



Casa abierta al tiempo

ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

DOCTORADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

Pensamiento y acción para el desarrollo Regional. Dilemas organizacionales en el impulso de la gestión estratégica en gobiernos locales.

Con estudios de caso municipal, regional e interinstitucional en la Región 06 sur de Jalisco, en el periodo 2000-2008.

Tesis Doctoral que para obtener el grado de *Doctor en Estudios Organizacionales* presenta **José de Jesús Ramírez Macias**.

Asesor: Dr. David Arellano Gault
Centro de Investigación y Docencia Económicas
División de Administración Pública

Firma del asesor



ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

DOCTORADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

Inscrito en el PROGRAMA INTEGRAL DE FORTALECIMIENTO A LOS POSGRADOS (PIFOP) del CONACYT

Pensamiento y acción para el desarrollo Regional. Dilemas organizacionales en el impulso de la gestión estratégica en gobiernos locales.

Con estudios de caso municipal, regional e interinstitucional en la Región 06 sur de Jalisco, en el periodo 2000-2008.

Tesis Doctoral que para obtener el grado de *Doctor en Estudios Organizacionales* presenta **José de Jesús Ramírez Macias**.

Asesor: Dr. David Arellano Gault

Centro de Investigación y Docencia Económicas

División de Administración Pública

Guadalajara, Jalisco marzo de 2011

🔗 Dedicatoria:

Este trabajo está dedicado a la memoria
de mi queridísimo hijo **José Emiliano**[†]

Por su ejemplo, su valor y su honor,
imborrables para toda su familia...

Para ti hijo amado, amigo querido
viajero celeste, por quien mi vida se ha vuelto
un epilogo permanente desde tu partida...

.

Declaración de autoría literal original

Por la presente declaro que esta propuesta es resultado de mi propio trabajo académico y de investigación; y que hasta donde yo sé y creo, no contiene material previamente publicado o escrito por otra persona, ni material que de manera substancial haya sido aceptado para el otorgamiento de grados o diplomas de cualquier otro sistema o nivel universitario o de otro instituto de enseñanza superior, excepto donde expresamente en el texto se ha hecho el debido reconocimiento.



José de Jesús Ramírez Macías
Guadalajara Jalisco, 30 de marzo de 2011

Este trabajo no es resultado de la labor académica formal ni de cubículo. Más bien se ha venido forjando desde la perplejidad ante la realidad, desde la duda respecto a la aplicabilidad de teorías inventadas para explicar la acción colectiva en espacios locales, pero sobre todo la hacemos desde el enamoramiento de esta tierra de Rulfo, de sus paisajes y costumbres, desde los dolores, las penas y las carencias de Luvina, que en su polvo y su pobreza nos interroga y enjuicia a los que pese haber estudiado cursos y posgrados, seguimos presos de la incapacidad de poder contribuir a cambiar su realidad...

El trabajo de investigación que presentamos se centra en analizar la formación de estrategias de acción en los gobiernos locales. En concreto, a través de estas páginas intentaremos determinar el carácter estratégico del proceso de gestión de potencialidades y vocacionamientos en una región de estado de Jalisco....

Parte 1 Reflexiones y aproximaciones teóricas al pensamiento y la acción estratégica para el desarrollo regional desde los gobiernos

Capítulo 1. Pensamiento estratégico y acción estratégica. Hacia la búsqueda de las dimensiones implícitas en un modelo de conducción estratégica **página 12**

-
- 1.1. Fundamentos para el Pensamiento Estratégico
 - 1.1.1. Estrategia y Guerra en pensamiento Oriental
 - 1.1.2. Estrategia y Gobierno en el pensamiento Indo-persa-árabe
 - 1.1.3. Estrategia y Organización en el pensamiento Occidental: los griegos
 - 1.2. Hacia una teoría de la estrategia
 - 1.2.1. Las fuentes del concepto
 - 1.2.1.1. Estrategia como constructo racional
 - 1.2.1.2. Estrategia como constructo político
 - 1.2.1.3. Estrategia y liderazgo
 - 1.2.2. Tipologías del discurso estratégico
 - 1.2.2.1. Dicotomía tradicional: Contenido/Proceso
 - 1.2.2.2. Escuelas de Pensamiento
 - 1.2.2.3. Dimensiones de la estrategia: datos empíricos/estructura
 - 1.2.2.4. De la linealidad a la adaptación
 - 1.2.2.5. Modelos y Discurso
 - 1.2.2.6. Aproximaciones
 - 1.2.3. Lo actual en el estudio de la estrategia
 - 1.2.3.1. El Enfoque Clásico
 - 1.2.3.2. El Enfoque Contingente
 - 1.2.3.3. El Enfoque Socio-Político
 - 1.2.3.4. El Enfoque Socio-Cognitivo
 - 1.2.3.5. El Enfoque Crítico
 - 1.3 El Pensamiento Estratégico vs Acción (diseño) estratégico

Capítulo 2 Capacidades institucionales y de organización en los gobiernos locales. **página 105**

-
- 2.1. La Institucionalización de la eficiencia: teorías y discursos burocráticos

de la acción colectiva local.

2.1.1. Los estudios de Woodrow Wilson

2.1.2. Caracterización de la Administración Pública Tradicional

2.1.3. Alternativas de cambio para la administración pública tradicional

2.1.3.1. El paradigma posburocrático

2.1.4. Críticas a la crítica del modelo de organización burocrático

2.1.5. Críticas al paradigma posburocrático

2.2. La organización y estructuración de la aspiración y la meta: teorías y metáforas de la organización

2.2.1. Teoría de la Organización. Definición y aproximaciones históricas

2.2.1.1. Administración Científica y Teoría clásica de la Administración

2.2.1.2. Teorías de la Burocracia y de las disfuncionalidades burocráticas

2.2.1.3. Escuela de relaciones humanas

2.2.1.4. Teoría de las estructuras contingentes

2.2.1.5. Escuela del comportamiento

2.2.1.6. Nuevas relaciones humanas

2.2.1.7. Análisis del Poder y del Discurso Organizacional

2.2.1.8. Ecología de las poblaciones

2.2.2. Niveles de Análisis Organizacional y Supuestos de la Naturaleza Humana en la Teoría de la Organización

2.2.2.1. La clasificación de Graham Astley y Andrew Van De Ven.

2.2.3. Las perspectivas sobre la acción y los niveles de análisis en la teoría de la organización. La clasificación de Jeffrey Pfeffer

2.2.4. El arte de comprender a las organizaciones. El uso de la metáfora en la propuesta de Gareth Morgan

2.3 Génesis y bases teórico-organizacionales del concepto de Gestión Pública en gobiernos locales. Del discurso antiburocrático de organización al replanteamiento de la acción administrativa y la reforma del gobierno.

2.3.1. Hacia una comprensión de los nuevos orígenes de la nueva gestión pública

2.3.1.1. La administración pública clásica: el culto a la eficiencia, la ortodoxia y la metáfora de la máquina

2.3.1.2. La heterodoxia: los primeros golpes a la metáfora de la máquina

2.3.1.3. La administración pública neoclásica: la importancia de la decisión

2.3.1.4. La nueva administración pública: organizaciones más humanas y democráticas

2.3.1.5. La nueva economía política el poder del individualismo

- metodológico
 - 2.3.1.6. La gestión pública: ¿hacia un revisionismo de la ortodoxia?
 - 2.3.1.7. La nueva gestión pública
 - 2.3.2. Algunas clasificaciones de la nueva gestión pública
 - 2.3.2.1. La clasificación de Ferlie, Fitzgerald y Pettigrew
 - 2.3.2.2. La propuesta de clasificación de la Hood y Jackson
 - 2.3.3. Principales elementos de la corriente de la nueva gestión pública
 - 2.3.4. Problemas metodológicos de la nueva gestión pública
 - 2.4 Hacia un nuevo modelo de gestión en los gobiernos locales. Es posible pensar la acción estratégica para el desarrollo en gobiernos locales
 - 2.4.1. Reconfiguración del espacio público
 - 2.4.2. Los retos actuales de la gestión local
 - 2.4.3. El problemático diseño estratégico de la agenda de desarrollo local: entre la participación ciudadana y la eficiencia técnica.
-

Capítulo 3 Cartografía y safari por las teorías del desarrollo

página 231

- 3.1. Ecuaciones y modelos para el desarrollo regional y territorial
 - 3.1.1. La visión exógena del crecimiento económico: desde la perspectiva neoclásica hacia la convergencia y la divergencia regional
 - 3.1.1.1. Las teorías de la convergencia regional
 - 3.1.1.2. Las teorías de la divergencia regional
 - 3.1.2. La visión endógena del crecimiento económico: desde el nuevo crecimiento económico hacia el desarrollo
 - 3.1.3. Los nuevos enfoques para el desarrollo regional: la propuesta de nuevas teorías y tendencias
 - 3.2 Fronteras y potencialidades: ¿hay posibilidades de nuevos vocacionamientos territoriales?
 - 3.2.1. Fronteras y regiones: hacia la constitución de “nuevos” espacios de desarrollo
 - 3.2.1.1. Algunos apuntes conceptuales en torno al pensar frontera
 - 3.2.1.2. Fronteras y regiones: ¿qué hay de los espacios fronterizos?
 - 3.3 Hacia una síntesis, de la frontera y la región: ¿la (s) política (s) tiene un rostro regional?
 - 3.3.1. Potencialidades y vocacionamientos regionales y territoriales: razones y motivos de intervenir un territorio
-

Parte 2. Dilemas organizacionales para el diseño institucional y la acción estratégica en gobiernos locales: análisis de caso en la Región 06 Sur de Jalisco en el período 2000-2008.

Capítulo 4 ¿Y con qué herramientas intervenir un territorio y orientar la acción estratégica en gobiernos locales? página 286

4.1 Herramientas, formatos e instrumentos para las etapas del modelo recursivo para el diseño y la gestión estratégica

4.1.1. Establecer la Iniciativa y acuerdo inicial para el desarrollo de un

Proceso de Planeación Estratégica.

4.1.2 Clarificar los “mandatos” formales e informales

4.1.3. Definir la misión organizacional

4.1.4. Visión. Imágenes de futuro creado a través de la intervención de la realidad

4.1.5. Propósito institucional

4.1.6. Diagnóstico estratégico

4.1.6.1. FODA

4.1.6.2. *Stakeholders*

Metodología para la identificación de las Áreas Críticas

4.1.6.3. y Estratégicas del Desarrollo Municipal y Regional

4.1.7. Diseño de estrategias (la relación entre los problemas estratégicos y las potencialidades)

4.1.8. Objetivos estratégicos

4.1.9. Planeación operativa

4. 1.10. Indicadores de control (Gestión, Resultados e Impacto)

4.1.11. Metas

4.1.12. Evaluación y retroalimentación

Capítulo 5 Diseño e impulso de un marco institucional para la acción estratégica y el desarrollo regional en el sur de Jalisco, en el periodo 2000-2008. 407

5.1. La regionalización en Jalisco: los intentos de detonar un territorio desde la “timidez” territorial

5.1.1. ¿Qué es la regionalización?

5.1.1.1. Antecedentes de la regionalización en Jalisco

5.1.1.2. La Regionalización 1995-2007

- 5.1.1.3. La “nueva” Regionalización Administrativa y el Subcomité Estatal de Desarrollo Regional (SEDR)
- 5.1.2. Una nueva propuesta de coordinación institucional
 - 5.1.2.1. Los mecanismos de participación ciudadana. Los subcomités regionales.
 - 5.1.2.2. Los mecanismos de asistencia técnica promovidos y el fortalecimiento de las Capacidades de Gestión en los Municipios y Regiones
 - 5.1.2.3. Los Mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional (Proyecto de Acción Inmediata)
- 5.1.3. Los desafíos de la Regionalización
- 5.2. Las mesas de coordinación institucional y la reforma presupuestal en el estado de Jalisco: las posibilidades que se niegan desde la disfuncionalidad burocrática
 - 5.2.1. Reforma presupuestal y nueva estructura programática
- 5.3. La estrategia para el fortalecimiento del desarrollo municipal y regional: sueños y adicciones en torno a la capacidad de gestión
 - 5.3.1. Principios de la Estrategia
 - 5.3.2. Los COPLADEMUN y los Subcomités Regionales
 - 5.3.3. Las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEAS) y los Equipos Técnicos Locales (ETL)
 - 5.3.4. Las Agendas de Desarrollo
 - 5.3.5. Proyectos Estratégicos
 - 5.3.6. Proyecto de Desarrollo Integral del Sur de Jalisco
 - 5.3.7. ¿Qué se está haciendo para asegurar la continuidad de la estrategia?
 - 5.3.7.1. Los retos
- 5.4. El fortalecimiento a la planeación regional y municipal y la Alianza Regional Promotora del Desarrollo. El esquema de intercambio de credibilidad con la FAO
 - 5.4.1. Diagnóstico de la Región 06 Sur de Jalisco: primeras aproximaciones para la intervención
- 5.5. La Alianza Regional
- 5.6. La Cátedra FODEPAL

Capítulo 6 Presentación y análisis de los casos de estudio

página 561

6.1 Sobre la estructura de los casos

6.2 Presentación de los casos

6.2.1. El caso municipal: el municipio de Sayula

6.2.2 Presentación del proyecto regional: Agenda para el

desarrollo de la Región 06 sur de Jalisco

6.2.3. Presentación del proyecto interestatal: el desarrollo de la Región 06 Sur de Jalisco

6.3 Notas didácticas. Identificación de las tensiones organizativas en el impulso a las estrategias del desarrollo municipal, regional e interestatal.

Conclusiones y retos

Bibliografía

***Parte 1: Reflexiones y aproximaciones
teóricas al pensamiento y la
acción estratégica para el
desarrollo regional desde los
gobiernos locales.***

Capítulo 1. Pensamiento estratégico y acción estratégica. Hacia la búsqueda de las dimensiones implícitas en un modelo de conducción estratégica

Pensar es la concentración sobre un pensamiento, que permanece fijo como una estrella en el cielo del mundo... Cuando el coraje del pensar brota del reclamo del ser, entonces florece el lenguaje del destino. Tan pronto tenemos la cosa ante los ojos y en el corazón, prestamos atención a la palabra, el pensar surge.

Pocos son suficientemente expertos en distinguir entre un objeto aprendido y una cosa pensada. Si fuéramos en el pensar adversarios antes que simples rivales, más fácil vendría a ser el asunto del pensar. No somos nosotros los que vamos tras los pensamientos. Son ellos los que vienen a nosotros. Esta es la hora propicia para el coloquio. Nos prepara para la meditación compartida. Ésta ni hace resaltar la opinión contraria ni tolera el asentimiento sumiso. El pensar permanece rasante al filo del asunto. Por tal sociabilidad quizás algunos se convierten en compañeros en el oficio del pensar. Hasta que, inesperadamente, uno de ellos resulta maestro.

Tres peligros amenazan el pensamiento. *Peligro bueno* y por lo tanto saludable es la vecindad del poeta cantor. *Peligro malo* y por tanto agudísimo es el pensar mismo; que debe pensar contra sí mismo: cosa que sólo raramente puede. *Peligro infiel* y por tanto confuso es el filosofar.

Todo estado valiente del ánimo es la resonancia del alentar del ser, que nuestro pensar recoge en el juego del mundo. En el pensar cualquier cosa aparece solitaria y lenta. En la paciencia prospera la magnanimidad. Quien piensa en grande, debe errar en grande. Lo más antiguo de cuanto es antiguo viene en nuestro pensar tras de nosotros y hacia nosotros. Por esto el pensar se da en el advenio de lo sido y es repensar. Ser antiguo significa: pararse a tiempo donde el único pensamiento de una vía del pensar vibre al unísono. El paso de la filosofía al pensar del ser lo podemos pretender, apenas nos sea familiar el origen del pensar.

La saga del pensar reposaría en su esencia, apenas llegase a ser incapaz de decir qué debe quedar deshecho. Tal incapacidad llevaría al pensamiento delante de la cosa. No existe jamás el hecho y el dicho en ninguna fábula. ¿Quién podría ponderar el asombro de que siempre y de repente un pensamiento sea?

Martin Heidegger (1947)

Pensar estratégicamente es una condición de necesidad en un mundo como el nuestro, que hoy nos requiere y demanda altas dosis de inteligencia y racionalidad. Presenciamos entonces el requerimiento por el máximo asidero racional que hoy tenemos: *la conducción estratégica*. Frases del tipo: *“Hay que saber morir en cada instante de la vida; se vive el instante, el aquí y ahora, sumido en el eterno presente”*, o bien aquella de que *“la feroz competitividad que experimentamos a diario en la vida y en el trabajo, nos sitúan a menudo en un entorno agresivo al que no hay más remedio que combatir, dado que lo*

*que consigamos conquistar, lo podemos utilizar en nuestro provecho”, o bien esa de que “Poseer una sabiduría práctica nos puede proporcionar la prudencia y cautela necesarias para resolver con éxito cada uno de los retos que se nos presentan”.*¹

Necesidad de estrategia llamamos a la tendencia creciente por desarrollar, aplicar y modelar esquemas de intervención organizacional que nos “garanticen” que nuestros marcos de actuación sean inteligentes, útiles, efectivos y asertivos; en suma, racionales. Estrategia y racionalidad configuran así dos elementos que a primera vista resultaría provocador poder vincularlos en un binomio indisoluble: Acción estratégica como resultado, o quizá mejor aún, como equivalencia de acción colectiva racional. A este respecto basta revisar el florecimiento de la bibliografía que hoy día es ofrecida tanto en las escuelas de negocios, como en programas, portales-*web* y librerías especializadas y generales incluso. Existen una infinidad de títulos de obras que a lo largo de la historia de la humanidad han buscado dotarnos de elementos que permitan superar las dosis de inteligencia cotidiana con las que nos desenvolvemos, para que a partir de la reflexión profunda y la observación aguda, los hombres modernos de hoy, responsables de la conducción de los gobiernos, los sistemas financieros y las compañías y empresas de toda índole, puedan confiar que si aplican algún aforismo, ley, principio o modelo estratégicos, ganaran mayores márgenes de racionalidad.

Lugar común es hoy día ver ofertados libros clásicos como *El Arte de la Guerra*, de Sun Tzu, anunciado como “el mejor libro de estrategia de todos los tiempos”; o *El Príncipe*, de Nicolás Maquiavelo, difundido como “el libro de la estrategia clásica occidental y obra de referencia de lectura imprescindible”. Una obra que sorprende por su vigencia es *El Libro de los Cinco Anillos*, del célebre espadachín samurai Miyamoto Musashi, que a decir de los que lo conocen y ofertan “es uno de los textos más importantes de la estrategia japonesa”; aparejado a esta obra se ofrecen también *Las 36 estrategias chinas*, de las que se dice “que dominar estas estrategias es dominar el Arte de la estrategia”. Un libro

¹ Estas frases a guisa de ejemplos de lo que podemos encontrar en distintos portales *web*, se han extraído de los portales: ESTRATEGIA, TÁCTICA Y GESTIÓN ESTRATÉGICA EMPRESARIAL, con dirección <http://www.estrategia.info/>, en sesión del 17 de mayo de 2008.

clásico europeo es sin duda el del general prusiano Karl von Clausewitz, *De la Guerra*, considerado como “el mejor libro de estrategia jamás escrito por el pensamiento occidental”.

Asimismo, se ofrecen toda una gama de *mini cursos* y monografías para el conocimiento de los *Grandes Clásicos de la estrategia*. Hoy los programas formativos respecto a capacidades de dirección, organización y *management*, consideran en sus diseño el estudio de la *Estrategia clásica oriental*, la revisión de los grandes *estrategos* a lo largo de la historia, la revisión de las estrategias y *estratagemas* utilizadas en *La Guerra de Guerrillas*; desde el planteamiento de V.I. Lenin en su libro de la *Guerra prolongada*, hasta el presidente Mao Tse Tung o Mao Ze Dong; y porque no, los del héroe latinoamericano universal por excelencia, Ernesto “el Che” Guevara.

Por este camino algunos llegamos a una exploración más prolongada, buscando la raíz de toda esta perspectiva en el pensamiento milenario de Confucio y sus *Cuatro Libros Clásicos*, o en el *Tao Te King* de Lao Tsé, obra que según los gerentes modernos enseña que “el hombre y el mundo en su globalidad, debe orientar sus esfuerzos a entender el conflicto y al liderazgo, tanto en origen como en actitud y tratamiento”, y llegados a un punto así, hasta cabe destacar obras exquisitas del pensamiento como *el Arte de la Prudencia* de Baltasar Gracián, o el *Wen-Tzu (el libro de la comprensión de los misterios)* libro clásico para los taoístas escrito hace más de 2000 años por un discípulo de Lao Tsé; también el libro de inspiración Bushido *Hagakure (Oculto bajo las hojas)* y el *Libro del Samurai*, de autor anónimo. En fin, que el esquema es vasto, tan abundante, al que solo faltaría agregarle algunas referencias más de Aníbal Barça y de Lawrence de Arabia, y así tendríamos una colección completa.

Y sin embargo la pregunta que surge, cuando cabalgamos en hombros de los gigantes de la estrategia es ¿y qué piensan cuando piensan y calculan los estrategas? ¿Qué elementos se deben desarrollar cuando queremos entrenar, ilustrar o educar a los futuros tomadores de decisiones respecto al arte de la estrategia? ¿En qué consiste la *necesidad de estrategia*: necesidad de pensar o necesidad de actuar estratégicamente? Realizar una aproximación desde esta perspectiva, nos demanda, primero, reflexionar respecto a los

tipos y componentes del pensamiento que supondríamos estratégico. Así, en este capítulo exploraremos y nos aproximaremos a los tipos de pensamientos que se han considerado a lo largo de la historia de las ciencias del hombre, a fin de explorar la respuesta a la siguiente cuestión: ¿Qué y cómo se “piensa” estratégicamente? Esperamos que con esta exploración tengamos una avenida inicial para adentrarnos en el campo del pensamiento estratégico. Nos interesa poder reflexionar y detectar los elementos constitutivos de los tipos de pensamiento estratégico que enmarcan y nutren nuestras tendencias actuales en materia de pensamiento estratégico. Me refiero a explorar tres puntales históricos constitutivos de la naturaleza del pensamiento estratégico: el *pensamiento* Indo-persa-árabe, el *pensamiento* Oriental y el *pensamiento* Occidental (greco-romano). ¿Qué esperamos con esta revisión? poder determinar las categorías, fundamentos y problemas que se involucran cuando consideramos la naturaleza del pensamiento estratégico. Vayamos pues por partes, exploremos primero los tipos de pensamiento.

1.1 Fundamentos para el Pensamiento Estratégico.

Porque hacer de la pregunta por el estilo, la cuestión filosófica por excelencia; hacer del cuidado por el estilo la primera precaución del pensamiento, implicaba, de una vez, negar el valor de los análisis en términos dicotómicos: verdadero o falso, bueno o malo, elevar al pensamiento por encima de la mera gestión de las polaridades establecidas.

Porque no hay un estilo bueno o un estilo verdadero: no hay una sola manera de pensar que sature toda la verdad, como no hay un solo modo de actuar que pretenda toda la bondad. Hay infinidad de estilos que traducen otras tantas perspectivas («instintivas», dirá Nietzsche) sobre eso que ocurre, sobre la vida. Y la tarea de la filosofía consistirá en evaluar y jerarquizar estas perspectivas: ¿Cuál es el punto de vista más sano, más noble, más favorable a la vida, más afirmativo? ¿Y cuál es el más bajo, el más decadente, el que, con su interpretación, niega todo lo vivo?

Así, ante un pensamiento no hay que preguntar por su verdad o su bondad, sino desplegar todo el arte de lo que Nietzsche denominaba «psicología» para establecer a qué tipo corresponde ese pensamiento: ¿Quién puede pensar esto? Porque verdades las hay de todo tipo, nobles y viles: verdades de la enfermedad, de la decadencia, de la estupidez, tanto como verdades de la salud, de la alegría o de la lucidez. Lo que importará no es tanto la verdad de un enunciado cuanto su sentido, desde dónde se puede afirmar tal o cual cosa; a quién o a qué sirve el que se determine de éste u otro modo tal problema...

La cuestión del sentido y el valor se coloca entonces por encima del mero asunto de la verdad positiva. Así, introducir la cuestión del estilo en filosofía significará, en definitiva, una defensa del pluralismo contra todo dogmatismo del pensamiento, un magno intento de ruptura con la tradición platónica de pensamiento, que se prolongará multiplicada, a lo largo de veinte siglos de cristianismo, manteniendo la ficción de una dicotomía ontológica entre mundo aparente y mundo real, y de una dicotomía moral entre bien y mal, como único marco válido para cualquier interpretación de la vida. El resultado de este largo error será, para Nietzsche, una civilización asentada sobre el desprecio por la vida: la Europa del nihilismo; y esta su tarea: «filosofar con el martillo» contra ese pensar decadente, con la mirada puesta en el futuro.

Miguel Morey

En el prologo del libro "Nietzsche, el malentendido" de Ivo Frenzel (1995), ed. Salvat, Barcelona

Para muchos estudiosos de la cuestión, existen diferentes tipos de pensamiento: el racional, el técnico, el creativo, el intencionado, el complejo, el sistémico, el funcional, el liberador, el emancipador, etc. (Rodríguez Morales, 2006 pág. 104) ¿Qué implicaciones tiene esto para las ciencias del hombre y en concreto para las que se ocupan de la organización y estructuración de la acción colectiva?

Por definición, sabemos que el pensamiento es la actividad y creación de la mente, referido a "todo aquello que es traído a existencia mediante la actividad del intelecto". Usualmente sabemos que el término pensamiento se utiliza de manera general y común a los procesos y productos que nuestra mente puede generar, incluyendo por supuesto "las actividades racionales del intelecto y las abstracciones de la imaginación". Es decir, la noción más aceptada respecto a la definición del pensamiento es la que nos remite "a todo aquello que sea de naturaleza mental", bien sean procesos abstractos, cálculos racionales, imágenes y creaciones creativas, o bien recreaciones artísticas. Por eso se

puede considerar entonces que, el pensamiento involucra la activación de toda una serie de mecanismos que en conjunto nos damos por llamar “actividad global del sistema cognitivo”, dado que se disponen en una perfecta sincronía la intervención de la memoria, la atención, los procesos de comprensión, el desarrollo del aprendizaje, en suma, todos y cada uno de los procesos que arquetípicamente denominaríamos mentales: el pensamiento, las ideas, la imaginación, los recuerdos, la memoria, las ilusiones, las emociones en general y hasta la desesperación.²

¿Podría considerarse entonces al Pensar como actividad eminentemente interna e intra subjetiva? Pues para quienes se han dedicado a estudiar los procesos de pensamiento esta cuestión se dirime en un asunto clave, en que el pensamiento es la fuente o mecanismo que nos permite disponer de una función vital: la capacidad de resolver problemas, generando a la vez memoria y aprendizaje, es decir capacidad de razonamiento. Así, el pensamiento dispondrá de esta capacidad de una manera muy particular, y esto es que, lo que originamos y recreamos en nuestra mente, no requiere como condición de *necesariedad* la presencia real y comprobada de las cosas en que pensamos, basta tenerlas en la mente para que éstas existan.

Por ello, una cuestión fundamental de la acción humana está referida a la capacidad del hombre por interactuar y relacionarse con el mundo merced a complicados andamiajes sociales que sirven como bisagra en esa relación sujeto-mundo, que demanda un dispositivo mediador como lo es el lenguaje, presentándose éste ya sea en su forma pura, o influido por las costumbres, valores, actitudes y formas de sentir. Y es que en esta medicación el proceso civilizatorio ha observado tránsitos fundamentales desde el desarrollo de habilidades y capacidades técnicas para las “faenas de sobrevivencia” como la siembra, la caza y la recolección, hasta las que cuidaban de la elaboración del vestido y del calzado, en los casos en que este elemento se requería.

² Y si, todos estos son procesos que podríamos denominar “cerebrales”, en tanto reproducen o se producen en el entorno cerebral, dan cuenta de su funcionamiento, aunque verdad sea también que los complejos mecanismos que generan estos procesos cerebrales nos sean aún y por mucho poco comprendidos por completo.

Y desde entonces, conforme las sociedades han venido experimentando los procesos de refinamiento civilizatorio, las habilidades y desarrollo de capacidades se han venido re-centrando de ser actividades y aprendizajes ceñidas a elementos puramente físicos y materiales, a constituirse en procesos que privilegian el desarrollo intelectual; es decir procesos marcadamente cognoscitivos. El papel que juega entonces el desarrollo de las máquinas vemos que propicia la emergencia de perspectivas con diferencias muy marcadas. Es distinto pensar a la máquina sólo como un desarrollo material y preponderantemente como un instrumento tecnológico que permite potenciar las capacidades físicas humanas (pienso en el puño y el martillo; los brazos el codo frente a las poleas y brazos mecánicos; el desplazamiento motriz que proporcionan las piernas preámbulo al desarrollo del carromato y el automóvil, por solo decir algunos) frente a la perspectiva de considerar a la máquina (en tanto representante de la tecnología) como un artífice potenciador del intelecto (el cerebro y la computadoras; el sistema nervioso y la confección y perfeccionamiento de sistemas expertos; la percepción y el cálculo como insumo de sistemas cibernéticos, inteligentes o autorregulados). Nótese entonces que la perspectiva tradicional de pensar ha pasado de **pensar en el hacer** a una nueva centralidad en el pensamiento: **pensar en el pensar**.

