

LOS JUEGOS DE PODER EN LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DEL *COMPEX*

José Alonzo Sahui Maldonado*

Resumen

En este artículo se analiza la implementación de una política pública, considerando el caso de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX) como objeto de estudio. Se parte del concepto de “juego” como herramienta metodológica y se analiza el COMPEX con base en la clasificación de juegos de implementación de Bardach. Se concluye que gran parte de los problemas encontrados se deben a un exceso de miembros involucrados en la implementación de esta política.

Palabras clave: Política pública, COMPEX, juegos de implementación de Bardach.

Abstract

This paper discusses the implementation of public policy, considering the case of the Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX) as an object of study. It was part of the concept of “game” as a methodological tool and analyzes the COMPEX based on the classification of implementation games of Bardach. It concludes that much of the problems encountered are due to an excess of members involved in implementing this policy.

Key words: Public policy, COMPEX, implementation games of Bardach.

* Profesor – Investigador de la Facultad de Contaduría y Administración de la Universidad Autónoma de Campeche.

Introducción: la dicotomía entre política y administración

En la presente investigación se analizará la dificultad que existe para implementar una política pública, considerando el caso de la Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (COMPEX) como objeto de estudio, y privilegiando en el análisis la dicotomía existente entre política y administración (Maynard-Moody, 1998), misma que señala –a manera de solución tentativa- que la labor de los políticos debe ser solamente decidir, y la de los administradores, simplemente ejecutar.

El problema es que esta “solución tentativa” no ha contribuido a resolver de manera satisfactoria esta dicotomía, ya que entre los políticos y los administradores hay un espacio intermedio de actuación¹ en donde ambos espacios se entrecruzan y cada actor busca hacer valer su margen de influencia.²

Para nosotros, la frontera entre ciencia política y ciencia administrativa no ha sido satisfactoria, ya que al abordar un problema público, cada disciplina ha limitado sus alcances; la primera, al no considerar las complejidades de la acción conjunta en el acto decisorio; y la segunda, al minimizar las relaciones de poder en la ejecución de lo programado.

En este caso nuestro planteamiento se origina porque durante mucho tiempo se ha considerado que cuando los administradores deciden cómo ejecutar las decisiones tomadas por los políticos es cuando se crean los problemas de implementación, como si éstos pudieran ser atribuidos solamente a una ineficaz e ineficiente práctica administrativa de los funcionarios y empleados públicos. Esta tesis, se reforzó con la idea de que al darse el crecimiento del Estado (el llamado *Estado Benefactor*), los administradores públicos se vieron obligados a atender un gran número de situaciones que ocasionaron la implementación de políticas improvisadas en organizaciones saturadas, y a veces, incompetentes.

En este sentido, lo que nos motiva a elaborar esta investigación estriba en la idea de que en la realidad los políticos tienen una participación que no se limita “simplemente” a decidir.³ Nuestras hipótesis son:

¹ Cabe señalar que esta diferenciación también ha contribuido a separar la “ciencia política” de la “administración” –sea ésta pública o privada-, en la cual a la ciencia política le ha interesado particularmente el momento de la decisión política; mientras que lo que sucede después ya cae en la esfera de lo propiamente administrativo.

² Un claro ejemplo de este espacio no delimitado es el del “diseño” de la política; ya que... ¿a quién le corresponde esta acción, al que decide o al que implementa?

³ Tradicionalmente se ha considerado que el proceso administrativo (planeación, organización, dirección y control) se da de manera secuencial. Esto se debe, en gran medida, a la forma en que se ha venido enseñando la ciencia administrativa, como si ésta fuera una especie de manual de instrucciones para manejar una organización.

1. Que también ocurre, con bastante frecuencia, que las decisiones tomadas por los políticos, están viciadas de origen y esto contribuye a reducir el “margen de maniobra” para que los administradores logren llevar a cabo la decisión tomada; y
2. Que la heterogeneidad de factores⁴ que afectan la implementación de una política pública, demuestra que el buen diseño de un programa gubernamental –tarea que, como hemos señalado anteriormente, también cae en la esfera de competencia de los políticos- no es una condición suficiente para su éxito.

