El acercamiento con la comunidad, sin embargo, sí fue un proceso que comenzó con bastante anticipación, sobre todo porque reunir a 200 mujeres y mantener su participación sostenida durante cuatro meses representaba una tarea compleja.

LA COMUNIDAD INTERVENIDA

San Pablo Autopan es una de las 47 delegaciones del municipio de Toluca de Lerdo, Estado de México, ubicada a 9.3 kilómetros al norte de la cabecera municipal. Según el Censo de Población y Vivienda de 2010, tiene una población total de 35 141 personas, lo que la ubica como la segunda localidad más poblada de Toluca después de la cabecera. Casi 51 por ciento de sus habitantes son mujeres, proporción similar a la de la población femenina en todo el municipio. Sin embargo, la población indígena en la comunidad asciende a 1 894 personas, lo que equivale a 6 por ciento de su población total, mientras que en el municipio en su conjunto aquella representa tan sólo 3 por ciento. La población indígena se conforma mayoritariamente por mujeres. La comunidad presenta algunos indicadores que revelan diversos rezagos sociales en comparación con otras localidades en el resto del municipio. Por ejemplo, el promedio de escolaridad es de 7.8 grados, muy por debajo del promedio del municipio de Toluca (casi 10 grados), pero aún más bajo es el promedio de escolaridad entre la población femenina (7.38). Por otra parte, no hay un porcentaje muy alto de hogares encabeza-

dos económicamente por mujeres (tan sólo 17% de los hogares se encuentra en esa situación, seis puntos por debajo del promedio municipal), lo cual implica que las mujeres en la localidad se dedican predominantemente a actividades del hogar. Por último, el acceso de las viviendas a servicios básicos resulta inferior al promedio municipal, muy especialmente en el caso del agua potable, ya que 45 por ciento de las viviendas carece de cobertura. En suma, la localidad de San Pablo Autopan presenta características sociodemográficas que lo ubican como una con un alto grado de marginación.²⁸

Los testimonios obtenidos de las beneficiarias en los grupos de enfoque realizados por el equipo del Profemt a principios de octubre de 2012 confirman la complicada situación económica descrita. Las participantes manifestaban su deseo de trabajar para complementar los ingresos familiares, los cuales, en su opinión, se destinaban en gran medida al mantenimiento de sus hijos. Por ello, veían en el programa una oportunidad para aprender a producir y generar ingresos que les ayudarían a sufragar los gastos escolares, personales y del hogar. Algunas, incluso, tenían la expectativa de que el proyecto pudiera consolidarse a largo plazo como una empresa con capacidad de emplear a más mujeres de la comunidad. Una de las participantes comentaba lo siguiente:

En dos años yo me imagino que ya todas tengamos un encargo más grande y que posteriormente se invite a darle más empleo a las demás personas y que no sea una microempresa, sino que ya sea una empresa grande [...] Para que tengamos algo qué decirles el día de mañana a las demás mujeres que no terminan sus estudios y muchas que terminan pero que prácticamente no hay trabajo para ellas.²⁹

²⁸ Los datos anteriores provienen de los Principales Resultados por Localidad (ITER) del Censo de Población y Vivienda 2010 de INEGI, así como del Índice de Marginación por Localidad 2010 del Consejo Nacional de Población (Conapo).

²⁹ Testimonio de una participante del grupo de enfoque con 14 beneficiarias del Profemt llevado a cabo los días primero y 2 de octubre de 2012 en el Centro de Desarrollo Comunitario de San Pablo Autopan, Toluca, Estado de México.

Un entusiasmo similar se observaba entre los familiares directos de las beneficiarias, quienes esperaban que el producto se exportara, que las mujeres pudieran ser dueñas del proyecto y no fueran manejadas por nadie. Sin embargo, tanto las beneficiarias como sus familiares manifestaban temor de que el proyecto quedara inconcluso y que ellas tuvieran que enfrentar solas la responsabilidad de pagar el crédito del Fontol con sus propios recursos. Basaban su temor en experiencias pasadas: “No creemos en este tipo de apoyos porque nos han pasado casos en que a veces mucha gente dice ‘firmale aquí’ y al fin de cuentas no es así como habían dicho y surgen otras cosas y no sólo es uno el perjudicado, sino que hasta nos llevamos a toda la familia”.³⁰ Entre las autoridades auxiliares municipales que participaron en los grupos de enfoque, también se manifestaba recelo de que el proyecto quedara sólo en una promesa y que las grandes expectativas creadas entre la población no fueran satisfechas.