¿Qué conclusión nos deja este planteamiento? Saber que la ciencia avanza gracias a las comunidades de conocimiento que son capaces de estructurar mejor su pensamiento, ya sea gracias a sus habilidades personales innatas o adquiridas, o por las herramientas que para tal fin tuvieron a su alcance. La historia de la ciencia y sus consecuencias sociales, va ligada directamente a la historia de la evolución y el desarrollo del pensamiento. Ya el profesor T. Kuhn nos había advertido la idea de que el desarrollo científico no se da precisamente por efecto de una evolución normal; es decir, de acumulación de situaciones, sino a consecuencia de movimientos revolucionarios (o sea, aquellos que de acuerdo con una definición convencional supone cambios contundentes en los modos de producción y los estándares de vida), desde los que se materializa el

relato histórico³ (así deben leerse los adelantos en Aristóteles, Copérnico, Newton, Darwin, etc.). (Kuhn, 1998)

Y por ello, nos sumamos a los que piensan que la ciencia ha venido teniendo diferentes acepciones conforme ha ido transcurriendo el tiempo. Dado que:

“La centralidad en el pensar pareciera implicar quizá una evolución apenas perceptible, evolución que nos obliga a pensar en varios tiempos, porque el tiempo de unos no es necesariamente el tiempo de los otros; la fineza de pensamiento está por tanto, en poder prever qué es lo que en un futuro posible requeriremos unos de los otros; es pensar el pasado porque se debe elegir de su legado lo que es valioso para construir el futuro.” (S/A, 2002 pág. 2)

Lugar común es en la historia de la ciencia, enseñar ahora, que en el principio de su desarrollo, existieron escuelas de pensamiento, que constituidas en comunidades de conocimiento dominantes, hicieron un desarrollo del pensamiento tal, que se consideraba que la realidad siempre había estado ahí, paciente y reposada, esperando tan solo a que los científicos la percibieran, la clasificaran, la ordenaran según sus regularidades y generalizaciones, a partir de las cuales se pudieran establecer principios aplicables para todas sus manifestaciones. En estas escuelas de pensamiento se hizo mucho énfasis en cuidar la “objetividad” de lo que se hacía, en referencia a cuidar que la subjetividad del investigador no contaminara su actividad de indagación y conocimiento. Gran parte de la validación de lo que se hacía tenía como *criterio de verdad y pretensión de validez* el método según el cual se realizaban las acciones; el método científico que a partir de ellos, todo mundo querría llevar a la práctica.⁴

³ Estos argumentos pueden seguirse sobre todo en el capítulo “la estructura histórica del descubrimiento científico”.

⁴ Históricamente una de las más influyentes comunidades de pensamiento de este tipo, sin duda lo constituye el grupo de científicos y filósofos iniciado en 1924 por Moritz Schlick y continuado después por Rudolf Carnap (quien proclamaba la superación de la metafísica mediante el análisis lógico del lenguaje): el *Círculo de Viena*, comunidad que incluyó personajes tan relevantes como Kurt Gödel, Herbert Feigl, Philipp Frank, Hans Hahn, Carl Gustav Hempel, Karl Menger, Richard Von Mises, Otto Neurath, Hans Reichenbach, Moritz Schlick y Friedrich Waismann. Sin embargo, en este mismo sentido es considerado en si el desarrollo del *positivismo* del siglo XIX, en tanto representa nítidamente este tipo de planteamientos, pues para esta corriente “sólo lo dado es real”. Otros representantes fueron la *metodología empírica* desarrollada durante y después de la mitad del siglo XIX por Helmholtz, Ernst Mach, Henri Poincaré, Pierre Duhem y Boltzman, así como *la lógica simbólica* de Frege, Russell y Whitehead, Giuseppe Peano y Wittgenstein.

En estas comunidades de conocimiento se daba una gran preocupación a un tema central: *la pretensión de universalidad* del conocimiento adquirido. Y ello, debido a la impronta de que los conocimientos generados mediante el método científico se deberían de ajustar a una generalidad y universalidad como los que, en su concepción, parecían tener los conocimientos logrados en el campo de la física, la química y sobre todo después en las ciencias sociales, las matemáticas. Siguiendo este sendero metodológico se llegó a la hiper-especialización, en la que campos de las ciencias fueron desarrollando gradualmente sus sistemas propios en los que consideraron que tenían un objeto de estudio, un método y toda una problemática por investigar. En las ciencias sociales, la necesidad de que los enunciados se construyeran a partir de abundantes datos estadísticos, así como de su fundamentación en ejercicios y modelos matemáticos parecía darle más veracidad a estas pretensiones. Sin embargo, al interior de las ciencias duras como la física, la química y las propias matemáticas, se fueron encontrando callejones que no tenían salida. Descubrimientos que ponían en entredicho la visión optimista de que era posible obtener conocimientos que pudieran dar cuenta de la realidad tal como era. Surgen así afirmaciones que se cuestionan todo, desde la estructura del propio sujeto que las enunciaba hasta los medios a partir de los cuales se hacía.

¿Qué ocurre entonces? Que el sujeto, quien debía ser el principal garante del andamiaje de la razón construida, se volvió inesperadamente contra todos los planteamientos y suposiciones que habían anunciado victoria en las duras batallas por el método. Se empezaron a infiltrar planteamientos que iniciaron la fractura del hermoso castillo de la razón. Diversos autores consideran que existía una paradoja en estos nuevos planteamientos: que dichos planteamientos ¡fueron establecidos en función al sujeto mismo! Sobre todo al constatar que la realidad como tal no es exógena al sujeto, el cual mediante su disponibilidad metodológica solo tendría que salir, percibirla y tomarla. Pero ocurría todo lo contrario: la realidad se va construyendo a partir de un conjunto de selecciones y clasificaciones, que son operaciones internas que realiza el propio sujeto. El debate entonces, apuntó hacia los medios y capacidades para aprehender dicha realidad. Justo en este proceso, se revaloran dos dispositivos fundamentales: *el lenguaje* y *el*

pensamiento. Elaborar conceptos, proposiciones, problemas y órdenes son ejemplos de pensamientos; también lo son el poder comparar y transformar los conceptos, las proposiciones, los problemas y los órdenes. (S/A, 2002)

Este momento es clave. Reconocer la imposibilidad de percibir y definir una única “realidad”, nos ha permitido avanzar en reconocer la existencia de diferentes y múltiples realidades percibidas, lo que lleva necesariamente a reconocer o al menos a intuir la existencia de diferentes formas de pensamiento. Tenemos así, entonces, que en la actualidad, adjetivar a un pensamiento como estratégico parte del reconocimiento de la probable existencia de otras formas de pensamiento. Si reconocemos una multiplicidad de situaciones frente a las cuales los seres humanos nos enfrentamos y nos hemos enfrentado, y si además, reconocemos que cada sujeto percibe de forma diferente cada una de estas situaciones, entonces habremos de aceptar la existencia de diversas formas de pensamiento. En estos términos es posible distinguir significados distintos al término pensamiento: considerarlo como cualquier actividad mental o espiritual; ubicarlo como la actividad del entendimiento o de la razón en cuanto es diferente en la de los sentidos y de la voluntad; simplemente ser la actividad discursiva, o bien referirlo a una actividad intuitiva. (Abbagnano, 2004)

Siguiendo la definición propuesta por Abbagnano respecto al pensamiento, asumimos que en su acepción más amplia se entendería como cualquier actividad espiritual o como el conjunto de tales actividades, si seguimos la senda enunciada por R. Descartes, quien entendía el pensar como “todo lo que sucede en nosotros de tal modo que lo percibimos inmediatamente por nosotros mismos: por lo tanto, no sólo entender, querer, imaginar, sino también sentir es lo mismo que pensar” (Véanse sus obras: Principios Filosóficos y Discurso de Método). Los seguidores de esta perspectiva considerarían entonces, a la manera que lo hace Spinoza, que entre los modos del pensamiento se deban incluir “el amor, el deseo y toda otra afección del alma”. (Cfr. en Abbagnano, 2004). Y por su parte J. Locke siguiendo esta perspectiva también, se refirió al pensamiento como “la operación del espíritu sobre las propias ideas”, y Leibniz a su vez

definió al pensamiento como “una percepción unida a la razón, percepción que los animales, en cuanto podemos ver, no poseen”.

Respecto al segundo significado al que hace mención Abbagnano es aquel que designa al pensamiento como una capacidad del entendimiento en general, distinta en cuanto a la sensibilidad y la actividad práctica. Perspectiva que viaja desde Platón cuando propone la hermosa definición del pensamiento como el diálogo del alma consigo misma, dice Platón: “Cuando el alma piensa, no hace más que discutir consigo misma a través del camino de preguntas y respuestas, afirmaciones y negociaciones y cuando, temprano, tarde o súbitamente, se determina y afirma y ya no duda más, entonces decimos que ha llegado a una opinión”. Este mismo sentido será retomado por Aristóteles: “Pensable significa aquello de lo cual hay un Pensamiento.” En esta tradición entonces, se admite la noción del entendimiento como facultad de pensar en general. La definición más contemporánea de Wolff nos lo hace saber: “Decimos que pensamos cuando conocemos lo que ocurre en nosotros y que representa las cosas que están fuera de nosotros” (Cfr. en Abbagnano, 2004)

El tercer considerando respecto al pensamiento es lo que se especifica como pensamiento discursivo. Denominado por Platón como *diánoia*, considerado como el órgano propio de las ciencias propedéuticas: la aritmética, la geometría, la astronomía y la música. Esta consideración es utilísima si nos atenemos a que Platón lo consideraba como el acercamiento y preparación al pensamiento intuitivo del entendimiento (La República, 511 citado en Abbagnano, 2004). Vico se manifiesta en este sentido al reconocer en su sistema de pensamiento que a Dios pertenece el entender (*intelligere*), que es el conocimiento perfecto; y al hombre sólo el pensar (*cogitare*), que es casi el andar recogiendo algunos de los elementos constitutivos del objeto. Y éste es el concepto que del pensamiento tuvo Kant. “Pensar es unir representaciones en una conciencia (...) pensar es el conocimiento por conceptos”. En esta perspectiva, siempre, las actividades que significan al pensamiento son la síntesis, unificación, confrontación, coordinación, selección y transformación de los datos ofrecidos por la realidad, más nunca producidos por él mismo.

Finalmente, el pensamiento como intuición se radica en su identidad con el objeto, como visión directa de lo inteligible, según Platón (La República, 511, cfr. en Abbagnano, 2004). Por eso es que se entiende que los antiguos usaron constantemente la palabra entendimiento más que pensamiento. En Hegel, se expresa la forma más clara de identificar el pensamiento con la autoconciencia creadora, esto es, como actividad coincidente con su propia producción.⁵

En efecto, esta división no sólo es posible, sino absolutamente necesaria, pues las formas de pensar deben adecuarse a las necesidades temporales y espaciales en que dicho pensamiento debe aplicarse. Los cambios sociales y culturales generados, por ejemplo, a partir de la revolución industrial, requirieron nuevas formas de pensamiento para enfrentar los fenómenos surgidos a partir de dichos cambios. Algo similar tendríamos que estar reconociendo a partir de los cambios en materia de tecnologías y medios de información que han modificado radicalmente el mundo en los últimos lustros.

Es por eso que proponemos construir el concepto de pensamiento estratégico como una forma de racionalidad adecuada a los tiempos actuales y que respete su dinamismo y heterogeneidad. La complejidad actual exige buscar formas de reconocer que frente a escenarios de cambio y transformación constantes, las formas de pensar tradicionales basadas en la repetición histórica, infiriendo que lo que va a ocurrir, son a todas luces insuficientes, y caen abruptamente ante nuevas realidades. Si pretendemos pensar tradicionalmente para encarar las nuevas situaciones, atípicas, graves, dinámicas, sobre todo las referidas a la cuestión social, se requiere de altísimas dosis de creatividad, innovación, imaginación, reflexión original y, además de todo ello, de pensar de manera continua, y produciendo aprendizaje de los resultados alcanzados, a fin de capitalizar las experiencias de situaciones y escenarios análogos.

⁵ Para Hegel “El pensamiento en su aspecto más próximo aparece ante todo en su ordinario significado subjetivo como una de las actividades o facultades espirituales junto a otras, la sensibilidad, la intuición, la fantasía, la apetencia, el querer, etc. El producto de esta actividad, el carácter o forma del P. es lo universal, lo abstracto, en general. El P. como actividad es, por lo tanto lo universal activo, es precisamente aquello que se hace a sí mismo, ya que el hecho, el producto, es precisamente lo universal. El P., representado como sujeto, es lo pensante y la simple expresión del sujeto existente como pensante es el yo”, citado en Abbagnano, 2004.

El tipo de pensamiento que buscamos deberá ser dinámico. Ello no implica, por supuesto, que este tipo de pensamiento *per se* constituya una sofisticación de altísima racionalidad y razonamiento analítico, sino un pensamiento interactivo que desarrolle la inteligencia a través de su práctica y que autoproduzca conocimientos para incrementar la capacidad de generar alternativas viables para definir objetivos y transformarlos en resultados.

Si el pensamiento tradicional procura forzar las situaciones de la realidad para adecuarlas a los esquemas rígidos pre-elaborados, requerimos un tipo de pensamiento estratégico que opere a la inversa, es decir, que produzca esfuerzos notables por entender e interpretar el entorno, el escenario, el espacio donde debe desarrollar su actividad y donde están instaladas las necesidades, en una búsqueda persistente para adaptar y aprovechar la mejor combinación de los recursos existentes. La influencia de este tipo de pensamiento, que denominamos estratégico, ha estado presente aún sin nombrarlo de una forma específica, en la sociedad contemporánea. De esta forma se han logrado crear modelos adaptativos (blandos) para suministrar un ordenamiento que al menos posea una lógica básica que nos permita manejarnos adecuadamente para enfrentar situaciones ambiguas y complejas. (S/A, 2002).

Algunos otros rasgos de este tipo de pensamiento, permiten vislumbrarse a través de los modelos en los que se prioriza el análisis de cada uno de los componentes que conforman una situación, para potenciar las capacidades de razonamiento acerca de cada uno y volverlos a reestructurar con una óptica más ventajosa. ¿Por qué ha sido necesario plantear modelos como estos? Sencillamente porque los fenómenos del mundo real, que para estos casos entendemos las situaciones a resolver, no siempre siguen una tendencia lineal. Por el contrario, escasamente pueden analizarse linealmente. Por lo tanto, descomponer una situación en sus elementos y volverlos a ensamblar constituye un ejercicio que resulta la especialidad más destacada de un órgano vital: el cerebro humano. De allí que el pensamiento que nosotros denominamos estratégico contrasta fuertemente con el pensamiento convencional cuya metodología de razonamiento se basa en la linealidad y la repetición, pensamiento automatizado, de respuesta previsible, que aplica

una norma permanente ante situaciones similares, contrastando con la intuición pura, que de alguna manera es un atributo positivo y necesario en términos del ideario del pensamiento estratégico. (S/A, 2002)

En este tipo de pensamiento, el estratégico, se combinan elementos múltiples y complejos pero, quizás, uno de los aspectos más importantes es que puede ser aprendido, creado, desarrollado, inspirado. Hay una posibilidad enorme de transformar el pensamiento tradicional en pensamiento estratégico. La multiplicidad de elementos sustantivos despejan azar, golpes de suerte, casualidades exitosas cambiando el horizonte hacia una renovación del pensamiento asentado en valores que responden a una lógica con mayores posibilidades de transformar objetivos en resultados. Más allá de las formas de pensamiento, habría que distinguir tres niveles en los que puede ocurrir el pensamiento: normativo, estratégico y táctico. (S/A, 2002)

En el nivel normativo, el sujeto establece primordialmente aspectos de índole valorativa. Aquí se escogen o se acepta una serie de valores, de fines trascendentes, de conceptos básicos. En este nivel, el individuo, consciente o inconscientemente, determina las fronteras dentro de las cuales está dispuesto a jugar. Así como ya ha sido dicho, en materia de guerra que “la naturaleza de los ejércitos está determinada por la naturaleza de la civilización en la que existen”, podríamos afirmar que la naturaleza del pensamiento individual está influenciada por la naturaleza del pensamiento colectivo de la sociedad y la época a la cual pertenece. En su contexto geográfico y temporal, tiene sentido la frase de las madres espartanas que clamaban “vuelve con el escudo o vuelve encima de él”. Y lo mismo ocurre con la disputa entre **Aquiles** y **Agamenón** por una mujer: Briseida. ¿Qué importancia tenía esta mujer? ¡Que era un botín de guerra! y para un héroe un botín de guerra era *intransable*. No se podía jugar con un botín de guerra de un héroe, porque si se le despojaba del botín de guerra ganado, se estaba ofendiendo en los más profundo su calidad de héroe, se estaba diciendo que no se lo merecía. Se estaba destruyendo su honor. Estas afirmaciones, difíciles de escucharse en esta época, parten de un pensamiento normativo diferente al que hoy predomina. Sintéticamente podemos decir que el nivel táctico está dominado por el pensamiento algorítmico, combinando

elementos cuantitativos (cantidad de armamento, aviones, etc.) con cualitativos (adiestramiento o moral de las tropas). Valen aquí las consideraciones técnicas y su aplicación a problemas concretos. En el nivel táctico impera el pensamiento dualista, base de todo pensamiento científico y analítico, el cual busca la aplicación en la técnica. En este nivel ocurren las acciones concretas, los proyectos específicos. Aquí se desarrollan las estratagemas, de las que hablaremos posteriormente. Aquí se materializan valores y estrategias de los otros dos niveles. (S/A, 2002).

En algún momento entre ambos, se encuentra el pensamiento en el nivel estratégico. Este nivel estratégico está formado por el diseño y despliegue de grandes planes. Está comandado por profesionales, sean estos gerentes o comandantes operacionales, que se mueven en el campo o en el teatro de operaciones, y que poseen el lenguaje bilingüe del nivel estratégico y del nivel táctico, y operan dentro de las líneas marcadas por el nivel normativo. En el nivel estratégico se toman las decisiones esenciales, los acuerdos clave; aquí se identifican los momentos relevantes y el curso de acción a seguir. Aún y cuando la presencia del pensamiento estratégico sirve de retroalimentación para el nivel normativo, y deberá ser la guía para el pensamiento que ocurre en el nivel táctico, es en el nivel estratégico en el que proponemos la fuente del pensamiento estratégico.

Encontramos entonces que es en el nivel de pensamiento estratégico que es posible realizar una serie de “juegos” y “combinaciones” con las variables que representan la trama de elementos múltiples y complejos que plantean las situaciones de decisión, y que como se ha dicho, la acción orientada con arreglo a valores permitirá que los factores que vienen envueltos en el velo del azar, en golpes de suerte y casualidades exitosas, pueden responder a una lógica mayor que significa capacidad de aprender y transformar nuestro propio pensamiento. Es decir pasar del pensamiento tradicional a un pensamiento estratégico. Y por eso decimos que apoyamos a los que creen que es en el nivel estratégico donde se toman las decisiones esenciales, los acuerdos primordiales clave, porque es aquí donde se determinan los momentos relevantes y el curso de acción definitivo a seguir. Bastantes enseñanzas nos deja el estudio de la historia. Su reflexión, su

análisis y su estudio, nos auxilian a entender las fuentes de nuestro pensamiento estratégico. Saber que:

“El **pensamiento estratégico** es vincular y dialéctico, en el sentido hegeliano de dicha categoría, va desde la acción al concepto para marcar el rumbo, el sentido, la dirección que se quiere tomar acorde con la visión prefijada. Es por ello que es intuitivo y está muy ligado al arte. La dialéctica de Hegel o el contrapunto en las fugas de la música de Bach, son fruto de un **pensamiento estratégico**, así como el posicionamiento del Imperio Británico en el siglo XIX o el liderazgo indiscutible de los Estados Unidos en el concierto mundial actual. *Si en el nivel normativo nos encontramos con presupuestos contruidos individual o socialmente y en el táctico nos encontramos con la toma de decisiones diaria, en el nivel estratégico están las decisiones clave que definen rumbo. En el nivel estratégico además, se deben traducir la visión y los valores de la gran estrategia al lenguaje simple y llano del nivel táctico. Históricamente la visión y los valores de una empresa, en el ámbito militar, se han traducido al nivel táctico a través de la arenga. Cabe recordar la oratoria que realiza Marco Antonio tras la muerte de César, dirigida al pueblo romano, o las palabras de Napoleón a su regreso de la isla de Elba, al enfrentarse al Ejército Real.*” (S/A, 2002)

Enseñanza vital, ésta que nos muestra el camino de la conducción de la gran visión o Estrategia. Saber que el nivel más importante de conducción es el estratégico, toda vez que esta capacidad reside en su base política y también religiosa. En la historia vemos que en el momento de la decisión estratégica es cuando se toman las decisiones más importantes en forma de pautas y directivas muy generales, pero que inspiran y animan a embarcarse a los demás en la persecución de un logro y de un objetivo.

“Los conductores de la Gran Estrategia son los que crean la Visión a alcanzar, el Destino que se debe perseguir. Aquí poco valen las consideraciones profesionales y mucho menos las técnicas. Por ello se planifica menos y se hace más estrategia pura; identificar una Visión acorde a los Valores que se poseen y desplegarlos hacia un Destino. Dichos conductores tienen algo de profetas, ya que son los encargados de hacerle recordar a una Nación, un Estado, un Movimiento Político o una Empresa, cuáles son sus Valores, sobre los cuales se monta toda la estrategia. Usando categorías júnguianas, podemos decir que bucean en el inconsciente colectivo de un pueblo para rescatar los arquetipos con sus valores, y siguiendo a Hegel, diremos que son la voz consciente del pueblo.” (S/A, 2002)

Necesidad de estrategia le habíamos llamado ya, a esta alta función, que como dicen los historiadores, es un trabajo dual: artístico y cognitivo. El de la inspiración y el arrobamiento frente a una visión, que sólo sabe que tiene que amasar su materia, tomarla sin forma alguna aún y con la paciencia del inspirado que en su mente tiene toda la obra clara, ir modelando, moldeando, conduciendo, llevando, refinando hasta lograr materializar su sueño. Pero por el otro lado se requiere aunque parezca paradójico la aplicación racional del conocimiento y la experiencia. De la capacidad de planear y organizar para definir pasos, etapas y procesos para llegar al resultado esperado. Qué lindo pensar ¡que los dirigentes son artesanos y la estrategia su arcilla! Pero para que esto suceda, es necesario tener un registro fiel del pasado de la organización, su historia y su porvenir, sus valores, su cultura y sus formas de funcionar. Respetar las particularidades de la identidad adquirida, pero a la par calcular hasta donde el cincel de la estrategia podrá esculpir con sus planes una nueva obra para el futuro.

“La estrategia por eso combina intencionalidad con deliberación, por lo tanto modela pensamiento con acción y actitud de cambio. De ello se deriva una expresión mayor y más comprometida que se identifica como cambio estratégico. Cuando a esta expresión recurrimos, estamos vinculando dos procesos: la necesidad de cambiar, complementada con hacerlo de una manera abrupta, contundente, repensando de otra forma, girar el enfoque, cambiar el centro de la cuestión. Es un tipo de cambio, el estratégico, que parte de paradigmas y enfoques de la realidad más sustantivos y centrales.” (S/A, 2002)

De allí que la necesidad y capacidad de planificación debe ser reconocida por lo que es, un medio, no para crear estrategias sino para programar estrategias ya formuladas trabajando finamente sus implicaciones, su naturaleza esencialmente analítica, basada en la descomposición en elementos; mientras que, en cambio, el proceso de formulación y elaboración de estrategias es esencialmente sintético. Por ello que el intento de crear estrategias a través de la planificación formal conduce o a extrapolar las existentes o a copiar las estrategias de otros. Planeación estratégica, implica entonces una doble habilidad artesanal: capacidad para deducir y perspectiva para inducir; porque el medio ambiente no cambia de manera regular o sobre una base ordenada, y rara vez se

producen cambios dramáticos sincrónicos o continuos. La clave más bien esta en detectar discontinuidades, turbulencias, situaciones con originalidad propia, que no tienen precedentes y hacer emerger de ahí la necesidad de modelar sutilmente la estrategia que le sea exclusiva, la adecuada.

A lo largo de la historia, ambas dimensiones han interactuado constantemente. El elemento más distintivo pudiera surgir de la diferenciación entre estrategia, como relativa al **pensamiento estratégico**, y la *estratagema*, vinculada más al diseño estratégico. La *estratagema* como ardid de guerra⁶ o fingimiento y engaño artificioso, que forma parte de la aplicación de lógica estratégica, pero en modo alguno reemplaza el entendimiento de la Estrategia y mucho menos de lo Estratégico, sólo es un Principio Orientador para la acción. (S/A, 2002)

Y aquí cabe hacer una distinción clave: muchos *Strategos* que constituyen la representación más importante del pensamiento estratégico oriental, le brindan a la *estratagema* una posición de privilegio ante el pensamiento estratégico. Mientras que los exponentes occidentales del pensamiento estratégico han privilegiado siempre los grandes movimientos y la acción. Veamos algunas distinciones importantes en el mundo antiguo.

1.1.1. Estrategia y Guerra en el pensamiento Oriental

Desde el principio hasta el final, Li, la única realidad, es uno, pero millones de cosas participan en él para adquirir esencia. Cada cosa particular constituye un Supremo último en sí mismo. ¿Está, p or lo tanto, dividido el Supremo Último? La respuesta es: el Supremo último es uno, pero cada cosa participa de él de tal manera que cada una de las cosas forma un Supremo Último. Es exactamente como la luna que es una, pero que se refleja en diversos ríos y lagos y se ve en todas partes. No podemos decir que la luna se haya fragmentado...

Chang Carsun

⁶ Como artificio, medio empleado con habilidad y maña para conseguir algo.

El pensamiento estratégico se diferencia del diseño y la operación, en razón de la irreversibilidad de las decisiones que se hayan tomado; una decisión es irreversible desde el momento que asumimos **conciencia** de su trascendencia estratégica, al valorarla desde el punto que nos plantea Jacques Lesourne “para toda organización (...) la noción de estrategia es inseparable a la de la irreversibilidad (...) la decisión estratégica es o bien aquella que crea una irreversibilidad para el conjunto de la organización, o bien aquella que anticipa una evolución de su entorno susceptible de provocar tal irreversibilidad”. (Lesourne, 1994) Siguiendo con este orden de ideas de Lesourne, la decisión estratégica es capaz de “poner en tela de juicio la organización en lo referente a su existencia, sus misiones, el área de sus actividades principales”. En esta noción de irreversibilidad radica la esencia del **pensamiento estratégico**, pero si estas definiciones parecieran orientarnos a las grandes y trascendentes definiciones, Lesourne nos alecciona para proseguir el camino, el largo camino de las decisiones:

“(entiéndase) que son raras las veces que se toman grandes decisiones. De cualquier modo, las grandes decisiones se vuelven menos improbables a medida que se van tomando pequeñas decisiones”. (Lesourne, 1994)

En estas pequeñas decisiones reside lo primordial del **diseño estratégico**. Entonces pareciera que surge la combinación perfecta, pensar en arreglo a las grandes decisiones, las irreversibles, pero con la expectativa de que los diseños que nos imponga, pequeños, modestos y cotidianos, requieran cada vez menos de situaciones de decisión. Pequeña gran paradoja entre la exploración del actor (pensamiento estratégico) y la preparación para la acción (diseño estratégico). A lo largo de la historia, ambos conceptos han interactuado constantemente.

Lo que habíamos planteado arriba, en el nivel normativo es donde se establecen los criterios de índole valorativo, donde se establecen fines trascendentes. Y es en este nivel donde se determinan las fronteras dentro de las cuáles se está dispuesto a jugar. Por tanto, para adentrarnos en el pensamiento estratégico de culturas milenarias, sin duda recurrimos siempre a una de las actividades civilizatorias por excelencia: la guerra; dado que ahora sabemos que “la naturaleza de los ejércitos está determinada por la naturaleza

de la civilización en la que existen”, o lo que sería lo mismo, que la naturaleza del pensamiento individual está influenciada por la naturaleza del pensamiento colectivo de la sociedad y la época a la cual pertenece. El problema es el tipo de pensar que conduce a la acción, la *eficacia practica*⁷ del mundo occidental, ¿pero en oriente? Conviene entonces revisar la teoría de la guerra, ya que “como acción radicalizada y llevada al extremo, la guerra refleja mejor los atolladeros a los que conduce la acción eficaz, ya que procede del establecimiento de un modelo o se encierra en una idea técnica” (Jullien, 1999 pág. 30). Si consideramos entonces, el aprendizaje de la cultura oriental vasta y milenaria, ¿a qué contexto geográfico y temporal nos estamos refiriendo? ¿Qué tipo de pensamiento normativo guía los valores y las estrategias?

Pues empecemos por considerar que es en China, donde “la formulación política alcanzó una pronta enunciación que mantendrá una vigencia casi sin interrupción durante treinta siglos” (Dussel, 2007 pág. 38), cultura a la que tradicionalmente nos hemos sentido alejados, no solo por su “lejanía (para nosotros) geográfica”, representada por su imponente muralla, sino por su otro muro que siempre la ha protegido del exterior, su idioma ideográfico:

“Cualquier religión o filosofía ha de ser traducido al chino si quiere expandirse en esa cultura. Conceptos nuevos deberán usar palabras ya existentes en chino. El término budista ‘*dharma*’, camino, no podía en China ser traducido sino usando el ideograma del *Tao*. Es lo que explica la rápida aceptación del budismo y a la vez su absorción dentro de los esquemas mentales y filosóficos de esa civilización.” (Ribera, s/a pág. 08)

Largo y fructífero es el florecimiento civilizatorio en el este.⁸ Muestra de ello, es el libro que con veinte siglos de adelanto a Niccolò Machiavelli se conociera, *el Arte de la*

⁷ De este concepto de la *eficacia práctica* nos ocuparemos más adelante en el apartado del pensamiento griego y occidental.

⁸ Un recorrido vertiginoso por este desarrollo nos lo ofrece E. Dussel en su recuento de la China de las dinastías y los mandarines, enumera a las grandes etapas por las que se fue desarrollando esta amplísima tradición cultural, de donde primero se sitúa a la “mítica dinastía Hsia (desde 1818 a.C.), después de la dinastía Shang (desde 1554-1040 a.C.) y de las ‘tres dinastías’ (desde el e154 a.C.) que se encuentran todavía en una época mal llamada feudal, lo mismo que la dinastía Chou occidental (1045-771 a.C.). Por su parte la dinastía Chou oriental (722-256 a.C.) terminará en la balcanización de la época que será denominada ‘el tiempo de los Estados Combatientes o Guerreros’ (*Chan-kuo*) (479-221 a.C.). China se dividirá, a partir de

guerra de Sun-Tzu. La mayoría de las referencias que conocemos y que se refieren al mundo antiguo y su contribución a la teoría de la estrategia, inician con este texto ¿por qué es tan importante? Razones sobran, pero sin duda una de ellas es la importancia que la guerra tenía para el poder político y el Estado de aquellas épocas. Dada esta importancia, Sun-Tzu decía que habría que estudiarse con toda exactitud la moral de las tropas, el clima, el terreno, el cuerpo de dirección y los recursos que se desplegaban. Además de las características de un general: la sabiduría, la sinceridad, la humanidad, la valentía y la disciplina. Estas últimas, consideradas como las características deseables de todos aquellos que dominan el arte de planear, desarrollar y ganar la guerra; y que reflejan no solo el contenido grande de un libro que ha sobrevivido a lo largo de muchos milenios, sino que refleja toda una tradición que se construye “desde los grandes pensadores políticos, desde Confucio –anterior por cierto a la época de los de los Estados Combatientes-, Tseng Tzu, Mo Ti, Yang Chu, Hsü Sing, Mencio, Hui Shih, Chuang Tzu, Kung-Sun Lung, Hsün Tzu, hasta el legendario texto del *Tao-Te King*” (Dussel, 2007 pág. 39).