El COMPEX, como caso de estudio

La creación del COMPEX con el objetivo de “promover las exportaciones a través de la concertación de acciones para simplificar los trámites administrativos y reducir los obstáculos técnicos al comercio exterior, y fomentar la cultura exportadora” (Secretaría de Economía, 2006), obedece a que el entorno en el que operan las empresas mexicanas ha cambiado mucho en los últimos 30 años, creando nuevas oportunidades y nuevas amenazas.

Las tendencias globalizadoras de la economía mundial, la evolución desigual de la industria mexicana, los insuficientes niveles de inversión, el bajo crecimiento del nivel de empleo, la “todavía” excesiva regulación administrativa, el incipiente desarrollo tecnológico y la elevada concentración económica en una sola región (el área metropolitana), aunada a una inadecuada infraestructura, son serios obstáculos para el desarrollo de una verdadera cultura exportadora.

Para tratar de contrarrestar algunos de los problemas antes mencionados, la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) –actualmente, Secretaría de Economía- desarrolló una serie de estrategias orientadas a la promoción de las exportaciones, debido a que éstas se constituyen en una opción muy conveniente para generar empleos más productivos y mejor remunerados. Además de que “en la presente etapa del desarrollo del país, es necesario aprovechar al máximo las herramientas disponibles para procurar que los beneficios del libre comercio lleguen a más regiones y sectores dentro de México (Secretaría de Economía, 2004).

En este sentido, para promover la incorporación de los productos mexicanos en los mercados internacionales, fue necesario coordinar esfuerzos

⁴ Algunos de estos factores son: las distorsiones burocráticas, las resistencias locales, los conflictos intergubernamentales y de intereses, las situaciones cambiantes, así como la indiferencia de los beneficiarios.

entre los sectores social, privado y público para intensificar el apoyo a las empresas exportadoras y de comercio exterior, eliminando trabas y restricciones que han obstaculizado el flujo de las exportaciones, y que dieran como resultado una nueva cultura exportadora. De todo lo anterior, surgió el COMPEX.

El COMPEX se creó por medio de un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 1989, como el programa de más alto nivel de promoción para las exportaciones no petroleras y como auxiliar del Ejecutivo Federal en materia de promoción del comercio exterior mexicano (Art. 7 de la Ley de Comercio Exterior). Dicha comisión está integrada por las siguientes dependencias y organismos del sector público y privado:

Tabla 1
Miembros Permanentes del COMPEX

Sector Público	Sector Privado
1. Secretaría de Relaciones Exteriores	2. Consejo Coordinador Empresarial
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público	4. Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo
5. Secretaría de Desarrollo Social	6. Confederación Nacional de Cámaras Industriales
7. Secretaría de Energía	8. Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana
9. Secretaría de Salud	10. Cámara Nacional de la Industria de la Transformación
11. Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca	12. Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México
13. Secretaría de Economía	14. Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales
15. Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural	16. Consejo Nacional de Comercio Exterior
17. Secretaría de Comunicaciones y Transportes	18. Consejo Nacional Agropecuario
19. Secretaría del Trabajo y Previsión Social	20. Confederación Patronal de la República Mexicana
21. Banco Nacional de Comercio Exterior	22. Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana
23. Nacional Financiera	

FUENTE: Tomado de <http://www.pymes.gob.mx/compex> y consultado el 13 de noviembre de 2008.

