

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



PEQUEÑOS CAMBIOS QUE GENERAN BUENOS RESULTADOS: EL ESTUDIO DE
CASO DE CÓMO MEJORAR LA EFICACIA DE LOS CONVENIOS DE
COLABORACIÓN DE LOS GOBIERNOS A TRAVÉS DE AJUSTES MARGINALES EN
SU IMPLEMENTACIÓN

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN GERENCIA PÚBLICA

PRESENTA

CUPERTINO GERÓN DÍAZ

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. OLIVER D. MEZA

AGUASCALIENTES, AGS.

SEPTIEMBRE, 2018

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	1
Introducción.....	3
Análisis de la situación problemática	7
Posibles cursos de acción	19
Propuesta de solución	24
Discusión y limites	30
Conclusión	33
Bibliografía.....	35
Anexos	37

INDICE DE FIGURAS

Figura 1. Tiempos de trámite de una garantía fiduciaria.....	8
Figura 2. Árbol de problemas.....	10
Figura 3. Diagrama de flujo.....	14
Figura 4. Árbol de objetivos.....	24
Figura 5. Marco lógico.....	25

Pequeños cambios que generan buenos resultados: el estudio de caso de cómo mejorar la eficacia de los convenios de colaboración de los gobiernos a través de ajustes marginales en su implementación

Resumen Ejecutivo

1. Los pequeños y medianos productores del sector agropecuario de México son quienes enfrentan más dificultades para obtener un financiamiento formal por parte de las instituciones de crédito, debido a limitantes tales como falta y/o insuficiencia de garantías.
2. Con el objetivo de atender el problema de la falta de garantías y con ello incrementar el acceso al crédito a los pequeños y medianos productores del sector rural de Aguascalientes, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) firmaron un convenio de colaboración con el Gobierno del Estado en agosto de 2017, mediante el cual el gobierno estatal aportó recursos para establecer una garantía fiduciaria para que los pequeños y medianos productores pudieran tener acceso a créditos que otorga FIRA a través de las instituciones financieras con las que opera.
3. Sin embargo, una problemática que se detectó es que el impacto de este tipo de convenios se vuelve muy limitado por el tiempo excesivo e innecesario que se invierte en los trámites administrativo-burocráticos para emitir la garantía fiduciaria que respalda los créditos, lo cual se traduce en un pobre avance en el uso de esta garantía como instrumento que facilite el acceso al financiamiento (9% en cinco meses).
4. De acuerdo con lo que manejan las áreas fiduciarias de la banca comercial un tiempo aceptable para este tipo de trámites es de 15 días; en tanto que en el caso de estudio los trámites se han llevado entre 32 y 49 días para contar con el documento final; es decir, entre dos y tres veces más que el razonable.
5. Algunas de las causas que pueden generar el retraso en los trámites de emisión de la garantía fiduciaria según la literatura consultada, así como los resultados que arrojan las encuestas aplicadas a los diferentes participantes del caso de estudio, son las siguientes:
 - I. Falta de protocolos administrativos-burocráticos institucionalizados.
 - II. Relación inter-gubernamental compleja.

- III. Percepción gubernamental de riesgo de no recuperación de los créditos.
 - IV. Falta de convencimiento o dudas por parte de alguno o algunos de los participantes de la burocracia sobre el tipo de proyectos productivos a apoyar.
 - V. Corrupción.
 - VI. Incorrecta presentación de las solicitudes.
6. Para la solución de esta problemática, el presente trabajo considera importante incluir en los protocolos institucionalizados la definición de los funcionarios responsables de las gestiones y el establecimiento de tiempos máximos de trámite; aunque estas no son las únicas propuestas que se plantean, igualmente se proyecta la capacitación a funcionarios públicos, el establecimiento de cronogramas de actividades donde se delimiten los tiempos de trámite de manera clara, la realización de reuniones de seguimiento para informar avances y, llevar a cabo un seguimiento constante a todos los involucrados para que los estándares establecidos en las diferentes etapas del trámite se cumplan.
7. De acuerdo con la evidencia empírica y literaria, estas propuestas ya han funcionado en programas públicos y han mostrado ser exitosos (por ejemplo, en el Programa 3x1 Para Migrantes o el Programa de Mejora Regulatoria del estado de Puebla), por lo que se considera que, de ser aplicadas para el presente caso de estudio, podrán mejorar sustancialmente la implementación del convenio de colaboración firmado entre FIRA y el gobierno del estado de Aguascalientes.
8. Es importante hacer notar que los cambios aquí planteados se enmarcan en lo que se conoce como *small policy* o táctica de política, concepto relativamente nuevo que a decir de Meza y Moreno-Jaimes (2016), consiste en realizar ajustes marginales dentro del proceso de implementación; es decir, pequeños cambios en el diseño de la política ya establecida con el fin de alterar en forma positiva su eficacia.
9. De lograr las intervenciones aquí señaladas estaríamos resolviendo un problema en apariencia sencillo, pero al que no se le había dado la suficiente atención e importancia, y que sin embargo mejora la eficiencia en la implementación de los convenios de coordinación que se firman entre diferentes entidades de gobierno.
10. Finalmente, la experiencia del presente caso de estudio se puede capitalizar e institucionalizar para evitar caer en los mismos errores y así disminuir al mínimo la discrecionalidad de la burocracia al contar con protocolos y rutinas claras y precisas, de

tal manera que se puede utilizar este conocimiento para replicar el modelo para otros casos similares en donde hay interacción entre una entidad gubernamental que influye en las acciones de otra entidad de gobierno a través de la implementación de un programa, como es el caso de FIRA en otros estados del país y de muchas otras instituciones del gobierno federal que establecen mecanismos de coordinación vertical con gobiernos estatales y municipales cuya operatividad tiene problemas en la fase de implementación.

Introducción

Resulta muy común que fracasen las políticas de los gobiernos, ya sea a nivel federal, estatal o municipal; esto se debe muy seguramente a que no es suficiente con generar buenas políticas públicas que resulten de un análisis detallado de la problemática, sino que también es importante definir con precisión cómo implementarlas.

Cejudo y López Ayllón (2014) mencionan que los planes tienen que implementarse mediante políticas públicas concretas, y esta tarea recae sobre las personas que se encuentran en el nivel más bajo de la jerarquía administrativa (Simon, 1964), de tal manera que la implementación es el eslabón perdido entre los objetivos originales de las políticas y sus resultados finales (Revuelta, 2007).

Para implementar una política pública, se debe de tomar en cuenta según Aguilar Astorga y Lima (2009) que aquellos actores que no pudieron influir en el proceso de decisión de una política pública o programa de gobierno tratarán de recuperar ese poder en la fase de implementación, haciéndola más compleja.

Es por ello que, aunque muchos autores consideraban que el estudio de la implementación de políticas no ameritaba la atención de especialistas ya que éstos se enfocaban al proceso de toma de decisiones (Revuelta, 2007), es de suma importancia poner atención y cuidado en la fase de implementación para que la política pública sea exitosa.

Este artículo busca argumentar con un estudio de caso cómo una implementación imprecisa afecta la operación de convenios interinstitucionales, y se esboza como una posible alternativa de solución el que, derivado de un análisis de la problemática, se propongan pequeños cambios

que no afecten la estructura de las instituciones y sus convenios, algo que Meza y Moreno-Jaimes (2016) denominan táctica de política o *small policy*.

Este concepto relativamente nuevo, a decir de estos autores consiste en realizar ajustes marginales dentro del proceso de implementación; es decir, pequeños cambios en el diseño de la política ya establecida con el fin de alterar en forma positiva su eficacia.

En este contexto, los convenios de colaboración han servido para enmarcar el actuar de los diferentes participantes de un programa de gobierno, por tanto, constituyen una parte fundamental en el diseño de la política. Pero independientemente de su configuración, el seguimiento en sí a su operación ha sido poco estudiado. En este trabajo señalaré cómo este tipo de instrumentos, por bien elaborados que estén, sufren de problemas importantes en su implementación, lo cual resulta oneroso para las partes. El problema no es trivial, puesto que un diseño aparentemente bueno que no toma en cuenta las condiciones de implementación, nulifica la eficacia de la política pública y la posibilidad que tiene el Estado en resolver un problema público determinado.

La estrategia de establecer compromisos puntuales entre diferentes órdenes de gobierno para potencializar los recursos económicos existentes a través de convenios de colaboración en los que se acuerda la forma en que cada una de las partes intervendrá a fin de cumplir con los objetivos para los cuales se firmaron dichos instrumentos jurídicos, ha cobrado especial relevancia a nivel federal, estatal y municipal, sobretodo en la actualidad, en la que las limitaciones presupuestales son evidentes.

Este tipo de acciones es común entre las diferentes instituciones de los gobiernos federal y estatal, por ejemplo, los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) firmaron en tiempos recientes poco más de ocho convenios con otras instancias entre las que destacan SAGARPA, CONAGUA, Secretaría de Economía, los gobiernos de Aguascalientes, Querétaro, Michoacán, entre otros; y por su parte la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) en 2017 firmó un convenio similar al de FIRA

en Aguascalientes con el gobierno estatal¹.

Como parte del Gobierno Federal, FIRA ha venido desarrollando la estrategia de establecer convenios de colaboración con los diferentes gobiernos estatales a fin de facilitar el acceso al financiamiento formal destinado a las actividades productivas que desarrollan sobre todo los pequeños y medianos productores del campo.

En el sector rural del país los pequeños y medianos productores son quienes enfrentan más dificultades para obtener un financiamiento formal por parte de las instituciones de crédito debido a limitantes tales como falta y/o insuficiencia de garantías, entre otras.

Esta problemática es abordada por diversos autores; por ejemplo Llisterri et al (2006) en un estudio auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el cual analizaron los sistemas de garantías de ocho países de América Latina, comenta que para el caso de México los bancos definen el problema de acceso al crédito que enfrenta la PYME² como el hecho de que *“el empresario....carece de garantías y de referencias crediticias”*.

Asimismo, en la Encuesta Nacional Agropecuaria aplicada por el INEGI en 2014 citada por un documento interno de FIRA de 2015, se explica que existen cinco causas principales por las cuales no se obtiene un crédito, y la primera y más importante es la falta de garantías y/o avales (FIRA, 2015).