LOS TROPIEZOS DEL PROCESO: EL ARTE DE SALIR DEL ATOLLADERO

Al inicio de la intervención, el equipo del Profemt se enfrentaba al reto de persuadir a las mujeres de involucrarse en una serie de actividades que no consistían en aportarles dinero o apoyo material, sino en capacitarlas para convertirse en empresarias. Eso era algo poco común para ellas, pues estaban acostumbradas a recibir beneficios tangibles por parte del gobierno.

Por otra parte, resultaba complicado convencerlas de hacer un espacio en sus actividades cotidianas para involucrarse en el desarrollo del proyecto productivo. Un factor clave para conseguir ese propósito consistió en fijar un horario determinado para las actividades y el compromiso de que éstas se llevarían a cabo máximo dos veces por semana. La intención fue que el proyecto interfiriera lo menos posible con la dinámica familiar de las beneficiarias.

³⁰ Testimonio de uno de los participantes del grupo de enfoque con once familiares directos de beneficiarias del Profemt llevado a cabo los días 3 y 4 de octubre de 2012 en el Centro de Desarrollo Comunitario de San Pablo Autopan, Toluca, Estado de México.

Como ya se comentó, el trabajo de campo con las beneficiarias generó un entusiasmo considerable entre ellas al inicio de la intervención. A finales de agosto, el equipo del Profemt había logrado que se inscribieran más de 250 mujeres. Sin embargo, en noviembre únicamente quedaban 80. ¿Qué causó una deserción tan considerable? La causa fundamental, según diversos testimonios tanto de los operadores del Profemt como de las propias beneficiarias, parece haber sido la interacción que tuvieron con los funcionarios encargados de gestionar los apoyos del Fontol. Eso ocurrió durante los primeros meses en que el IMM ya se encontraba trabajando con el grupo de 200 mujeres en las diversas actividades programadas. Personal del Fontol comenzó a requerir el cumplimiento de diversas formalidades administrativas para completar los expedientes de los grupos solidarios. Con gran frecuencia, esos funcionarios solicitaban que el IMM convocara, de la noche a la mañana, a todas las beneficiarias a reuniones extraordinarias con el fin de recabar sus firmas para tal propósito. Ello resultaba sumamente complicado, tomando en cuenta que varias de ellas vivían en zonas de difícil acceso y no podían ser convocadas más que de manera personal. Incluso, hubo ocasiones en que los encargados del Fontol pedían que las beneficiarias acudieran dos veces durante un mismo día para solventar los trámites administrativos. Para las beneficiarias, esto transgredía el acuerdo fundamental de que las reuniones se llevarían a cabo en los tiempos previamente acordados, pues de lo contrario les podía ocasionar problemas de índole familiar. A todo eso hay que añadir un problema de profunda desconfianza hacia algunos funcionarios del gobierno municipal que, tiempo atrás, se habían acercado a la gente pidiéndole dinero para adquirir computadoras y establecer un cibercafé, cosa que nunca ocurrió. Por lo tanto, no es una sorpresa que más de la mitad del grupo de mujeres haya decidido abandonar el proyecto.

La interacción con el Fontol resultó también complicada para el propio equipo encargado del Profemt. Como ya he comentado, el programa de microcréditos era responsabilidad de una subdirección de área perteneciente a una dirección general. Aparentemente, al interior de esas áreas había problemas importantes de comunicación. Por ejemplo, era frecuente que las solicitudes de información que el IMM hacía directamente a la subdirec-

ción responsable de operar el Fontol no se resolvieran con prontitud, por lo que el IMM tenía que escalarlas hacia las instancias superiores, pero sin obtener resultado alguno. Es difícil saber con certeza si estas dificultades reflejaban un problema de autoridad y comunicación organizacional, o si en realidad obedecían a una estrategia deliberada para obstaculizar la ejecución del Profemt.³¹

A inicios de noviembre de 2012, el Profemt había cumplido con la mayor parte de las actividades programadas:

1. El convenio con el gobierno estatal y las universidades se había firmado y había generado productos concretos, por ejemplo el plan de negocios del proyecto de aderezos. Las actividades de capacitación con las 80 mujeres que aún permanecían activas estaban por concluir. Se habían identificado clientes potenciales para la comercialización del producto y se habían iniciado conversaciones con algunas tiendas departamentales y restaurantes locales para tal fin.
2. Se involucraron otros actores externos que no estaban contemplados originalmente. La Fundación Banamex, por ejemplo, facilitó un cine móvil itinerante en el municipio durante un mes, de manera completamente gratuita, para promover educación financiera a través de documentales filmados.
3. Las 80 mujeres de la localidad lograron constituirse en una sociedad cooperativa de responsabilidad limitada de capital variable denominada Behña San Pablo Autopan.
4. Se desarrollaron diversos documentos normativos y de procedimientos para regular la operación del Profemt y tratar de institucionalizarlo para futuras intervenciones. Por ejemplo, se elaboraron las reglas de

³¹ Las motivaciones para complicar la operación del Profemt no son del todo claras, aunque uno de mis informantes sostiene que la rivalidad burocrática entre las dos instancias obedeció a que el Profemt no fue una iniciativa que surgió del equipo encargado de operar los microcréditos, sino del Instituto Municipal de la Mujer. Otro informante sostiene la hipótesis de que los operadores del Fontol en realidad no respondían a las preferencias del alcalde en funciones, sino a los intereses del equipo político que resultó triunfador en las elecciones municipales de julio de 2012 y que entraría en funciones en enero del año subsecuente.

operación del programa, el Profemt fue explícitamente incorporado al código reglamentario municipal y al programa municipal basado en resultados, lo que permitió que el presupuesto para el año 2013 reservara tres millones de pesos para su operación, proveniente de recursos municipales.³²

Sin embargo, aún faltaba resolver el problema fundamental: a casi un mes de finalizar el año fiscal 2012, el Profemt no tenía todavía asegurado el apoyo crediticio del Fontol, pese a que el plan estratégico de éste había establecido que el apoyo se otorgaría a más tardar en la última semana de octubre. Por lo tanto, era imposible iniciar el proceso de producción. Complicaba todavía más la situación que el gobierno municipal estaba a punto de cerrar el periodo de ejercicio presupuestal y no había una ruta administrativa clara para obtener otros recursos de manera rápida. A finales de noviembre, el comité técnico del Fontol envió un oficio en el que determinaba que no sería posible otorgar los créditos para las beneficiarias del Profemt “por falta de suficiencia presupuestaria”. Esta resolución contradecía el compromiso que el Fontol había asumido con el Profemt desde la reunión en que el alcalde pidió la colaboración de las áreas para apoyar el programa y el “plan estratégico” que el mismo Fontol diseñó para tal efecto. Los miembros del equipo ejecutor del Profemt no habían recibido ninguna señal previa que les indicara que el Fontol respondería negativamente al acuerdo. Para su mayor sorpresa, pocos días después de haber sido anunciada esa decisión, el Ayuntamiento de Toluca llevó a cabo un evento público en que hizo entrega formal de apoyos crediticios a 289 negocios en el municipio, 20 por ciento de los cuales eran liderados por mujeres, por un monto de 1 641 000 pesos.³³

³² Esto se confirma en el oficio enviado por el secretario técnico de la presidencia, dirigido a la tesorera municipal, con fecha 26 de octubre de 2012, en el que se solicita que el Profemt sea considerado para el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal 2013 con recursos propios por tres millones de pesos.

³³ La nota fue publicada en el *Diario de Toluca* en su edición del 7 de noviembre de 2012, disponible en http://www.antad.net/index.php?option=com_k2&view=item&id=8420:increment%C3%B3-fontol-apoyo-a-pymes-dirigidas-por-mujeres

Ante la negativa del Fontol, la directora del IMM logró que dos empresarios locales, muy entusiasmados con la iniciativa, aportaran, cada uno, 50 mil pesos como donativo a la sociedad cooperativa recientemente creada.³⁴ Ese dinero permitió que las beneficiarias adquirieran el equipo básico para llevar a cabo el proceso artesanal y produjeran 400 frascos de aderezo de 250 miligramos.