Conservando esta estructura mixta, los integrantes del COMPEX efectúan reuniones a nivel estatal –convocadas por las delegaciones federales

de la Secretaría de Economía y los gobiernos de los estados- de manera mensual o bimestral, con los exportadores y las autoridades responsables para el análisis de planteamientos e iniciativas que pretenden alcanzar los siguientes objetivos:

1. Atender los problemas que enfrentan los exportadores para concurrir a los mercados internacionales, eliminando trabas y restricciones a la exportación.
2. Concertar acciones con los exportadores para fortalecer las ventas externas y, en particular, para realizar proyectos especiales de exportación que por su magnitud o importancia regional requieren de apoyos conjuntos.
3. Definir medidas a seguir por las entidades públicas que hagan más operativos los apoyos vigentes al exportador ó para establecer nuevos mecanismos que agilicen trámites, con base en sugerencias de los exportadores.
4. Proponer las medidas promocionales objeto de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas.
5. Establecer políticas promotoras, claras y sencillas, que adecúen el marco de operación de las empresas a las nuevas realidades del entorno internacional (Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1990).

En este sentido, para que una empresa tenga un caso que pueda ser turnado al COMPEX debe enfrentar un problema concreto que obstaculice sus ventas al extranjero, eleve sus costos o incremente el tiempo de sus exportaciones; para esto, se deben cubrir las siguientes condiciones:

1. Demostrar que se han agotado los trámites por la vía norma y que se presume alguna irregularidad en las instancias y períodos establecidos.
2. Llenar debidamente el formato incluido en el Foro Virtual de Exportación, en donde además de la información básica de la empresa, se deberá exponer clara y detalladamente la problemática y propuesta de solución.
3. Anexar documentación de apoyo. (www.pymes.gob.mx/compex).

De igual forma, las empresas en el caso de que presenten problemáticas que no puedan resolverse en el nivel estatal o sean de competencia federal, deberán remitirse a la Dirección de COMPEX, con el objeto de que sean clasificadas de acuerdo a su temática, ingresadas en la base de datos COMPEX y canalizadas a las autoridades competentes en su nivel federal.

Con estas medidas, el COMPEX trata de gestionar ante las dependencias correspondientes la pronta resolución de las problemáticas, coordinando reuniones de trabajo mensuales con los miembros permanentes

del sector público de la comisión para actualizar la información sobre los casos presentados y obtener el mayor número de respuestas. Cuando la naturaleza lo amerita, convoca a las partes y dependencias involucradas a reunirse para buscar una alternativa de solución.

Metodología: de la teoría de juegos a los juegos de poder

A diferencia de la tesis de Martha Derthick (Aguilar Villanueva, 1992) respecto a que la mayoría de los fracasos de los programas federales se deben a la limitada capacidad del gobierno federal para influir en las acciones de los gobiernos locales; en el caso de México y, más específicamente en el caso del COMPEX, no es así; ya que este fracaso y/o deficiencia es producto de la excesiva injerencia del gobierno federal, que a través de sus dependencias y organismos, ha implementado políticas y programas totalmente ajenos a la situación real de nuestro estado, mismos que debido a un proceso histórico caracterizado por un poderoso centralismo, termina acatándose sin objeciones de ningún tipo.

Por lo tanto, la hipótesis de este trabajo consiste en señalar que el principal defecto del COMPEX es la complejidad de la acción conjunta, misma que se traduce en un serio obstáculo a la implementación de esta política pública. En este sentido, se pueden mencionar las siguientes fallas:

1. Exceso de instancias gubernamentales y no gubernamentales que intervienen en el COMPEX.- En este punto, y como puede observarse en la tabla 1, encontramos que existen dependencias públicas así como organismos empresariales que a pesar de su escasa aportación al COMPEX, pero que debido a que están incluidos como miembros Permanentes, participan en las reuniones realizando “observaciones” que muchas veces retrasan los trámites de las empresas.
2. Discrepancia entre los objetivos propios de las dependencias y los objetivos propios del COMPEX.- Aquí cabe mencionar que aún las dependencias que tienen mayor interés en la resolución efectiva de los casos, muchas veces caen en la difícil tarea de buscar un elemento aglutinador de sus objetivos y los del COMPEX; además de que los procedimientos derivados del COMPEX, así como las reuniones, implican que los funcionarios le dediquen un tiempo que a veces no quieren –o no pueden- brindarle.