Con el objetivo de atender el problema de la falta de garantías y con ello incrementar el acceso al crédito a los pequeños y medianos productores del sector rural, el FIRA firmó un convenio de colaboración con el Gobierno del Estado de Aguascalientes el 8 de agosto de 2017, mediante el cual el gobierno estatal puso a disposición una bolsa de recursos por diez millones de pesos

-
1. Fuente: Información recabada con funcionarios de la Subdirección Jurídica de Asuntos Administrativos de FIRA Oficina Central, y de la FND Aguascalientes el 19 de febrero y 9 de abril de 2018.
 2. PYME. Acrónimo de pequeña y mediana empresa, equiparable a los pequeños y medianos productores en el campo.

que actúan como una garantía del 10% que les permite a los productores tener acceso a créditos de hasta cinco millones de pesos por proyecto, habiendo disponibles 100 millones de pesos de financiamiento que aporta FIRA a través de su red de intermediarios financieros³.

Este convenio se impulsó con la finalidad de atender el problema de la baja derrama crediticia a la que se enfrentan los pequeños y medianos productores del campo de Aguascalientes cuando éstos no cuentan con suficientes garantías para avalar un financiamiento. Sin embargo, una problemática que se ha detectado es que los alcances de este tipo de convenios se vuelven muy limitados; particularmente en el caso del convenio FIRA-Gobierno del Estado de Aguascalientes, por el tiempo excesivo e innecesario que se invierte en los trámites administrativo-burocráticos para emitir la garantía fiduciaria que respalda los créditos.

De acuerdo con la información de FIRA Aguascalientes⁴, después de que se firmó el convenio de colaboración con el gobierno del estado en agosto de 2017, se tramitaron 21 solicitudes de garantía fiduciaria en donde el tiempo de respuesta varió entre los 32 y 49 días naturales, plazo que excede en mucho el tiempo que los protocolos administrativos de instituciones fiduciarias de bancos como Banorte y Bajío marcan como aceptable de acuerdo al tiempo promedio que ellos tardan en realizar este tipo de trámites.

Para la presente discusión nuestra base teórica se fundamenta en la táctica de política o *small policy* de Meza y Moreno-Jaimes (2016), estando estructurado este artículo de la siguiente manera: en primer lugar, se analizan las causas posibles que originan el tiempo excesivo e innecesario que se lleva el trámite de obtención de una garantía fiduciaria en el convenio de colaboración del caso de estudio.

3. Se refiere a los bancos u otras entidades reguladas por el marco legal normativo mexicano.

4. Fuente: Registros administrativos de la Residencia FIRA Aguascalientes al 31 de diciembre de 2017.

En segundo término, se revisan diversas experiencias tanto a nivel nacional como internacional al respecto del presente tema de estudio, encontrándose prácticas positivas y negativas, mismas que apuntan entre otros aspectos, a la importancia de poner especial atención a los protocolos mediante los cuales se implementa la política pública para garantizar el éxito de la misma.

Finalmente, en la última parte de este trabajo se discuten las diferentes alternativas viables que explican cómo afrontar y solucionar el problema planteado, concluyendo que se requiere mejorar los protocolos y rutinas ya establecidos, mismos que se enmarcan en las tácticas de política o *small policy*, que serán efectivos si y solo si no se presentan externalidades como los cambios de política de alguna de las partes involucradas; de tal forma que, de lograr las intervenciones aquí señaladas estaríamos resolviendo un problema en apariencia sencillo, pero al que no se le había dado la suficiente atención e importancia, y que mejora la eficiencia en la implementación de los convenios de coordinación que se firman entre diferentes entidades de gobierno.

Análisis de la situación problemática

El presente estudio pretende atender el problema que se observa durante la implementación de convenios interinstitucionales; concretamente en lo que respecta al tiempo excesivo incurrido entre que se solicita una garantía fiduciaria por parte de las instituciones financieras participantes, y la respuesta que da el gobierno del estado de Aguascalientes por medio de la Secretaría de Desarrollo Rural y Agroempresarial (SEDRAE) y el Sistema de Financiamiento de Aguascalientes (SIFIA).

Esta problemática reviste particular importancia debido a que con la firma del convenio de colaboración entre FIRA y el gobierno del estado de Aguascalientes se busca corregir una falla de mercado que consiste en que las instituciones financieras normalmente no atienden a pequeños y medianos productores del campo, entre otras causas, por la falta de garantías que respaldan sus solicitudes de crédito; en consecuencia, es trascendental la participación del estado a través del establecimiento de una política pública concreta; sin embargo, si ésta se lleva a cabo de forma ineficiente porque los procesos administrativos-burocráticos son lentos, no se ejercerán los recursos públicos destinados a este fin de manera ágil, y por tanto el objetivo de la

política pública de facilitar el acceso al financiamiento para detonar desarrollo económico y fomentar la productividad en el campo no se cumplirá.

De acuerdo con los tiempos promedio que manejan las áreas fiduciarias de la banca comercial, un tiempo aceptable para este tipo de trámites es de 15 días⁵; sin embargo, en el caso de estudio, los trámites se han llevado entre 32 y 49 días para contar con el documento final; es decir, entre dos y tres veces más que el tiempo razonable para estas gestiones (figura 1). Asimismo, independientemente del tipo de institución financiera participante, si es persona física o moral, si el financiamiento es para la agricultura o para otras actividades económicas o si el crédito fue otorgado a hombres o mujeres, el tiempo de trámite excede en mucho el estándar para este tipo de gestiones (figura 1).

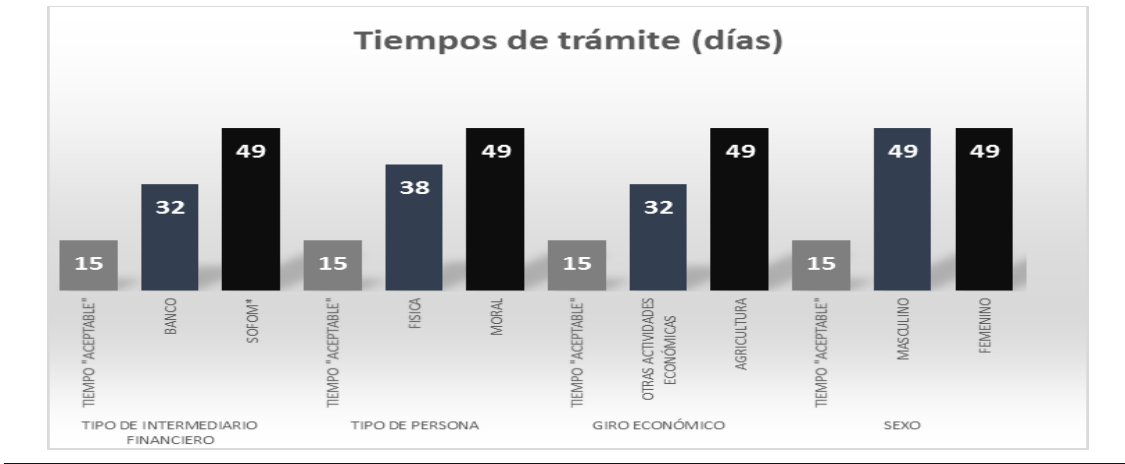


Figura 1. Tiempos de trámite requeridos para obtener una garantía fiduciaria por parte del Gobierno del Estado de Aguascalientes en el convenio celebrado con FIRA. * SOFOM: Sociedad Financiera de Objeto Múltiple.

Fuente: Elaboración propia con datos de FIRA 2017.

Este retraso excesivo en los tiempos de gestión de la garantía fiduciaria ha hecho que, de acuerdo con la información proporcionada por FIRA Aguascalientes, a cinco meses de haberse firmado el convenio de colaboración, solo se hayan otorgado 21 créditos por un total de 9 millones de

5. Información recabada vía telefónica con funcionarios de Banco del Bajío y Banorte Aguascalientes el 9 de abril de 2018.

pesos, cuando el objetivo de esta política es otorgar hasta 100 millones de pesos de crédito a pequeños y medianos productores, lo cual denota un pobre avance (del 9%) en el uso de la garantía fiduciaria como un instrumento que agilice el acceso al financiamiento.

De acuerdo con la literatura consultada y las encuestas aplicadas a los diferentes actores participantes, algunas de las causas que pueden generar retraso en los trámites de emisión de la garantía fiduciaria son las siguientes:

1. Falta de protocolos administrativos-burocráticos institucionalizados.
2. Relación inter-gubernamental compleja.
3. Percepción de riesgo de no recuperación de los créditos por parte del Gobierno.
4. Falta de convencimiento o dudas por parte de alguno o algunos de los participantes de la burocracia sobre el tipo de proyectos productivos a apoyar.
5. Corrupción.
6. Incorrecta presentación de las solicitudes.

Estas causas, que se muestran en el árbol de problemas (figura 2), se desarrollarán a continuación con los elementos teóricos y prácticos que sustentan el por qué se considera originan el problema detectado en el presente artículo.