Estos maestros filósofos enfrentaron una realidad política centrada en un principio básico de vida, “el arte de la sobrevivencia en la guerra”, pero visto de un modo, para nosotros occidentales, harto particular: una perspectiva de la guerra donde la paz es el bien supremo y se encuentra debajo de todo ese campo lleno de prácticas, instituciones y estructuras en movimiento. Esa realidad, nueva para nosotros, es ontológicamente básica para ellos, pues constituye su horizonte vital en un mundo cotidiano, lo enseña el Tao, “el Camino”, o como lo menciona Dussel, la “Totalidad procesual”:

más de mil feudos en las épocas primitivas, en sólo catorce Estados (a veces más a veces menos según los sucesos) en continuas guerras (...). En medio de las guerras, y como aprendiendo del error, se llevará a cabo una muy evolucionada organización de estos catorce ‘Estados’; se producirá el nacimiento de la burocracia de los mandarines, el desarrollo de los ejércitos profesionales, el cobro de los tributos, la colección de códigos legales, la invención de instrumentos de intercambio comercial lejanos, se construirán canales navegables que unen grandes ríos y las impresionantes murallas que defienden a los reinos chinos de los nómadas del norte, etcétera. Ésta será, por ello mismo, tiempo fecundo de competencia argumentativa para la construcción de una filosofía política china. Los diversos reinos sustentaran ‘escuelas filosóficas’ (las Cien Escuelas) y los maestros deambularan de una corte a otra proponiendo soluciones político-filosóficas, diplomáticas y organizativas ante los desastres de la guerra. Será una época filosófica creativa solo comparable con la Atenas del largo siglo IV a.C. (que va de Sócrates a Aristóteles, Epicuro y Zenón), la India de Nalanda entre los siglos V y VIII d. C., la islámica Bagdad desde el siglo IX al XI. (Dussel, 2007 pág. 38).

“Dos nociones se encuentran en el corazón de la antigua estrategia china y forman sus dos momentos: por una parte, la *situación* o la *configuración (xing)*, tal como se actualiza y toma forma ante los ojos (en tanto relación de fuerzas); por otra parte, y como respuesta, *el potencial de situación (shi)*, que es la situación en cuanto interpretada y que se puede usar en el propio favor. En los antiguos tratados militares, se ilustra el tema por la imagen de un torrente de agua que, en su fuerza, hace rodar al mismo tiempo numerosas piedras.” (Dussel, 2007 pág. 41).

Es aquí donde radica la importancia de recuperar estas escuelas y sus principios filosóficos, ya que estos maestros lo que buscan es lograr una ética ante el cinismo de los tratados puramente estratégicos de la guerra, que muchos, muchos siglos después, un teórico de la guerra, K. V. Clausewitz, se quejaría por esa ciencia de la guerra que empezó por ocuparse del arte de fabricar armas y construir fortalezas, por organizar ejércitos y desarrollar los mecanismos que facilitarían sus movimientos, evolucionando así “desde la poliorcética y la táctica iniciales”, hacia un arte mecánico cada vez más elaborado, “resultado puramente geométrico y sin valor” concluye “severamente” Clausewitz, ya que semejante teorización es “incapaz de dominar la vida real”. (Jullien, 1999). Clausewitz entendió muy bien esta incapacidad de nuestro pensamiento occidental, ya que él sabía que “en la guerra todo es sencillo (según el proyecto inicial), pero la cosa más sencilla es difícil (en cuanto se pasa a la ejecución) (...) esta dificultad es comparable a la que experimentamos de repente al ejecutar con precisión en el agua un movimiento tan natural como caminar”, ya que:

“Entre la guerra, tal como se descubre cuando se hace, y la facilidad de su concepción, la diferencia es de conjunto –de ‘clima’ o de ‘ámbito’--: resultaría ilusorio pensar en reducirla por un suplemento de teoría; sólo lo conseguiría la costumbre, gracias al entrenamiento, o sea a fuerza de práctica. Pero nunca este ‘aguerrimiento’ conseguirá anular la diferencia. Pese a las mediaciones que, desde Aristóteles (¿incluso Platón?), la filosofía occidental no ha dejado de tejer entre la teoría y la práctica, de la que la ‘prudencia’, como versión ética de la *mêtis* de los antiguos héroes, representaba el primer eslabón, la distancia entre lo real y su modelo no puede desaparecer. Por eso, a propósito de la guerra, sólo le quedaba a Clausewitz teorizar ese déficit de la teoría. Ya suponemos que la guerra no es una ciencia; pero, añade Clausewitz, tampoco es un arte: incluso es sorprendente, observa, ‘ver hasta qué punto los

esquemas ideológicos de las ciencias son poco adecuados para esta actividad'. Clausewitz comprende bien la razón de este fenómeno: esta actividad concierne a un objeto que *vive y reacciona*." (Jullien, 1999 págs. 36-37)

Un objeto, el proceso que se vive en la guerra, que *vive y reacciona*. Así, para la filosofía oriental los campos estratégicos, las situaciones tienen "propensiones" (*propensión*), "*tendencias*". Si se tiene una piedra, quizá se observe que si es lo suficientemente pesada, permanezca en su lugar, y entonces pensaremos que su peso es la que lo mantiene. Pero si nos fijamos además en su forma, veremos que si es cuadrada será difícil que ruede, y entonces pensaremos que su forma le impedirá el movimiento. Y por lo mismo, si la transportamos a la cima de una montaña, y la pulimos, la redondeamos, entonces ¿qué pasará? Pues "tenderá a rodar más fácilmente", ¿dónde estará ahora la dificultad? en detenerla. Este es el punto, para el pensamiento chino lo definitorio es "el potencial de situación" esto es, la "tendencia de los acontecimientos" como "campo de fuerza". (Dussel, 2007). ¿Qué plantean entonces los tratados de sabiduría china? Esperar, esperar para que la "situación" se transforme en "ocasión":

La "ocasión" es la "situación" madurada, preparada, observada, acompañada. Es como el ave de presa que se lanza sobre la veloz liebre, habiendo calculado desde lejos y desde antes el movimiento de la presa, incluyendo su propio movimiento. Es la coincidencia no casual. No es la *fortuna* de Maquiavelo (que es lo inesperado y hay que saber aprovechar). Es verdad que, como en la *fortuna*, hay que saber aprovechar la "ocasión", que dura poco, que se esfuma y que se pierde para siempre. Pero la "ocasión" (la *shi*), el "potencial" o la "fuerza tendencial" de la "situación" madurada se prepara, se le ayuda a cumplirse, y se le aprovecha. (Dussel, 2007 pág. 42)

En esto radica la sabiduría milenaria del arte de la estrategia en la tradición de los chinos. El entendimiento cabal de las fuerzas que se desencadenan en una situación, el aprovechamiento de las fuerzas de la situación⁹, el aprovechamiento de la energía del

⁹ Que mejor ilustración de este principio que la propia recreación metafórica de Dussel, al recordarnos como las bailarinas de Cnosos, aquellas que decían que su arte lo habían aprendido de los atlantes, esperaban a pie firme las embestidas de los toros embravecidos, esperándolo en toda su *potencia*, para saltar encima de él, dando una voltereta, cayendo sobre sus manos justo en la cabeza del animal, para después montarlo hasta que se encabritara, o mejor aún, realizar complicados ejercicios gimnásticos sobre su lomo mientras el toro proseguía su curso presuroso. Magnífica demostración de cómo no habían enfrentado fuerza contra fuerza, como las veces que los propios toros se estrellaban con los muros hasta romperse las cabezas, sino

contrario, en saber ¿cómo usar la fuerza del contrario sin negarla? Escuchemos lo que dice Sun-Tzu al respecto:

“El experto en la batalla busca su victoria a partir de de la ventaja estratégica (potencial de la situación, el *Shi*) y no se la exige a sus hombres; así, es capaz de elegir a los individuos adecuados y explotar la ventaja estratégica (*shi*). Quien se sirve de ella, manda a sus guerreros a la batalla como troncos arrolladores y rodados que en terrenos planos son inmóviles, pero, en los inclinados, ruedan; lo cuadrado en la forma tiende a detener, empero, lo redondo tiende a rodar. Entonces, que la ventaja estratégica (*shi*) del comandante experto en usar a sus hombres en la batalla pueda vincularse con cantos rodados cayendo desde un barranco con una pendiente de cientos de metros de altura, dice algo de la ventaja estratégica (*shi*)” (Sun-Tzu, citado en Dussel, 2007)

Así, para el arte de la guerra en los chinos, el “potencial de la situación”, ni es puro azar, ni pura *necesidad*, es resultado lógico que en la práctica se concreta si sabemos que la realidad se compone del “entretejido” de fuerzas humanas dadas como “situación”, que no es ni azar ni condición determinante. El *Shi* de los chinos es una construcción humana (*unintentional*) que hay que comprender e interpretar para “mutarla”¹⁰. Este pensamiento nos lleva a concebir totalmente otra realidad, otra forma de pensar, ¿Cómo hacer para comprender, para saber, que de acuerdo al pensamiento chino, según Lao-Tsé “no hay que hacer nada para que algo sea hecho”? Por supuesto que esta perspectiva resquebraja todo lo aprendido. Asumir “que el que sabe no obrar es el que no obrando puede de la mejor manera lograr lo que intenta”, implica repensar nuestro modo de diseñar estrategias, pues de acuerdo a este pensamiento:

como estas bailarinas ejemplares utilizaban su impulso, su fuerza, su “tendencia”, su potencial para dejar que el toro continuara su carrera “viéndose de pronto subsumido en un movimiento que le era desconocido, pero no contrario. (Dussel, 2007).

¹⁰ El I Ching es el libro principal que representa mejor esta teoría de las mutaciones: forma conjuntos partiendo del yin (una raya partida) y del yang (una sola raya más larga). Combinándolos surgen cuatro posibilidades. El yin sobre yin es el Gran Yin y yang sobre yang el Gran Yang. Nuevas combinaciones dan ocho, dieciséis, treinta y dos, sesenta y cuatro. Son 64 hexagramas, series de seis niveles que combinan yin y yang y que son la base de más de 5 mil ideogramas. Las 64 figuras son la síntesis de todo lo que se puede decir o pensar. Es la serie de 64 símbolos de todo lo que existe.

“el que intenta obrar distorsiona la espontaneidad de la “tendencia”, el “potencial de situación”, el “meter mano” inadecuadamente es “arruinar el proceso”. El que “no se atreve a obrar”, no lo hace por miedo o timidez, sino por no querer torcer “la lógica de los acontecimientos”. “obrando” sería la expresión abstracta y cognitiva que ignoraría el “potencial de la situación”. Para evitar el activismo hay que saber no actuar: “disminuir y disminuir cada vez más, hasta el grado de no obrar: no hacer nada para que algo sea hecho. El “grado cero” de la acción sería el perfecto haberse “plegado” al “potencial de situación”; sería la “efectividad” perfecta. Ese “conformarse” con el “potencial de la situación”, ese plegarse a la realidad de la ocasión se denomina *Yin*. El *Yin* es la fuerza que se obtiene al conformarse “desde dentro” para que la “ocasión” eclosiona, madure, llegue a su culminación imprevisible, impropio a priori. El audaz, el héroe, sería un imprudente, un irracional, un aventurero.” (Dussel, 2007 pág. 43)

Así, el pensamiento chino es un pensamiento estratégico del antagonismo, pero preocupado por saber determinar el “potencial de la situación”. Saber obrar para mutar las condiciones originarias, troncales, maternas de los efectos. Este pensamiento tiene un claro sentido de la manipulación, como en un juego de disfraces. Hacer que el otro desee lo que se intenta, esto es configurar la situación, de manera tal que el enemigo se vea determinado a seguir su tendencia (*shi*), ya que el “efecto” no se produce desde fuera, sino en lo inmanente a la “tendencia” misma de la “ocasión”. Cuando la fuerza interviene desde fuera en su producción lo debilita. El efecto debe progresar, no fijarse. Debe desearse en su aparición, no en su brutal presencia. ¿Qué surge de esto? El Vacío. El vacío es el fondo inextinguible del efecto; es donde nuevos efectos pueden darse: “el pleno, lo lleno, lo ocupado del efecto cierra toda posibilidad futura. El tener muchas ventanas y puertas da luz, aire, vida. La totalidad abierta es el efecto creciendo” (Dussel, 2007). La fuerza, como el mar, bienen de abajo, por eso recordemos que:

...para el taoísmo no era ajena la noción de vacío, aunque la pensaba recubierta de plena positividad. "Trabajas la arcilla para hacer con ella un jarrón, pero es del vacío del que depende la utilidad del jarrón. Haces muros, puertas y ventanas para construir una casa, pero es del vacío que depende la utilidad de la casa". El taoísmo concluye: "poseemos lo que es, pero la utilidad nos viene de lo que no es". En la búsqueda del equilibrio cósmico y del respeto por el mismo la tendencia es al

quietismo, a no hacer nada que pueda perturbarlo y mejor esperar el advenimiento de lo que ha de suceder. Se expresa filosóficamente en el siguiente consejo: "alcanzar el vacío es la forma suprema, conservar la quietud es el principio máximo". El ser humano no debe interferir en el curso de las cosas: "Quien actúa fracasa y quien tiene pierde. Por ello el sabio, como no hace nada, no fracasa nunca; dado que nada toma, nada pierde." El ser humano debe procurar la ausencia total de pasiones y deseos. "La satisfacción de no desear es la única satisfacción suficiente." Se hace presente la dialéctica en la doctrina taoísta china, más acusadamente que en la cultura hindú. Reivindica, por ejemplo, "la utilidad de lo inútil", mediante una metáfora preciosa y precisa: el árbol que el leñador no quería cortar pues su madera no servía para nada, morirá de viejo. También se acerca a una consideración sobre la relatividad de lo real, sin caer en la negación budista de la realidad: Zhou sueña que es una mariposa; de pronto despierta y ve sorprendido que es Zhou. ¿O es una mariposa soñando que es Zhou? La dialéctica del Tao, del camino, se concentra en el símbolo del yin y el yang. (Ribera, s/a pág. 8)

Es en ideograma del círculo, el que representa al *Yin* y al *Yang*, donde se representa el ideal de perfección y belleza, que mejor para idealizar en esta figura la bóveda celeste, usarlo como símbolo del Cielo y del Principio del Cielo, reflejar su " curva perfecta que se cierra sobre sí misma". Esto viene a simbolizar a lo Uno y lo perfecto. La unidad cósmica que lo preside todo y que está presente en todo:



"Esa unidad es origen de todo: lo uno origina lo múltiple. Por tanto el círculo debe dividirse. Lo hace no en la forma simplificada y torpe del diámetro, sino mediante dos círculos concéntricos inscritos en su seno. Son tangentes en el centro y con respecto a la circunferencia mayor. El uno se ha convertido en dos. Sumadas, sus líneas son idénticas a la circunferencia mayor; el área de ambos círculos, sumada, es igual a la mitad del círculo mayor. El Uno se ha convertido en dos y a la vez en la mitad. Origina una serie aritmética a ambos extremos: ...1/8, 1/4, 1/2, 1 y también 1, 2, 4, 8... Es idéntico mecanismo el que ocupa la célula para multiplicarse: duplicarse a partir de su

propia división. Los dos círculos inscritos dividen el círculo mayor originario en el yin y el yang, en un modelo de división asimétrico. Yin y Yang son idénticos y a la vez diferentes, contrapuestos, como lo es la mano derecha con respecto a la izquierda. Representan los dos principios contrarios que rigen a todo lo que existe. Contradicción y oposición dual: masculino y femenino, muerte y vida, duro y blando, frío y caliente, seco y húmedo, positivo y negativo. Como la electricidad, como los polos del imán. Pero los opuestos se oponen y también se atraen. La unidad se ha roto en dos, pero ambas mitades re-unidas recomponen la unidad originaria de la que proceden. Todo es movimiento y todo gira sobre sí: puede hacerlo en el sentido de las agujas del reloj o en sentido contrario. Sólo dos opciones: una anula a la otra, o bien una complementa y completa a la otra. (Ribera, s/a pág. 10)

Pero en este pensamiento, hay atisbos de un pensamiento claramente político, de un orden que a diferencia de los objetos, no se construye, se “deja ser”. Mencio (Meng Tse o Menzi 372-289 a. C.) célebre pensador chino mencionaba (como buen hijo de agricultores que era) “a las plantas no se les puede estirar para que crezcan más rápido”, (Marín, 1944). Esto significa que la acción perfecta del príncipe es cuando se advertía que no necesitaba obrar, “el príncipe no debe obrar, para que todos obren en su no obrar, según su tendencia”. Este no obrar es un “dejar ser” activo, que crea las condiciones discretas, invisibles, a largo plazo para que cada miembro de la sociedad pueda realizarse. Que permite la espontaneidad de cada uno, ya que:

Aplicado a la política hay también dos principios básicos: *wen* y *wu*. *Wen* representa el lado de la suavidad, del convencimiento, del acuerdo y el consenso. Es el arte de la diplomacia, del buen político. *Wu* es la vertiente de la dureza, del uso de la fuerza, del sometimiento y el terror. Es el arte militar, la virtud de los guerreros, el uso de la coerción y el recurso de la guerra. Es importante que los gobernantes entiendan el Camino y hagan por supeditarse a él. Mas el taoísmo no se interesa mayormente por la política, más bien tiende a aconsejar apartarse de su práctica, a no esperar mayor cosa del gobierno y que cada cual conforme su vida según los principios del Tao. El ideal es una buena vida. Pero su secreto no es el desenfreno, sino la vida buena, la rectitud moral. Sabio será aquél que sepa llegar a viejo, en buenas condiciones físicas y mentales, habiendo vivido a plenitud. Feliz no es quien se entrega a sus pasiones, sino quien logra su propio equilibrio, armonizándose con el equilibrio cósmico, con la naturaleza. El ideal de vida taoísta es totalmente contrapuesto al oscuro pesimismo

budista: aquí se trata de vivir una vida autónoma, natural, libre y feliz. Para ello debe acrecentarse la potencia vital con una adecuada alimentación, disfrutando una sexualidad sana, educando la respiración, practicando la gimnasia, conociendo la medicina natural y los principios de la alquimia. Tontos son los que buscan la fortuna o se entregan al servicio del Estado, que desperdician su potencia vital. Desconfía de los sabios y eruditos, de los consejeros políticos, de los asesores del poder. Sabio no es quien emprende largos estudios, sino quien vive sabiamente. "El saber no es erudición; el erudito no sabe nada." Defiende la humildad intelectual, más cercana a la sabiduría popular que a las ínfulas de la intelectualidad culta. Considera el taoísmo que el conocimiento humano tiene concretos límites que no podrá rebasar, preguntas que no deben ser formuladas porque jamás las podrá responder. "Una rana que vive dentro de un pozo no puede hablar del océano: viven un espacio demasiado limitado. Un insecto que sólo vive un verano no puede hablar del hielo: su vida es demasiado limitada. Nuestra vida tiene un límite y el conocimiento no. Si persigues lo ilimitado te agotarás sin remedio." El taoísmo tiene una clara vocación popular. Rechaza la manipulación de las masas humanas que buscan los políticos. De hecho, su filosofía inspiró varias revueltas populares. Aunque la doctrina del Tao y la idea de un Mandato del Cielo son recogidas por el confucianismo, desde el taoísmo tendía a denunciarse la práctica confuciana: "Si se doblega a los hombres con los ritos y se les debilita con la música, se les protege con la virtud y se les controla con la justicia, se corrompe su naturaleza original". En síntesis, el taoísmo identifica la grandeza de China con la vida satisfactoria y el bienestar de su población. (Ribera, s/a pág. 10).

El orden social implica que cada uno cumpla su papel, y esta doctrina está dirigida tanto a gobernantes, como a gobernados.¹¹ La base de todo es la educación: "en China, por dos mil años, ha habido más maestros que en ninguna otra parte del mundo y todos han sido confucianos", ya que:

"La educación del gobernante y de sus funcionarios es fundamental.
Educación para pensar por su cuenta; educación para generar la capacidad de tomar

¹¹ Los principios que rigen la buena marcha de una familia son los que deben seguirse para el buen funcionamiento del Estado: la subordinación, de los súbditos al emperador, de los hijos a los padres, de la esposa al marido, del hermano menor al hermano mayor y, por último, la amistad entre los amigos. El respeto y obediencia en el seno de las familias es garantía del orden social; el emperador, por su parte, debe comportarse como un buen padre con sus súbditos, ser el padre de todos, amoroso pero exigente. (Marín, 1944)

decisiones. Quien venga a un cargo público ha de dedicarse al estudio; el estudioso debe ocupar un cargo público cuando no se dedique al estudio."

Así, en perspectiva, derivado de esta forma tan peculiar de observar y entender la realidad, sabemos hoy día como muchos *Strategos* que constituyen la representación más importante del pensamiento estratégico oriental, le brindan a la *Estratagema* una posición de privilegio entre el pensamiento estratégico:

"*disimulo* para ocultar el "efecto" que se está gestando. Los chinos poseen toda una filosofía sobre esta "simulación". En China nadie, ni sus generales ni sus soldados, saben lo que el estratega hará. No es una retórica, sino una *anti-retórica*: persuadir al otro cumpliendo la lógica de una manipulación estratégica. "Abrir" la intención del otro haciéndole confesar sus posiciones; "cerrar" después para no dar a conocer lo que ha ocultado en su primera confesión de intenciones. Usar el conocimiento del otro para "crear el potencial de situación" propicio. Se desarrollan técnicas para conocer al contrario y poder crear el "potencial de situación". El agua es lo fluido, lo débil. Pero al entrar a una grieta rompe la piedra más dura al congelarse. El agua corre como el *Tao*. Tiene un potencial acumulado extraordinario: cuando el dique se rompe destruye todo. Es la estrategia de Maquiavelo. Pero a diferencia de los occidentales (que consideran que la violencia del agua como un hecho natural), el agua (en la estrategia china) tiene que ser lenta y permanentemente orientada (*Tao*) desde el comienzo, hasta las altas cumbres, antes de que tome fuerza. Hay que comenzar a conducirla desde la fuente en la alta montaña. Pero si por descuido toma velocidad y fuerza, no hay que oponérsele, hay que intentar flotar sobre ella y usarla contra el enemigo. (Dussel, 2007 págs. 46-47)

En este sentido, destacamos algunos rasgos importantes de la *estratagema*:

- ✚ La *estratagema* es un pequeño y concreto plan de acción que únicamente se encuentra claro y tiene sentido en la mente del *Strategos*.
- ✚ Probablemente nadie más, ni siquiera sus más cercanos colaboradores, la conozcan en su integridad.
- ✚ La *estratagema* consiste en fingir que se está haciendo algo, cuando en realidad se está haciendo otra cosa, consiste en hacer creer que se está pensando una cosa, cuando en realidad se está pensando otra.
- ✚ La *estratagema* busca hacerle ver al oponente lo que uno quiere que vea y no necesariamente lo que debería ver.
- ✚ Por medio de una *estratagema* se hace evidente la información que uno quiere que sea evidente, el resto no, hasta el momento en que la realidad no pueda ser revertida por el adversario.

- ✚ El *Strategos* que es hábil en el manejo de estrategias propende a ser impredecible, sus movimientos son difíciles de prever, sus respuestas raramente pueden ser calculadas, sus métodos se vuelven ortodoxos únicamente porque están soportados en una heterodoxia permanente.
- ✚ La forma más efectiva de aplicar estrategias es justamente la discreción absoluta en cuanto a lo que representan las verdaderas intenciones y la mayor expresividad por lo que respecta a todo el resto.
- ✚ La estrategia tiene mucho de arte, pero los vectores sobre los que se apoya son muy simples: fingir mucho para conseguir que el oponente se engañe con respecto a las intenciones propias. La estrategia explota el miedo visceral que el hombre tiene por lo desconocido, por lo inesperado. Algunas de las estrategias más importantes que se puedan aplicar deben buscar la victoria sin combatir o la victoria sin gasto excesivo de tiempo y recursos. Se espera de ellas que consigan evitar un Conflicto de muchas proporciones.

Sun Tzu, tiene una forma particular de describir las estrategias:

“Toda actividad bélica se halla basada en el engaño. Por eso cuando nos hallemos en disposición de atacar, hemos de simular que somos incapaces; cuando empleemos nuestras fuerzas, debemos parecer inactivos; cuando nos encontremos cerca, hemos de lograr que el enemigo crea que estamos lejos; cuando estemos lejos debemos hacer que nos supongan próximos. Brinde un cebo para atraer al enemigo cuando éste codicie pequeñas ventajas; atáquele cuando se halle en desorden. Si se encuentra bien preparado con una fuerza sustancial, redoble las precauciones. Si es fuerte en la acción rehúyale. Si está airado, trate de desanimarle. Si se presenta humilde, hágale arrogante. Si sus fuerzas han descansado bien, desgástelas. Si están unidas divídalas. Lance el ataque cuando él no esté preparado; adopte una acción cuando sea inesperada”. (Tzu, 1987)

En suma, en el concepto oriental, una de las aptitudes que el *Strategos* debe tener es la imaginación. Por medio de ella, la estrategia cobra vida en su mente y es también gracias a ella que su forma no tiene límites. La imaginación es una manifestación de poder mental, no necesariamente de enorme capacidad. Es necesario forzar la mente para desarrollar opciones más allá de lo evidente, una detrás de la otra hasta que la intrincada estructura por sí sola alcance complejidad y de lo profundo de ella se extraiga una respuesta que ya carece de simplicidad, que no forma parte de ningún facilismo o acción evidente. El proceso es mucho más sencillo que el resultado: opción tras opción tras opción, una acción probable tras otra, una alternativa sumada a las otras, muchas

respuestas para una sola pregunta. De todo ello habrá de escogerse lo que menos se esperaba encontrar y se hará entender al oponente que se ha escogido "lo que todo el mundo supuso" que debería escogerse. De tanto fingir, el oponente no sabrá nunca cuando no se lo está haciendo, de tanto engañarlo se podrá llegar a hacer las cosas rectamente sin oposición ni molestia, porque se ha creado un oponente precavido que carece de la iniciativa y en el que ha mermado mucho la seguridad y la confianza. Y sin estos factores vitales es muy difícil encarar el Conflicto con ventaja. (Arellano Gault, 2004)

De esta forma, resulta claro que las *estratagemas* por sí solas no constituyen la estrategia, sino vistas en su conjunto y como forma de lograr un fin más allá de la simple escaramuza. Y así, los elementos del diseño estratégico, pueden formar parte o no del pensamiento estratégico. En la medida que el diseño atienda los fines del pensamiento estratégico, y que el pensamiento utilice las herramientas de aquel, entonces se podrá decir que existe una interacción real entre ambos conceptos. Una de las principales enseñanzas que propicia la recuperación de un libro fundamental para el desarrollo de nuestras culturas y desarrollos teóricos, como lo es "El arte de la guerra", radica que de su estudio se desprende un principio que busca aclararnos qué y cómo el pensamiento estratégico se separa de la concepción clásica de la planeación; pues en ésta se busca alcanzar una meta preconcebida por caminos eficientes y óptimos. Para la estrategia no existen caminos óptimos ni se identifican todas las variables. Las realidades y sus estructuras posibles se crean y construyen por agentes sociales, constituyendo así diversos espacios-tiempos socioculturales y políticos. En términos más sociológicos, como plantea Habermas "la estrategia es una forma de racionalidad instrumental que niega su fuente medios-fines en aquello que la simplifica, aceptándose en un espacio de complejidad", que desde este punto de vista "la estrategia es una decisión racional que busca robarle espacios, desde la racionalidad instrumental, a la racionalidad comunicativa y argumentativa" (Arellano Gault, 2004)

La sabiduría es la habilidad de ver con mucha anticipación las consecuencias de las acciones actuales, la voluntad de sacrificar las ganancias a corto plazo a cambio de mayores beneficios a largo plazo y la habilidad de controlar lo que es controlable y de no

inquietarse por lo que no lo es. Por tanto, la esencia de la sabiduría no es como equivocadamente se ha pensado, “la preocupación del futuro”, el asunto es mucho más sutil. En la teoría de la estrategia oriental:

...no se desarrolla una ontología del “querer” sino del “efectuar”, del “efecto” (*ex factum*). “Efectuar” muestra al ser como “efectivo” (de *efficere*: “hacer de suerte que”). El pensamiento chino no se admira como el griego ante la presencia/apariencia, lo potencial/actual, lo empírico/ideal, el ser/devenir, sino ante los acontecimientos como habiendo sido “efectuados”: lo real como es descubierto, como “efecto”. Lo admirable son las condiciones anteriores de posibilidad de efecto futuro. La “efectualidad” de lo real. Lo que excita de los acontecimientos es cómo puedan “progresar” (*yong*); cómo son “viables” (siendo regulados en un sentido, un camino: *Tao*); todo lo real es un efecto en relación con otros efectos que se co-efectúan mutuamente (*gan*). (Dussel, 2007 pág. 45)

Por ello mismo, ¿qué sentido darle a las citas como las que a continuación enunciamos? tomadas de Sun Tzu, que ejemplifican muy bien lo que queremos decir en torno al pensamiento estratégico y las maniobras destinadas a triunfar con el menor desperdicio de recursos, aprovechando y propiciando la “situación”:

- ✚ “Es fácil superar a los que no miran al futuro”.
- ✚ “Aquéllos que son buenos en superar un problema son aquellos que se preocupan de él antes de que surja”.
- ✚ “Un ejército victorioso primero vence y después busca batalla, un ejército derrotado primero combate y después busca la victoria”.
- ✚ “Estate preparado y tendrás suerte”.
- ✚ -“Si no tienes ningún plan de futuro y ninguna providencia y simplemente confías en tu valía personal, si tomas a la ligera a tus adversarios y no tienes en cuenta la situación, tu caerás prisionero con toda seguridad”.
- ✚ “Maniobrar con un ejército entrenado es ventajoso. Maniobrar con una multitud indisciplinada, muy peligroso”.
- ✚ “Aquel que puede modificar sus tácticas en relación a la respuesta de su oponente, y así salir victorioso en la batalla, puede ser nombrado un capitán nacido en el cielo...”
- ✚ “Dirígete a tus soldados como a tus hijos, y te seguirán hacia los valles más oscuros; considéralos como a tus hijos más queridos, y estarán contigo aún hasta la muerte...”
- ✚ “El general que gana una batalla, ha hecho muchos cálculos en su templo antes de pelearla. El general que la pierde, apenas hizo algunos antes de ella...”
- ✚ “Todo hombre puede ver las tácticas necesarias para conquistar, pero casi

ninguno nota la estrategia de la cual surge la victoria total". (Tzu, 1987)

Pues la enseñanza clara está en el tipo de interés respecto a lo que será "el futuro"; concepción totalmente distinta para un vidente que para un *Stratego*, pues mientras los primeros, los videntes, sólo tratan de predecir el futuro; los segundos, los *Stratego*, tratarán de controlarlo. Es decir, que mientras los videntes consideran que por la acción contemplativa el mundo les será descubierto como resultado de su especulación, y que incrementará su "conocimiento", los *Stratego* por su parte, en la perspectiva china, concentran su visión en el curso que han de seguir las cosas, curso en el que él también se haya inmerso. Su deber es descubrir su coherencia interna, y aprovecharse de su evolución.