Otro aspecto que se requiere analizar y que es indispensable para que el COMPEX siga adelante, consiste en que la aprobación de las medidas adoptadas por los miembros del COMPEX varían en la forma, el contenido

y el tiempo de la decisión; y que por lo tanto, si no se toman decisiones conjuntas, el proceso de resolución de los casos presentados al COMPEX no puede prosperar.

Esta falta de coordinación es palpable en el cambio de nivel de las reuniones del programa –de tipo estatal a nacional-, en donde la mayoría de las propuestas presentadas corren el riesgo de perderse en el proceso de hacerlas llegar a sus instancias superiores. Ante este escenario, nuestra propuesta consiste en incorporar el concepto de “juego” como elemento de análisis en la implementación del COMPEX.

En este sentido, cabe señalar que una de las aproximaciones más interesantes a este concepto proviene de la economía y se conoce como la Teoría de Juegos (Neumann y Morgenstern, 1953). Ésta cuestiona el marco teórico de la escuela económica neoclásica, misma que se basa en el supuesto de que los seres humanos son absolutamente racionales en sus decisiones económicas.

Según esta teoría, la racionalidad que pregonaban los economistas clásicos, solo podría darse suponiendo que la estructura de los mercados fuera fija y la competencia fuera perfecta, cosas que en la realidad nunca se dan. Por lo tanto, Neumann y Morgenstern aportan una teoría que estudia cómo interactúa directamente la gente. La palabra “juego” en este sentido, no es más que una metáfora para referirse a estas complejas interacciones de los individuos quienes, como en los juegos, toman decisiones basándose no solamente en sus propias estrategias y en las condiciones del mercado, sino también en las decisiones tomadas por los otros participantes.

En lo que respecta al terreno de las ciencias administrativas, el concepto de “juego” sirve para explicar la forma que adquieren las relaciones de los individuos en un sistema determinado. Atendiendo al señalamiento de Crozier y Friedberg (1990) de que “toda relación social es una relación de poder” se estaría hablando entonces de juegos de poder.

De igual forma, las ciencias políticas a través de la Teoría de la Implementación, estableció el uso del concepto de juego para entender las estrategias de interacción por medio de las cuales entran en relación actores independientes.

En este sentido, Bardach (1977) señala que el concepto de juego permite dar forma a los resultados obtenidos en estudios que “ofrecen conceptos cargados indudablemente de rico contenido empírico, pero que suelen no captar lo fundamental y específico del proceso y, por ende, no ofrecen definiciones, explicaciones y recomendaciones extrapolables a otras circunstancias” (p. 64). El concepto de juego es para Bardach, un concepto lógico y metodológicamente confiable.

Tabla 2
Juegos de Implementación que se dan en las Organizaciones,
según Bardach

1. Juego de Desvío de Recursos	Son juegos que nacen de las oportunidades económicas que las decisiones políticas generan y que conectan los negocios privados con los asuntos públicos.
2. Juego de Distorsión de los Objetivos	Consisten en ir sumando en torno de una política, nuevos objetivos y metas, cada vez más ambiciosas y generales, que le dan a la política una mayor integración conceptual y quizá un mayor consenso, pero que justamente por esa sobrecarga la debilita y la hace inalcanzable.
3. Juego de Resistencia	Estos van desde la simulación hasta la resistencia masiva, la cual consiste en evadir responsabilidades.
4. Juego de Disipación de Energías	Se realizan con el propósito de evitar desventajas y daños a los intereses. Sus efectos son el retraso y el bajo desempeño.

Fuente: Bardach, E. (1977). *The implementation game*. USA, Cambridge: MIT Press.

Bajo este esquema, para Crozier y Friedberg (1990) el juego es el instrumento que elaboraron los seres humanos para reglamentar su cooperación. El juego concilia la libertad con la restricción. El jugador es libre, pero si quiere ganar, debe adoptar una estrategia racional en función de la naturaleza del juego y respetar las reglas de éste. Esto significa que el funcionamiento de una organización es el resultado de una serie de juegos en los cuales participan los diferentes actores organizacionales y cuyas reglas formales e informales delimitan un abanico de estrategias racionales que podrán adoptar si quieren que su compromiso en la organización sirva a sus expectativas personales.