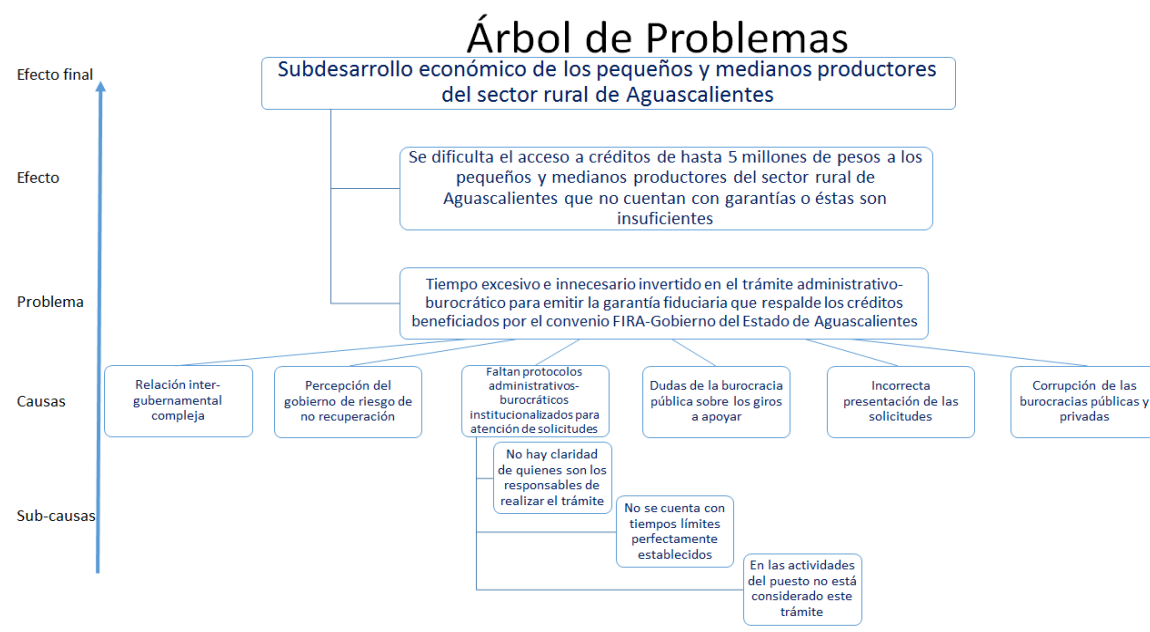


Figura 2. Árbol de Problemas detectado en el trámite de garantías fiduciarias que respaldan los créditos otorgados en el convenio FIRA-Gobierno del estado de Aguascalientes.

Fuente: Elaboración propia.

1. **Falta de protocolos administrativo-burocráticos institucionalizados para dar atención y trámite a las solicitudes de garantía fiduciaria que se presentan.** Los protocolos de acuerdo con Herrero y Campos (2010) son un conjunto de normas, tradiciones y técnicas mediante las cuales se regulan y planifican los actos promovidos por las instituciones públicas, entidades privadas y por las personas, convirtiéndose en el elemento vertebrador de las relaciones entre partes que hacen posible la consecución de los objetivos institucionales. En este sentido, es evidente que se debe disponer de normas y criterios consensuados dentro de la organización, que una vez impulsados, definidos y aceptados, funcionen como verdaderos estatutos y códigos internos (Teherán, 2017). Por el contrario, la falta de protocolos impide que haya una correcta implementación de la política pública, para el caso en estudio se tiene documentado que el trámite de un certificado fiduciario que en principio debiera tardar menos de quince, se ha tardado entre 32 y 49 días.

En el caso específico de Aguascalientes, las entrevistas sugieren que en efecto no se tienen protocolos definidos para este tipo de trámites como sí se tienen en otros

ambientes y sectores en donde los procesos son más estandarizados como por ejemplo los hospitales, la industria automotriz, entre otros.

En entrevista con funcionarios participantes en el esquema de cooperación entre FIRA y el Gobierno del estado de Aguascalientes, algunos de ellos comentaron que *“para este tipo de trámites no se cuenta con protocolos debidamente instaurados porque todavía no se han tenido muchos casos que atender”* (entrevista del 21 de febrero de 2018 con funcionario “N1”), incluso en las entrevistas efectuadas a los funcionarios “N1” y “N2” el 21 de febrero del año en curso, informaron desconocer cuanto tiempo se estaban tardando en los trámites de liberación de las garantías fiduciarias, lo cual denota que no se cuenta con protocolos institucionales para dar atención expedita a las solicitudes que se presentan.

Sin embargo, esta situación no es privativa del presenta caso de estudio. En entrevista con funcionarios de otras dependencias e incluso en otros estados, queda de manifiesto que un problema muy importante es que la fase de implementación no es clara o se llega al grado de *“no contar con una mecánica operativa bien establecida”* (funcionario “N6”, entrevista del 20 de febrero de 2018), y eso conlleva a que el proceso sea *“muy lento y a la fecha no se haya operado nada en el esquema de trabajo con el gobierno estatal”* (entrevista del 9 de abril de 2018 con el funcionario “N5”).

Por otra parte, la evidencia también apunta a que, al no haber protocolos institucionalizados donde los mandos medios no saben cuál es el rol que juegan en el programa, al llegar a haber cambios en la directiva de las instituciones participantes, como sucedió en el caso donde hubo cambio de la directora general del SIFIA en enero de 2018, se dan *“muchos retrasos en la operación porque nadie toma decisiones o bien no había quien tuviera la representación legal para firmar las solicitudes de emisión de los certificados fiduciarios”* (entrevistas del 9 de abril y 12 de marzo de 2018 a funcionarios “N5” y “N7”).

En resumen, de acuerdo con lo que se ha podido encontrar en la evidencia recogida mediante entrevistas a diversos funcionarios públicos de alto nivel, mandos medios y beneficiarios (*stakeholders*), así como derivado de la revisión de la mecánica operativa del caso de estudio (anexo 1), del reglamento interior de la SEDRAE (anexo 2) y del SIFIA (anexo 3), se puede establecer que existen primordialmente tres sub-causas

directamente relacionadas con los protocolos administrativos-burocráticos en las que las dependencias gubernamentales deben de poner atención para que haya una correcta implementación de la política pública que para este caso se relaciona con el trámite ágil de las solicitudes de garantía fiduciaria:

- I) Falta de claridad de qué funcionarios dentro de las instituciones públicas participantes son los responsables de dar trámite a las solicitudes que se presentan.
- II) No se cuenta con tiempos límites máximos establecidos para dar atención a las solicitudes una vez recibidas.
- III) En las actividades enunciadas en el manual de perfil de puestos no se contempla este tipo de actividades, por tanto, el funcionario responsable puede argumentar que no es una responsabilidad atribuible a su puesto.

2. **Relación inter-gubernamental compleja.** En este sentido, como apuntan Pressman y Wildavsky (1998), las relaciones intergubernamentales son uno de los principales factores que afectan la implementación de una política pública, debido a que todos los actores tienen objetivos e intereses diferentes y cambiantes que hacen que la implementación no concuerde necesariamente con la forma en que la política pública fue diseñada de inicio.

Para el presente caso de estudio, existen diferentes actores, tanto públicos como privados, que intervienen en el trámite de un certificado fiduciario:

- a) La entidad financiera que otorga el financiamiento al beneficiario del crédito y que requiere el certificado fiduciario.
- b) FIRA. Institución de gobierno federal que otorga crédito y garantías a través las diferentes entidades financieras del país.
- c) SEDRAE. Secretaría del gobierno del estado de Aguascalientes quien recibe y tramita la solicitud de garantía fiduciaria que se les presente.
- d) SIFIA. Organismo desconcentrado del Gobierno del Estado de Aguascalientes dependiente de la Secretaria de Desarrollo Económico (SEDEC), quien legalmente cuenta con los recursos que amparan la garantía y que solicita ante el delegado fiduciario la emisión de los certificados fiduciarios.

- e) Delegado Fiduciario. Área del banco que tiene en administración los recursos otorgados por SIFIA en un fideicomiso, y quien al amparo de una instrucción de estos últimos emite el certificado fiduciario en favor de la entidad financiera solicitante.
- f) Beneficiarios del crédito. Son los pequeños y medianos productores rurales de Aguascalientes que obtendrán un financiamiento respaldado por las garantías que aporte el gobierno estatal y FIRA.

La relación entre ellos se detalla en el siguiente diagrama de flujo que muestra la forma mediante la cual se obtiene el certificado fiduciario que respalda las operaciones de crédito (figura 3).

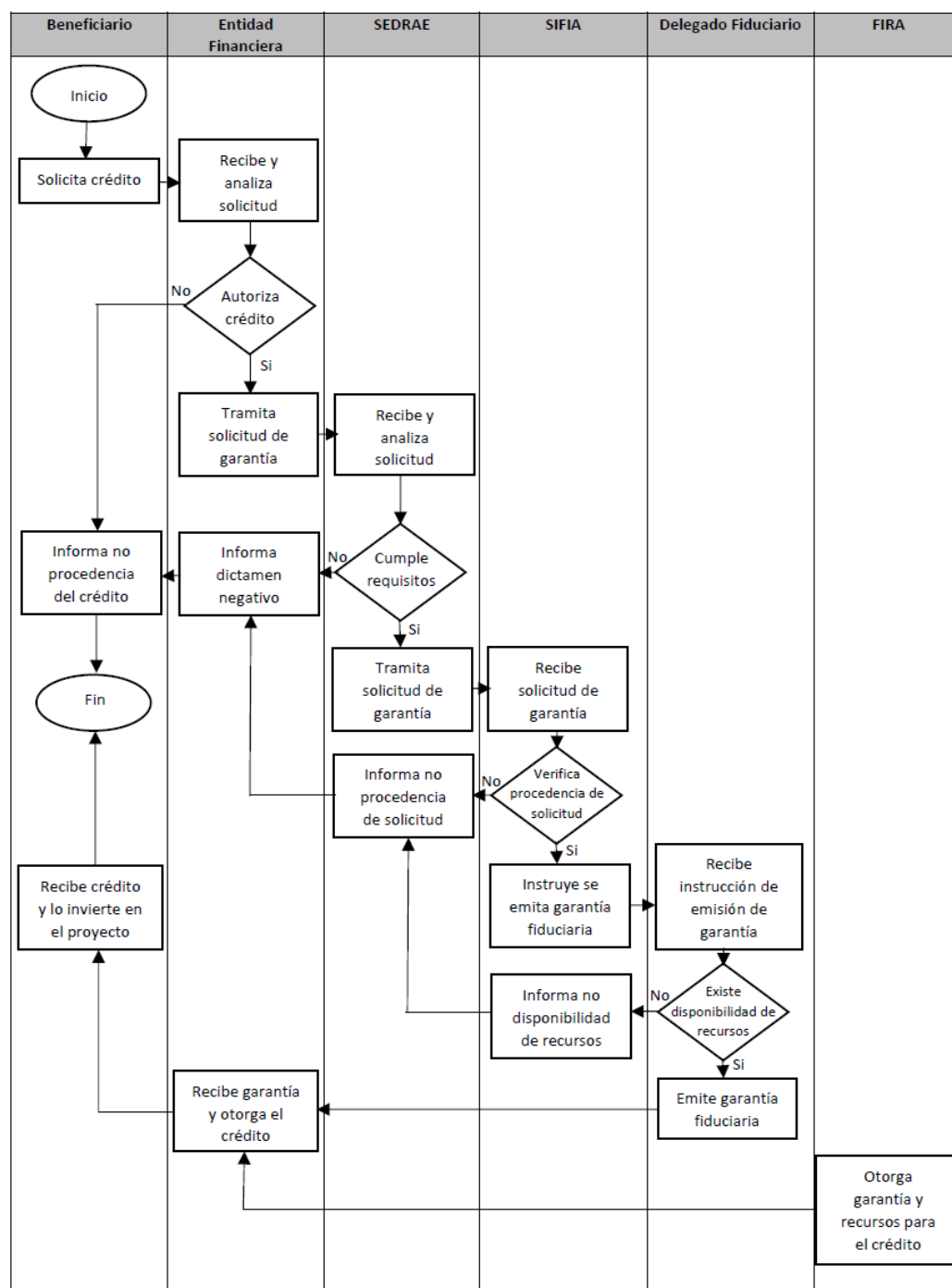


Figura 3. Diagrama de flujo del procedimiento de obtención de un certificado fiduciario al amparo del convenio FIRA-Gobierno del estado de Aguascalientes.