Qué gran diferencia respecto a cómo hemos de concebir lo que en la acción organizada y colectiva nos preciamos de producir: la eficacia. La diferencia fundamental estriba que en lugar de construir una forma ideal que se proyecte en las cosas, el *Stratego* en la perspectiva oriental, se dedica a detectar los factores favorables a su obra, presentes en una *configuración*.

Esto resultará más útil en términos de logro, que el mero hecho de tratar de establecer un objetivo definido para el curso que seguirá la acción. Los orientales piensan y actúan, sabiendo que es mejor dejarse llevar por la *propensión*, que es el punto donde sabiduría y estrategia se entrelazan, ya que más que una preocupación por nuestros instrumentos, la concentración debe estar puesta en el desarrollo del proceso que nos permita alcanzar el efecto deseado: más que pensar en establecer planes, sepamos sacar partido de lo que implica la situación y nos promete su evolución, de donde el *potencial*, es más que un simple concurso de circunstancias, puesto que más que un proceso que se regule es un proceso que se desarrolla por sí mismo, y más puede "llevarnos"; por eso resulta más redituable basarse en el potencial de la situación que tratar de imponer¹² un plan al mundo. (Jullien, 1999).

¹² En términos culturales queda claro el impresionante abismo que separa concepciones tan distintas de lo hecho, lo producido y lo generado. Compárese como mero ejemplo, los enunciados que se hacían en los albores de la planeación, como fase del proceso administrativo, que proclamaba que "la palabra previsión

Esta es la máxima enseñanza del mundo oriental referido a la estrategia. Gotees dijo que planear es “hacer que ocurran cosas que de otro modo no habrían ocurrido”, equivalente a trazar los planes para fijar dentro de ellos nuestra futura acción y nuestra existencia futura. Partiendo del concepto oriental, una de las aptitudes que el *Strategos* debe tener es Imaginación. Por medio de ella la estratagema cobra vida en su mente y es también gracias a ella que su forma no tiene límites. De esta forma, resulta claro que las estratagemas por sí solas no constituyen la estrategia, sino vistas en su conjunto y como forma de lograr un fin más allá de la simple escaramuza. Y así, los elementos del diseño estratégico, pueden formar parte o no del pensamiento estratégico. En la medida que el diseño atienda los fines del pensamiento estratégico, y que el pensamiento utilice las herramientas de aquel, entonces se podrá decir que existe una interacción real entre ambos conceptos.

(de prever: ver anticipadamente), implica la idea de anticipación de acontecimientos y situaciones futuras, que la mente humana es capaz de realizar y sin la cual sería imposible hacer planes. Por ello la previsión es base para la planeación. La previsión es un concepto de la planeación que define las condiciones futuras de un proyecto y fija el curso concreto de acción a seguir”, frente a la alucinante hiperrealidad que hoy día vivimos, que algunos quisieran ver como síntomas de la posmodernidad, que se reflejan en cruda caricatura, en el desconcierto que provocan los perturbadores diálogos del increíble personaje *The Jocker* (el Guasón) en la película “*The Dark Knight*” (2008):

El Guasón: --CREES QUE SOY LA CLASE DE HOMBRE QUE PLANEA?

--YO SOY COMO LA TEORÍA DEL CAOS, NO HAY PLANES, TODO ES IMPROVISADO

--NADIE PUEDE PREDECIR ALGO QUE OCURRE ESPONTÁNEAMENTE.

El Guasón (hablando con Harvey): ¿REALMENTE PAREZCO UN HOMBRE CON UN PLAN, HARVEY?

--NO TENGO UN PLAN. LA MAFIA TIENE PLANES, LOS POLICÍAS TIENEN PLANES.

--¿SABES QUE SOY, HARVEY? SOY EL PERRO QUE PERSIGUE UN AUTO. NO SABRÍA QUÉ HACER SI ALCANZARA ALGUNO. SÓLO HAGO COSAS.

--ODIO LOS PLANES. LOS TUYOS, LOS DE ELLOS, LOS DE TODOS. MARONI TIENE PLANES. GORDON TIENE PLANES. SON PERSONAS ESQUEMÁTICAS TRATANDO DE CONTROLAR SUS MUNDOS.

--YO NO SOY ASÍ. YO LES MUESTRO LO PATÉTICOS QUE SON SUS INTENTOS DE CONTROLAR LAS COSAS. ASÍ QUE CUANDO TE DIGO QUE LO QUE TE PASÓ A TI Y A TU NOVIA NO FUE ALGO PERSONAL, PUEDES ESTAR SEGURO QUE TE ESTOY DICRIENDO LA VERDAD.

El Guasón: --INTRODUCE UN POCO DE ANARQUÍA, ALTERA EL ORDEN ESTABLECIDO Y TODO SE VOLVERÁ CAOS.

--SOY UN AGENTE DEL CAOS.

-- ¿TE CUENTO UNA COSA SOBRE EL CAOS? ¡ES JUSTO!

1.1.2. Estrategia y Gobierno en el pensamiento Indo-persa-árabe.

“Aquí acaba el libro de Calila e Digna e fue sacado del arábigo en latín e rromançado por mandado del infant don Alfonso fijo del muy noble rrey don Fernando en la era de mill e dozientos e noventa e nueve años”.

Manuscrito de la biblioteca de El Escorial, que contiene una versión original del *Calila y Dimna*

La India, cuna de una de las culturas más antiguas del mundo, cuyos registros datan desde la época en que los arios registraron su memorable invasión en el año de 1600 a.C., viniendo del noroeste primero, y después desperdigándose por el oriente y el sur. De acuerdo con los estudiosos de esta cultura, hay plena coincidencia en advertir que en la India antigua se “ofrece el espectáculo de la más amplia libertad de pensamiento que haya conocido la historia de la humanidad”. (Fatone, 1972). Y si, aunque parezca paradójico decirlo, pues a pesar de la rigidez en su estructuración social, y a pesar de lo extremadamente jerárquico en que estaba construida su sociedad, mediante ese mecanismo de castas en las que se nacía y se moría sin posibilidad siquiera de preguntarse por qué habría de ser así, y a pesar de las exigencias rituales a las que era necesario someterse para no ser declarado impuro, “el hombre indio gozó de una libertad absoluta para resolver los problemas de su espíritu y para exponer las soluciones que encontrase.

En la revisión de la historia de esta cultura india, sobresale un aspecto central: en ésta la producción intelectual se vio siempre orientada al desarrollo de una “profunda y variada ontología de la subjetividad” (Dussel, 2007), íntimamente ligada a una ética de salvación, y por lo mismo (o en compensación a decir de algunos) alejada del análisis del desarrollo y transformación de las estructuras objetivas sociales. Entonces esta es una cultura volcada a desarrollar y perfeccionar una visión interiorista del ser humano, el cual si es adecuadamente conducido mediante las prácticas y exigencias ascéticas, entonces será capaz de suprimir el sufrimiento, trascender su propia subjetividad y su propia vivencia cotidiana y vital, abstrayéndose de su propio sistema entorno-social. En un rapidísimo y para nada exhaustivo recorrido por la historia del desarrollo de la cultura

india, veremos que la estratificación en castas es el mecanismo que permite que se asienta la legitimación del poder, asegurando sobretodo su eficacia:

El sistema de castas es introducido en la India por los conquistadores arios, mil 500 años antes de nuestra era. Inicialmente se trataba de una división muy simple: dos castas superiores, la de los sacerdotes y la de los guerreros; dos castas inferiores de nativos, la campesina mayoritaria y una intermedia de comerciantes y artesanos (probablemente reclutada del grupo que era dirigente antes de la invasión aria). Hasta ahí no es mayor novedad: muchos otros pueblos presentan una división en castas similar. Lo nuevo del fenómeno hindú será la sistematización de este primitivo modelo, hasta configurar un sistema muy complejo de más de cuarenta castas, con numerosas sub-castas a su interior. Es difícil para alguien educado en los valores y tradiciones occidentales comprender cómo la gente puede aceptar un sistema de división social tan injusto y desigual como el de las castas. Probablemente el secreto de su fuerza radica en la capacidad de dotar de identidad al individuo. De tal modo, éste acepta su pertenencia como su propia piel; como nosotros solemos admitir y defender nuestro origen, bien sea el municipio, la región o la nacionalidad. El ser humano es en la India educado en el seno de una casta, la cual le inculca sus propios valores, su ubicación en la sociedad, sus obligaciones y derechos. De modo semejante a como tantas generaciones de madres occidentales han inculcado a sus hijas los roles que una sociedad machista, que ellas mismas se encargan de reproducir y multiplicar, destina para ellas. Es el poder de la ideología, de una cultura en la que predominan las tradiciones y donde la educación es entendida como la adecuación al mundo tal cual es y tal cual - se asegura- ha sido desde siempre. (Ribera, s/a pág. 12)

Así vemos que en cada casta hay un perfecto establecimiento de sus deberes y sus derechos, aunque conforme la pirámide se ensancha hacia su base, cada vez resulta más difícil distinguir si las actividades que se desarrollan corresponden a una obligación o bien se trata de un derecho.¹³ En este impresionante sistema de estructuración de una sociedad resulta que no hay oficio ni tarea que no esté cubierta y no corresponda como función precisa de una determinada casta, llegando a la precisión (que al mundo occidental le ha parecido un exceso) de que incluso el excremento de vaca dejado en las

¹³ Un buen ejemplo de esto es el desempeño de la mayoría de los oficios, así como de la actividad preponderante de cultivar la tierra, en su doble acepción de uso y tenencia.

calles por estos animales sagrados tiene una casta encargada de recogerlo. Esta sociedad entonces funcionaba de la manera siguiente:

Las castas más pobres tienen derecho a pedir alimento a las más acomodadas, las cuales están obligadas a repartir comida gratis a la fila de indigentes que cada mañana se agolpan a la puerta de sus mansiones y palacios. Es una sociedad que presentaba una tremenda desigualdad en sus extremos: es difícil encontrar un grupo humano más desposeído de bienes materiales y de derechos que los "intocables" o, a la inversa, una elite que goce de mayor lujo y refinamiento que los rajás, los maharajás y sus cortesanos. Pero con quienes conviven cada ser humano cotidianamente es con los de su casta. Ahí impera la nivelación. Eso hace más soportable la desigualdad. Ideológicamente el sistema de creencias filosófico-religiosas procura darle un fundamento a la relación igualdad/desigualdad. Todo procede de un principio originario único; los seres humanos en su personificación de Brahma. Pero cada casta procede de diferentes partes del cuerpo de la deidad: los brahmanes o casta superior provienen de la cabeza (los sacerdotes de la boca), los guerreros de los brazos del dios, los comerciantes de los muslos, mientras los intocables de los pies de Brahma. Es el mito civilizatorio con que los hindúes han resuelto el tema: somos iguales por nuestro origen y esencia, a la vez que diferentes. (Ribera, s/a pág. 13)

Detengámonos en este punto. Un hecho que resalta siempre es que el sistema monárquico imperante nunca fue puesto en duda o en cuestión. ¿Por qué? Porque la filosofía, el pensamiento político y las religiones se ocupaban de mejorar éticamente el modo de vivir dándole consejos al rey, buscando los ideales de rectitud, pureza en su linaje, justicia y valor en su comportamiento, como dotes que habrían de constituir a un buen soberano¹⁴ y basados entonces en el buen comportamiento del soberano, es cuando en el "buen gobierno" se alcanza la unidad con su pueblo. Desde este punto de vista de la igualdad en el pensamiento hindú se exalta la unidad en el cosmos y en el mundo que se habita.

¹⁴ Así queda consignado en dos bellos libros correspondientes a la tradición del jainismo, el *Mahaviracarita* y el *Nitivakymrta*, en los cuales se leía que "un rey verdadero es quien se contiene tanto en el enojo como en el placer. Todos los subsiditos dependen del rey. Aquellos que no tienen un noble Señor no pueden cumplir sus deseos. La fuerza de las armas no puede obrar lo que produce la paz. Si se puede alcanzar el fin deseado con azúcar, ¿por qué hacerlo con veneno?"

Su imagen o representación del cosmos: el círculo. Simboliza la perfección, la belleza, lo inconmensurable (la línea que no puede ser medida con exactitud, pues incluye la proporción *pi*), lo divino: es el *mandala*. Desde el punto de vista de la diferencia el hinduismo es el más prolífico de los politeísmos. Se afirma que hay más de un millón de deidades que son objeto de culto en la India. El espíritu, el karma, está presente por doquier y da origen a innumerables divinidades panteístas: deidades del río, de la montaña, de plantas y animales. Cada región tiene las suyas y también en la casa del acomodado se puede mandar a levantar un altar para una deidad protectora de dicho hogar en particular. Es un democratismo religioso extremo: cada cual decide a quién le rinde culto, en qué rituales participa y a qué templos acude. El hinduismo se presenta así como abigarrada multiplicidad de cultos y creencias, a menudo contrastantes y hasta contrapuestas, desde las de misticismo y vida ascética, hasta las tántricas de chocante sensualidad que rozan lo orgiástico. (Ribera, s/a pág. 13)

Unificando esa extrema diversidad, la religión surge con todo esplendor. Los Vedas y otros libros de epopeyas míticas, de contenido unas veces metafórico, otras histórico, a menudo esotérico tienen en común estar escritos en sánscrito, el idioma de los dioses. La lengua que sólo estudian los brahmanes. La casta brahmánica considerada como depositaria de una tradición eterna e inmutable es la que fijó en sus leyes, las sanciones a las que se harían acreedores quienes violaran la tradición. Los brahmanes se consideraban dioses, y así lo declaraban; pero la adhesión que reclamaban no iba más allá del reconocimiento de sus privilegios de casta: bastaba, para no chocar con la tradición brahmánica, admitir verbalmente la infalibilidad de los vedas. Sólo ellos podían leer sánscrito, sólo ellos podían comprender los libros sagrados, solo ellos podían memorizar miles de versos de los mismos siempre, recitarlos una y otra vez en la enorme pléyade de ritos sagrados, solo ellos podían officiar las ceremonias religiosas y ver qué ritual era el adecuado para procurar una buena cosecha, una buena lluvia o un buen escampe, o que una boda fuera bendecida procurando un matrimonio fértil; fue tal su influencia que hasta el éxito en los negocios dependía de sus invocaciones.

Los brahmanes no dejaban al hombre indio el goce de la libertad física: era preciso comer esto o aquello, saludar de esta o aquella manera; pero le abandonaban el mundo de las ideas. Todo lo fisiológico, todo lo externo estaba legislado, pero la actividad espiritual podía desenvolverse sin la coacción de las normas y sin el temor de

la sanción. No había delitos de pensamiento, y esto significa que el pensador no estaba al servicio de un sistema social y ni siquiera al servicio de un sistema político. Nadie, ni en las leyes ni en los hechos, fue condenado en la India antigua por sus ideas. Por ello los brahmanes además de sacerdotes también cumplen funciones intelectuales y científicas. Han descubierto el cero, domesticado la planta de arroz y desarrollado la técnica del arrozal inundado, han diseñado sistemas de irrigación y principios de arquitectura. Detentan el monopolio del conocimiento. Están, como casta, en la cúspide del poder. Es un gran principio de legitimación del poder ante el pueblo llano: "nos gobiernan los más sabios". (Fatone, 1972 pág. 142)

Pero además de sabiduría los brahmanes gozaban de otras fuentes de legitimación: la santidad y la reencarnación:

(Respecto a la santidad) los brahmanes son modelo de purificación y espiritualidad. Son educados especialmente para ello. Su posición social les permite disponer de tiempo para sí mismos, para el estudio y la meditación, para su propio perfeccionamiento, para generar belleza y sabiduría. La población los ve con un aura de superioridad moral, de perfeccionamiento espiritual, son "los mejores". ¿No era acaso ése el sueño de Platón, que gobernarán los filósofos, los sabios, los puros? La obsesión de los brahmanes por preservarse de toda impureza los lleva a la renuncia de una serie de alimentos considerados "impuros". Son estrictamente vegetarianos. No permiten que castas inferiores preparen sus alimentos e incluso dejan de comer si la sombra de alguno de casta inferior toca su comida, contaminada así irremediablemente.

(Respecto a la reencarnación) la muerte queda borrada por la convicción de que al morir el "*atman*" (algo así como el alma) se reencarna en una nueva vida. No en el más allá, sino terrenal. Pero no necesariamente humana. Cada ser tiene su karma (espíritu) y cada ser vivo su *atman* (alma) aunque sólo el ser humano posee mana (mente). La reencarnación opera como un mecanismo de recompensas y castigos. El juicio es inapelable: se renace o reencarna en una nueva vida como animal o humano, dependiendo los méritos o las culpas acumuladas en la anterior. Si en un animal, éste puede ser noble o innoble. Si se reencarna en ser humano -¡atención!- no necesariamente en la misma casta. Se puede ascender o descender en la escala social. Es decir, la única posible movilidad social que ofrece este sistema de castas se da hasta el momento de... la muerte! (Ribera, s/a pág. 15)

Así, en la aplicación cotidiana, estos principios de *sabiduría, santidad y reencarnación* educan y constriñen a todo el pueblo a seguir un camino de renunciación, meditación y no violencia, que se ofrece a las diversas castas, donde la realidad social de jerarquías y exclusiones queda relativizada al proclamarse la total nulidad de toda realidad social por parte del Iluminado.¹⁵ El profeta y el santo desconciertan porque en sus proclamas se dirige a todos los seres humanos por igual, y porque extrañamente fue acogido más rápido por las castas de los comerciantes.¹⁶ En todo este complicado esquema de estructuración social, se requerían para su mantenimiento y sostenimiento que los brahmanes impulsaran una política que clarificara fines y medios a través de refinadas leyes, que modelaran y perfeccionaran instituciones de gobierno y bienestar, que como lo dijera el texto del *Sukra Niti*: “El primer deber de un rey consiste en la protección de sus súbditos y en mantener bajo control permanente los elementos malignos. Estas dos cosas no pueden lograrse sin la ciencia de la política” (citado en (Dussel, 2007 pág. 50). Tenemos por fin ya, un tema recurrente: la política ejercida por el soberano, entendida como la necesidad y el arte de castigar, impedir “que el pez grande se coma al chico”, no dejar la culpa sin castigo, ni permitir que el fuerte oprima al débil.

¹⁵ “Buddha plantea la irrealdad del mundo, la falsedad de lo real, y la necesidad de saltar a otra dimensión para alcanzar la verdad real. La preocupación central es el sufrimiento y la necesidad de superarlo. Para ello investiga las raíces del sufrimiento (no sólo físico sino sobre todo moral) y descubre que todas las fuentes de placer son a la vez origen del dolor. Propone por tanto el desprenderse de toda apetencia. La denomina sed. Sed de placer, de bienestar, de compañía, de amor, sed de vivir en suma. Sólo superando esa sed podremos superar el dolor y alcanzar el nirvana. Mientras estemos aferrados a la existencia nos condenamos a la vida, fuente de dolor. El camino del nirvana es propuesto como la vía para romper el círculo fatídico de existencias consecutivas, de reencarnaciones sucesivas. Según esta pesimista visión el problema no es la muerte, sino su contrario dialéctico, la vida. El camino al nirvana implica la renuncia al propio yo por medio de ejercicios de meditación y de ensimismamiento (en-sí-mismo) similares a los practicados ancestralmente por yoguis y ascetas. Nuevo es el sentido metafísico que adopta el control corporal y de la propia conciencia. Se busca vaciar la mente, cesar todo pensamiento. Desprenderse del yo para fundirse en el Uno, en el principio cósmico originario y unificador, como una gota de agua una vez llega al océano desaparece en él. Esa fusión del yo con el todo recibe el nombre de nirvana. No es un paraíso ni hay que entenderlo como un lugar, sino por el contrario, como un no-lugar, como un estado "más allá" de la ilusión mundanal. Es el *vacío*.” (Fatone, 1972).

¹⁶ Llama la atención que los monasterios budistas en su rápida proliferación coincidieran en el mapa dibujado por las rutas de los mercaderes, y brindaran posada y refugio a quienes andaban en caravana por aquellos caminos.

Permitir eso sería violar las leyes del *dharma*¹⁷ en todos sus niveles, sería permitir violar el orden y la tradición de las buenas costumbres establecido en los *Vedas*, libros sagrados donde se proclama “el consenso de las conciencias” (*atamnah priya*) que son vistas como las fuentes del derecho. Este complicado orden se encuentra esplendorosamente detallado en el libro sagrado del *Mahabharata* (antecedente ilustre del *Calila y Dimna* que adelante nos referiremos), en el cual se habla de los tres momentos del surgimiento del orden político:

En el primero, los dioses crean una sociedad en la ‘edad de oro’ (*krtayuga*) del *dharma*, donde las instituciones son innecesarias por su perfección; no había ningún rey. En un segundo momento, por indisciplina aburrimento y desilusión se cae en el vicio, el deseo desenfrenado, el caos. Los dioses, asustados, preguntan a Brahma, el creador, qué hacer. El Señor entonces ‘elaboró una obra compuesta por miles de capítulos escritos por él mismo, en la que describe la conducta recta (*dharma*), la ganancia material y el goce de los placeres sensuales’. Y el texto termina en la búsqueda del que debe llevar a efecto dicho proyecto: ‘después, el bendito señor Narayana reflexionó, dio a luz a un ilustre hijo nacido de la mente, llamado Virajas, quien llegó a ser el primer Rey’. (Dussel, 2007 pág. 49)

El Rey, siempre el rey, de quien depende el gobierno. Este es el mejor ejemplo entonces de que en las obras de la antigüedad, se puede aprender este otro referente de la estrategia, el difícil arte de la maniobra en tiempos de paz: el ejercicio del gobierno. Estrategia y gobierno en el arte de la política, así lo describe Kaultiya (filósofo indio del siglo III a. C) bellamente en el libro *Sukra Niti*:

Las demás ciencias versan sobre uno u otro campo de la actividad humana, mientras que la ciencia de la política es útil en todos los aspectos y conduce a la estabilidad de la sociedad humana. Puesto que la ciencia de la política es la fuente del *dharma*, del beneficio material y del placer, y puesto que tradicionalmente se dice que conduce a la emancipación espiritual, un rey debe siempre estudiarla con diligencia. A través del conocimiento de esta ciencia los reyes logran conquistar a sus enemigos y ser conciliadores con su propio pueblo. Los reyes que son capaces de efectuar una

¹⁷ Dharma que representa y significa Ley, Orden, Costumbres, Prácticas convencionales; donde cada individuo, familia, clan, aldea, reino y Estado tienen su *dharma*, en una circularidad concéntrica que el sistema de castas está ligada a esta concepción.

política recta siempre prevalecen (...). Un reino dividido internamente, el ejército desintegrado, la administración pública encabezada por ministros desorganizados, todo ello es siempre el resultado de la ineptitud del rey que está desprovisto del conocimiento de la ciencia de la política. (citado en Dussel, 2007 pág. 50).

¿A quienes reconocemos después de este recorrido, como alumnos aventajados en este eje de reconocer estrategia y gobierno? Sin duda a los persas, a los que son considerados propiamente como el primer Imperio de la historia mundial. Su historia militar es fulgurante aunque ahora aparezca efímera: el cuento inicia con el Gran Ciro II como vasallo de los medos (año de 559 a. C.) a quien en una relampagueante campaña (para su época claro) le bastaron solo 9 años para dominar a sus dominadores (550 a.C.) e iniciar el Imperio Aqueménida. Después, a su muerte Cambises II conquistará a Egipto (526 a.C.), Darío I llegará hasta la India, y después la derrota en Maratón (490 a.C.).

¿Por qué este éxito militar primero, y la estrepitosa derrota después? Suponemos que en la cultura persa la relación entre lo táctico y lo estratégico era clara. Militarmente el imperio persa había logrado una impresionante expansión gracias al perfeccionamiento de dos armas ofensivas: los carros de combate y los escuadrones de arqueros:

Las cargas de los carros desmembraban y desorganizaba al enemigo; metódicas lluvias de flechas lo diezaban; luego, el ataque de la infantería completaba la derrota. De manera que a la infantería, reservada para el golpe de muerte, apenas si le prestara atención o protección. Túnicas y escudos livianos eran esenciales para aligerar el paso de los soldados. Con enormes reservas humanas a su disposición, los jefes persas no se cuidaban del número de bajas que la infantería habría de sufrir para alcanzar la victoria. El principal punto débil del imperio persa era su organización militar. A pesar de contar con un ejército y una flota incomparable en números su organización y tácticas dejaban mucho que desear. El ejército estaba compuesto por un núcleo de elite que era la guardia personal del emperador también llamados los inmortales y luego a estos se sumaban elementos de todos los pueblos dominados, no existían unidades estándar sino que era un ejército muy heterogéneo.

Es claro que este ejército casi carecía de tácticas para combatir en formaciones, lo cual contrastó enormemente con los ejércitos griegos, quienes eran formidablemente disciplinados y experimentados, además de que habían desarrollado tácticas de combate

y equipos muy superiores a los de los persas, de lo cual el mejor ejemplo de esta superioridad esta en el recuento épico de la batalla de las Termopilas, dónde el mito cuenta que un pequeño número de griegos, los mejores, espartanos y solo 300, pudo mantener a raya a un contingente persa muy superior en soldados, pero muy inferior en entrenamiento y tácticas de combate. ¿Entonces, dónde está el éxito persa? Definitivamente en otro componente de la estrategia: la política. La política practicada de una manera muy particular, caracterizada por una enorme tolerancia, que respetaba la lengua, las tradiciones, los cultos, los dioses de cada pueblo conquistado, lo cual llevo a recibir amplias manifestaciones de bienvenida como libertadores:

A medida que los persas iban incorporando a su imperio nuevas zonas, mostraban políticas muy tolerantes. Los gobiernos locales contaban con miembros de las elites locales, los impuestos generalmente eran menores, los persas tenían una gran tolerancia religiosa, e incluso liberaron a muchos pueblos sometidos, como por ejemplo los judíos que se hallaban deportados en Babilonia En muchas zonas donde antes reinaba la anarquía, los persas también fueron bienvenidos como los restauradores de las leyes. Las zonas que se caracterizaron por el apoyo a los persas fueron sobre todo Palestina, ya que los judíos estaban felices de contar con un gobierno que respetara y apoyara su religión, y también la zona de Siria, especialmente las ciudades fenicias, que además de ser respetadas por los persas, estos les proveyeron nuevos mercados por tierra y apoyaron su desarrollo naval. También las zonas de Asia Central se mostraron adictas al gobierno persa ya que cuando el imperio se desmoronó esas zonas continuaron la resistencia contra Alejandro Magno por varios años. (Fatone, 1972)

La administración persa contaba con características muy particulares. Existía tolerancia hacia la religión y las costumbres locales. Se mantuvieron las estructuras administrativas locales. Se exigía a los súbditos recién conquistados el pago del tributo, la aceptación del dominio del emperador y el cumplimiento de las leyes mínimas pero necesarias para la unidad del sistema. El territorio se dividió en Satrapías que eran auditadas todos los años siendo castigado el Sátrapa si la población no estaba contenta con su gestión. Gracias al caballo y a los cuidados caminos y puentes del imperio, en dos semanas tan sólo llegaba el correo real” desde Sardes en Anatolia hasta la capital Susa, o

hasta la Taxila en el Punjab hindú. (Fatone, 1972) Se desgravó el comercio y hubo una baja general de todos los impuestos. Se facilitaba el comercio mediante construcción de caminos y canales navegables además de la unificación territorial que hacía menos peligrosos los viajes. Se crearon reservas de moneda en distintos puntos del imperio, y se difundió el crédito. Se crearon guarniciones repartidas por el imperio que respondían tan solo a la autoridad real y se creó un sistema unificado de pesos y medidas. Y por otra parte, la administración local se focalizaba en la manutención de los caminos y obras públicas, el combate a la delincuencia y la productividad de la agricultura. Fue cuando Darío hizo inscribir en su tumba:

“He amado la justicia y lo injusto nunca tuvo lugar en mi corazón. Mi voluntad fue que no se cometiera la injusticia con la viuda y el huérfano (...) castigué rígidamente al que no dice la verdad; pagué el justo salario al trabajador” citado en (Dussel, 2007)

Todas estas medidas produjeron un auge en el comercio a lo largo del imperio incentivando de gran manera el desarrollo económico lo que logró poner del lado persa algunas zonas que originalmente los rechazaban y eran revoltosas, como las ciudades jonias por ejemplo. Una serie de tácticas aisladas formaron parte del diseño estratégico, que garantizó que la estrategia formal atendiera a los grandes fines del imperio persa. De ahí entonces, que en la cultura persa encontramos una gran preocupación por el arte de gobernar, también como componente clave en el diseño de sus estrategias:

El sátrapa, el comandante del ejército, los inspectores, los sacerdotes, los escribas, los administradores del impresionante tesoro, constituían la autoridad y la burocracia provinciales que organizaban un numeroso campesinado de milenaria disciplina clasista. El tributo, el servicio militar esporádico, un cuerpo de “ojos y oídos del rey” completaban el cuadro. Un ejército de tierra y una escuadra que navegaba entre el Mediterráneo y el mar Negro y otra en el Índico tenían como centro los diez mil “inmortales” –tropa selecta imperial-. Los griegos eran los mercenarios más disputados, siempre ocupando las primeras filas en las batallas. (Dussel, 2007 pág. 51)

Pero si la gran preocupación estratégica era el arte del gobierno ¿de dónde se obtenían tan importantes lecciones? En esta cultura destaca el arte milenario de la Fábula

con más de 2700 años de existencia, y con sus eternos protagonistas: los animales. En treinta siglos, las fábulas han pasado por diversas manos que les han aportado siempre diferentes elementos. Sustentadas principalmente en la agudeza de sus autores, parece que hoy no tienen el mismo arraigo popular que en otro tiempo tuvieron, quizás porque las plumas con la capacidad de síntesis y la mirada irónica que requiere, ya no se inclinan por este género.