EL FINAL DE LA HISTORIA

El proceso electoral en el Estado de México de julio de 2012 dio nuevamente el triunfo al Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el municipio de Toluca. El equipo de gobierno que entró en funciones en enero de 2013 reconfiguró el anterior IMM para convertirlo en un Consejo Municipal de la Mujer, pero de nuevo sin otorgarle la figura de organismo público descentralizado. El equipo promotor del Profemt, como es habitual en los cambios de gobierno, no continuó al frente de éste. Sin embargo, la anterior titular del IMM y su *staff* entregaron a los funcionarios entrantes toda la documentación que se produjo durante la experiencia de la intervención de San Pablo Autopan, informándoles, además, de la existencia de tres millones de pesos explícitamente etiquetados para que el programa pudiera seguir funcionando durante 2013. Varios testimonios sugieren claramente que los nuevos responsables no tuvieron una idea precisa de la intervención realizada en la comunidad, ni entendieron los mecanismos para replicar el Profemt durante el primer año de su gestión, pese a que las reglas de operación eran suficientemente claras al respecto. Más lamentable aún fue el hecho de que las beneficiarias de San Pablo Autopan, integrantes de la nueva sociedad cooperativa, intentaron entrevistarse con los funcionarios del nuevo Consejo Municipal de la Mujer para retomar su proyecto, especialmente en lo relativo al proceso de comercialización de los aderezos a una escala mayor. Su intento

³⁴ Los cheques fueron entregados el 19 de diciembre de 2012. La nota de prensa está disponible en <http://www.ultra.com.mx/noticias/estado-de-mexico/Local/65485-mujeres-del-programa-profemt-reciben-cheque-por-50-mil-pesos.html>

no sólo fue en vano, sino que además el gobierno municipal giró instrucciones para que ellas desalojaran las instalaciones del centro de desarrollo comunitario en donde realizaban sus actividades de fabricación.

En septiembre de 2013, casi a punto de terminar de redactar este documento, todo parece indicar que el presupuesto del Profemt programado para este año no podrá utilizarse. No sería sorprendente que el presupuesto municipal del año subsecuente ni siquiera lo contemple. Las razones, motivaciones o excusas del equipo entrante para no apoyar la continuación del programa son, para quien escribe estas líneas, un enigma. Lo que sí resulta claro es que cualquier intento por llevar a cabo alguna otra práctica de intervención en esa localidad se enfrentará con la complicación de restablecer la confianza de la población, de los empresarios donantes y de las instituciones universitarias que participaron en la experiencia anterior.

PREGUNTAS GUÍA PARA EL ANÁLISIS Y DISCUSIÓN DEL CASO

1. Desde su perspectiva, ¿bajo qué criterios podría afirmarse que el Profemt fue una política pública exitosa o fallida?
2. Tomando como referencia la discusión de la literatura sobre implementación de políticas públicas, ¿cuál es el marco conceptual más apropiado para analizar el proceso de implementación del Profemt?
3. Desde su perspectiva, ¿los problemas de implementación del Profemt se explican por errores de su diseño (es decir por descansar en hipótesis causa-efecto incorrectas) o más bien por la “complejidad de la acción conjunta” (es decir por la multiplicidad de participantes cuya cooperación era necesaria para su puesta en marcha)?
4. Tomando como base la información del caso, ¿qué hipótesis propondría usted para explicar el limitado alcance del Profemt y cuál de ellas tendría mayor poder explicativo? Se recomienda explorar por lo menos dos hipótesis alternativas.
5. Si usted estuviera en el papel del equipo que lideró la implementación del Profemt, ¿qué estrategias propondría para evitar o aminorar los factores que obstaculizaron su ejecución?

6. ¿Qué lecciones se derivan del análisis del caso para entender la implementación de políticas públicas en el ámbito local de gobierno? 