Fuente: Elaboración propia.

Si bien todos los actores tienen el mismo objetivo: contar con un certificado fiduciario que garantice las operaciones de crédito que se otorgan a pequeños y medianos

productores del sector rural de Aguascalientes y con ello generar desarrollo en el campo de la entidad, existe evidencia recabada a través de las entrevistas que muestra que no todo el personal de la burocracia involucrado está consciente de la importancia que juega su participación para que los tiempos de trámite se acerquen a los aceptables.

Una explicación factible del retraso reiterado en estas gestiones puede deberse a que aquellos actores que no pudieron influir en el proceso de decisión de una política pública o programa de gobierno tratarán de recuperar ese poder en la fase de implementación, haciéndola más compleja (Aguilar Astorga y Lima, 2009). En este sentido, y aunque las entrevistas con los funcionarios involucrados no reflejan esta situación, la percepción de las entidades financieras participantes es que *“pareciera que existen cotos de poder entre los mandos medios que se encargan de tramitar las solicitudes que se les presentan”* (entrevistas del 22 de marzo y del 7 de marzo de 2018 con funcionarios “N3” y “N4”).

3. **Percepción gubernamental de que existe riesgo de no recuperación de los financiamientos y por tanto de perder la garantía fiduciaria que respalda los créditos.** Es factible que el gobierno del estado perciba un posible riesgo de no recuperación de los créditos y por tanto que se tenga que utilizar la garantía fiduciaria del 10% que ellos aportaron y que respaldan estos financiamientos.

Una posible causa de esta apreciación puede originarse a que, como el productor pudiera asociar que no hay obligación de pagar el préstamo otorgado debido a que proviene de un programa de gobierno, hay una cierta probabilidad de que el gobierno estatal tenga que asumir y pagar parte de esta pérdida; situación que ya se ha presentado en otros países como Honduras donde la FAO encontró que créditos respaldados por garantías de gobierno no fueron pagados (Norton, 2004).

La evidencia que se tiene a partir de las entrevistas realizadas a directivos del gobierno del estado sugiere que la percepción de riesgo por parte del gobierno puede ser una causal que esté originando resistencia y lentitud en los tramites de emisión de la garantía fiduciaria. Así lo dejó ver uno de los funcionarios de alto nivel en reunión de trabajo del 24 de abril de 2018: *“no me queda claro el por qué se tendrían que garantizar créditos*

que ya tienen algunos meses de haberse otorgado y en unos cuantos meses más se van a recuperar” (funcionario “N2”).

Sin embargo, la información proporcionada por parte de FIRA Aguascalientes⁶ muestra que, de los 21 créditos otorgados hasta la fecha de realización del presente estudio y que cuentan con el respaldo de la garantía fiduciaria del gobierno del estado, ninguno se encuentra en cartera vencida, ya sea porque su recuperación aún no ocurre, o bien porque los acreditados pagaron puntualmente el financiamiento otorgado, por lo que no hubo necesidad de cobrar la garantía fiduciaria que respalda estos créditos.

4. **Falta de convencimiento o dudas por parte de alguno o algunos de los participantes del convenio sobre el tipo de proyectos productivos a apoyar con la garantía fiduciaria comprometida.** En la mecánica operativa que se suscribió por parte de los funcionarios del gobierno del estado para implementar el convenio de colaboración firmado entre FIRA y el gobierno del estado de Aguascalientes (anexo 1), se especifica que los proyectos productivos a financiar serán todos aquellos que se encuentren dentro de las actividades agropecuarias, forestales, pesqueras, acuícolas y demás actividades económicas vinculadas al medio rural; entendiéndose como medio rural a todas aquellas poblaciones que cuenten con menos de 50,000 habitantes de acuerdo con los registros oficiales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). De acuerdo con esta descripción, los giros económicos del medio rural de Aguascalientes como los pequeños negocios de comercio y servicios que generan derrama económica y empleo, pueden ser financiadas por parte de FIRA y las entidades financieras con las que opera, y contar con el respaldo de la garantía fiduciaria del gobierno del estado. Sin embargo, al parecer, puede llegar a darse un celo institucional entre dependencias incluso del propio gobierno estatal que puede repercutir en un retraso en el trámite de emisión de las garantías fiduciarias por la simple percepción de que se está atendiendo a giros económicos que no son netamente agropecuarios aún y cuando está estipulado en la mecánica operativa que sí son susceptibles de ser apoyados, y que estos proyectos debiesen ser apoyados por otro tipo de instituciones, como por ejemplo la SEDEC o SIFIA directamente.

Esta inferencia parte del comentario vertido por uno de los participantes del esquema quien dijo: “*considero que se debiese dar prioridad a los proyectos agropecuarios*” (funcionario “N1” en entrevista del 21 de febrero de 2018), cuando en realidad de los 10 millones de pesos destinados a la operación de garantías fiduciarias sólo se ha utilizado un 9% de los recursos para garantizar los créditos otorgados⁶, por lo que en estricto sentido, con una utilización tan baja de recursos, no debiera haber prioridad en la asignación limitando el apoyo a algunos tipos de actividades económicas por parte de los funcionarios del gobierno estatal que toman las decisiones.

5. **Corrupción.** De acuerdo con Arellano (2016) la corrupción es la decisión de un individuo en una transacción con otro individuo o individuos, en la que se aprovecha indebidamente de una posición determinada en esa relación o transacción.

Si bien este fenómeno es difícil de demostrar y cuantificar, no se está ajeno a que en la implementación se presente, ya que como lo apuntan Aguilar Astorga y Lima (2009), es común encontrar en esta fase prácticas como: desvío de dinero y distorsión de objetivos; pero también existen otras causas que no necesariamente se relacionan con el tema económico pero que igualmente son elementos que afectan la implementación de una política pública como lo es la incompetencia, el desorden, y la pereza de las burocracias públicas como lo apuntan Pressman y Wildavsky (1998).

De acuerdo con los datos del documento de análisis del INEGI publicados en 2015 a partir de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), en 2013 se realizaron 746,124 trámites, solicitudes u otros pagos, y se detectó que en general, un 12.1% de la población en México que realizó un trámite gubernamental de manera personal fue víctima de la corrupción; en contraste, para ese mismo año en Aguascalientes según la misma fuente (INEGI, 2015), se tuvo un 6.25% de víctimas de la corrupción, casi un 50% menos que el promedio nacional.

6. Fuente: registros administrativos de la Residencia FIRA Aguascalientes al 31 de diciembre de 2017.

En este sentido si bien en la mayoría de las entrevistas realizadas no se detectó que la corrupción en alguna de sus diferentes vertientes sea una causal que retrase el trámite de la emisión de un certificado fiduciario, al menos uno de los funcionarios de una de las entidades financieras participantes dejó entrever la posibilidad de que *“tal vez lo que se requiera para agilizar los trámites sea dar una -mordida-”* (funcionario “N3” en entrevista del 22 de marzo de 2018).

7. **Incorrecta presentación de la documentación para el trámite de la garantía fiduciaria.** De la información proporcionada por FIRA Aguascalientes, se desprende el hecho de que el 86% de los casos atendidos (18 de 21) incrementaron su tiempo de trámite hasta llegar a un máximo de 49 días para obtener el certificado fiduciario debido a que, como lo señaló el funcionario “N8” del SIFIA (entrevista del 24 de abril de 2018): *“la entidad financiera involucrada presentó documentación incorrecta o con faltantes de información que no permitieron contar en su momento con todos los elementos necesarios para continuar con el trámite correspondiente ante el delegado fiduciario”*. Esta evidencia apunta a que, cuando se instrumenta una política pública y no se definen mecánicas operativas con *inputs* precisos, se corre el riesgo de que no se obtengan los resultados esperados, en otras palabras, como lo mencionan Cejudo y López Ayllón (2014), los planes tienen que implementarse mediante políticas públicas concretas, de tal manera que la implementación es el eslabón perdido entre los objetivos originales de las políticas y sus resultados finales (Revuelta, 2007). Sin embargo, con la misma información proporcionada por FIRA Aguascalientes se observa que los errores presentados en las solicitudes incorrectas eran mínimos y no ameritaban el retraso tan grande que se tuvo en el trámite de emisión de los certificados fiduciarios.

Posibles cursos de acción

Como ya se argumentó en el capítulo anterior, existen diferentes causas y sub-causas que originan la lentitud excesiva e innecesaria de un trámite administrativo-burocrático en el que intervienen diferentes instituciones gubernamentales, causas que en su mayoría están relacionadas con la implementación del programa de política pública.

De ahí la relevancia que reviste no solo el diseñar correctamente una política pública sino también darle la importancia y el peso específico que tiene la implementación de la misma, para que el gerente que enfrenta problemas específicos de implementación no ponga en serio riesgo el éxito de la política o programa en ejecución (Cortázar, 2007).

Una experiencia en este sentido la describen Cortázar y Lecaros (2003) en el caso de estudio relativo al presupuesto participativo de Villa El Salvador en Perú 2000-2002, en donde los autores dan a conocer algunas importantes lecciones aprendidas: una de ellas relacionada con prestar suficiente atención a los procesos de implementación ya que los procesos operativos son decisivos para la solución de los problemas públicos; sin embargo, esto por sí solo no es suficiente si no se institucionalizan los cambios, porque esto permite capitalizar las experiencias aprendidas y evitar caer en los mismos errores.