Sus orígenes son dignos de una narración fantástica, su evolución está atada a los escritores que la practicaron.

“El origen de la historia se remonta al siglo VI a.C. cuando el rey persa Nixhue, envió a Barzuyeh, médico de su corte a la India, en busca de unas hierbas que se decía, tenían la virtud de resucitar a los muertos. Una vez allí, hizo varias experiencias sin obtener resultados satisfactorios. Consultó entonces con los sabios del país, quienes le dijeron que lo que él llamaba hierba era para ellos una serie de libros que ilustraban el entendimiento de los ignorantes. Esos libros, conocidos como “*Calila y Dimna*” -que era sólo el nombre de su primer relato- habían sido escritos por los sabios y los sacerdotes, quienes habían encontrado en los animales, protagonistas para sus historias cargadas de enseñanzas religiosas.

El aplicado Barzuyeh trasladó esas escrituras al pahlevi, o lenguaje literario de Persia, y retornó con ellas. A su traducción agregó unos escritos del *Panchatantra* (colección de apólogos hindúes), y lo reunió todo en un solo volumen cuyo fin sería servir de ejemplo y guía a su rey y a los que le sucediesen. La versión de Barzuyeh y el original en sánscrito están hoy pérdidas. Solo hay dos versiones de aquella, una en siríaco del siglo VI a.C., y otra en árabe, aproximadamente de la misma fecha. Del árabe se tradujo al griego, al persa, al hebreo y al castellano, siendo la versión latina y la castellana las que mejor representan al original árabe. En Grecia sería entonces, donde encontraría sus principales cultores.” (Hourani, 2003)

El *Calila y Dimna* es un libro que contiene un hermoso compendio de cuentos (Baidaba, 1995), cuyo origen está en la India hacia el siglo IV d.C.

“Los cuentos, en parte ya habían llegado a la península española de manera oral, y en todo caso a través de su traducción árabe. Sin embargo, existe un intermediario pahlevi y su papel va mucho más allá de ser esto, un eslabón intermedio. Abû Amr Abd Allâh Ibn al-Muqaffa (724-759) tiene el mérito de la traducción de la obra

al árabe y de su adaptación. Ibn al-Muqaffa' había nacido en Gûr, es decir, Fîrûzâbâd, pertenecía a una familia persa noble y se llamaba Rôzbeh, antes de convertirse al Islam y tomar el nombre de "Siervo de Allâh", como ocurre con frecuencia en los conversos. Su padre había sido recaudador de impuestos para el gobernador de Iraq al-H+adjdjâdj. Abd Allâh. Se educó en la cultura árabe, y luego trabajó como secretario – un redactor de escritos oficiales– en Kermân y Shâbûr, así como en la corte del califa al-Mans'ûr (754-771). Murió en Basora, ejecutado por orden del califa. Si es objeto ahora de nuestra atención es por otra labor: Ibn al-Muqaffa tradujo y adaptó al árabe textos escritos en persa medio, inclusive algún texto religioso."

"Ibn al-Muqaffa es la personalidad más destacada de un grupo de funcionarios de origen persa que contribuyeron decisivamente a la creación de la prosa árabe, y en particular, al desarrollo del género del *adab*. La literatura árabe original es ante todo poesía métrica, la conquista árabe de los territorios bizantinos la puso en contacto con una prosa técnica, de preocupación religiosa primero, y más tarde de orientación científica. La conquista árabe de Irán, en cambio, abrió las puertas de la prosa literaria. Ibn al-Muqaffa (m. 759), Abd al-H+amîd al-Kâtib (m. 750) o Sahl ibn Hârûn (m. 830), los creadores reconocidos de esta prosa, eran todos persas y ejercían funciones de secretarios, kâtib. Sahl Ibn Hârûn entra de lleno en el periodo abbasí, en la corte del califa al-Ma'mûn (813-833) quien le puso al frente de la Bait al-Hikma. Además del tesoro material, Bait al-Mâl, este califa cultivado quiso tener un tesoro espiritual, de libros que en su mayoría había que traducir al árabe. Como algunos autores señalan, el modelo de la Bait al-Hikma no era la Biblioteca de Alejandría, sino la biblioteca de los emperadores sasánidas. Pero, sin lugar a dudas, Ibn al-Muqaffa es el mejor representante del nuevo género. Su traducción de las fábulas de Bidpai, el *Kalîla wa-Dimna*, es una obra maestra de creación del árabe literario y contiene a la vez algunos principios doctrinales del nuevo género. Nos dice que la colección no ha llegado casualmente a manos de los persas sino que es el resultado de una búsqueda encargada por el gran emperador sasánida Cosroes (531-579). El emperador envió a su médico a la India, a buscar medicinas para el cuerpo, pero regresó con algo mejor, con esta medicina para el alma. Ibn al-Muqaffa hace llegar ahora esta medicina a manos del califa al-Mans'ûr." (Hourani, 2003).

Ibn al-Muqaffa antepone a su adaptación de las fábulas de Bidpai un breve prólogo que merece ser examinado. Desde un principio Ibn al-Muqaffa defiende la independencia de la sabiduría:

“Este es el libro de *Calila y Dimna*. Son fábulas y narraciones que los sabios de la India compusieron, buscando las más elocuentes, para el fin que ellos se propusieron. En cualquier época, los sabios de cualquier secta religiosa y lengua siempre quisieron ser comprendidos y para ello se sirvieron de diferentes astucias, buscando dar a conocer las razones que hay en estas fábulas. Esto es lo que les llevó a componer este libro, poniendo palabras elocuentes y precisas en bocas de aves, cuadrúpedos y fieras. Conciliaron dos cosas: por una parte, encontraron así una libertad de expresión en los temas que escogían. Por otra, reunieron distracción y sabiduría. Los sabios las escogen por su sabiduría y los simples por su entretenimiento.”

Ibn al-Muqaffa llega a afirmar que no hay nada nuevo, nada que ellos no supieran ya, de modo que si queremos aprender, tenemos que estudiar “sus libros, dialogar con ellos, y seguir sus pasos”. Los antiguos no dejaron nada sin tratar debidamente. En consecuencia, Ibn al-Muqaffa no tiene otra pretensión que explotar estas fuentes de modo que todo lo que él va a escribir sobre la buena educación (*adab*) procede de ellas. Deja claro, por tanto, que el *adab* es un legado de los antiguos, es decir, de los sasánidas. Ahora bien, quien va en pos del *adab*, y de la ciencia en general, debe tener en cuenta lo siguiente:

Buena parte de la obra *Al-adab al-kabîr* está dedicada a dar consejos a los reyes, y se completa con los consejos a los cortesanos. Si ciencia y religión iban unidas en el mundo sasánida, la segunda tampoco se podía separar de la organización social del imperio sasánida. La religión y el rey se complementaban, pues el rey atendía a la parte material y buscaba la prosperidad mediante un buen gobierno. La obra de Ibn al-Muqaffa es heredera de esta tradición y por esto aconseja a los reyes. Les exhorta a escuchar a los demás, y en particular, a los sabios y a no caer en el orgullo y la autocomplacencia. La realeza es de tres clases: en religión, en determinación, y en pasión. Entre las virtudes que examina a propósito de la amistad, destacan la ciencia y la generosidad, una generosidad doble: en cuanto a lo que uno posee y a lo que tienen los demás, no siendo envidioso. Entre los vicios, “La pasión ardiente, *gharâm*, por las mujeres es sumamente perjudicial para la religión, agota el cuerpo del hombre, arruina su fortuna, destruye su razón, anula su valor, y rápidamente acaba con su majestad y dignidad” (A.K. p. 117).

Es entonces que en Persia se consolida el apólogo, que es la narración de una aventura de animales, en la que se pueden encontrar condimentos tales como malicia, picardía y pequeñas tretas que dan sabor a la intriga. El apólogo pasó en la Edad Media a los países occidentales, y tuvo en Francia su principal expresión en la epopeya animal de Roman de Renard (S. XII al XIV), y en España con el *Conde Lucanor* del Infante don Juan Manuel (S. XIV). En el siglo XII, Alfonso X el Sabio lograba con su obra y su mandato que la cultura ibérica se enriqueciese notablemente al incorporar lo más importante de la ciencia oriental, mientras la prosa daba un paso gigante bajo su entusiasta presencia. Tío del Infante don Juan Manuel, fue él quien mandó traducir el Libro de *Calila e Dimna* del árabe al castellano, manteniendo así la presencia de esta obra y de la fábula que, como género no tendría fortuna hasta el siglo XVII. No obstante, en Alemania la fábula fue muy popular en los siglos XV y XVI.

1.1.3. Estrategia y Organización en el pensamiento Occidental: los griegos.

...para las tropas que entran en batalla diseñó una capa roja, pues creía que era el vestido menos parecido al de las mujeres y muy apropiado para la guerra, así como un escudo de bronce, que se bruñe rápidamente y se empaña de tarde en tarde. Autorizó a quienes ya habían sobrepasado su primera juventud a llevar el pelo largo, pensando que así parecerían de mayor estatura, más distinguidos y más temibles. Y así equipados estos hombres, los distribuyó en seis regimientos (moras) de caballería e infantería. Cada uno de estos regimientos cuanta con un polemenco, cuatro capitanes, ocho lugartenientes (penteconteras) y dieciséis enomotarcos. A una voz de mando estos regimientos se subdividen en secciones, a veces dos (...), a veces tres, y a veces seis. Por otra parte, es completamente falsa la idea que algunos tienen que la infantería lacedemonia adopta una formación muy complicada. De hecho, en dicha formación los hombres de la primera fila son todos ellos oficiales y cada una de sus filas dispone de cuanto se necesita para hacerla eficaz. Y resulta tan fácil comprender su disposición que nadie que sepa distinguir a su compañero pueda equivocarse...

Jenofonte, acerca de la Constitución de Esparta.

Mientras tanto, con en Grecia ocurría algo completamente diferente, aunque con el mismo principio: tácticas o estratagemas que no descuidaban la gran estrategia o meta. La reducida población de las pequeñas ciudades-estados obligaba a una suma protección de los individuos:

“Así el hoplita heleno se cubría la cabeza con melenudos cascos, el pecho con armaduras, las piernas con metales, y todo el cuerpo con escudos de bronce. La lanza era larga, para evitar el encuentro cuerpo a cuerpo, y la espada de doble filo, para abrirse paso en cualquier cerco. Organizado en filas que se protegían mutuamente, el ejército griego lucía de frente como una especie de puerco espín metálico. Tal ejército anulaba las armas ofensivas de los persas. El terreno montañoso no permitía la carga de los carros, la lluvia de flechas apenas si penetraba entre las filas griegas amuralladas en bronce.”

Esta nueva forma de concebir la guerra obligó a los persas a lanzar su infantería contra un enemigo firme e intacto. El resultado fue desastroso.

“Siguiendo la táctica espartana, las filas griegas se retiraban lentamente para fatigar y hacer perder cohesión al enemigo. Entonces, los hoplitas cerraban filas y se enfrentaban a los atacantes. Túnicas ligeras chocaban contra lanzas de bronce, escudos de mimbre contra escudos de metal. Apenas se desangraba el ataque persa, los griegos se retiraban de nuevo llevándose a sus muertos. Las nuevas olas de infantería persa tenían que saltar por sobre sus propios compañeros muertos, sin ver el cadáver de un solo griego. Una vez desecho el segundo ataque, los griegos avanzaban lentamente, recuperaban el terreno perdido y esperaban de nuevo. Una y otra vez se repetía la sangrienta maniobra, hasta que desmoralizado y desecho el ejército persa se retiraba en derrota o era totalmente aniquilado.”

La civilización griega se salva, más que por el indudable valor de sus instituciones, por la superioridad de sus armas. Tanto la Atenas democrática como la Esparta militarista, dieron buena cuenta del enemigo común. Y es, precisamente, esa superioridad militar, afinada en la falange macedónica, la que le va a proporcionar a Alejandro el Magno, la posibilidad de derrumbar definitivamente al imperio persa. Lo que podemos observar en el caso griego, es el aprovechamiento estratégico de sus ventajas en determinados terrenos que corresponderían más a lo táctico. Una vez más, diseño estratégico al servicio del pensamiento estratégico.

“En la Grecia antigua, donde los alumnos tenían que leer a Homero y los poemas de los buenos poetas y aprenderlos de memoria, se obligaba a los estudiantes a leer a Homero. Las fábulas de Esopo se memorizaban a la edad de 14 años o más tarde, y los estudiantes debían de memorizar a Homero por entero. Empezaban por

memorizar cinco líneas de la Odisea, y tras aprenderse la totalidad de la Odisea, pasaban a la Ilíada.” (Serrano, 2004)

Quien mejor que el pueblo griego, para inspirarnos y explicarnos la imperiosa necesidad de contar con un ejército organizado, fuerte, sólido pero sobretodo inspirado. Comparado con el sistema de pensamiento chino, el griego, que se inspira e instruye en el Egipto, “llevará el carácter periférico de su formación a las más altas cimas”. Su poder esta inevitablemente ligado al uso muy diestro de las armas. Los griegos serán extraordinarios guerreros así como posteriormente los romanos. Y que me jor libro para conocerlos y aprender de ellos que La Ilíada, libro que se irá gestando alrededor del año 800 a.C. como producto de una larga una larga tradición oral, retomada ya en su fase casi acabado por el poeta denominado míticamente Homero. Hay toda una construcción muy larga de este poema y de este ciclo de poemas:

Porque La Ilíada pertenece al ciclo Troyano de poemas. Este ciclo está compuesto por 8 poemas relacionados entre sí. Los cinco primeros –del que La Ilíada es el segundo- contaban la guerra de Troya desde el comienzo a la conquista de la ciudad. Los otros tres son los *Nostoi* (nostalgia) que narran el regreso al hogar de los héroes que fueron a Troya. El segundo de los *nostoi* y séptimo de todo el ciclo, es La Odisea, que cuenta la historia de Odiseo o Ulises de regreso a casa en Ítaca. (Serrano, 2004)

Este hermoso poema se cantaba, acompañado de una *forminge* (un instrumento de 3 ó 4 cuerdas parecido a una lira). Los poetas o bardos realizaban su interpretación frente a un público siempre exigente y arrobado que conocía perfectamente bien el poema, pero que se comportaban como si lo oyeran por primera vez, “siempre estaban interesados. Cuando el *aedo* o cantor dejaba de cantar por un momento auditorio le preguntaba: ¿qué pasó? ¿qué pasó con Helena?”, tal y como si fuese la primera vez que lo escuchasen. Y no era para menos, la Ilíada fue una obra tan importante que la sabían de memoria los más grandes filósofos y conquistadores de la época antigua: Platón, Pericles, Aristóteles, Alejandro Magno, Julio Cesar. Todos sabían de memoria el poema:

“Con Homero los niños se ejercitaban para hacer sintaxis y estudiaban gramática con La Ilíada. En Roma era tan importante que si un niño romano moría le

destacaban sus logros intelectuales escribiendo en su lápida: *Opera legit homerii* (Leyó las obras de Homero). A ese punto llegó a incidir Homero en el mundo antiguo.”

Siempre se ha reconocido que la *Ilíada* tiene una carga educativa muy profunda. El poema en sí es un mundo que se abre al mundo humano. La *Ilíada* no es la guerra de Troya. Eso es falso. La *Ilíada* es un poema profundamente humano. Es trágico y eso se plantea en el primer verso de la *Ilíada*:

"La ira, canta diosa, del péliba Aquiles, aniquiladora, que causó a los aqueos incontables sufrimientos..."

Homero toma un segmento mínimo, aparentemente trivial de la guerra, que es precisamente la ira que sufre Aquiles en un momento determinado. Es decir, La *Ilíada* no cuenta la gloriosidad de unos que vencieron a otros, lo que cuenta es un trágico suceso que causó incontables sufrimientos, “ese es el punto de La *Ilíada*. No es la guerra de Troya. Ni siquiera existe el caballo de Troya. Ni siquiera cayó Troya en La *Ilíada*. Eso pertenece a otro ciclo de poemas. Aquí no se canta la gloria de los aqueos por sobre los troyanos. Aquí se canta el dolor, se canta el sufrimiento, se canta la fragilidad del hombre. Sobre el fondo de una guerra, obviamente, donde la guerra, en este caso, es el símbolo del sufrimiento más grave que puede sufrir el ser humano. Donde alcanzan su punto más alto los dolores y las tragedias.”. En La *Ilíada* aparecen todos los motivos del hombre griego:

“- Está la *historia*, está también la *belleza*, a pesar de que hay guerra.

- Incluso está la *libertad* del hombre frente a los dioses. En el poema Homero dice que Zeus determinó todos estos acontecimientos. Pero fue la voluntad de un hombre, Aquiles -quien le pidió a su madre que intercediera con Zeus para recuperar su honor- la que inició estos trágicos acontecimientos.

- Está el *héroe*, es casi prisionero de sus propios ideales heroicos. Él tiene que cumplir con su destino heroico. Es decir, tiene que morir joven, para que sea glorificado de generación en generación. Por eso es presa también de su propia estructura heroica. (Serrano, 2004)

En el tiempo de Homero a los muertos se les rendía culto. Se les dejaba ciertos alimentos, ciertos cacharros, para la otra vida. Esto significa que el muerto seguía teniendo poder en la otra vida. ¿Y qué hace Homero con esto? Homero en La *Ilíada* da

como absoluta la muerte, porque el hombre muere para siempre: *El héroe es inmanente. La única forma de trascendencia del héroe es que lo canten en el poema de generación en generación.* La *Ilíada* dice que la ira de Aquiles lo envió al Hades junto a muchas almas de valientes héroes. El Hades es el reino de la oscuridad. Con la muerte se acaba todo lo gratificante y delectable de la vida, todo lo que vivimos los hombres a la luz del sol. "*La luz de sus ojos se fue*", dice el poema, "es una metáfora de la muerte. La luz es todo el conocimiento, porque el conocimiento se produce con la luz. Si no hubiese luz: ¿cómo distinguimos un árbol de una persona? ¿Cómo echo a andar mi inteligencia si no soy capaz de distinguir?", pero dejemos que el profesor Patricio Serrano (Serrano, 2004), nos cuente mejor esto. Me permitiré reproducir su hermosa guía de lectura de este bello poema, bien vale la pena detenernos en él y tratar de aprender algo:

Cuadro 1. LA ILIADA

LA ILIADA	
1) CANTO I	
	<p>Empieza con la acción de una disputa entre Aquiles y Agamenón por una mujer: ¿Qué importancia tenía esta mujer? Que era un botín de guerra y para un héroe un botín de guerra es intransable. No se puede jugar con un botín de guerra de un héroe, porque si se le despoja del botín de guerra ganado, se está ofendiendo en los más profundos de la calidad de héroe, se está diciendo que él es un tipo que no se lo merece, que es despreciable. Se está destruyendo su honor.</p> <p>Precisamente Agamenón despoja a Aquiles de Briseida, su botín. ¿Por qué?, porque Agamenón tiene que restituir a Criseida al sacerdote Crises, su padre. Como Agamenón no soportó quedarse sin botín se lo quitó a otro. Se lo quitó al héroe de los héroes, Aquiles. Ése fue el primer error de Agamenón.</p> <p>Y esa es la primera inteligencia de Homero, como poeta. En esta disputa establece la antinomia fundamental. Dice: "Agamenón, el agrida soberano de hombres y Aquiles de la casta de Zeus".</p> <p>Los dos más grandes líderes de las escuadras aqueas: uno se apoya en su poder marcial, político militar de casta y Aquiles se apoya en que es el más eximio guerrero, hijo de una diosa.</p> <p>Por otro lado, con estos hechos cualquiera puede pensar que para Homero las mujeres son como botines, objetos cualquiera. No es así.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Respeto a las mujeres. Para hablar de la mujer Homero escoge este texto de Aquiles: "<i>¿Por qué hemos de luchar con los troyanos, nosotros los argivos? ¿Acaso los agridas (Agamenón y Menelao, hijos del rey Atreo) son los únicos que aman a sus mujeres?</i>" (CANTO IX: Versos 318 – 345)

Aquiles se pregunta si los reyes son los únicos que aman a sus señoras. Y se responde: "No, porque todo hombre que es prudente y juicioso ama a su mujer", lo que considero una fineza de Homero. Está dando una lección a los maridos griegos de su época: para considerarse verdaderamente prudentes y juiciosos tienen que amar y cuidar a su señora.

Mira cómo se expresa de Briseida, su esclava: "Todo hombre bueno y sensato quiere y cuida a la suya, y yo amaba de corazón a la mía, aunque la había adquirido por medio de la lanza". Era su esclava. Pero Aquiles, que es el mayor de los héroes, la amaba de corazón. Estas son las cosas que enseñan.

2) CANTO IX: la embajada.

Los troyanos empiezan a ganar la batalla, los aqueos se sienten presionados y mandan una embajada a Aquiles. En esa embajada van tres personajes muy importantes: Odiseo (Ulises, héroe de la Odisea), Ajax y Fénix. Este último cuidó de Aquiles cuando era chico y se lo recuerda en esta embajada.

Cada uno de ellos hace un discurso para que Aquiles vuelva. Y Aquiles le responde a cada uno de ellos con un discurso tremendo. Estos discursos son muy importantes leerlos, con mucho énfasis, porque incluso en uno de estos discursos Aquiles pone en duda lo que es un héroe. "*¿Para qué, si yo voy a ser desahogado?*", dice, y así toma conciencia de su heroicidad.

Sin embargo Aquiles está tan airado que no vuelve al campo de batalla. Pero, en esta ocasión, Homero nos deja claro, que Aquiles cometió un error. Hasta ese momento era justificable la ira. ¿Por qué ahora no es justificable? Porque Agamenón le promete restituirla a Briseida intocada (no ha tenido relaciones con ella y, por lo mismo, le restituye el honor) y también le dice que le va a dar botines inimaginables..

Fénix le cuenta la historia de otro héroe, Meleadro, que se retiró enojado en una batalla y que luego aceptó el botín y las disculpas. Aquiles debió haber dicho sí, porque en justicia se pagaba la deshonra, pero él estaba muy airado y esa va a ser su perdición. La ceguera de la ira lo perdió. Hasta ese momento su ira era justificable, pero en el código de héroe, cuando a ti te ofrecen tu honor intacto y además te van a cubrir de honores, debes perdonar la ofensa.

3) CANTO VI. Los tres encuentros de Héctor.

Es importante que el profesor y el niño lean estos tres encuentros porque Homero da a conocer aspectos de la vida de Héctor a través de tres mujeres:

Primero se encuentra con su madre Hécuba, quien le ofrece vino y él le dice "*no madre porque el vino me puede relajar los miembros y puedo perder la fuerza guerrera*" y rechaza a su madre. 254-262.

Después se encuentra con Helena y ella le dice "*todos los demás dicen que soy una perra, tú jamás has tenido una mala palabra*". Y sigue diciendo "yo soy la culpable...". La culpa y el sufrimiento, tiene plena conciencia de lo que está sucediendo. 344-368.

Después se encuentra con su mujer, Andrómaca, y ella le pide que no salga al campo porque lo van a matar: "*¡Desgraciado, tu valor te perderá!*", le dice. (407 – 494). Pero Héctor le dice que más que morir le preocupa que a ella y a su hijo los hagan esclavos.

4) CANTO XVI (versos 684 – 867)

Se queda. No vuelve al campo de batalla. Y siguen muriendo héroes aqueos. El gran campeón de los

troyanos que es Héctor llega hasta las naves aqueas. O sea ya no les queda nada, si les queman las naves ¿cómo regresarán a sus tierras? Entonces Patroclo, el gran conmitón de Aquiles, su compañero de armas querido. Le dice: "*Tú, Aquiles, eres un insensible. Tú ves que estamos muriendo, que estamos perdiendo y tú no haces nada. Tú me vas a dar la coraza y yo voy a salir*".

Aquiles le acepta, pero le da cierta indicación. Le dice: "*No pases de esta línea porque te puede ir mal*". Patroclo se pone las armas de Aquiles y entra al campo de batalla. Mata a muchos troyanos hasta que combate con Héctor. Y Héctor lo mata. Ese es el gran primer dolor de la ira de Aquiles porque nunca previó la muerte de su amigo.

Antes de morir, Patroclo le dice a Héctor: "*Aquiles te va a matar*" – "*Y ¿cómo sabes tú si yo lo mato primero?*", responde Héctor. Con esta respuesta está demostrando que Héctor no tiene conciencia de sí mismo. Los héroes no saben de su destino trágico. Ni siquiera lo intuyen.

- Homero sólo vuelca la conciencia de su propia historicidad y de su potencia como personaje en dos únicos protagonistas. El único personaje que lo tiene absolutamente claro es una mujer, Helena. Eso siempre me ha parecido extrañísimo. En los evangelios quien primero toma la noticia de la resurrección son las mujeres, eso es muy importante. En cualquier sociedad la mujer es un factor fundamental. Los hombres siempre se corrompen pero cuando una mujer se corrompe, se corrompe todo, porque la mujer pareciera tener algo que la hace superior al hombre. Esto es muy importante y Homero lo entiende, porque es Helena es la que tiene la conciencia plena de que es trágica, de que sufre, pero también de la culpabilidad, porque sabe que se agarraron por ella, por su belleza, ahí está el problema.

- Con Helena se teje la historia: En Canto III, verso 120 –128. Helena estaba tejiendo, como toda mujer en Grecia, que según cuentan todos los poetas hacían unos tejidos maravillosos. Ella está bordando la guerra de Troya. ¿Por qué no borda un tejido de pájaros y flores? Ése es el gran poeta Homero, en ese detalle explica que por causa suya estaban sufriendo a manos de Ares: "*Entretejía muchos trabajos que los troyanos, domadores de caballos, y los aqueos, de bronceas corazas, habían padecido por ella por mano de Ares*".

¿Te fijas que dice que "estaban padeciendo en la guerra"? no dice "están glorificando" sino "padeciendo" a causa de ella, por ella estaban matándose. Tiene plena conciencia como materia de canto futuro de La Ilíada, sabe que es materia de historia y que va a pasar de generación en generación. Hasta nosotros y que le hacen película y todo. Porque tiene conciencia histórica. El tejido de Helena es el tejido de la historia. Así se teje la historia.

- Aquiles va a morir: Helena tiene la intuición perfecta. Quien tiene otra intuición de su heroica muerte y de su destino trágico es Aquiles. En la batalla, Licaón, uno de los hijos de Príamo le pide clemencia y le dice que por él pueden pagar buenos rescates. "No", le dice Aquiles: "*¿No ves cuan gallardo y alto de cuerpo soy yo, a quien engendró un padre ilustre y dio a luz una diosa? Pues también me aguardan la muerte y el hado cruel. Vendrá una mañana, una tarde o un mediodía en que alguien me quitará la vida en el combate...*" (XXI, 99 – 114)

En ese momento Aquiles tiene un destello acerca de cuál es su papel, su rol. Tiene conciencia pero es corta porque está en relación con una vida breve, pero gloriosa.

Aquiles es informado de la muerte de Patroclo y viene la debacle. Se tira al suelo, se echa ceniza encima. Esto es una *anagnórisis*, en el cadáver de su amigo reconoció la muerte de los demás conmlitones. Tuvo que pasarle esta desgracia para entender lo que estaba sucediendo. Y fue por la vía más trágica. Con la muerte del hombre que más quería. En él reconoce lo que estaba haciendo: estaba matando a sus propios ejércitos.

Y ¿qué pasa ahora?, ahora hay un tema paralelo en el poema: la venganza. La ira que Aquiles siente contra el atrida Agamenón va a sufrir una mutación. Aquiles sólo va a vivir para vengarse en Héctor por la muerte de su amigo Patroclo. Una venganza despiadada... porque aquí se va a mostrar Aquiles, el de pies ligeros.

- La importancia de ser "de pies ligeros". Es una cosa técnica de la guerra. En combate, el guererro tiene que ser muy rápido de pies, tanto para atacar como para retroceder. Y en el punto más alto del héroe, lo que ellos llaman la furia de la guerra, ese hombre se vuelve muy peligroso. Porque, como es tan rápido, nadie se le escapa y los mata. Pero también le sirve para la defensa, para retroceder más rápido cuando vienen muchos.
- Los héroes, son similares a dioses. Eso tiene que ver con la finitud del hombre. Llega un momento en que el héroe es igual a un dios, pero muere y eso le hace profundamente humano. Esa es la luz que da Homero. Eleva al héroe a la categoría de un dios, pero cuando muere, muere como humano, porque ése es su destino, morir. Y en plena juventud. Porque los guerreros / héroes del poema son muy jovencitos, entre 18 a 20 años. En el esplendor de su belleza, de su cuerpo, de su potencia guerrera.
- Retumban las armas. Por eso que cuando caen a tierra caen como un álamo, o como un roble cae al suelo; no caen como un musgo. Caen como una torre. Al caer el héroe da su último destello. Cuando cae retumban las armas. En el fondo, el sonido bronceíneo del arma, es el sonido del esplendor de la caída de un héroe. La anunciación de que un héroe cayó. Y en su muerte le dio la gloria al otro. Es por eso que lo más amargos combates se dan en torno a un cadáver, porque lo quieren despojar de la coraza y de sus armas. Tiene el valor intrínseco de lo que cuesta la armadura (su precio), y su valor honorífico (simbólico: dar la gloria a otro).