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguilar Villanueva, L.F. (1993), “Estudio introductorio”, en L.F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 15-92.
- Bardach, E. (1977), *The Implementation Game*, Cambridge, MIT Press.
- Barrett, S. (2004), “Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies”, *Public Administration*, 82(2), pp. 249-262.
- Beer, C.C. (2003), *Electoral Competition and Institutional Change in Mexico*, Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- Berman, P. (1993), “El estudio de la macro y microimplementación”, en L.F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 281-321.
- Cohen, M., J. March y J. Olsen (1972), “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, *Administrative Science Quarterly*, 17(1), pp. 1-25.
- Conapo, Consejo Nacional de Población (2010), Índice de Marginación por Localidad, México.
- Cornell, A. (2013), “Why Bureaucratic Stability Matters for the Implementation of Democratic Governance Programs”, *Governance*, 27(2), pp. 191-214.
- Diario de Toluca* (2012), edición del 7 de noviembre, disponible en: <http://www.antad.net> [fecha de consulta: 10 de enero de 2013].
- DOF, *Diario Oficial de la Federación* (2011), “Acuerdo mediante el cual se expiden las reglas de operación del Programa de Fortalecimiento a las Políticas Municipales de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres (Fodeimm) para el ejercicio fiscal 2012”, México, 29 de diciembre.
- Elmore, R.F. (1993), “Diseño retrospectivo: La investigación de la implementación y las decisiones políticas”, en L.F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 251-280.

- Fagen, R. y W.S. Touhy (1972), *Politics and Privilege in a Mexican City*, Stanford, Stanford University Press.
- Grindle, M. (2007), *Going Local: Decentralization, Democratization, and the Promise for Good Governance*, Princeton, Princeton University Press.
- IMM, Instituto Municipal de la Mujer de Toluca (2011), *Eliminación de la violencia contra las mujeres indígenas de la delegación de San Pablo Auto-pan*, Toluca.
- INEGI, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2010), *Censo de Población y Vivienda*, México.
- Linder, S.H. y G. Peters (1987), “A Design Perspective on Policy Implementation: The Fallacies of Misplaced Prescription”, *Policy Studies Review*, 6(3), pp. 459-475.
- Lipsky, M. (2010), *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Service*, Nueva York, Russell Sage Foundation.
- Matland, R.E. (1995), “Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity-Conflict Model of Policy Implementation”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), pp. 145-174.
- Meza-Canales, O. (2013), “Local Government and Policy Agendas”, ponencia preparada para la Midwest Political Science Association, Chicago.
- Moreno Jaimes, C. (2008), *Democracia electoral y calidad gubernativa: El desempeño de los gobiernos municipales en México*, Tlaquepaque, ITESO/UIA.
- Oosterwaal, A. y R. Torenvlied (2012), “Policy Divergence in Implementation: How Conflict among Decisive Legislators Reinforces the Effect of Agency Preferences”, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), pp. 195-217.
- O’Toole, L.J. (2004), “The Theory-Practice Issue in Policy Implementation Research”, *Public Administration*, 82(2), pp. 309-329.
- Pressman, J. y A. Wildavsky (1998), *Implementación*, México, Fondo de Cultura Económica/Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Przeworski, A. (1999), “On the Design of the State: A Principal-Agent Perspective”, en L.C. Bresser Pereira y P. Spink (eds.), *Reforming the Sta-*

- te: Managerial Public Administration in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, pp. 15-39.
- Rodríguez, V.E. y P.M. Ward (1992), *Policymaking, Politics, and Urban Governance in Chihuahua: The Experience of Recent Panista Governments*, Austin, LBJ School of Public Affairs.
- Sabatier, P. y D. Mazmanian (1993), “La implementación de la política pública: Un marco de análisis”, en L.F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 323-372.
- Schofield, J. y C. Sausman (2004), “Symposium on Implementing Public Policy: Learning from Theory and Practice”, *Public Administration*, 82(2), pp. 235-248.
- Van Meter, D. y C. Van Horn (1993), “El proceso de implementación de las políticas: Un marco conceptual”, en L.F. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, pp. 97-146.

Carlos Moreno Jaimes. Es doctor en políticas públicas por la Universidad de Texas en Austin. Ha sido investigador visitante en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego, investigador visitante en el Instituto de Políticas Públicas y Gobierno de la Universidad de Guadalajara e investigador asociado del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Especialista en descentralización del gasto público y evaluación del desempeño de gobiernos locales. Ha sido consultor para el Banco Mundial, para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), así como para diversas instituciones públicas en México, incluyendo el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Autor de los libros *Democracia electoral y calidad gubernativa: El desempeño de los gobiernos municipales en México* (2007) y *Seguro Popular y federalismo: Un análisis de política pública* (publicado por el CIDE en 2014), entre otros capítulos y artículos en revistas con arbitraje internacional. Durante seis años fue jefe del Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos del ITESO, donde actualmente es profesor-investigador.