Otro ejemplo de problemas en la implementación de políticas públicas que están relacionados con algunos factores como los abordados en este trabajo, es el que detalla Makinde (2017) en su artículo sobre la experiencia que se tuvo en Nigeria con el Programa Vida Mejor (BLP) y el Programa de Apoyo a la Familia (PSF), los cuales fueron implementados entre 1983 y 1998 por diferentes primeras damas de ese país, donde el autor concluye que es evidente que de manera regular existen políticas públicas en los países en desarrollo; sin embargo, en la mayoría de las veces sus resultados no son los deseados por factores como corrupción, falta de continuidad de las políticas del gobierno, así como la insuficiencia de recursos humanos y materiales.

En temas de seguridad ciudadana también existen ejemplos de los problemas que se tienen al implementar una política pública. Es el caso del Programa Vida Nueva implementado en 2010 como piloto en ocho poblados de Chile como parte del Plan Chile Seguro 2010-2014 dado a conocer por el presidente de aquel país Sebastián Piñera, en donde a decir de los autores del artículo Navarrete y Figueroa (2013), los actores (la burocracia) no permanecen neutros ni mucho menos pasivos, erigiéndose como protagonistas de conflictos, particularmente a raíz de

los niveles de discrecionalidad de los que goza cada uno a la hora de implementar la parte del programa que les compete, es por ello que resulta de suma importancia que en la fase de implementación existan protocolos y rutinas bien establecidas para evitar en la medida de lo posible esta discrecionalidad a la que hacen referencia Navarrete y Figueroa.

En este sentido es relevante acotar que las rutinas son patrones que establecen un repertorio limitado de comportamientos que permiten a los individuos y grupos poner reiteradas veces en movimiento una secuencia fluida de acciones, mediante la cual se espera generar los resultados deseados (Cortázar, 2007)

Y si bien Navarrete y Figueroa (2013) reconocen que en el Programa Vida Nueva establecido en algunos poblados de Chile existía acuerdo en torno a la necesidad de implementar el programa emanado del gobierno central, el cómo ejecutarlo fue el foco de enfrentamiento; esto porque muy probablemente no se tomó en cuenta como lo apunta Subirats (1994) que la burocracia es quien conoce mejor qué está realmente sucediendo en la aplicación de los programas públicos, conoce el grado de aceptación que generan y los principales fallos en su diseño que deberían modificarse.

Para el presente caso de estudio, una de las causas principales que abordaremos en este apartado será la que corresponde a la falta de protocolos administrativos-burocráticos para dar atención y trámite a las solicitudes de garantía fiduciaria que se presentan y que, de acuerdo a lo analizado en este documento, tiene tres sub-causas:

1. Falta de claridad de qué funcionarios dentro de las instituciones públicas participantes son los responsables de dar trámite a las solicitudes.
2. No se cuenta con tiempos límites máximos establecidos para dar atención a las solicitudes recibidas.
3. En las actividades enunciadas en el manual de perfil de puestos no se contempla este tipo de actividades.

Existe literatura diversa que apunta que los protocolos son una herramienta estratégica muy importante en los diferentes ámbitos organizacionales; por ejemplo, Simon (1964) establece que estos procedimientos deben de comunicarse a los miembros de la organización para que haya

una buena coordinación y se pueda controlar hasta en los detalles más pequeños, un modelo complejo de comportamiento y así una decisión tomada sea cumplida.

Herrero y Campos (2010) mencionan respecto al concepto de protocolo que este ha evolucionado notablemente en los últimos años y ha dejado de entenderse como una sencilla técnica, para convertirse en uno de los ejes fundamentales en el diseño y ejecución de las acciones de comunicación interna y externas de las organizaciones.

Estos mismos autores dan testimonio de la importancia de contar con protocolos en actividades tan disímiles como la televisión, la construcción, la industria automotriz o las empresas telefónicas.

Para el caso de estudio que se analiza en el presente trabajo, no existe mucha referencia literaria específica sobre casos similares; sin embargo, existe evidencia empírica como por ejemplo en el Programa 3X1 para Migrantes de la Secretaría de Desarrollo Social de Aguascalientes (SEDESOL) donde se han tenido buenos resultados y todos los proyectos autorizados en 2017 fueron implementados exitosamente en campo debido a que, como lo apunta el funcionario “N10” en entrevista del 26 de mayo de 2018: *“se tienen reglas de operación y lineamientos (protocolos) bien definidos con tiempos de trámite perfectamente establecidos, además de que en los lineamientos se instituyen claramente las funciones de cada uno de los servidores públicos participantes; adicionalmente, se cuenta con una sistematización de todo el proceso de trámite de los apoyos, desde la captura de la solicitud hasta el seguimiento en la ejecución del proyecto autorizado, y esto junto con una capacitación a los beneficiarios del programa en donde se establece un cronograma de actividades es lo que considero que han sido los factores de éxito del programa”*.

Por otro lado, también podemos extraer algunas experiencias como las que publica la OCDE⁷ (2008) sobre el caso de estudio Puebla referente a las prácticas y políticas exitosas para la mejora regulatoria y el emprendedurismo a nivel sub-nacional.

7. OCDE: Acrónimo de Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.

En esta publicación, la OCDE manifiesta que, aunque existe un marco legal sólido basado en mecanismos institucionales de coordinación vertical (con la Federación y los municipios) y horizontal (entre dependencias y entidades de la administración pública estatal) gracias a los convenios celebrados, la voluntad política siempre será un factor importante para que estos mecanismos se concreten, pero sobre todo se sostengan.

Asimismo, esta organización hace algunas propuestas con el objetivo de perfeccionar la implementación exitosa de la mejora regulatoria en la que se encuentra inmersa la entidad poblana; propuestas que también pueden aplicar para dar solución a la lentitud excesiva e innecesaria con la que se dan hasta ahora los trámites administrativos-burocráticos en los que intervienen diferentes instituciones gubernamentales del caso que se analiza en este trabajo, entre otras propuestas podemos destacar las siguientes:

- I. Actualizar los manuales de procedimientos, a fin de que las acciones de mejora implementadas se vean oficializadas en dichos manuales, y así asegurar su continuidad y permanencia.
- II. Modificar algunos reglamentos para delimitar con certeza jurídica las atribuciones de los funcionarios involucrados en los procesos del trámite.
- III. Utilizar técnicas que disminuyan la discrecionalidad de los funcionarios públicos y así disminuir las percepciones de corrupción.

Por otra parte, en el presente trabajo se han encontrado resultados interesantes, tanto positivos como negativos, derivados de la evidencia obtenida de las diferentes fuentes informativas consultadas vía entrevista directa a funcionarios involucrados en procesos de trámite amparados mediante convenios.

Por ejemplo, dentro del propio FIRA en otros estados del país como son Michoacán y Querétaro, también se han establecido convenios de colaboración con las autoridades estatales para obtener garantías que respalden los créditos otorgados a productores agropecuarios y se detone el desarrollo económico rural de esas entidades; sin embargo, los resultados hasta ahora no han sido los esperados, al menos en el caso de Michoacán han habido resultados mínimos derivado entre otras cosas por las siguientes situaciones: falta de una mecánica operativa, intereses políticos encontrados y, mala promoción del esquema por parte de las autoridades estatales (información obtenida de la entrevista con el funcionario “N6” el día 20 de febrero de 2018).

Asimismo, otras dependencias como la Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero (FND) en Aguascalientes también han tenido problemas similares en la operación de los convenios firmados con el Gobierno del Estado, ya que incluso a la fecha la extrema lentitud en su operación ha dado como resultado que no se haya operado ningún crédito con respaldo de la garantía ofrecida por el gobierno estatal, esto a decir del funcionario “N5” (entrevista del 9 de abril de 2018) debido a que una de las instituciones clave en el trámite de las garantías *“ha sufrido cambio de director y se ha perdido mucho tiempo en contar con un representante legal que firme las solicitudes además de que en general no entienden las características de operación del esquema”*.

No obstante estas experiencias, también se tienen casos que pudieran calificarse aparentemente como exitosos como el de Nacional Financiera, S.A. (NAFIN) en Aguascalientes ya que a decir del funcionario “N9” (entrevista del 17 de mayo de 2018), esta banca de desarrollo también ha firmado convenios con el gobierno estatal pero a través de la SEDEC, en los que recibieron recursos para integrar garantías para los créditos que se otorgan mediante los bancos operadores de NAFIN, teniéndose que a la fecha ya agotaron dichos recursos e incluso están negociando para que se les otorguen recursos adicionales.

El propio funcionario explica que los resultados positivos se deben a que *“al momento de la firma de los convenios, el gobierno del estado de Aguascalientes otorgó el total de los recursos comprometidos a NAFIN y éstos ya se encuentran formando parte de su patrimonio institucional, por tanto solo requieren contar con un visto bueno del SIFIA para ratificar que pueden utilizar el respaldo de la garantía que les otorgó el estado para los créditos que van a operar, y esto se tarda un máximo de tres días, lo cual hace muy ágil el proceso de trámite”* (entrevista del 17 de mayo de 2018 con el funcionario “N9”).

Si bien esta estrategia le ha resultado exitosa a un organismo como NAFIN, por la forma de operación actual del convenio celebrado entre FIRA y el gobierno de Aguascalientes, seguir un curso de acción similar no sería factible en este momento ya que para conseguirlo se requeriría modificar normas que involucran a niveles directivos superiores dentro de FIRA y el gobierno del estado que se encuentran fuera del alcance de la realidad actual de la burocracia intermedia que opera este instrumento jurídico.

Propuesta de solución

Tomando como premisa que la sencillez en la implementación de las políticas es la cualidad más deseada (Aguilar Villanueva, 1992), para el presente trabajo se coincide con Revuelta (2007) en el sentido de que una política que introduce pequeños cambios y goza de gran consenso, muestra más posibilidades de éxito.