Análisis de resultados: los juegos de poder en la implementación del COMPEX

En el presente trabajo, y derivado de la clasificación presentada en la tabla 2, se detectaron los siguientes juegos de implementación, utilizando para ello la terminología que señala para éstos Aguilar Villanueva en su obra “El estudio de las políticas públicas” (1992), así como una serie de entrevistas con personas que han participado en las reuniones del COMPEX –tanto empresarios como funcionarios públicos–, mismos que por razones obvias permanecen en el anonimato.

Easy life-vida fácil

Este tipo de juego nace de las oportunidades económicas que las decisiones políticas generan y que conectan los negocios privados con los asuntos públicos; el “easy life” consiste en que los funcionarios gubernamentales determinan la cantidad y la calidad de sus prestaciones de acuerdo con sus rutinas establecidas de operación, y son reacios a incrementar sus cargas de responsabilidad a menos que perciban una contraprestación que se traduzca en un aumento de sus ingresos.

Dentro del COMPEX la mayor parte de los entrevistados concluyó que únicamente se basaban en los procedimientos operativos propios de sus dependencias y que, en los casos especiales en que el programa requiere la participación conjunta de todas las dependencias, esperaban recibir a cambio una compensación adicional, ó de plano, trataban de escabullirse de esa responsabilidad.

Pork barrel-Barril sin fondo

Este es un juego de desvío y dispersión de recursos, es un juego netamente “político”, en el cual las autoridades involucradas, en razón de sus compromisos con determinados clientes, tienden a recoger sus demandas y a reclamar su urgente tratamiento. En las entrevistas realizadas con los beneficiarios del programa se observó que existen determinados casos que solamente son apoyados por una dependencia, mientras que otras dependencias apoyan otro tipo de casos, por lo que algunos entrevistados han inferido que esto se debe a las autoridades de esas dependencias tienen cierto tipo de interés en los casos que apoyan. Aquí, cabe señalar que la inferencia de estos entrevistados no puede considerarse como un hecho demostrable.

Piling on-Apilamiento

Este juego consiste en ir sumando en torno de una política, nuevos objetivos y metas, cada vez más ambiciosas y generales que le dan a la política una mayor integración conceptual y quizás un mayor consenso, pero que justamente por esa sobrecarga, la debilitan y la hacen inalcanzable. En el contexto del COMPEX uno de los problemas más notorios es esta “inflación de objetivos” ya que al ser tantas las dependencias y organismos participantes, cada una de ella pretende ver sus objetivos realizados dentro del COMPEX, siendo que en la mayoría de las ocasiones dichos objetivos podrían caer dentro de la esfera de competencia de otros programas.

Tokenism-Simulación

Este es uno de los juegos más comunes, y es muy utilizado por los políticos, ya sea experimentados o novatos. Consiste, como su nombre lo indica, en simular adherirse y contribuir a los programas a través de vistosas declaraciones y manifestaciones que, de hecho, no tienen ningún valor para el desarrollo del programa. Este es un juego tremendamente destructor; ya que para todos el “simulador” es una persona que efectivamente está cumpliendo con su trabajo.

En el caso del COMPEX, según los entrevistados, esta simulación es notoria, en lo que respecta a las autoridades encargadas de dar respuesta a las demandas planteadas por los empresarios; ya que según éstos, aquéllas se limitan a prometer que todos los planteamientos presentados van a ser resueltos sin retraso alguno, cuando en la realidad, esto no se lleva a cabo. De igual forma, se observó que esta simulación no solo se manifiesta de dependencia a usuario, sino también de dependencia a dependencia, lo que agrava aún más el problema.

Territory-Territorio

Este juego consiste en la defensa del propio ámbito de jurisdicción y competencia en la implementación de una política. Debido a la competitividad que este tipo de interacción genera entre los diversos organismos gubernamentales y entre los diversos actores de una política, puede provocar efectos positivos (mejores desempeños, calidad de los productos, ahorros, etc.), pero también puede conducir a improductivas guerras intestinas entre los diversos colaboradores del programa.