Aquiles va a vengar a "*su cabeza querida*" (que en Homero la palabra cabeza es lo más cercano a lo que en la actualidad sería persona. La cabeza es la parte más noble del cuerpo). Y vuelve a la batalla. Pero antes su madre Tetis le manda a hacer una nueva armadura, ya que la anterior está en manos troyanas, cubriendo el cadáver de Patroclo. Tetis manda a hacer la armadura al dios Hefesto y él forja la armadura más hermosa que puede tener un héroe, porque ahora la armadura simboliza un nuevo estado psíquico de Aquiles, la venganza. Todo es transformado.

El escudo representa el cosmos (478 - 609): *unos hombres discutiendo por la justicia; dos ciudades que se atacan; arriba el sol y las estrellas; abajo la tierra, los sembradíos, etc.* Todo el mundo se encuentra en el escudo. Esto es una *éxfrasis*: la representación de un paisaje o del mundo en su más mínimo detalle, de manera que el observador entre en una contemplación de lo que está viendo. Lo que está describiendo allí en el escudo es una verdadera cosmología.

- En La Ilíada no hay nada mágico. Las armas son de origen divino, pero son concretas. En La Odisea sí hay magia, incluso tú puedes comparar el poema con todas las sagas, por ejemplo, el ciclo artúrico, que sí tiene magia. Pero en La Ilíada todo es concreto. Por ejemplo el único que podía manejar la lanza de Aquiles era él. No la pudo manejar Patroclo, porque esa se la había regalado el centauro Quirón que había educado a Aquiles que lo había regalado a Peleo y éste a su hijo. Sólo la puede manejar Aquiles porque es legendaria, pero no mágica. La lanza no se dispara sola, la

lanza no se restaura sola si se quiebra. Sin embargo, es tan pesada que sólo un héroe de la talla de Aquiles puede manejarla. Con esto Homero da cuenta de que no todo lo de un héroe puede tomarlo otro.

6) CANTO XXII: La muerte de Héctor, el clímax de La Ilíada

Héctor era el único gran capitán defensor de Troya. Él encarna todas las virtudes de un hombre recto. Ama su ciudad, es buen esposo, buen padre, buen hijo. Es piadoso, de hecho Zeus lo amaba y se duele cuando va a morir Héctor. No tiene la potencia de Aquiles, pero es perfecto por sus virtudes humanas. Es el héroe nacional frente a Aquiles que es el héroe individual. Héctor, defiende y protege a Troya y es amado por su pueblo. En cambio Aquiles va a ganar gloria para él.

En este canto La Ilíada llega a su clímax, porque, aunque simbólica, se encuentra la caída de Troya. Es fundamental que el profesor explique a los niños este texto simbólico: "*El padre suspiraba lastimeramente, y alrededor de él y por la ciudad el pueblo gemía y se lamentaba. No parecía sino que la excelsa Ilión fuese desde su cumbre devorada por el fuego.*" (405 - 416)

Con esto se dice que Troya va a caer. Esta es la Troya Sexta que descubrió Schliemann, la que se había quemado. En La Ilíada no hay otro fin de Troya. El poema acaba con los funerales de Héctor. No existe la caída de Troya ni el caballo en ninguna parte. Virgilio nombra el caballo de Troya en La Eneida, en el siglo I a. C. Es decir, 700 años después de que viviera Homero.

7) CANTO XXIII. Ritos funerarios de Patroclo

Los juegos olímpicos tienen su inicio en los juegos funerarios, no en juegos de celebración. Aquí se hacen carreras, saltos, lanzamiento de un metal, se dispara la flecha, se corre en carros. El juego olímpico es un lamento pero a la vez es glorioso porque se dan premios al que gana. Y luego, siguiendo un estricto ritual funerario indoeuropeo, se crema el cadáver del héroe.

8) CANTO XXIV. Con sufrimiento y belleza.

Con sufrimiento y belleza puede ser el título de la parte que viene, que es la más interesante. Aquiles todavía está airado y comete un error muy grave y muy tremendo ante los ojos de los dioses. Cortó con su espada la piel detrás de los tendones del cadáver de Héctor, les pasó una correa por detrás y lo ató al carro de guerra, para arrastrar el cuerpo y mutilarlo.

- La importancia del cuerpo: el más grande temor que tenía un héroe era que no le rindieran los ritos funerarios, porque si llegaba al Hades no podría ingresar a la sociedad de los muertos y su alma no descansaría. Necesita que los suyos tengan su cuerpo, que lo cremen y que se sepa que ése es su cuerpo. La lección de Homero es que no se puede mancillar el cuerpo, es muy importante. Puede ser trasladada a nuestro país para comprender el problema de los detenidos desaparecidos: ¿Dónde está el cuerpo?, lo necesito.
- El majalimó: tradición oriental que consistía en cortar y separar las partes del cuerpo para que no volviera a vivir más. Aquiles quería mutilar el cuerpo, siguiendo esta tradición para asegurarse que Héctor nunca más volviera a vivir como héroe. Era una forma de matarlo para siempre.

Aquiles estaba haciendo algo espantoso y los dioses se molestan con él y le dicen a Zeus que no lo

permita, por lo mismo dejan que uno de los dioses le ponga una ambrosía que impide la descomposición del cadáver de Héctor.

Un héroe puede perder la razón por un momento, es lo que se llama *el ate o la ofuscación de la mente*. Generalmente el hombre le echa la culpa a los dioses, pero ellos saben que no es así, porque después lo reconocen. Homero persevera en la libertad de sus héroes. No son monigotes de los dioses.

- Los dioses representan el discernimiento del hombre. Los dioses, aunque en el poema combaten y todo, no son vistos. El único que vio a la diosa Atenea fue Aquiles, pero curiosamente sólo él la ve. Aquiles quería matar a Agamenón. Homero dice que "*de repente le tiraron del pelo y lo echaron para atrás*" y que por el fulgor de sus ojos reconoció a Atenea. Esto es pura metáfora. Atenea le dice a Aquiles: "*cálmate, insúltalo, pero no lo mates*". Pero ésa no es Atenea, ésa es la propia conciencia de Aquiles. ¿Qué representa, entonces? En el fondo es el discernimiento. Por eso es interesante que en la película no aparezcan los dioses, pero si no se reemplazara en la película a los dioses, por impulsos internos de la conciencia, entonces la película no responde a la importancia de la divinidad.
- Importancia de los dioses. Los dioses son muy importantes en La Ilíada, porque le marcan el límite al hombre. Le están diciendo al hombre que es mortal. Los hombres se reconocen en los dioses como mortales y los dioses se reconocen en los hombres como inmortales. Ese es el juego que hay. Los dioses son el límite de la vida humana. En ellos los hombres reconocen su fragilidad y mortalidad. Y al revés, los dioses reconocen su inmortalidad y en sus dolores, reconocen la inmortalidad también. Eso es lo trágico del poema de Homero: la finitud del hombre.

Príamo sabe la noticia de la muerte y está loco de dolor, le van a entregar el cadáver de su hijo a las aves y los cuervos. Está sufriendo; Zeus lo ve y manda a Iris, que es su mensajera, ella llega al lado de él y le dice: "*vengo aquí porque Zeus se compadece y se preocupa por ti*". ¿Qué pasa aquí? El gran movimiento de la divinidad hacia los hombres es a través del sufrimiento. ¿Cuál es el contacto más profundo que la divinidad tiene con el hombre? Precisamente con el que más sufre. Esto es un punto de vista genuinamente trágico porque precisamente es aquí cuando la divinidad vuelve sus ojos compasivos hacia el hombre porque sabe que el hombre está condenado a sufrir y a morir.

Príamo y Aquiles (485 – 533)

Príamo llega al campamento de Aquiles y el héroe se compadece del padre que sufre. Ahí empieza la grandiosidad de La Ilíada, porque el padre besa la mano del que mató a su hijo. Esta es una lección trascendental de Homero. Príamo, debiera haber vivido 11 siglos antes de Cristo. No conoció el mensaje evangélico. Sin embargo, ¿cuántos cristianos hoy le besan la mano al asesino de su hijo? Hay otra lección: lo pasado, pasado está. Ya no te pueden devolver la vida de tus hijos, pero sí devolverte su cadáver para sus ritos funerarios.

Aquiles podría no haberle retribuido el cadáver a Príamo. Sin embargo, Príamo le habla de su padre, Peleo, que viejo como el propio Príamo, espera a Aquiles, su único hijo en Ptía : "*mientras siga oyendo que tú estás vivo se alegra en el alma y espera a su hijo que vuelva de Troya*".

- En la sociedad griega el hombre era muy importante. El hombre defendía a la mujer, si no la mujer podía quedar como esclava, así como los hijos pequeños. Lo mismo ocurría con los ancianos. El padre tenía a sus hijos para que le defendieran cuando viejo.

Aquiles ve a su padre en Príamo y se pone a llorar porque se acuerda de él, porque Peleo, como Príamo, no tiene hijo que lo defienda. Príamo llora por Héctor y Aquiles por su padre y también por Patroclo. Ambos

comparten el dolor. Y Aquiles le restituye a Príamo el cuerpo de su hijo Héctor.

Nuevamente Homero propone un punto de vista distinto de un héroe: ¿Cómo es posible que los héroes lloren? Sin embargo, Aquiles llora.

En el clímax del encuentro entre Príamo y Aquiles, Homero pone en boca de Aquiles el primer texto filosófico universal sobre el dolor: "Dos toneles están fijos en el suelo en la mansión de Zeus. Uno contiene los males, otro los bienes que nos obsequian". (518 - 548.)

Homero eleva este tema a la categoría divina porque no depende de los hombres. Si el hombre pudiera escoger escogería sólo el tonel de los bienes, sin embargo el destino del hombre es sufrir. En su vida va a beber de los dos toneles. "*Lo lógico es la mezcla*", dice Aquiles, porque el dolor no tiene selección, nos toca a todos. Una vez más corroboramos que La Iliada es el poema del sufrimiento humano.

La Iliada pudo haber terminado con la muerte de Héctor, sin embargo pone un elemento más. Cuando se quedaron "secos de llanto" Aquiles le dice a Príamo que tienen que comer, como invitación a vivir. La comida, símbolo de la unidad humana. (628-632).

Comieron brochetas. "Automedonte cogió el pan y lo distribuyó en hermosas canastillas". ¿Cómo unos guerreros se fijan en que una canastilla se vea bella?

Más adelante el dardánida Príamo se quedó mirando a Aquiles: "admirado de los alto y hermoso que era. Y Aquiles admiraba al anciano". Aquí se puede corroborar la tan griega, sensibilidad por la belleza. Incluso en un momento tan trágico como éste, la belleza también surge del sufrimiento y del dolor. A través de la belleza se comunican intuitivamente dos almas nobles.

Termina el canto XXIV con los funerales de Héctor en Troya. Termina el poema. No muere Menelao. No matan a Agamenón. No se escapa Helena. Ni entra el caballo a Troya.

Fuente: Serrano 2004

1.2 Hacia una teoría de la estrategia.

*Teoría rigurosamente rigurosa,
no hay en matemáticas...
¿cómo habría una así
en política?
Cornelius Castoriadis*

Después de la revisión anterior, queda claro que entre muchas y tantas cosas, nos queda pendiente reconstituir cuál es la condición actual que enfrenta en cuanto a definición y concepto la *estrategia*, tanto como enfoque de estudio que como campo disciplinario en el análisis organizacional. Un asunto que resalta en primer término es que la *estrategia* como concepto ha sido empleado por distintas corrientes teóricas que dentro de la teoría de las organizaciones lo han hecho parte de su andamiaje teórico. Sin embargo, la *estrategia* remonta sus orígenes en la antigüedad, ya lo hemos dicho, desde el ámbito

militar, político y de gobierno, en donde su objetivo era diseñar acciones inteligentes para aplicarse en espacios no controlados (inciertos). La evolución que el concepto ha sufrido a lo largo del tiempo¹⁸ lo ha llevado en primera instancia al ámbito de las empresas, donde el hilo conductor para su traslado y adaptación a contextos turbulentos fue la competencia, posteriormente su uso se difundió en las organizaciones como una forma de generar resultados racionales, consensos o liderazgos capaces de reducir la incertidumbre organizacional y alcanzar así, los objetivos o fines esperados. (Steiner, 1999)

El estudio de la estrategia, en este campo, se halla difundido y operacionalizado desde distintos lentes de análisis que la utilizan y le otorgan significados según la óptica de la cual se parta. En este apartado nos centraremos en realizar una aproximación en las distintas formas contemporáneas en que se ha estudiado la estrategia, de las cuales consideramos tienen como punto de partida al individuo, la organización o el ambiente. La propuesta que desarrollaremos tiende a establecer una clasificación del concepto a partir de cinco perspectivas teóricas propuestas: la *clásica*, la *contingente*, la *socio-política*, la *socio-cognitiva* y la *crítica*.

Las preguntas en las que nos concentraremos en este apartado son a grandes rasgos seis: ¿Actualmente qué se entiende por estrategia?, ¿Dónde y cómo surge?, ¿Cuál ha sido su desarrollo?, ¿Cuáles son sus características?, ¿Qué relación tiene con el análisis organizacional? y, sobretodo, ¿Puede hablarse de un discurso estratégico o de un concepto de estrategia independiente al discurso organizacional? El planteamiento que proponemos entonces sostiene que el desarrollo del concepto de estrategia y su análisis teórico, como lo mostraremos en este apartado, ha sido integrado a un desarrollo teórico más complejo, el de las organizaciones, por lo que no puede hablarse actualmente de un discurso estratégico o de alguna noción de estrategia sin hacer referencia al análisis organizacional que le subyace. Para tales efectos, en primera instancia haremos una

¹⁸ Una revisión muy interesante de los 100 líderes y estrategias militares de todos los tiempos (al menos desde la perspectiva de la historia moderna del mundo occidental), puede consultarse en la dirección electrónica: <http://www.historum.com/showthread.php?t=2973> (consultado en sesión del 23 de febrero de 2007).

aproximación a las *fuentes del concepto*, para destacar el origen *extra-organizacional* del concepto de estrategia. Esto nos permite proponer un esquema sobre las distintas *etapas de desarrollo de la estrategia*, que en nuestra perspectiva es útil abordarla en tres perspectivas: la racional, la política y la del liderazgo.

Una vez realizado el *despegue* histórico, estudiaremos las *tipologías del discurso estratégico* desde varias ópticas y enfoques de análisis. Concluimos este apartado con una breve consideración de la *estrategia en la actualidad*, retomando cinco perspectivas teóricas, que van desde el individuo como ente decisor, hasta llegar al análisis más complejo de la organización, momento en que se acepta la influencia amplia de su contexto o de las relaciones de poder que el mundo organizacional desarrolla.

1.2.1. Las fuentes del concepto

El uso del término estrategia enfrenta el problema de la diversidad de significados que pueden atribuírsele, variando conforme a las distintas perspectivas que caracterizan el estudio de las organizaciones. El primer problema al que nos enfrentamos cuando se estudia la estrategia es que “no existe una definición clara del término” (Mahoney, 1993 pág. 175), motivo que impera entonces identificar las distintas aproximaciones que se han efectuado en torno al discurso estratégico tanto en su construcción como en su desarrollo y al mismo tiempo vislumbrar la situación que atraviesa el debate actualmente. Sin embargo, existe un factor a destacar en el uso y análisis del concepto: su uso común en el lenguaje, “adoptándose indiscriminadamente para describir las intenciones o los planes, que van desde alguna acción militar hasta un vals” (Kgniths, y otros, 1991 pág. 155).

Comencemos entonces por aproximarnos una vez más al significado de estrategia. Ahora en términos modernos. Recordemos la derivación fonética de la palabra estrategia proveniente del griego *strategia* o *stratego*¹⁹ que para la cultura occidental significa general (*generalship*), y fue incorporada formalmente al inglés en 1688. De acuerdo al

¹⁹ De *stratós* (ejército) y *agó* (yo conduzco).

Diccionario Militar de James de 1810, la *strategia* se refiere a algo dado fuera de la visión del enemigo, donde las 'tácticas' fueron medidas tomadas inmediatamente frente a un adversario. Las palabras *estrategista (strategist)* y *estratega (strategem)* aparecen en 1825 y 1838 respectivamente y están más relacionadas a la noción medieval de estrategia como un arte o habilidad especial, en particular del general. (St. George, 1994 cit. en Whipp, 1996). Cabe destacar entonces, que los orígenes del concepto de estrategia se encuentran fuera del ámbito organizacional, localizándose estos en el ámbito militar, pues es ahí donde el concepto adquiere su dimensión real. De esta forma, "el pensamiento estratégico y su conceptualización nacen de manera concreta en los campos de batalla como un arte enteramente *militar (...)* teniendo como principal preocupación diseñar acciones en espacios no controlables" (Arellano, 1997 pág. 15).

En este sentido, en la perspectiva militar la estrategia busca elaborar el "diseño de una direccionalidad" que permita visualizar la naturaleza de las posibles relaciones entre los actores, pero nunca pretendiendo que se les puede controlar o predecir. En esta visión, el otro es parte fundamental para la elaboración de la estrategia propia porque el fin mismo de toda estrategia consiste en vencer la estrategia del otro, esto es lo que determina, en última instancia, el éxito estratégico (Arellano, 1992). La síntesis del concepto militar de estrategia, como señala Arellano, la realiza Antoine-Henri Jomini cuando establece que la estrategia consiste en identificar la forma de atacar al enemigo en su punto más importante, esto es, cuando se encuentre debilitado, de tal modo que se le aplique el óptimo de la fuerza propia (Arellano, 1997 pág. 13).

La traslación del concepto de estrategia, del ámbito militar hacia el comercio ocurrió lentamente a través de un tronco problemático común: la *competencia*. Para Andrew las fuentes del término se encuentran expresadas claramente en la formulación, quien considera a la estrategia como "una rivalidad entre semejantes dentro de un juego definido y compartido". El uso académico del término se ha basado, por lo tanto, en sus fuentes militares y competitivas.

Autores como Schendel y Hofer (Schendel 1988) logran incorporar el concepto de estrategia como un campo para el desarrollo y renovación de las organizaciones y, más

específicamente, como guía de las operaciones de la organización. Su importancia consiste en hacer a una organización ganadora o sobreviviente bajo un entorno de competencia, conflicto e incertidumbre. La estrategia, sin embargo, tiene dentro del análisis organizacional un desarrollo breve que puede localizarse en un período que comienza en los sesenta donde se incluye una sucesión de etapas que van de la conglomeración de metas (1960's), la consolidación de objetivos (1970's), la *desmasificación* (1980's) y la reestructuración (1990's) de las estrategias; por lo que Whipp señala que uno de los más instructivos intentos por unir los campos de los estudios organizacionales y la estrategia de manera formal es el trabajo de Knights y Morgan (Knights, y otros, 1991) donde se argumenta que la estrategia no es simplemente una técnica o un cuerpo de conocimiento, sino que es esencialmente un *discurso*, donde los distintos lenguajes, símbolos e intercambios giran alrededor del sujeto de la estrategia (Whipp, 1996). La estrategia es definida así, como una serie de prescripciones o descripciones de la vida organizacional, esto es, la estrategia se constituye como un mecanismo de poder. La potencia del discurso alrededor de la estrategia es alta porque se basa en un conocimiento complejo de la realidad. Esto no indica que hay autores que no suscriban la estrategia a la racionalidad, en un sentido más de carácter técnico e instrumentalista, noción que ha privado en las escuelas dominantes de negocios (*management*) en la gerencia contemporánea.

En suma, el concepto de estrategia engloba una serie de elementos básicos que la conforman: la no predecibilidad, la importancia de los 'otros' actores, la idea de la direccionalidad, el conflicto y el poder, así como los elementos que hablan del diseño estratégico en espacios de alta movilidad (Arellano, 1992). Elementos que la definen como un dispositivo que busca dar cuenta de la realidad y su complejidad. ¿Qué características asume y cómo las ha asumido? son los factores que a continuación se desarrollan, ya que el desarrollo de la estrategia dentro del mundo organizacional presenta una evolución que puede centrarse en tres etapas: la primera de carácter racional, donde es considerada como el factor clave para alcanzar la eficiencia; la segunda de carácter político, es vista como una forma de entender y dirigir el poder dentro de las organizaciones así como de generar consensos; y, finalmente, una tercer etapa que comprende la visión empresarial

del líder, como elemento clave para dirigir el cambio e integrar todos los objetivos y esfuerzos hacia la meta establecida por la organización. Detengámonos en cada uno de estos.

1.2.1.1. Estrategia como constructo racional.

El estudio formal de la estrategia dentro del ámbito organizacional comienza a desarrollarse en los años 60's con el origen de la *planeación estratégica*, momento a partir del cual se habrá de mover en distintas y sucesivas fases. Dentro de sus primeras concepciones, la estrategia tenía una consideración totalmente racional además de un sustento que basaba su razón de ser en el determinismo económico que había sido heredado de los estudios mecanicistas de la gerencia científica de comienzos del siglo: la estrategia es considerada como la respuesta racional a los problemas de la organización.

Esta concepción de estrategia tiene como elemento fundamental la capacidad de respuesta a las situaciones adversas, autores como Taylor (1906), Fayol (1917), Church (1952) y Urwick (1962) enfatizaron factores como la eficiencia organizativa y administrativa. De esta manera, la estrategia puede significar la persecución de la eficiencia a través de la aplicación de las mejores tecnologías administrativas y de conocimiento (Spender, 1993). En esta etapa estrategia y planeación son complementarias, siendo su principal función evaluar el ambiente de la organización, pronosticar el futuro de los negocios (conocer el ambiente) y ajustar las estructuras internas y recursos adecuadamente. Bajo esta perspectiva el concepto de estrategia considera a los gerentes como pieza fundamental dentro de la organización, pues los considera como portadores del cambio, la adaptación y la dirección racional. La estrategia tiene antecedentes, en este sentido, en los trabajos pioneros de Fayol y Ch. Barnard, y con una fuerte herencia de una visión sistémica y funcionalista de la organización, como lo muestran los trabajos de Selznick y Merton representativos de la teoría sociológica de la organización.

Por otra parte, también en su construcción ha tomado elementos de distintas teorías económicas, por ejemplo: la teoría de la agencia (*agency*) de Coase; el concepto de

ventajas competitivas de Schumpeter; y las teorías de la toma de decisiones de Simon (Carlori, 1998). La estrategia se concibió de esta forma como un razonamiento deductivo que servía a los administradores generales de la organización, casi en consonancia con el proceso que había contemplado Henri Fayol en 1918: *pronosticando, planeando, organizando, dirigiendo, coordinando y controlando*. El famoso análisis FODA (Fuerzas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas) diseñado por Learned de la escuela de negocios de Harvard fue la guía de las reflexiones de los altos gerentes en el modelo racional: *la decisión precede a la acción*. En esta corriente de pensamiento el gerente de alto nivel es el arquitecto de la estrategia corporativa (organización). Al mismo tiempo que Igor Ansoff, padre de la escuela de planeación, contaba con fundamentos similares dando lugar a un proceso complicado y altamente formalizado para la elaboración de planes (Carlori, 1998). En suma la estrategia promovía un intento expreso de planear porque el ambiente podía ser conocido a partir de los mecanismos racionales tales como las técnicas y los procesos de planeación.

Esta etapa es considerada como la etapa característica de la escuela tradicional u ortodoxa de la estrategia. La *ortodoxia* concibe a la estrategia como un conjunto de técnicas para administrar y dirigir los negocios complejos en un ambiente cambiante, proceso racional que explica la incertidumbre y conduce la dirección del cambio organizacional (Knights y Morgan, 1991). A inicio de los 70's, continuaban los intentos por encontrar las técnicas óptimas para la formulación de estrategias racionales basándose en la estadística y la economía, con métodos de análisis basados en múltiples criterios, todos ellos, elaborados para alcanzar las fuentes de la racionalidad. Durante este período, las consultorías conformaron una élite de estrategias corporativas de gran impacto.

1.2.1.2. Estrategia como constructo político.

Una segunda etapa de desarrollo abarca la década de los 70's y 80's cuando aparece una fuerte reacción en contra de la visión mecanicista de la estrategia. Pese a que Lindblom había ofrecido su ciencia del *"muddling through"* en 1959, en donde argumentaba que la planeación y la ejecución estaban rara vez ordenadas

secuencialmente; esta idea fue tomada ampliamente después por March y Olsen así como H. Mintzberg. El debate se centró en la teoría organizacional de la toma de decisiones, principalmente en las nociones de *estrategia como producto de los procesos incrementales, adaptativos y emergentes* desarrollados en los escritos de Pettigrew, Quinn y Frederickson (Whipp, 1996). En esta etapa la *estrategia se define como un constructo político*, pues trabajos como los de Pettigrew y Quinn ofrecieron la oportunidad para el análisis del *poder organizacional o cultural dentro del estudio de la estrategia*. A partir del artículo de Lindblom sobre *'muddling through'*, algunos investigadores como Cyert y March, Mintzberg y Quinn cuestionaron la ortodoxia. La perspectiva del aprendizaje sobre el gerente estratégico fue claramente establecido por Mintzberg y Waters (1985), en el cual establecían que de las estrategias, deliberada y emergente, la *estrategia es la salida deliberada y las acciones emergentes*; los sentidos por los cuales es comprendida a posteriori. Basados sobre estudios empíricos, los autores "redefinieron la *estrategia como un modelo de arroyos de acciones, un proceso de aprendizaje de la experiencia*. Las decisiones reflexivas y los significados de las acciones fueron reconciliados: la estrategia camina con dos pies, uno delibera, el otro emerge". (H. Mintzberg, cit. por Calori, 1998).

En esta perspectiva, la estrategia es considerada como una salida negociada de las relaciones políticas que frecuentemente surgen. Tal es el caso de las teorías *procesales* que basan su análisis dentro de las contingencias de los contextos sociales específicos, apegadas hábilmente a ciertos supuestos positivos para identificar y quizá medir los procesos causales, como si la acción pudiese ser completamente explicada a través de la referencia a los intereses y oportunidades o límites alrededor de su búsqueda. (Kgniths, y otros, 1991). Aquí conviene detenerse en una diferencia importante entre la propuesta de Pettigrew y la de Kgniths, la cual consiste en que este último considera que si bien la acción gerencial está influida por la estructura de los premios y sanciones intrínsecos, no es ésta la que provoca la cooperación, sino la preocupación de los individuos por la identificación, la que genera auto-disciplina.

La teoría procesal al rechazar los elementos constitutivos de la estrategia corporativa asume que la estrategia consiste tan sólo en una respuesta racional al

ambiente y a su interés por comprender las estrategias como las salidas de las relaciones de poder condicionadas por las posibilidades externas e internas de la organización y su ambiente (Pettigrew). Las organizaciones son vistas, bajo esta perspectiva, como un complejo de formaciones socio-políticas en las cuales raramente se realizan planes estratégicos racionales y objetivos (Kgniths, y otros, 1995). Cabe mencionar que para autores como Kgniths el poder no está dado, no puede ser cambiado ni recuperado, pero sí es ejercido y sólo existe en la acción:

...el poder no es la propiedad de algunos individuos o grupos, sino de todas las relaciones y, más aun, no se refiere a la represión y a los límites. Por el contrario, es más frecuentemente productor de subjetividad; el poder es positivo en el sentido de que puede transformar a los individuos hacia sujetos quienes aseguran su sentido de lo que es útil y competente para la existencia humana a través de las prácticas sociales que crean o sustenten (Kgniths y Morgan, 1995).

Así, a lo largo de los 60's hasta principios de los 80's el contenido, los procesos y las premisas de la estrategia corporativa estuvieron constituidos por el *paradigma Cartesiano*, en donde la razón se encuentra definida como la facultad para hacer juicios y separar lo que es verdad de lo que es falso. Las *reglas del método* fueron utilizadas al máximo, reglas que se fundamentan en los principios establecidos por R. Descartes: nunca aceptes nada como verdadero si no tiene conocimiento evidente de su verdad; divide cada una de las dificultades para examinarlas como muchas partes de lo que es posible a fin de resolver eso mejor; dirige y concentra el pensamiento ordenadamente; haz enumeraciones tan completas y revisiones tan comprensivas de tal modo que estés seguro de no dejar nada fuera (Calori, 1998).

Gerentes y estrategias de los 60's, 70's y comienzos de los 80's se sustentaron en el paradigma cartesiano, al mismo tiempo que la investigación del conocimiento gerencial estuvo interesada principalmente en los *límites racionales*. Algunos modelos alternativos para formular estrategias fueron identificados en los comienzos de los 70's, como es el caso de los modelos: empresarial (intuitivo) y adaptativo (aprendizaje); o bien, la clasificación de Miles y Snow que basados sobre las observaciones empíricas construyeron cuatro arquetipos de estrategias: *prospectivo, analista, reactivo y defensivo*. Los *defensivos*

se adhieren a las estrategias exitosas pasadas; los *analistas* piensan y planean (conforme a los modelos ortodoxos de la estrategia corporativa); los *reactivos* están interesados en la acción y aprenden por la experiencia; y los encargados de la prospectiva (*proactivos*) innovan y probablemente experimentan con nuevas ideas. (Carlori, 1998).