Por tal motivo, se considera importante que para solucionar el problema público de disminuir el tiempo excesivo e innecesario en trámites administrativos-burocráticos para la obtención de una garantía fiduciaria con el gobierno de Aguascalientes, se desarrollen formas creativas de hacer que las cosas sucedan sin cambiar la estructura general de los gobiernos, algo que Meza y Moreno-Jaimes (2016) denominan táctica de política o *small policy*; pero para ello, primero es necesario definir el árbol de objetivos, mismo que se muestra en la figura 4.

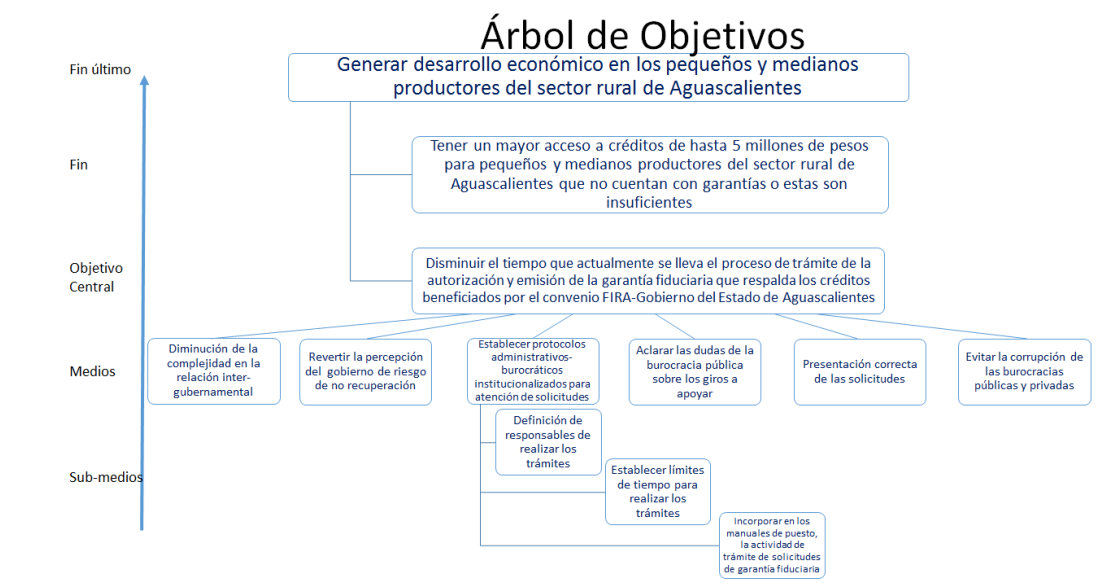


Figura 4. Árbol de Objetivos propuesto en el trámite de garantías fiduciarias que respaldan los créditos otorgados en el convenio FIRA-Gobierno del estado de Aguascalientes.

Fuente: elaboración propia.

A partir del árbol de objetivos planteado, se establece la propuesta de marco lógico que pretende dar respuesta a una de las principales causas que limita el acceso a las garantías fiduciarias del

gobierno del estado que respaldan los financiamientos a otorgar a pequeños y medianos productores del campo, la cual consiste en la falta de protocolos administrativos-burocráticos institucionalizados para dar atención a las solicitudes de garantía, y concretamente nos referiremos a las sub-causas consistentes en que no hay claridad de quienes son los responsables de realizar las gestiones y no se cuentan con tiempos límites perfectamente establecidos para estos trámites (Figura 5).

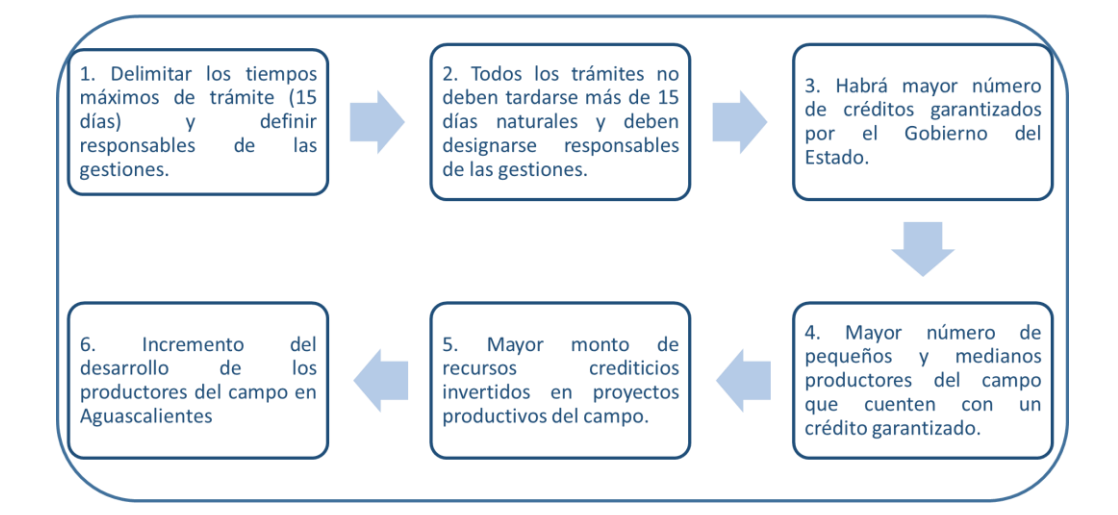


Figura 5. Marco lógico de los tiempos y designación de responsables de trámite propuestos para obtener una garantía fiduciaria por parte del Gobierno del Estado de Aguascalientes en el convenio celebrado con FIRA.

Fuente: Elaboración propia.

Si aceptamos que en principio el programa público del caso en estudio está bien diseñado, y el principal problema a resolver es el que se relaciona con la eficacia del mismo, el objetivo central del presente trabajo será el siguiente:

- Disminuir el tiempo que tarda el proceso de trámite de la autorización y emisión de la garantía fiduciaria que respalda los créditos beneficiados por el convenio de colaboración FIRA-Gobierno del Estado destinados a los pequeños y medianos productores del sector rural de Aguascalientes.

Para lograr el objetivo antes planteado se establece la consecuente hipótesis de intervención:

- Para disminuir los tiempos que actualmente se tarda el proceso de trámite de la autorización y emisión de las garantías fiduciarias que respaldan los créditos beneficiados por el convenio FIRA-Gobierno del Estado de Aguascalientes, es importante que la SEDRAE y el SIFIA establezcan protocolos administrativo-burocráticos institucionalizados en los que al menos se definan responsables y se delimiten tiempos máximo de respuesta para este tipo de trámites.

Como se ha visto a lo largo de este artículo, se han encontrado seis causas por las cuales se retrasan innecesariamente los trámites de obtención de una garantía fiduciaria con el gobierno del estado de Aguascalientes en el convenio que se tiene celebrado con FIRA. Partiendo del árbol de objetivos, se desarrollarán los seis medios o acciones estratégicas que se considera permitirán cumplir con el objetivo central planteado:

1. **Establecer protocolos administrativos-burocráticos institucionalizados para la atención de solicitudes.** Esta acción es muy importante porque actualmente en los reglamentos interiores de la SEDRAE y del SIFIA (anexos 2 y 3) no se tiene contemplado específicamente la actividad del trámite de solicitudes de garantías fiduciarias. Sin embargo, una limitante que tiene esta propuesta es que incorporar una modificación de esta naturaleza implicaría hacer cambios legales y jurídicos que tendrían que proponerse a nivel del ejecutivo y el legislativo del estado y esto sin duda llevaría mucho tiempo de gestión. Una alternativa viable a esta imposibilidad podría ser que en la mecánica operativa que se deriva del convenio de colaboración FIRA-Gobierno del Estado se puedan incorporar algunos cambios específicos o sub-medios como los siguientes:
 - I. **Definición de responsables de realizar las gestiones.** Dado que actualmente no existen responsables designados por parte de la SEDRAE y el SIFIA, se considera que definir el funcionario público en cada una de estas dependencias

permitirá que exista el compromiso individualizado de darle el trámite correspondiente a las solicitudes que sean presentadas, evitando de esta manera ambigüedades en cuanto a quien debe dar atención a las mismas.

II. **Establecer límites de tiempo para realizar los trámites.** Como pudo apreciarse en el capítulo de análisis de la situación problemática, un estándar aplicado en la iniciativa privada para este tipo de trámites es de aproximadamente 15 días naturales (10 días hábiles), por lo que si se establece este mismo plazo como máximo entre la recepción de la solicitud hasta la emisión de la garantía fiduciaria, se podrían mejorar notablemente los tiempos de gestión; incluso se propone un sencillo cronograma de actividades tomando como ejemplo el que se utiliza en el Programa 3X1 para Migrantes de la SEDESOL, que para este caso pudiera consistir en que el trámite de recepción de la solicitud, análisis y petición por parte de la SEDRAE al SIFIA no tarde más de tres días hábiles, en tanto que el SIFIA también invierta no más de tres días hábiles a partir de que recibe la solicitud de la SEDRAE para hacer la solicitud de emisión de la garantía al delegado fiduciario, para que éste a su vez tenga un máximo de cuatro días hábiles para emitir el documento correspondiente y entregarlo al SIFIA para su posterior otorgamiento a la institución financiera solicitante.

III. **Incorporar en los manuales de puesto, la actividad de trámite de solicitudes de garantía fiduciaria.** Esta actividad como ya se detalló anteriormente puede que sea un tanto difícil de llevar a cabo toda vez que el hacer cambios tanto en los reglamentos interiores como en los manuales de puesto implica solicitar autorizaciones a niveles organizacionales que involucren mucho tiempo sin tener la certeza de que al efectuar estas modificaciones efectivamente se van a realizar las actividades por parte de los funcionarios involucrados.

2. **Diminución de la complejidad en la relación inter-gubernamental.** De acuerdo con la OCDE (2016), cuando una regulación se implementa adecuadamente, corrige mercados, protege derechos, promueve seguridad de los ciudadanos, de sus propiedades y asiste a la provisión eficiente y equitativa de bienes y servicios. Cuando la regulación no es adecuada o su implementación es deficiente, puede impedir la productividad y el

crecimiento (Ballesteros, 2018), tal y como ha sucedido en el presente caso de estudio en el que participan seis actores entre públicos y privados para llevar a cabo el trámite de una garantía fiduciaria, donde se tiene como resultado un retraso excesivo e innecesario en los trámites de hasta 49 días por solicitud debido a que los objetivos y las estrategias de todos y cada uno de los participantes no se encuentran perfectamente alineadas.