Not our problema-No es nuestro problema

Este juego es una especie de faceta del anterior, y consiste en que dentro y fuera de la mayoría de las dependencias hay un cultivado esmero por no meterse en tareas que impliquen sobrecarga de trabajo, controversias, hostilidades ó que pongan al descubierto las incompetencias y debilidades mantenidas en secreto. Esta habilidad para esquivar o resbalar responsabilidades afecta la prestación de servicios públicos y la reglamentación de conductas que una política intenta alcanzar. De hecho, este juego puede derivar en otro que consiste en imputar errores y defectos a los comportamientos de los demás, lo que comúnmente conocemos en nuestro medio como “el juego de la papa caliente”.

En las entrevistas realizadas, pudimos notar que muchos de los encargados de la operación del COMPEX se limitaban única y exclusivamente a dar información sobre los asuntos propios de su dependencia, sin importar que contaran con la información que se les solicitaba.

Conclusiones: la complejidad de la acción conjunta

De todo lo anterior, podemos concluir que la detección de estos “juegos de implementación” constituye una valiosa herramienta para evaluar las políticas públicas. En este sentido, Crozier (1992) señala que cada sociedad tiene sus instituciones, sus prácticas administrativas y su filosofía del Estado. Las instituciones no tienen tanta importancia; lo que cuenta son las prácticas.

De hecho, como se puede observar a lo largo del presente trabajo, gran parte de los problemas antes descritos parten de la excesiva participación de muchas dependencias del gobierno federal en el ámbito estatal, mismo que se traduce en una falta de control sobre las acciones del COMPEX, y específicamente, sobre el comportamiento de los actores involucrados en este programa.

En consecuencia, para evitar el descontrol, se propone como alternativa minimizar el número de miembros permanentes, así como –en un aspecto más operativo– enfocar la atención en los encargados de llevar a cabo las políticas del COMPEX, más que en los que lo formulan y lo transmiten.

Lo anterior, parte de la idea de que como la mayoría de los defectos encontrados en la implementación, se deben más a causas operativas, sería conveniente implementar controles adecuados que pudieran resolver este tipo de deficiencias. Ahora bien, aquí cabría señalar, que nuestra propuesta parte de la importancia de distinguir lo que es la evaluación de resultados de una política pública, de lo que son las actividades de control de dicha política, ya que –a nuestro juicio– solamente a través de la simplicidad de las reglas se podrá responder a la complejidad de los problemas.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1992). *Antología de política pública: I. El estudio de las políticas públicas*. Ed. Porrúa. México
- Bardach, E. (1977). *The implementation game*. MIT Press. Cambridge, USA
- Comisión Mixta para la Promoción de las Exportaciones (2008). Tomado de <http://www.pymes.gob.mx/compex>, el 13 de noviembre de 2008
- Crozier, M. y Friedberd, E. (1990). *El actor y el sistema: las restricciones de la acción colectiva*. Ed. Alianza Editorial Mexicana. México
- Crozier, M. (1992). *Estado moderno, estado modesto: estrategia para el cambio*. Ed. Fondo de Cultura Económica. México
- Maynard-Moody, S. (1998). Exorcising the ghost of the politics-administration dichotomy: an institutional theory of administration policy making. En *Internacional Journal of Public Administration*. New Cork: 1998, Vol. 21. Tomado de <http://proquest.umi.com/pqdweb>
- Neumann, J. y Morgenstern, O. (1953). *The theory of games and economic behavior*. Princeton University Press. USA
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (1990). *Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior, 1990-1994*. México
- Secretaría de Economía (2004). Apuntes de coyuntura. El TLCAN y el sector del equipo de transporte y autopartes. En *Comercio Exterior*, abril de 2004 (p. 357-362). México
- Secretaría de Economía (2006). Tomado de <http://www.economia.gob.mx/?P=378>
- Secretaría de Gobernación (1989). Diario Oficial de la Federación del 27 de julio de 1989