1.2.1.3. Estrategia y liderazgo.

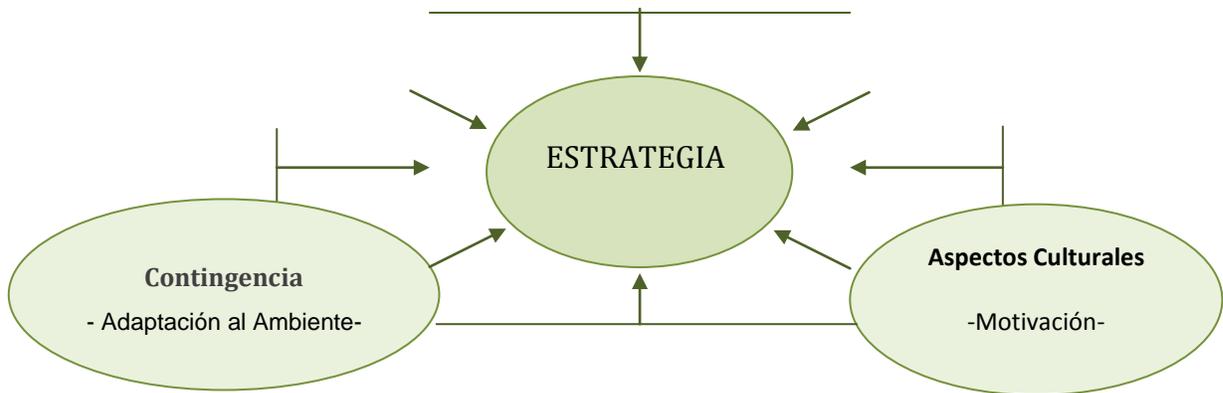
Una tercera etapa es la ocurrida en los 80's, donde las estrategias genéricas de los costos de liderazgo y diferenciación ganaron aceptación general. (Whipp, 1996). Aquí se encuentran los intentos como el de Michael Porter por adaptar los modelos de la organización industrial a la estrategia de negocios mediante una estructura comprensiva y detallada en el análisis de los competidores y la categorización de las estrategias; sugiriéndose reemplazar la planeación estratégica por el *pensamiento estratégico* (Calori, 1998). Esta etapa puede ser caracterizada por el surgimiento de distintas propuestas que analizan a la estrategia en una múltiple y compleja lógica de procesos de carácter político y negociación dentro de la organización, procesos adaptación y respuesta a los diferentes elementos del ambiente, procesos motivacionales y culturales, así como los arcaico intentos de racionalidad, o propuestas intermedias entre los niveles individual y ambiental, etc.

1.2.2. Tipologías del discurso estratégico

En el trabajo de Linda Roleau y Francine Séguin (1995) se muestra el vínculo existente entre el discurso teórico de la estrategia y el de la teoría de la organización, relación que ha adquirido un sentido de complementariedad mutua. Al igual que estas autoras, compartimos la tesis de que no es posible hablar de un discurso estratégico autónomo. La propuesta que se hace al respecto es que en vez de hablar de un discurso estratégico se debe asumir que las teorías de la organización engloban el discurso de la estrategia.

Cuadro 2. PROPUESTAS DE ANÁLISIS DE LA ESTRATEGIA





Fuente: Elaboración propia.

Con base en estas etapas de desarrollo histórico de la estrategia y el reconocimiento de las contribuciones realizadas por el campo de la sociología y la organización, en 1990, Zan realizó una tipología de las distintas concepciones de estrategia en los distintos periodos de su evolución. La clasificación que realiza de las distintas concepciones de la estrategia a lo largo de las etapas de su desarrollo nos permite clasificarlo en una matriz de doble entrada:

- a) El primero referente de entrada lo constituye la lógica de acción, que contempla dos visiones extremas:
 - La que le otorga un sentido totalmente racional: la gerencia estratégica.
 - La que concibe que más bien tiene un sentido político: la acción estratégica.
- b) El otro eje de entradas corresponde a su dimensión y alcance, donde la estrategia es pensada en términos de resolución de un problema interno o externo de las organizaciones, mediante una lógica que va de los intereses particulares de los individuos a la lógica interactiva entre las organizaciones y su ambiente.

La matriz quedaría como sigue:

Cuadro 3. PERSPECTIVAS DE LA ESTRATEGIA

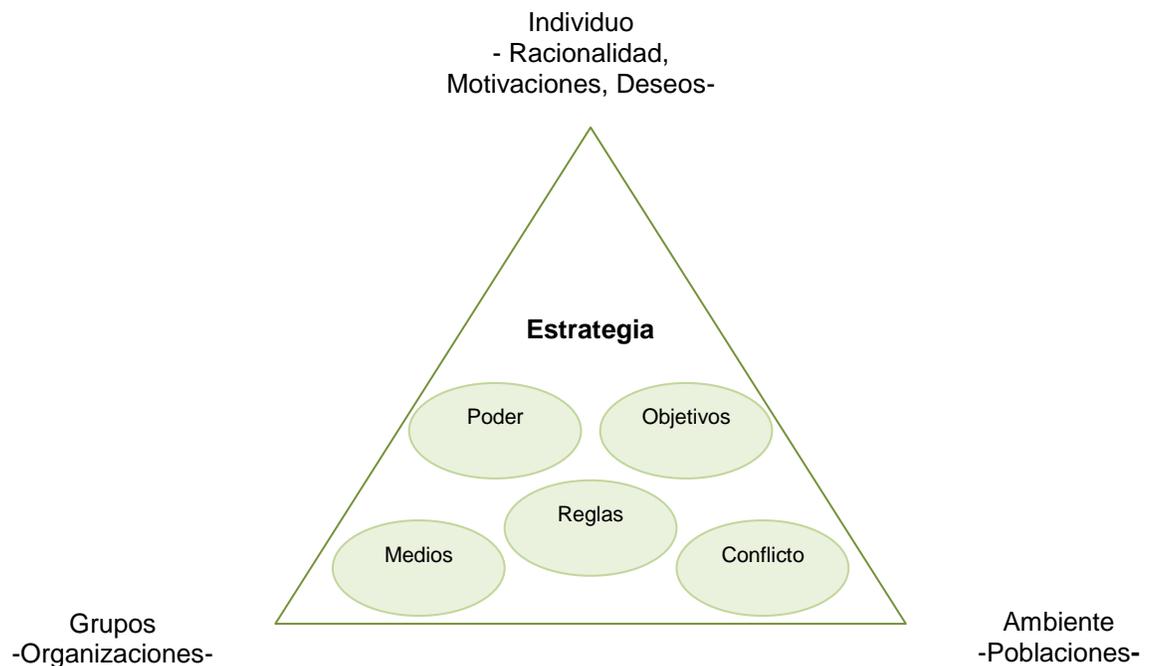
	<i>Interno</i>	<i>Externo</i>
Racional	Descriptiva (Gerencia Estratégica)	Evaluativa (Planeación Estratégica)
Política	Política (Acción Estratégica)	Interpretativa (Pensamiento Estratégico)

Fuente: Elaboración propia

En este cuadro se pueden apreciar cuatro posibles perspectivas de la estrategia: la *descriptiva*, concentrada en la reconstrucción de eventos; la *evaluativa*, cálculo y medición de las acciones gerenciales; *formulación de políticas*, como las de las firmas que aspiran a mayor desarrollo; y, la *interpretativa*, enfocada en como las estrategias llegan a existir y son posibles. (Clegg, y otros, 1996).

La suposición del que el discurso estratégico no es autónomo implica que las teorías de la organización y la estrategia no estén separadas, sino que por el contrario, comparten formas discursivas comunes, cuyos orígenes podrían ser encontrados en un mismo sentido por medio de las representaciones del individuo, la organización y el medio ambiente.

Cuadro 4. ÁMBITOS DE ANÁLISIS DEL DISCURSO ORGANIZACIONAL Y ESTRATÉGICO



Fuente: Elaboración propia

Esta propuesta que es compartida por Bougon (1992) quien considera que un enfoque cognitivo dinámico hace a la teoría de la organización y la teoría de la estrategia inseparable, constituyendo ambas una teoría dinámica de la organización y la estrategia. Algunos de los trabajos que han propuesto algún tipo de clasificación del discurso de la estrategia reflejan muy bien como el análisis organizacional ha tejido su red conceptual sobre el concepto de estrategia. Para tal efecto se exponen seis clasificaciones que según Rouleau y Séguin (Rouleau, et al., 1995) son las más significativas.

1.2.2.1. Dicotomía tradicional: Contenido/Proceso

Esta primera clasificación se centra en la distinción entre el '*contenido*' y el '*proceso*' gerencial, distinguiéndose así la formulación de la estrategia de su implementación. Esta distinción entre '*contenido/proceso*' se encuentra implícitamente en los primeros escritos sobre estrategia, p. ej. Chandler, Ansoff y Andrews, aunque son

los trabajos de *Schendel y Hofer (1979)* los que se consideran como los primeros en utilizar tal distinción.

Autores como Fahey y Christensen argumentan que la investigación de un tipo de 'contenido' está relacionada con las estrategias competitivas de las organizaciones o de sus divisiones, mientras que Montgomery extiende esta definición al ámbito de la organización (Rouleau y Séguin, 1995). Sin embargo, esta distinción se enfrenta constantemente a un cambio incremental que ha dado lugar a nuevas clasificaciones como puede ser la elaboración de una tercera categoría que consiste en la combinación de estos dos tipos de investigación. El debate alrededor de la distinción entre 'contenido/proceso' revela que el principal intento de clasificación en el campo de la estrategia contiene límites serios. Por otra parte, esta distinción no sigue el criterio de homogeneidad que usualmente caracteriza el intento de toda clasificación. La carencia de consenso característica de esta distinción no significa, sin embargo, que la distinción sea inválida, pero sí que es un límite importante para aquellos interesados en la producción de conocimiento así como para las prácticas vinculadas con estos campos de aplicación.

1.2.2.2. Escuelas de Pensamiento

Una segunda clasificación es la que realiza Mintzberg (1990) siendo considerada como la clasificación más comprensiva que se ha hecho en el área de la formulación de la estrategia. Esta clasificación integra un amplio número de estudios en estrategia los cuales forman parte del cuerpo de varias disciplinas y va más allá de la clasificación dicotómica tradicional de *contenido/proceso o formulación/implementación*. Mintzberg contempla lo que considera como las diferentes escuelas de pensamiento en estrategia. Basándose en la revisión de la literatura desarrolla una clasificación consistente en *10 escuelas*, en donde, cada una de ellas revela un aspecto particular de la formulación de la estrategia y refleja diferentes estados o etapas en el desarrollo histórico de la estrategia como un campo de estudio -ver diagrama- (Rouleau y Séguin, 1995). Las escuelas que identifica son: del *diseño*, de *planeación*, *posicional*, *empresarial*, *cognitiva*, de *aprendizaje*, *política*, *cultural*, *ambiental* y de las *configuraciones*.

Sin embargo, el esquema de clasificación de Mintzberg no revela los principios fundamentales de su taxonomía. Algunas escuelas de pensamiento que él identifica como distintas en la práctica muestran importantes similitudes. Por ejemplo, existen similitudes en las representaciones de la naturaleza humana de las escuelas del “diseño”, “empresarial” y “cognitiva”. En los tres casos, el interés central está sobre el gerente individual quien planea el futuro, a través de diferentes procesos que son enfatizados por la teoría racional de Andrews, la imaginativa de Westley y Mintzberg o la socio-cognitiva de Weick (Rouleau y Séguin, 1995).

1.2.2.3. Dimensiones de la estrategia: datos empíricos/estructuras

Una tercera clasificación es la propuesta por Mitroff y Mason quienes señalaron la necesidad de gerentes-estrategas para ir más allá de la existencia de las cosas físicas a fin de hacer los juicios críticos que guíen sus decisiones, para lo cual proponen traer los fundamentos metafísicos de las diferentes aproximaciones en la estrategia. Estos autores desarrollan un esquema de clasificación que relata dos dimensiones de la acción estratégica: *tipos de datos empíricos* y *tipos de estructuras*. Cada una de esas dimensiones, según los autores, esta relacionada a los debates entre el *empirismo* e *idealismo*, por una parte, y el *racionalismo* y *existencialismo* por la otra. Es difícil intentar con esta división algún tipo de taxonomía, aunque permita identificar dos niveles de conocimiento: el tipo consistente de datos empíricos que esta basado sobre un conocimiento en la estrategia, mientras que el tipo que consiste de estructuras es un resultado de la actividad estratégica misma. Por lo que la homogeneidad del criterio de clasificación, un requerimiento metodológico para algún intento taxonómico no ha sido respetado.

1.2.2.4. De la linealidad a la adaptación

La clasificación propuesta por Chaffee (1985) señala la existencia de tres modelos de estrategia que pueden ser encontrados en la literatura: *el modelo lineal*, en el cual la estrategia está definida como un camino por el cual la organización se ajusta a sí misma ante el ambiente; *el modelo adaptativo*, en el cual la estrategia está definida como una actividad de planeación y, *el modelo interpretativo*, en el cual la estrategia constituye una

metáfora que sirve para guiar una acción. Además Chaffee sugiere que existe una jerarquía y una relación integrativa entre esos modelos, tal que el modelo adaptativo contiene elementos del modelo lineal mientras que el modelo interpretativo contiene elementos de los otros dos modelos.

1.2.2.5. Modelos y Discurso

Una quinta clasificación es la que proporcionan Kgniths y Morgan (1991) quienes consideran tres principales aproximaciones en el estudio de la estrategia: el *modelo racional*, *modelo socio-político* y la *estrategia como un discurso*. Los modelos racionales constituyen la ortodoxia, los cuales fueron ampliamente desarrollados en las escuelas de negocios y las compañías; este modelo incluye las tres escuelas prescriptivas identificadas por Mintzberg: escuela del diseño, la planeación y la posicional, a las cuales puede adherírseles algunos modelos propuestos por firmas de consultoría así como las leyes universales del éxito. Los otros dos modelos: *socio-político* representados por los trabajos de Cyert y March, Pettigrew, Mintzberg, y la estrategia como discurso propuesto por Kgniths y Morgan surgen como reacción en contra de los modelos racionales desarrollados en los 60's.

La importancia de esta clasificación consiste en que cambia el sentido de la estrategia que se había desarrollado en los estudios anteriores. La estrategia deja de ser considerada como un mecanismo de origen racional, político o ambiental y asume el rol de discurso que da cuenta de la complejidad, la entiende y puede modificarla. El significado de *estrategia* ha alcanzado una nueva fase de evolución con esta clasificación. La estrategia es considerada como:

- | | |
|---|--------------------|
| a) planeación racional | (Ortodoxia) |
| b) proceso político de negociación dentro de la organización | (Mintzberg) |
| c) proceso de negociación entre diferentes elementos del ambiente | (Pettigrew) |
| d) discurso que constituye y resuelve los problemas | (Kgniths y Morgan) |

Esta clasificación por lo tanto incorpora un nuevo sentido a la estrategia que no había sido considerado en los 30 años previos de su desarrollo, al considerarla como un

discurso que constituye también los problemas de los cuales ella reclama para tener una pericia exclusiva en su resolución. Los problemas y las soluciones son mutuamente constituidos a través del discurso de la estrategia, pero están también siempre en un estado de flujo o en un continuo proceso de reconstitución (Kgniths y Morgan, 1991). Es un discurso que está íntimamente inmerso en la constitución de las intenciones y las acciones el cual es pensado para ser derivado, un discurso vinculado a la lógica del poder y la dominación.

1.2.2.6. Aproximaciones

Por último, se hace mención de la clasificación que realiza Schoemaker (1993) al contemplar cuatro tipo de *aproximaciones* al estudio de la estrategia: a) la racional unitaria, b) la organizacional, c) la política y d) la contextual, en donde cada aproximación captura una parte de la realidad compleja que constituye y determina a la estrategia. (En el siguiente cuadro se muestra la clasificación, que engloba las cuatro grandes concepciones teóricas que han servido de base para el estudio de la teoría de la organización.

Cuadro 5. CLASIFICACIÓN DE SCHOEMEKER

ESTUDIOS REPRESENTATIVOS POR APROXIMACIÓN

<i>Aproximación</i>	<i>Autores</i>	<i>Análisis</i>
I. Modelos del Actor Racional.		
⊕ Integración vertical	Klein	Un solo individuo es quien diseña la estrategia racional en base a los objetivos previamente definidos
⊕ Gobierno corporativo	Jensen y Meckling	
⊕ Diseño organizacional	Armour y Teece	
⊕ Juegos estratégicos e interacciones	Tirole	
II. Visión Organizacional		
⊕ Contexto administrativo	Barnard y Simon	Asume múltiple jugadores quienes persiguen los mismos objetivos en donde se requiere conocer la complejidad interna para poder establecer la estrategia a seguir.
⊕ Teoría de la organización	Cyert y March; March y Simon; Nelson y Winter	
⊕ Conducta gerencial	Bower; Donaldson y Lorsch; Mintzberg	
⊕ Comprensión individual u	Axelord; Hall y Saias; Hart; Mason	

organizacional	y Mitroff	
✚ Equipo y pequeños grupos dinámicos	Bourgeois; Hambrick y Mason; Weick	
✚ Psico-analítica	Kets de Vries y Miller	

III Perspectiva Política

<ul style="list-style-type: none"> ⊕ Decisiones interdepartamentales ⊕ Poder dentro de las firmas ⊕ Vínculos externos 	<p>Crozier; Crozier y Friedberg; Downs; Etzioni Lindblom; Wildawsky Cyert y March; Pfeffer Eccles y Crane; Granover</p>	<p>Centra su análisis en la existencia de un balance entre los objetivos individuales y colectivos</p>
---	---	--

IV. Visión Contextual

<ul style="list-style-type: none"> ⊕ Determinantes externos ⊕ Complejidad interna Adaptación cognitiva 	<p>Hannan y Freeman March y Olson Kahneman</p>	<p>El ambiente es complejo y los deseos humanos variados, por lo que la estrategia es parte de una realidad</p>
--	--	---

Elaborado en base a Schoemaker (1993).

Nótese que esta clasificación representa al mismo tiempo el siguiente esquema conceptual, que se ubica en dos dimensiones o ejes de análisis: *la eficiencia coordinativa* y *la congruencia de objetivos*, que de cierta forma complementa la clasificación que anteriormente se presentó de la estrategia con respecto a su desarrollo: *racional-política* e *interno-externo*. La diferencia estriba en que esta clasificación hace referencia, más que nada, a las categorías conceptuales en las que se fundamenta tanto el discurso organizacional como el estratégico: *individuos, organizaciones, ambiente y su interrelación* (conflicto y poder), ámbitos que condicionan dos factores claves para el logro de los objetivos: el consenso con negociación y la cooperación en la acción colectiva.

Cuadro 6. ESQUEMA CONCEPTUAL DE LA ESTRATEGIA

	EFICIENCIA COORDINATIVA	
	Alta	Baja
Alta	Modelo Organizacional	Modelo de Actor Unitario
Baja	Visión Contextual	Modelo Político

Fuente: Elaboración propia

A la conclusión que llega Schoemaker con este análisis es que la utilización de estos modelos dentro de la toma de decisiones estratégicas y la formulación de estrategias depende del ambiente y situación en que se encuentre la organización. Apegándose más a un punto de vista contingencial. De esta forma, el siguiente esquema muestra las seis

clasificaciones expuestas anteriormente sobre el concepto de la estrategia: la dicotomía tradicional entre contenido y proceso; las distintas escuelas de pensamiento; las dimensiones de la acción estratégica; los modelos de la estrategia; la estrategia como modelo y discurso; y, las distintas aproximaciones de la estrategia.

a) DICOTOMÍA CONTENIDO/PROCESO Schendel y Hofer (1979)	FORMULACIÓN/ IMPLEMENTACIÓN (CLÁSICA)	
b) ESCUELA DE PENSAMIENTO	DISEÑO Y PLANEACIÓN POSICIÓN EMPRESARIAL COGNITIVA APRENDIZAJE POLÍTICA CULTURAL AMBIENTAL CONFIURACIONAL	PROCESO DE FORMACIÓN DE LA ESTRATEGIA CONCEPTUAL FORMAL, ANALÍTICA, VISIONARIA, MENTAL, EMERGENTE PODER IDEOLOGÍA PASIVA EPISÓDICA
c) DIMENSIONES DATOS EMPÍRICOS/ ESTRUCTURA Miltroff y Mason (1982)	EMPIRISMO/IDEALISMO RACIONALISMO/EXISTENCIALISMO	
d) MODELOS Chaffee (1985)	LINEAL ADAPTATIVO INTERPRETATIVO	PLANEACIÓN AJUSTE METÁFORAS
e) MODELOS Y DISCURSO Knights y Morgan (1991)	MODELO RACIONAL MODELO SOCIOPOLÍTICO (INTERNO O EXTERNO) ESTRATEGIA COMO DISCURSO	
f) APROXIMACIONES	RACIONAL UNITARIA	ACTOR RACIONAL

Cuadro 7. CLASIFICACIONES DEL CONCEPTO DE LA ESTRATEGIA

SCHOEMEKER (1993)	ORGANIZACIONAL POLÍTICA CONTEXTUAL	LA ORGANIZACIONAL LUCHA POR EL PODER COMPLEJIDAD EXTERNA
-------------------	---------------------------------------	--

Fuente: Elaboración propia

1.2.3. Lo actual en el estudio de la estrategia

Finalmente, ¿cuál es la situación en la que se encuentra el desarrollo del concepto de estrategia actualmente? Como se ha mencionado a lo largo de esta sección, no es posible hablar de un discurso estratégico autónomo e independiente, sino más bien es necesario entenderlo a partir de las perspectivas teóricas que privan en el análisis organizacional. Una de las propuestas más significativas en la sistematización de dichas perspectivas teóricas es la que desarrollan Linda Rouleau y Francine Séguin, quienes han desarrollado una clasificación del campo de la estrategia mediante una vocación sistemática sobre el concepto y las teorías de la organización. (Rouleau, et al., 1995). Bajo esta perspectiva, la *acción estratégica* es el resultado de la actividad humana colectivamente organizada, de la interrelación entre los individuos quienes contribuyen a la producción y la reproducción de las estrategias en la organización, cuya estructura refleja las decisiones estratégicas y un ambiente cuyas fuerzas son a priori incontrolables. Una definición de estrategia por lo tanto resulta ser una amalgama con tres componentes básicos: individuos, organización y ambiente, relación triangular que también caracteriza a las teorías de la organización como hemos explicado anteriormente

El argumento que nos orilla a considerar al discurso estratégico como parte integrante de las perspectivas de la teoría de la organización sostiene que la actividad estratégica toma lugar dentro de las organizaciones y ha sido ahí donde se ha generado un conocimiento sistemático y consistente de la realidad organizacional y la actividad estratégica. En la práctica también como en la teoría, el discurso de la estrategia constituye una forma del discurso organizacional. Esta idea, por nueva que parezca, es el resultado de una corriente crítica que emergió a finales de los 70's, en los cuales han existido numerosos intentos para poner el campo de la estrategia dentro de algún tipo de orden (Astley y Van de Ven; Burrell y Morgan; Carper y Snizek; Pfeffer; Scott).

Intentos que en la segunda mitad de los 80's llevaron a cambiar las representaciones tradicionales de la acción organizada (Bedeian; Colignon; Lammers; Scott Poole y Van de Ven; Sullivan). Con esta otra corriente crítica se cierra el círculo de nuestro análisis y centramos el estudio del discurso estratégico en la actualidad en cinco tipos: el *clásico*, el *contingente*, el *socio-político*, el *socio-cognitivo* y el *crítico*. Estos cinco tipos de enfoque de la estrategia presentan cada uno un arreglo particular de las representaciones concernientes al individuo, la organización y el ambiente.

Cuadro 8. ENFOQUES DEL CONCEPTO DE LA ESTRATEGIA

<u>Enfoque</u>	<i>Clásico</i>	<i>Contingente</i>	<i>Socio-Político</i>	<i>Socio-Cognitivo</i>	<i>Crítica</i>
<u>Nivel de Análisis</u>					
<i>Individuo</i>	Existencia de dos modelos: los gerentes son racionales con libertad; los participantes no son racionales y determinados.	Finalmente, determinismo estructural (aun el gerente está eliminado, o su acción está muy limitada).	Reconocimiento de una capacidad para la acción.	El individuo es visto como constituido fuera de sus experiencias e interacciones.	El individuo no es libre completamente para actuar por sí mismo, pero tampoco enteramente determinado.
<i>Organización</i>	Como un sistema unitario externo a los individuos, basado sobre una amplia cooperación.	Como resultado de las variables estructurales o los parámetros que median entre el ambiente y el cambio.	Como un conjunto de grupos, coaliciones, sistemas de acciones concretas.	Como una realidad subjetiva construida por el individuo o por los grupos.	Como un fenómeno debido a la acción individual y colectiva.
<i>Ambiente</i>	Otras firmas (económicas); equilibrio o adaptación.	Otras firmas (económicas); limitantes y determinantes.	Las firmas y sus comunidades (económicas y sociales), complejas y limitantes, pero con la posibilidad de intervención.	Como una realidad subjetiva construida por los individuos o los grupos.	Como un contexto organizacional y socio-económico (comunicación fundamental: transmisión del discurso).

Tabla de elaboración propia en base a Linda Rouleau y Francine Séguin (1995).

Del cuadro anterior, revisemos entonces cada uno de los enfoques que se representan, sobretodo en su construcción discursiva:

1.2.3.1. El Enfoque Clásico.

Esta forma de discurso considera que sólo los gerentes son racionales y tienen libertad de decisión; mientras que los demás participantes no son racionales y están determinados. Se asume la existencia de un sistema unitario externo a los individuos, basado en la cooperación y que actúa en un ambiente de mutuo equilibrio con el ambiente. Este discurso sugiere, por lo tanto, que únicamente el alto ejecutivo posee una visión global de la organización y que sus habilidades, ambas racionales e intuitivas, lo llevan a discernir qué está pasando en el ambiente. La forma clásica del discurso en la

estrategia puede ser seguida por las representaciones realizadas por Barnard, Simon y Selznick, quienes comparten el concepto de dos modelos de hombre. Por una parte, están los ejecutivos, el hombre administrativo y los líderes de la organización, representados como la existencia racional que poseen libertad; por la otra, están los otros participantes dentro de la organización, cuya realidad es reducida principalmente a los roles formales que ellos están invocados a llenar. La organización como portadora de la racionalidad contribuye a formar las conductas individuales, en particular, la conducta de quienes están en los niveles bajos de la jerarquía (los participantes bajos). Estos autores además representan a la organización como teniendo sus propias metas, las cuales difieren de la suma de las metas individuales, sugiriendo una representación unitaria de la organización, que todo lo abarca. El gerente de Andrews, los planeadores de Ansoff, así como los visionarios de Westley y Mintzberg, están contruidos teóricamente entre las mismas líneas de las representaciones trazadas por los primeros autores de la teoría de la organización.

Así, también pertenecen a esta forma discursiva los escritos estratégicos que ponen atención al empresario económico (Baumol; Leontiadés), así como aquellos que optan por un análisis de las relaciones entre el director y los agentes (Eisenhardt; Fama y Jensen; Oswald y Jahera). Sólo el individuo que ocupa una posición clave es reconocido como un actor competente. La teoría económica neoclásica presenta a la organización como una 'caja negra', y las teorías de la agencia conciben a esta como un nexo de contrastes. En ambos casos, la organización es vista como poseedora de capacidades adaptativas con las cuales afronta un ambiente económico limitador, a través de las acciones de los empresarios o de los otros agentes.

1.2.3.2. El Enfoque Contingente.

Esta orientación conlleva una amplia fuerza determinista de trasfondo estructural; pese a cualquier acción que se realice, existen ciertos patrones o leyes universales de la evolución. El objeto es averiguar cuáles son las variables estructurales o los parámetros que median entre el ambiente y el cambio. El ambiente es el que limita y determina la

vida de una organización. Asimismo, se pueden encontrar los mismos tipos de representaciones en los trabajos correspondientes a la ecología poblacional (Hannan y Freeman). Esta perspectiva teórica está construida sobre la premisa de un ajuste óptimo entre una organización y un ambiente limitador. En la ecología poblacional este ajuste no es el resultado de las capacidades adaptativas de los directores, pero si de un proceso de selección para él cual el ambiente supedita a un grupo de organizaciones o una población. En respuesta a este carácter determinístico de la corriente contingente y la ecología poblacional, algunos autores han defendido la importancia de la acción de los directores (gerentes), la cual fue central en los primeros teóricos de la organización.

La forma contingente puede también ser localizada en la estrategia, esta se basa sobre una representación del ambiente como el factor determinante de la estructura organizacional, una visión que deja al gerente con una pequeña libertad relativa del movimiento. El estudio histórico de Chandler, en el sentido que inició las reflexiones acerca de las relaciones entre el ambiente, la estrategia y la estructura. Los enfoques dentro de los cuales se invoca la noción de grupos integrados de componentes como una vía de explicación de las relaciones entre los tipos particulares de organizaciones, las estrategias y los ambientes también forman parte de la forma contingente (Galbraith y Schendel; Miles y Snow; Miller y Friesen; Mintzberg). Esta forma puede ser detectada en numerosos estudios empíricos, principalmente de naturaleza cuantitativa. Algunos de esos estudios vinculan el cambio de las firmas introduciéndolo en un sector dado a las variables ambientales, estructurales o gerenciales (Ginsberg y Venkatram; Chaganti); mientras que otros están basados sobre las matrices de la corriente monetaria o se refieren a los conceptos tales como las curvas de experiencia, círculos de vida, mercados compartidos, etc. (Mitchell; Schwalbch).

La forma contingente puede ser también encontrada en discursos inspirados por el renacimiento de la teoría económica. Por una parte, forma el núcleo de la economía industrial, ya que quienes dominan los paradigmas asumen las condiciones sectoriales básicas que definen los sectores industriales y entonces el conjunto de conductas de la firma, las cuales girando determinan su cambio económico (M. Porter). Esta perspectiva

está particularmente interesada en las fuerzas competitivas y en el ambiente que actúa para influenciar el desarrollo de las estrategias (Caves y Ghemanat; Powell). El discurso estratégico inspirado por los costos de transacción económicos también caen dentro de la forma contingente (Williamson).

1.2.3.3. El Enfoque Socio-Político.

Bajo esta forma se reconoce una capacidad del individuo para la acción, siendo vista la organización como un conjunto de grupos, coaliciones y sistema de acciones concretas. Mientras que el ambiente funge como una limitante que puede de cierta forma controlarse. Un descendiente directo de las teorías gerenciales de la toma de decisiones, y que toma prestado a veces recursos del modelo de dependencia, es la corriente pluralista en la teoría de las organizaciones que gira alrededor de la noción de coalición en Cyert y March, un concepto también adoptado por Thompson. Este hace uso de la idea de sistemas de acción concreta, concepto que puede ser encontrado en Crozier y Friedberg, con el cual se describen varios conjuntos estructurados de juegos organizacionales que guían a los individuos hacia la acción racional. Aquí la organización es representada como la salida de varios centros de actividades negociadas. Esta tendencia rompe con las representaciones de la organización como una entidad unitaria y determinante, con una existencia de salidas individuales.