Los efectos negativos de esta complejidad inter-gubernamental se pueden atacar mediante la simplificación administrativa, entendida esta como el conjunto de principios y acciones que buscan eliminar los obstáculos o los costos innecesarios que genera para la sociedad el inadecuado funcionamiento de la administración pública (Muñoz, 2011). En este contexto, Muñoz (2011) aclara que simplificar no significa hacer necesariamente grandes mejoras orgánicas al interior del aparato administrativo, sino solo efectuar los cambios, aunque sean superficiales, que sean estrictamente imprescindibles para facilitar los trámites administrativos.

Este mismo autor señala algunas acciones que en determinadas circunstancias han permitido disminuir el burocratismo y la complejidad gubernamental al momento de realizar gestiones administrativas, algunas de las cuales eventualmente su implementación se pudiese evaluar como una alternativa que solucione parte de la problemática que se muestra en el presente caso de estudio.

Entre estas acciones, destacan: contar con un portal web de trámites para la ciudadanía, uso de ventanillas únicas de atención, plataformas de multiservicios públicos, consultas telefónicas gratuitas, utilización de las tecnologías de la información (TI) como lo son las aplicaciones (*apps*).

3. **Revertir la percepción del gobierno de riesgo de no recuperación.** Si bien en cualquier proyecto productivo que se implemente siempre va a existir un riesgo de fracaso, es importante acotar que *“en los estudios que realizan las instituciones financieras y el FIRA de los proyectos productivos que recibirán un financiamiento existen protocolos que establecen que hay que analizar todos los posibles factores de riesgo que pudieran incidir en los proyectos y se trata de acotar los mismos con estrategias como: asegurarse de que el solicitante del crédito tenga experiencia en la actividad que se le va a financiar, que se obtenga el seguro de las inversiones a realizar,*

que se cuente con asesoría y capacitación en la medida de lo posible, se procura dar seguimiento constante al proyecto y se solicita a los acreditados que dejen en prenda alguna garantía; todo lo cual con el objetivo de evitar un posible quebranto” (información proporcionada por el funcionario “N7” en entrevista del 12 de marzo de 2018).

En el presente caso de estudio, como ya se ha informado, en los 21 créditos que se han otorgado a la fecha por parte de FIRA a través de las instituciones financieras participantes con el respaldo de la garantía fiduciaria del gobierno del estado no se han tenido problemas de cartera vencida. Con el fin de revertir la percepción que pudieran tener los funcionarios participantes del gobierno del estado respecto a que se pudiesen estar corriendo riesgos innecesarios en los proyectos garantizados, la solución propuesta consiste en establecer reuniones de trabajo constantes con los funcionarios públicos involucrados en las que se informe sobre los avances del programa y se dé a conocer si existe algún riesgo de incumplimiento por parte de los acreditados para anticipar algunas acciones correctivas previas a que se de una posible cartera vencida.

4. **Aclarar las dudas de la burocracia pública sobre los giros a apoyar.** Ante el cambio constante de funcionarios involucrados en el trámite de las garantías fiduciarias, se hace necesario recurrir a una capacitación periódica para los nuevos participantes a fin de asegurar que conocen los alcances y limitaciones del convenio concertado y de la mecánica operativa establecida, así como de las funciones de las que son responsables y los tiempos máximos establecidos para cada trámite, y con esto evitar que se inviertan tiempos excesivos e innecesarios en la gestión de las garantías.
5. **Evitar la corrupción de las burocracias públicas y privadas.** La corrupción no necesariamente implica un beneficio económico para alguno de los actores que intervienen en el proceso de trámite. En este apartado nos referiremos a la corrupción en términos de la posible distorsión de objetivos por incompetencia, desorden o pereza como también la han definido algunos autores como Aguilar Astorga y Lima (2009) y, Pressman y Wildavsky (1998).

Basados en esta definición se puede inferir que sí ha existido cierto grado de corrupción debido a que no se han alcanzado las metas planteadas de origen en el convenio firmado entre las dos entidades de gobierno por situaciones de posible incompetencia, desorden

y pereza. Para evitar que se sigan teniendo resultados insuficientes por estas causas, la capacitación y seguimiento constante a los funcionarios públicos, sobre todo a mandos medios, es fundamental para que tengan claro el papel que juegan dentro del proceso de trámite de las garantías fiduciarias.

6. **Presentación correcta de las solicitudes.** Con el objetivo de evitar reprocesos que alarguen los trámites de forma innecesaria, una acción que ha probado funcionar en programas como el 3X1 para Migrantes de la SEDESOL, es que se otorguen capacitaciones constantes a los funcionarios involucrados de las diferentes entidades financieras sobre la forma en que deben de presentar la documentación ante las instancias correspondientes del gobierno del estado; esto a la par de dar un seguimiento constante a las solicitudes ingresadas ante la SEDRAE y el SIFIA para constatar que los tiempos máximos establecidos para cada etapa del trámite se estén cumpliendo conforme a los protocolos y rutinas establecidas.

En resumen, de lograr implementar las seis intervenciones antes señaladas estaríamos en condiciones de resolver el problema planteado en el presente artículo que consiste en que se invierte un tiempo excesivo e innecesario entre que se solicita una garantía fiduciaria por parte de las instituciones financieras participantes, y que el gobierno del estado de Aguascalientes le da respuesta a través de la SEDRAE y el SIFIA; además de que al solucionar la problemática detectada se estaría cumpliendo con el objetivo central de disminuir el tiempo que actualmente se lleva el proceso de trámite de la autorización y emisión de la garantía fiduciaria que respalda los créditos beneficiados por el convenio FIRA-Gobierno del Estado de Aguascalientes.

Discusión y límites

Para la presente discusión nuestra base teórica se fundamenta en la táctica de política o *small policy* que a decir de Meza y Moreno-Jaimes (2016) es un ajuste marginal dentro del proceso de implementación; es decir, un pequeño cambio en el diseño de la política ya establecida con el fin de alterar en forma positiva su eficacia.

Estos autores mencionan que, ante débiles capacidades institucionales, sobre todo a niveles locales, que han fallado en producir políticas públicas de valor para la ciudadanía, la táctica de política permite mejorar la eficacia del diseño y la implementación de dichas políticas públicas

con cambios sutiles que no impliquen grandes cambios institucionales, esto en un entorno o contexto limitado en el que normalmente se desenvuelven los mandos intermedios.

Small policy tiene tres supuestos (Meza y Moreno-Jaimes, 2016): el primero de ellos es un ajuste al margen que no implique reformas legales o cambios importantes en el diseño de un programa público; en segundo lugar, su intervención apunta a una situación específica conocida como ventana de interacción; y tercero, se basa en el cambio del comportamiento de los individuos para que haya un ajuste a los objetivos de las políticas.

En el planteamiento que se propone para solucionar el problema público descrito en el presente trabajo estos tres supuestos de táctica de política se cumplen plenamente ya que como se ha señalado, los ajustes sugeridos son cambios mínimos que buscan mejorar la eficacia de la política establecida en el convenio de colaboración; mientras que la ventana de interacción se da cuando las diferentes instancias del gobierno del estado involucradas y que actúan como las implementadoras del programa se relacionan con las instituciones financieras participantes beneficiarias (población objetivo); y finalmente, con las modificaciones sugeridas a los protocolos establecidos, se busca cambiar positivamente el comportamiento de los diferentes funcionarios que participan en la operación del programa.

En conclusión, los cambios propuestos consistentes en incluir en los protocolos institucionalizados del caso en estudio la definición de los funcionarios responsables de las gestiones y el establecimiento de tiempos máximos de trámite, son tácticas de política como las que Meza y Moreno-Jaimes (2016) mostraron en el Programa de Banquetas Libres del Ayuntamiento de Guadalajara, Jalisco quienes en 2015 introdujeron entre otras acciones de *small policy* los apercebimientos como un cambio pequeño para influir de mejor manera en la ciudadanía.

Las acciones antes mencionadas para mejorar los protocolos y rutinas que disminuyan los tiempos de trámite de las garantías fiduciarias no son las únicas propuestas que en este artículo se esbozan, también se plantea la capacitación a funcionarios públicos, el establecimiento de cronogramas de actividades donde se delimiten los tiempos de trámite de manera clara, la elaboración de reuniones de seguimiento para informar avances y, realizar un seguimiento constante a todos los involucrados para que los estándares establecidos en las diferentes etapas del trámite se cumplan.

De acuerdo con la evidencia recabada, estas propuestas de táctica de política ya han funcionado en programas públicos y han mostrado ser exitosos (por ejemplo en los multicitados programas de 3x1 para migrantes o el de mejora regulatoria del estado de Puebla), por lo que se considera que de ser aplicados para el presente programa podrán mejorar sustancialmente la implementación del convenio de colaboración firmado entre FIRA y el gobierno del estado de Aguascalientes, estimándose que en el corto plazo se podrán tener resultados positivos en términos de una disminución sustancial en los tiempos de respuesta que hasta ahora han sido de hasta 49 días naturales, para reducirlos hasta un aceptable de 15 días.

Con ello lo que se pretende lograr es que, junto con una nueva promoción ante las entidades financieras participantes del esquema rediseñado, se pueda tener un mayor acceso a créditos de hasta cinco millones de pesos para pequeños y medianos productores del sector rural de Aguascalientes que no cuentan con garantías o estas son insuficientes.

Asimismo, si estas experiencias se capitalizan y se institucionalizan los cambios propuestos para evitar caer en los mismos errores y así disminuir al mínimo la discrecionalidad de la burocracia al contar con protocolos y rutinas claras y precisas, se puede utilizar este conocimiento para replicar el modelo para otros casos similares en donde hay interacción entre una entidad gubernamental que influye en las acciones de otra entidad de gobierno a través de la implementación de un programa, como es el caso de FIRA en otros estados del país y de muchas otras instituciones del gobierno federal que establecen mecanismos de coordinación vertical con gobiernos estatales y municipales cuya operatividad tiene problemas en la fase de implementación.

Por otra parte, es necesario considerar que las intervenciones de *small policy* aquí propuestas pueden no ser las únicas que funcionen en programas públicos como el del presente caso de estudio; la evidencia mostró que experiencias como la de NAFIN Aguascalientes en convenios similares en apariencia pueden ser más efectivos; sin embargo, hay que aclarar que los mecanismos de operación de los convenios firmados por FIRA y NAFIN con el gobierno estatal son muy diferentes por la forma en que quedaron establecidos desde un inicio.

En el caso de FIRA al igual que en el caso de la FND, el convenio establece que se irá disponiendo del recurso para garantías autorizado por el gobierno del estado por cada caso solicitado, en tanto que en el caso de NAFIN la bolsa de recursos fue entregada desde la firma

del convenio y solo se requerirá en lo subsecuente de un visto bueno de parte de una de las dependencias estatales involucradas para ratificar su ejercicio; por lo cual aunque así se quisiera, el modificar la normativa del convenio establecido entre FIRA y el gobierno estatal, implicaría grandes cambios institucionales que no están al alcance por el momento de la realidad actual de la burocracia intermedia participante.

Aunado a lo anterior, no obstante que la evidencia muestra que si aplicamos estas intervenciones hay una amplia posibilidad de éxito en la solución del problema presentado en este artículo, esto en sí mismo no constituye una garantía de lograr la eficacia buscada en el programa público estudiado debido a que existen externalidades como el cambio de políticas por parte de alguna de las instituciones participantes hacia otras “prioridades” que impliquen la decisión de no continuar con la relación inter-gubernamental que se tiene hasta este momento, de ahí que la voluntad política siempre será un factor importante para que estos mecanismos se sostengan como bien lo ha apuntado la OCDE (2008).

Finalmente, los pasos a seguir para consolidar los planteamientos aquí propuestos deberán incluir la recopilación de mayor información de campo que nos pueda llevar a concluir que las acciones de táctica de política o *small policy* aquí formuladas derivan en cambios positivos en el caso de estudio presentado.

Conclusión

Una problemática que se ha detectado en la implementación de los convenios como el firmado entre FIRA y el gobierno del estado de Aguascalientes es que sus alcances se vuelven muy limitados por el tiempo excesivo e innecesario que se invierte en los trámites administrativo-burocráticos para obtener una garantía fiduciaria, lo cual trae como consecuencia que se dificulte el acceso al crédito para los pequeños y medianos productores del sector rural de Aguascalientes que no cuentan con garantías o estas son insuficientes, y esto a su vez provoca subdesarrollo económico de la actividad agropecuaria y agroindustrial de la entidad.

Algunas de las causas que aquí se plantearon que generan retraso en los trámites de emisión de la garantía fiduciaria son: la falta de protocolos administrativo-burocráticos institucionalizados; la existencia de una relación inter-gubernamental compleja; percepción del gobierno de que

existe riesgo de no recuperación de los créditos; falta de convencimiento o dudas por parte de alguno o algunos de los participantes de la burocracia sobre el tipo de proyectos productivos a apoyar; corrupción; e incorrecta presentación de las solicitudes.

Para la atención de esta problemática, el presente trabajo se basó en el concepto de táctica de política o *small policy* de Meza y Moreno-Jaimes (2016) el cual implica la realización de ajustes marginales dentro del proceso de implementación; es decir, efectuar pequeños cambios en el diseño de la política ya establecida con el fin de alterar en forma positiva su eficacia, esto por supuesto sin que implique reformas legales o cambios importantes en el diseño de un programa público.

En la solución del problema planteado se involucraron seis intervenciones, algunas de las cuales cumplen con lo que se conoce como táctica de política o *small policy*:

1. Establecer protocolos administrativo-burocráticos institucionalizados para la atención de solicitudes.
2. Disminuir la complejidad en la relación inter-gubernamental.
3. Revertir la percepción del gobierno de riesgo de no recuperación.
4. Aclarar las dudas de la burocracia pública sobre los giros a apoyar.
5. Evitar la corrupción de las burocracias públicas y privadas.
6. Presentar correctamente las solicitudes.

De estas intervenciones, en este trabajo se acotó la oportunidad de mejora en los protocolos y rutinas ya establecidos, específicamente buscando la definición de los funcionarios públicos responsables de las gestiones y el establecimiento de tiempos máximos de trámite. Con estas acciones además de la capacitación a funcionarios públicos, el establecimiento de cronogramas de actividades, y la realización de reuniones de seguimiento, estaríamos en condiciones de resolver el problema planteado en el presente artículo.

Es importante hacer notar que los cambios aquí planteados y que se enmarcan en las tácticas de política serán efectivos si y solo si no se presentan externalidades como el cambio de políticas por parte de alguna de las instituciones participantes hacia otras “prioridades” que impliquen la decisión de no continuar con la relación inter-gubernamental que se tiene hasta este momento.

De lograr las intervenciones aquí señaladas estaríamos resolviendo un problema en apariencia sencillo, pero al que no se le había dado la suficiente atención e importancia, y que mejora la eficiencia en la implementación de los convenios de coordinación que se firman entre diferentes entidades de gobierno.

De esta forma, la experiencia del presente caso de estudio se podría replicar para otros procesos similares, como es el caso del propio FIRA en otros estados del país o de muchas otras instituciones del gobierno federal que establecen mecanismos de coordinación vertical con gobiernos estatales y municipales cuya operatividad tiene problemas en la fase de implementación.

Bibliografía

- Aguilar Astorga, C. R. y Lima, M. A. (2009). *¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?* En Contribuciones a las Ciencias Sociales. Recuperado de www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm
- Aguilar Villanueva, L. F. (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.
- Arellano, D. (2016). *Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción*. En Contaduría y Administración 62 (2017) 810–826. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1016/j.cya.2016.01.005>
- Ballesteros, M.F. (2018). *La competencia mediante una regulación inteligente*. En Léase si quiere gobernar en serio. Capítulo 9. Recuperado de: https://www.mexicoevalua.org/wp-content/uploads/2018/04/Libro_Lease_SiQuiere_Gobernarenserio_capitulo09.pdf
- Cejudo, G. y López Ayllón, S. (2014). *Muchas reformas pocos resultados*. En Nexos. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=23500>
- Cortázar, J.C. (2007). *Entre el diseño y la evaluación El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Cortázar, J.C. y Lecaros, C. (2003). *Estudio de caso 2. La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del presupuesto participativo de Villa El Salvador (Perú, 2000–2002)*. Instituto Interamericano para el Desarrollo

- Social (INDES). Recuperado de <https://publications.iadb.org/.../La%20viabilidad%20de%20las%20prácticas%20de%2>
- FIRA Banco de México (Agosto de 2015). *Resultados en materia de crédito, seguros y problemática del sector*. Documento interno Con datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2014.
 - Herrero, J.C. y Campos, G. (2010). *El necesario protocolo en la comunicación organizacional*. En Revista ICONO 14 2010, Año 8, Vol. 2, pp. 182-202. Recuperado de <https://icono14.net/ojs/index.php/icono14/article/view/252>
 - INEGI (2015). Características de las víctimas de corrupción en México. En Números, Documentos de Análisis y Estadística, Vol. 1, Núm. 2, abril-junio 2015. Recuperado de http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825078096.pdf
 - Llisterri, J. et al (2006). *Sistemas de garantía de crédito en América Latina: orientaciones operativas*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
 - Makinde, T. (2017). *Problems of Policy Implementation in Developing Nations: The Nigerian Experience*. En Journal of Social Sciences. Páginas 63-69. Artículo publicado en línea: 09 Oct 2017. Recuperado de <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09718923.2005.11892495?needAccess=true>
 - Meza, O. y Moreno-Jaimes, C. (2016). *Táctica de política –small policy- Una aproximación para mejorar la calidad de implementación del gobierno*. Publicación del CIDE. Núm. 298. México.
 - Muñoz, W. (2011). *Perú: La simplificación administrativa en el marco del proceso de modernización del Estado. Reformas de trámites empresariales*. Universidad Católica Sedes Sapientiae. Lima, Perú. Recuperado de <https://issuu.com/cidir/docs/serie7/2>
 - Navarrete, B. y Figueroa, P. (2013). *Los problemas de la implementación Top-Down a nivel local. Un estudio de caso sobre la seguridad ciudadana*. En DAAPGE 20 / 2013 / pp. 81-109. Recuperado de http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-37272013000100003

- Norton, R. (2004). *Política de desarrollo agrícola Conceptos y principios*. FAO. Roma. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/007/y5673s/y5673s00.htm#Contents>
- OCDE. (2008). *Estudio de caso. Puebla. Prácticas y políticas exitosas para la mejora regulatoria y el emprendedurismo a nivel subnacional*. Fundación IDEA. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44981247.pdf>
- OCDE. (2016). *The governance of inclusive growth (La gobernanza del crecimiento inclusivo)*. París: OCDE. Recuperado de <http://www.oecd.org/gov/the-governance-of-inclusive-growth-9789264257993-en.htm>
- Pressman, J. y Wildavsky, A. (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español de la tercera edición en inglés. México, D.F.
- Revuelta, B. (2007). *La implementación de políticas públicas*. En Díkaion, vol. 21, núm. 16, noviembre, 2007, pp. 135-156. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=72001610>
- Simon, Hebert A. (1964). *El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa (Administrative Behavior)*. Traducción de Amando Lázaro Ros. Segunda edición. Aguilar S. A. de Ediciones. Madrid, España.
- Subirats, J. (1994). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. MAP. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- Teherán, M. (2017). *El mundo organizacional desde diferentes perspectivas*. Desarrollo Gerencial, 9 (1) Pp. 8-12 Enero-Junio 2017. ISSN: 2145-5147 (On Line). Universidad Simón Bolívar. Recuperado de <http://orcid.org/0000-0002-6691-138X>

Anexos

Anexo 1. Mecánica Operativa de la Garantía que aporta el Gobierno del Estado de Aguascalientes para incentivar el Financiamiento a proyectos productivos en la Entidad.

Anexo 2. Reglamento interior de la SEDRAE.

Anexo 3. Reglas de operación del SIFIA.

Anexo 4. Formato de entrevista aplicada.

Anexo 5. Relación de funcionarios entrevistados.