Autores interesados en las coaliciones adoptan el modelo dual de hombre que puede ser encontrado en las teorías de la organización (Perrow) desde que el concepto de coalición está interesado sobretodo con la acción de un grupo particular de individuos (gerentes) quienes forman coaliciones y quienes deberían negociar con cada otro; la acción de los otros participantes está sumergida dentro de la coalición, actuando globalmente. En contraste, en Crozier y Friedberg, el individuo, cualquier que sea su posición jerárquica, esta presentado como un agente actuando dentro de un contexto de relaciones con otros agentes. Los individuos pueden dentro de la organización demostrar sus capacidades para adaptarse al medio, capacidades que son generalmente un resultado de la acción común de los distintos grupos que existen dentro de la organización.

Un número importante de autores que estudian a la estrategia, han adoptado los discursos concernientes a la forma socio-política. Usando el concepto de coalición, algunos estudios han examinado el sentido en el cual las relaciones de poder y las carencias políticas influyen en las decisiones estratégicas (Bower; Bower y Doz; Burgelman; Gray y Ariss; Johnson; Narayan y Fahey; Pettigrew). La aproximación incremental en si prefiere al ajustarse algún tipo o modo de adaptación (Baybrooke y Lindblom; Quinn). El uso de la teoría de juego en el contexto estratégico constituye aun otra variante, en la que ésta primariamente trata con las decisiones de actores interesados (Connor, Weigell y MacMillan). Finalmente, hay algunas reflexiones que no están interesadas con las posiciones jerárquicas de los individuos, pero que atribuyen grandes acuerdos de importancia que cambian a las relaciones sociales dentro de los procesos estratégicos (Crozier; Sainsaulieu). En estos escritos, la actividad estratégica esta representada en términos de interacciones entre los actores individuales y colectivos. En suma, estas interacciones forman una parte de los cambios socio-organizacionales, tales como la creación de nuevas formas de legitimidad dentro de la firma y la modernización de las prácticas gerenciales.

1.2.3.4. El Enfoque Socio-Cognitivo.

En este enfoque el individuo es visto como constituido fuera de sus experiencias e interacciones, mientras que la organización es una realidad subjetiva construida por el individuo o por los grupos. La forma socio-cognitiva del discurso en la estrategia se basa en las teorías organizacionales de naturaleza interpretativa. Dos corrientes la soportan. La primera pone énfasis sobre la percepción y los arreglos cognitivos que están dentro del trabajo en los procesos de aprendizaje y experimentación (Weick). La segunda explora el mundo de las creencias compartidas y los significados dentro de la estructura de las interacciones (Silverman). Esta forma refleja un regreso al individuo como el principal punto de interés en las teorías organizacionales, pero no como el depositario de un tipo particular de racionalidad, sino todo lo contrario, la forma socio-cognitiva del discurso representa al individuo como poseedor de múltiples racionalidades, con ciertos niveles de competencia que no dependen de su posición en la jerarquía. Los autores que se inscriben

dentro de esta perspectiva consideran la realidad susceptible de ser selectivamente percibida, cognitivamente rediseñada o interpersonalmente negociada. De esta manera la organización y el ambiente, así como la realidad subjetivamente construida, son presentados como resultado de significados compartidos que están constantemente siendo renovados cotidianamente a través de la experimentación y la interpretación de eventos. Por tanto, es a través de los procesos sutiles de aprendizaje e interpretación que los individuos dentro de las organizaciones resuelven los problemas prácticos, desarrollan redes complejas que integran el conocimiento y estructuran la definición de su ambiente.

Y es bajo este enfoque socio-cognitivo que la estrategia presenta dos variantes, de las cuales cada una se intercepta con una corriente interpretativa implícita en las teorías de la organización. En estas corrientes se consideran al individuo central dados los procesos psicológicos y cognitivos que se ponen en juego para la formación de estrategias. Una primera variante de esta forma esta en Huber; Kets de Vries; Noël; Nystrom y Stubbart. Y también se sostiene para los trabajos interesados en los procesos implícitos en la percepción y definición de la organización y el ambiente (Dirsmith y Covaleski; Gioia y Chittipeddi; Gronhaug y Falkenber; Smircich y Stubbart). Sin embargo, el énfasis puesto sobre el individuo como un ser psicosocial, para el detrimento de las representaciones económicas implícitas en el discurso estratégico, justifica el agrupamiento de esos estudios sobre el apartado de la forma socio-cognitiva del discurso en la estrategia.

La segunda variante de estudios en estrategia que corresponde a la forma socio-cognitiva es una derivación de la perspectiva interaccionista en las teorías de la organización; misma que aborda los procesos estratégicos desde el lente de los fenómenos colectivos. La importancia adscrita al individuo esta soportada aquí por su deseo para producir y reproducir los modelos de las interacciones sociales a través del aprendizaje o la interpretación. Análisis que considera la formación de la estrategia como resultado de procesos emergentes, creencias culturales o fenómenos correspondientes a a la propia interacción (Brunsson; Feldman; Fiol y Lyles; Ginter y White; Green; Walsh y Fahey). Acorde a esta visión de la realidad estratégica como un constructo social, se

sostiene entonces que el discurso estratégico se formula por sobre todos los niveles de la organización.

1.2.3.5. El Enfoque Crítico

En esta última perspectiva se considera al individuo como falto de libertad e incapaz de actuar por sí mismo; pero a la vez imposible de ser completamente determinado. La organización es vista como resultante de los fenómenos de la acción individual y colectiva, referida a los procesos comunicativos fundamentales: la transmisión del discurso. En tanto que el ambiente se convierte en el canal en el que el discurso se transmite y difunde. La perspectiva crítica de la estrategia es una forma de discurso que se encuentra en proceso de conformación. La corriente radical dentro de las teorías de la organización que da origen a este enfoque considera a la organización como un reflejo de las relaciones de producción y dominación que existe dentro en los sistemas sociales (Benson; Burrell y Morgan; Clegg y Dunkerley; Witherly). En vez de definir a las organizaciones como un enclave rodeado a su vez por una compleja red de otras agrupaciones. En esta corriente se sitúa a la organización dentro de la estructura de una teoría general de las relaciones sociales. La contribución hecha por esta corriente es fundamental, al recordarnos que el individuo está determinado por su posición de clase. Este argumento sería refinado en los 80's, merced a los desarrollos de la corriente radical en la teoría de las organizaciones que conceptualiza la organización como un fenómeno individual y colectivo que sustenta en las ideas ampliadas de las nuevas teorías sociales (tales como teorías de la estructuración). En este marco hay autores que han desarrollado estructuras analíticas que reconocen la organización como resultado de distintas arenas de acción negociada entre actores sociales interesados (Clegg; Early; Reed). En estas aproximaciones, el individuo no es completamente libre para actuar por sí mismo, pero tampoco está totalmente determinado por las estructuras socio-organizacionales. Estas tienen un efecto limitante sobre la acción, la cual es vista finalmente como el resultado de las elecciones ejercidas por los individuos, basadas sobre el conocimiento que ellos poseen de las estructuras socio-organizacionales que los rodean.

Hasta que, muy recientemente, la existencia de tal forma discursiva en la estrategia fue limitada a algunos debates interesados sobre la naturaleza de la actividad estratégica. Algunos autores cambiaron el conocimiento que había sido desarrollado en la estrategia para señalar que estaba basada o completamente sobre la voluntad o completamente por las posiciones teóricas deterministas. Burgeois y Whittington recomendaron una revisión completa de la acción estratégica, cuya meta debería reconciliar ambas posiciones. Otros autores consideran la actividad estratégica ser un mecanismo de poder y asocian la estrategia con un fenómeno ideológico de dominación (Hyman; Kigniths y Morgan; Shrivastava). Rouleau considera la actividad estratégica como el resultado de la interacción de las prácticas discursivas estructuradas socialmente dentro de las organizaciones. Aproximaciones recientes al fenómeno estratégico ha traído nueva vida a las representaciones del individuo, la organización y el ambiente. El individuo está definido como un sujeto que actúa, o como un componente social, actor cuya acción estratégica sirve para producir y reproducir el contexto organizacional y socio-económico que lo rodea. En otras palabras, estas nuevas aproximaciones ya no dependen mucho de una representación tecno-económica de la acción. Mejor dicho, ellas hacen demasiado uso de los aspectos subjetivos así como de las dimensiones económicas de la acción.

Por tanto, el concepto de estrategia, al igual que el estudio de las organizaciones, es un concepto inacabado que asume nuevos significados según la perspectiva analítica en la que se aborde. Al mismo tiempo que esta característica le condiciona a carecer de una elaboración propia, más bien resulta ser un producto de alguno de los tipos de enfoque que en la teoría de la organización se desarrollan. Si bien en un primer momento dentro de sus orígenes contó de una autonomía relativa como discurso independiente que pretendía encontrar las acciones requeridas en situaciones complejas e inciertas, su asimilación en las ciencias sociales ha dado pauta a una variedad de significados divergentes. Sin embargo, el lugar común de tales concepciones lo marca la arena de discusión organizacional.

La principal razón que sustenta este argumento es el hecho, que como se mostró a lo largo del trabajo, la teoría de la organización proporcionó las bases para que el discurso

de la estrategia se desarrollara, primero como un constructo racional, después político y, posteriormente, como una mezcla de ambas perspectivas. Así, el discurso organizacional se convierte en la forma y fondo del discurso de la estrategia.

A partir de esto es posible hablar actualmente de cinco formas de discurso en los que la estrategia se encuentra inmersa: la *clásica*, la *contingente*, la *socio-política*, la *socio-cognitiva* y la *crítica*. Teniendo cada uno de estas formas un análisis propio de la estrategia y un arreglo particular tanto del individuo, la organización y/o el ambiente. Por lo que, actualmente es posible entender a la estrategia como una planeación racional, un proceso político de negociación dentro de la organización, un proceso de negociación entre diferentes elementos del ambiente o un discurso que constituye y resuelve los problemas, según sea la perspectiva analítica que respalde al análisis. Cabe resaltar que la estrategia tiene una serie de elementos básicos que la constituyen, variando el énfasis que en cada uno de ellos se haga según los distintos enfoques. Estos elementos son lo que Arellano (1992) destaca como: la no predecibilidad, la importancia de los 'otros' actores, la idea de la direccionalidad, el conflicto y el poder, así como los elementos que hablan del diseño estratégico en espacios de alta movilidad.

En suma, la estrategia complementa y nutre al análisis organizacional en el aspecto de que ambos enfrentan problemáticas comunes: la incertidumbre, la posibilidad de generar acción colectiva y direccionalidad de los actores y procesos. Eliminarlas o en su caso controlarlas a fin de que los objetivos sean logrados es el reto que cada perspectiva o enfoque trata de responder en distintas formas, algunos haciendo énfasis en los mecanismo instrumentales, otros de acción cooperativa, algunos más con enfoques psicológicos o hasta evolucionistas dan cuenta de ello. Así el estudio de la estrategia queda abierto al desarrollo de nuevos paradigmas en el análisis organizacional.

Nuestra intención es la de lograr la movilización social en todos sus niveles, que esto signifique, desde una mayor vinculación y reconocimiento para la participación social y comunitaria, hasta el fortalecimiento de las opciones productivas. En estos términos es que planteamos nuestro modelo, es un modelo que se ha propuesto fundamentalmente la labor de educar, entendiendo el papel de educador como una "una persona que tiene la

autoridad para modificar el modo de pensar, sentir y actuar de una sociedad” (del Toro, 2000).

Sabemos que esto se construye en los espacios de movilización de recursos, en los espacios de socialización, en los espacios de interacción. Puesto que estos espacios son los ámbitos en donde se adquieren los modos de pensar, sentir y actuar en relación con nosotros mismos, con los otros y con la colectividad, son los objetivos hacia los cuales se dirige la actividad transformadora de la práctica educativa: “Una sociedad tiene un proyecto de nación, se dirige hacia el mismo sitio cuando todos estos espacios funcionan en la misma dirección. Si en una sociedad estos espacios funcionan en diferentes direcciones, la sociedad está fragmentada”, ya que sabemos entonces que todo orden social es construido, porque “El orden social no es natural, por eso son posibles las transformaciones en la sociedad.”

Todo esto significa entonces que la construcción del orden de una sociedad debe ser un proceso de inclusión y no de exclusión: ese orden debe representar a todos los miembros de esa sociedad.²⁰ Visualizando así el conocimiento, adquieren relevancia otros instrumentos: los museos, los centros de investigación, las bibliotecas, los centros de información, las expresiones artísticas, los medios de comunicación, los espacios de socialización, el conocimiento acumulado durante siglos en las zonas indígenas y campesinas. La pregunta es: ¿cómo lograr que todos estos instrumentos puedan producir saber, apropiarse ¿del saber, distribuir saber y acumular saber? Es a partir de preguntas como ésta que se inicia el trabajo de refundación del diseño estratégico en sus dos dimensiones: pensar y actuar.

²⁰ El sentido último de esta perspectiva está en lograr en un proceso de formación democrática, en la que se entienda que, en términos sociales, el orden que existe y las relaciones que se dan en la sociedad no son naturales; que este orden y estas relaciones son construidos por las personas y, por lo tanto, se pueden transformar, y que es por eso que ningún sistema social existe por sí mismo. Un gran problema al respecto es la *autorreferencialidad* de los sistemas sociales y por extensión de los sistemas burocráticos. Su sentido y su razón de ser surgen de la artificialidad del conocimiento. Por eso, este principio de la democracia es muy importante para trabajar con líderes educativos, para mostrar que la escuela es un instrumento y no un objetivo: el objetivo es lograr que una sociedad, grande o pequeña, rural o urbana, pueda producir, acumular, reproducir y distribuir su saber.

1.3 El pensamiento estratégico vs acción (diseño) estratégico

Habiendo definido el territorio en el que juega el pensamiento estratégico, las formas de llegar a él, el tipo de mentalidad requerida para ponerlo en operación y sus elementos más distintivos, resulta inevitable plantear un camino hacia una definición que refleje con mayor o menor precisión lo que queremos decir cuando hablamos de *pensamiento estratégico*. En primer término, el pensamiento estratégico debe definirse como una forma muy particular de racionalidad. El asumir de antemano la complejidad de la realidad, la incertidumbre como constante y la impredecibilidad de las acciones del otro, implica, por sí misma, una forma diferente de enfrentar la vida diaria y la toma de decisiones. No se trata de un conjunto de herramientas para la toma de decisiones óptimas sino *de una toma de postura frente al mundo y el deseo de transformarlo*. El pensamiento estratégico, como forma de racionalidad, se convierte así en el filtro por el cual el individuo interpreta su vida y su entorno, así como la interrelación entre ambos. (Fernández, 2007)

De esta forma, el pensamiento estratégico debe interpretarse como el medio por el cual un individuo aprehende la realidad:

Es un dispositivo para la internalización de conceptos, ideas y valores, que, por ser un dispositivo diferente a los demás, permite que dicha internalización sea, a su vez, diferente. Permite tomar de la realidad aquellos elementos relevantes a la luz de los presupuestos individuales y los fines preestablecidos individual o socialmente. En ese tenor, es a su vez un dispositivo para el procesamiento de información. Así como permite apropiarse de los elementos de la realidad que se perciban como relevantes, el pensamiento estratégico facilita la interpretación de dichos elementos, así como la identificación de interrelaciones entre dichos elementos, con el entorno o con el propio sujeto.

Pero además, el pensamiento estratégico es un dispositivo para la toma de decisiones. Como forma particular de racionalidad que permite discernir entre los datos relevantes de la realidad y aquellos que no lo son, se convierte en herramienta utilísima para la toma de decisiones y en particular, para la definición e implementación de estrategias a seguir:

...pues permite la identificación de espacios y tiempos adecuados para la acción, y permite predecir los alcances de cada una de las decisiones, con un margen más o menos acotado de precisión. Esta disposición implica conciencia permanente, ya que como hemos dicho no es una herramienta para utilizar entre determinados periodos de tiempo, sino un estado de alerta mental que permite permanentemente estar atendiendo conceptos, datos, elementos y acciones relevantes para los fines establecidos.

El pensamiento estratégico busca que cada a nivel de las “pequeñas decisiones” se logre una concatenación precisa, de manera tal que se mantenga el espíritu y la direccionalidad señalada y decidida por las grandes decisiones estratégicas. La consecuencia de esto es la permanente revisión de resultados para constatar que los resultados que se generen abonan al éxito de las estrategias establecidas, por eso decimos que el pensamiento estratégico es una forma de racionalidad que se gesta y existe en la interrelación del individuo con la colectividad a la que pertenece:

Es ahí en la colectividad en la que el individuo adquiere los presupuestos básicos de los que parte para la acción y es la colectividad el espacio en el que toma decisiones. De esta forma, el pensamiento estratégico no es el resultado de la mera reflexión individual, sino de la interacción con otros individuos considerados tanto como seres humanos, que como sujetos que desempeñan determinado rol en la colectividad. Y adicionalmente, esta forma de racionalidad se ve influenciada por la colectividad en su conjunto, sus valores compartidos, sus normas reconocidas socialmente y los fines establecidos en su devenir histórico. Es así que sostenemos que el pensamiento estratégico requiere de la búsqueda de caminos y metas compartidas con otros integrantes de la colectividad, sin que esto implique suprimir o negar la heterogeneidad.

Será por esto entonces, que la estrategia, a su vez, sería “la forma más consecuente de analizar” las distintas variables que visualizamos en la naturaleza de un problema para lograr “discernir consecuencias y escoger la mejor vía de acción, entre múltiples caminos”, este es el enfoque estratégico que nos propone Arellano, que se ha convertido en paradigma y que posee especificidades muy claras:

a) Su desenvolvimiento en un contexto turbulento, donde la información no es perfecta y la movilidad crea grandes espacios de incertidumbre;

b) Se encuentra definido por la relación sujeto-contexto. Sin embargo, no resuelve todos los problemas (como muchos creyeron) sino solamente relaciones complejas de engranaje, entre el sujeto *decididor* y la realidad a la que pertenece. La inmunidad del sujeto, en relación a su contexto, no existe. (Arellano Gault, 2004)

La primera característica -que le da especificidad al enfoque estratégico- pareciera ser contradictoria con los parámetros "heroicos" que exige cumplir el modelo de la decisión racional. Ante esto diremos que existen versiones más realistas de esta perspectiva, versiones que se han adaptado y transformado buscando visualizar la realidad en forma relativamente ordenada y con información parcial. La estrategia pareciera ser un proceso de catalización de diversos elementos sintéticos, reflejando diversas aspiraciones humanas. Siguiendo esta misma línea planteada por Arellano Gault, el análisis estratégico de organizaciones parte de tres elementos básicos:

1) La estrategia no es predicción, sino comprensión de la estrategia del "otro". Se trataría de establecer la direccionalidad más apropiada, respecto de un contexto.

2) La estrategia no trata con mundos racionales, globales y lineales, sino que ve al contexto como una serie de actores (con intereses, contradicciones y alternativas) y de sistemas móviles y cambiantes, donde el poder y el conflicto son los ingredientes principales. Los actores y sus "agencias" no pueden controlar a otros actores, pero si dirigirlos, cooptarlos, vincularse en relaciones de fuerza y negociación.

3) La estrategia -entonces- sería una forma de pensamiento, una forma de observar y percibir la realidad. Definitivamente, la estrategia es una perspectiva que forma parte de los esquemas racionalistas, pero su diferencia, respecto a otros esquemas racionalistas, estaría en el hecho de que va en contra de las últimas consecuencias de los supuestos básicos del modelo racional típico "homogeneidad, estandarización y predicción-control". (Arellano Gault, 2004)

Y por último, es indispensable resaltar que no concebimos el pensamiento estratégico si no es para fines trascendentes. En este sentido, no entendemos como pensamiento estratégico la acción basada en objetivos a mediano plazo. Para nosotros, el pensamiento estratégico presupone la existencia de fines a largo plazo, individual o socialmente asumidos como trascendentes. Una vez descritos estos elementos,

proponemos la siguiente definición: *El pensamiento estratégico es una forma particular de racionalidad, que hace las veces de dispositivo para la internalización, procesamiento de información relevante y toma de decisiones. Como concepto, implica una conciencia permanente, que a través de la interacción con otros integrantes de la colectividad, busca la realización de fines trascendentes.*

Esto es para nosotros el pensamiento estratégico. En los siguientes capítulos habremos de trabajar con los diferentes elementos de él que hemos encontrado en diferentes áreas, propondremos un modelo para su aplicación, presentaremos las herramientas que nos han sido útiles para su aplicación y presentaremos algunos casos en los que hemos aplicado dichas herramientas. Esperamos sinceramente que estas ideas puedan servir a otros como nos han servido a nosotros: para acercarnos un poquito al ideal de construir un mejor mundo.

Capítulo 2. Capacidades institucionales y de organización en los Gobiernos Locales. Gest(ac)ión pública y acción estratégica.

"...es espantoso pensar que estas ruedecillas dentadas pueden invadir algún día el mundo entero: hombres minúsculos, aferrándose a sus minúsculos empleos y pugnando por alcanzar otros mayores; pues ya estamos viendo que una burocracia estatal como la que registran los documentos egipcios gana terreno día a día en el espíritu de la administración actual, y se apodera sobre todo de sus vástagos, los estudiantes. Esta pasión por la burocracia [...] es razón suficiente para desesperar. Es como si, en política [...] nos estuviéramos transformando, deliberadamente, en hombres que necesitan 'orden' y nada más que orden; que se ponen nerviosos y se asustan si ese orden vacila un instante; que quedan desvalidos si no se les deja incorporarse plenamente a él. Tal vez llegue el día en que el mundo no conozca otra clase de hombres: en esta corriente estamos atrapados ya, y, por lo tanto, lo que en realidad importa no es cómo promoverla y acelerarla, sino qué podemos oponer a este engranaje para mantener, por lo menos a un sector de la humanidad, a salvo de la mutilación del alma y la suprema tiranía que impone la forma de vida burocrática"

MAX WEBER

La propuesta de la teoría de la burocracia ha sido considerada como un marco conceptual relevante que para entender las realidades organizacionales se ha aportado en los últimos años a los estudios de la organización.²¹ El esquema de organización burocrática se basa en una peculiar forma de racionalidad, entendida ésta como la adecuación de medios a los objetivos que se pretendan, lo cual es la mejor garantía para obtener la máxima eficiencia en la organización de personas y actividades en la búsqueda de dichos objetivos. Una organización será racional, en estos términos, si garantiza contar con los medios más eficientes para la implementación de las metas y fines colectivos, entendidos no como los de los miembros que la integran, sino como los objetivos de la organización, los cuales son a menudo presentados como esenciales o al menos deseables para todos ellos.

²¹ La influencia de Weber se extendió hacia numerosos autores y se incorporó a muchas de las orientaciones teóricas agrupadas dentro de la Teoría de la Organización. Esto se reflejó principalmente en los estructuralistas norteamericanos, de los cuales podemos mencionar a Robert K. Merton, Philip Selznick, Alvin Gouldner, Peter M. Blau, Richard Scott, Reinhard Bendix y Robert Michels, entre otros, aunque si bien, expresado desde su particular punto de vista, como lo plantea Luis Montaña (1994, p. 69) el "concepto de burocracia fue incorporado ampliamente en las propuestas analíticas de la Teoría de la Organización, (conociendo) en este proceso una serie de interpretaciones y matices que nos remiten en la actualidad a diversas acepciones."

De forma ortodoxa, con el término de administración pública se intenta designar el conjunto de actividades directamente pre-ordenadas para la concreta persecución de los fines que se consideran de interés público o común en un ordenamiento estatal y por extensión al conjunto de instituciones que llevan a cabo dichas actividades. Derivado de esta concepción podemos decir que se ha considerado tradicionalmente a la administración pública como el medio para llevar a cabo los fines de las instancias políticas.

Esta concepción tradicional y ortodoxa de la administración pública tiene su fundamento en los estudios de Max Weber y Woodrow Wilson, siendo a partir de ellos que la disciplina de la administración pública se desarrolló con las pretensiones de la burocracia, a fin de consolidar un aparato que actuara como un cuerpo obediente de la ley y las órdenes de la política.²²

2.1 La Institucionalización de la eficiencia: teorías y discursos burocráticos de la acción colectiva local.

La institucionalización, parte con los estudios que genéricamente hemos conocido como la concepción *weberiana* de la Administración Pública, ya que para Max Weber, la ejecución de las funciones del Estado se deberían de encargar a un cuerpo especializado e impersonal cuyo actuar se viera legitimado en la ley, es decir, una burocracia profesional. Weber consideraba que las ventajas de esta ordenación burocrática eran: su precisión, su falta de ambigüedad, su unidad, su estricta subordinación y su continuidad, lo que evitaría tensiones o costes distorsionadores (Weber, 1974 y Weber, 1978).

²² Aunque suele adjudicarse a ambos la paternidad de la dicotomía política-administración, cabe señalar que, mientras Wilson lo hacía desde el punto de vista de una descripción fáctica, o bien, una prescripción sobre lo que a su juicio *debería ser*, Weber planteó la distinción entre ambos grupos en términos de *tipos ideales*, que hacen una abstracción de elementos que se encuentran en diversas circunstancias (p.ej. el tipo ideal de la burocracia contiene características del ejército, las iglesias, organizaciones públicas y privadas, etc.). Es una descripción *pura*, susceptible de aplicación en investigaciones posteriores. El considerar el tipo ideal burocrático de Weber como una descripción *fáctica* ha llevado a un sinnúmero de distorsiones en la interpretación del concepto en Estados Unidos, situación que se agrava por el hecho de que Weber ha sido mayormente estudiado y criticado, en ese país, a través de la interpretación de Talcott Parsons.

Para Weber la burocracia constituye el aparato administrativo de máxima afinidad con el tipo legal-racional de dominación. Esta afinidad queda especialmente evidenciada por la íntima vinculación entre los procesos de racionalización y burocratización, misma que no es posible para los otros tipos de dominación establecidos por él: la tradicional y la carismática. Observada como una forma de organizar colectivamente el esfuerzo humano, la burocracia se concibe como la estructura que hace posible la maximización de los niveles de productividad alcanzables mediante el trabajo organizado, dentro de una sociedad permeada por, su organización de acuerdo con principios racionales. Weber define un tipo ideal de organización cuya penetración y función común descubre en diferentes esferas de actividad de la sociedad moderna (Weber, 1974).

La organización burocrática se visualiza como un tipo especial de organización identificable, en sus rasgos fundamentales, en la configuración estructural del ejército, de los partidos políticos, de la iglesia, de los sindicatos o de las grandes empresas privadas. Se hace así referencia a un estilo particular de asociación e interacción entre individuos y recursos, combinados para el logro de objetivos específicos, destacando atributos estructurales abstractos (grado de especialización, jerarquía, diferenciación y secularización). Así pues, la burocracia se identifica como un conjunto de personas organizadas de manera jerárquica, que realizan un trabajo de naturaleza eminentemente rutinaria, repetitiva y que por lo tanto sus pautas de trabajo están fuertemente fijadas o normalizadas, es decir, se identifica al aparato burocrático como una máquina. Este tipo de estructuras burocrático-maquinales precisan de fuertes dosis de control interno y externo que evite desviaciones o incumplimientos de lo que se entiende debe ser mera ejecución en apego a la norma establecida.

En esta estructura se pretende una clara distinción entre cúpula decisional y núcleo de operaciones, por lo cual la máquina burocrática actuaría de manera ciega o indiferente a través del procedimiento formalizado, para lograr el cumplimiento de los objetivos fijados por la línea de mando, en el ámbito de decisión política. Así la formulación de las estrategias quedaría claramente diferenciada de su aplicación. Esta distinción se basa en dos supuestos clave:

a).- Que el decisor o decisores dispongan de una completa información de lo que sucede tanto dentro como fuera de la organización.

b).- Que la situación o el entorno en el que se opera es lo suficientemente estable como para que no sea necesaria una reformulación de la decisión en el momento de su implementación.

Esta combinación o doble condición, separación lineal decisional de estructura implementadora y entorno estable, nos muestran que la estructura burocrática así concebida resulta muy poco capaz de adaptarse al cambio y, por tanto, de adaptarse a los nuevos compromisos que ha ido asumiendo el Estado moderno en los últimos años.

2.1 .1. Los estudios de Woodrow Wilson

Por su parte Woodrow Wilson intentó delimitar el campo de estudio de la administración pública estableciendo una tajante distinción entre política y administración. Este autor afirma que el campo de la administración es un campo de negocios. La administración se encuentra apartada del apresuramiento y la pugna propios de la política, en la mayor parte de sus aspectos se encuentra, incluso, al margen del controvertible campo del estudio constitucional (Wilson, 1978, p. 10). La administración es una parte de la política únicamente en la manera en que el sistema de contabilidad doméstica forma parte de la vida de la sociedad; únicamente como la maquinaria participa en el producto manufacturado. Wilson describe un administrador público neutro que se dedica a las ciencias aplicadas, a la especialización de sus habilidades, a los conocimientos técnicos para la mejora del servicio público. En pocas palabras con el planteamiento de la dicotomía entre administración y política, Wilson sentaba las bases de lo que hoy denominamos tecnocracia.

Así, la administración se encuentra fuera de la esfera propia de la cuestión política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aún cuando sea la política la que fije las tareas para la administración, ésta no debe dejar que maneje sus oficinas. Para Wilson, el papel de la administración es ejecutar las decisiones tomadas al nivel de la decisión política, intentando hacer realidad los objetivos previamente fijados (Wilson, *op. cit.* p. 16). Esta concepción presupone que los objetivos están clara y minuciosamente

definidos, los recursos de todo tipo son suficientes, el entorno no es hostil y la disposición de los implementadores es buena, por tanto, el rendimiento a obtener de la actuación administrativa será el óptimo.

2.1 .2. Caracterización de la Administración Pública Tradicional

Las dos teorías que hemos presentado fueron llevadas al extremo en su aplicación en el seno de los aparatos gubernamentales, provocando que la administración pública catalogada ahora como “tradicional” presente las características siguientes:

a).- *Apego a la norma*: El trabajo esencial de los funcionarios consiste en conocer la Ley y enfocar sus acciones para la plena aplicación de ellas.²³

b).- *Prioridad al procedimiento*: En el aparato público tradicional hay poca conciencia de los fines últimos de las tareas que se llevan a cabo. El establecimiento de objetivos claros y pertinentes nunca fue una prioridad. El trabajo consiste en el seguimiento de las etapas preestablecidas en los manuales de procedimientos.

c).- *Racionalidad lineal*: El administrador público tradicional está convencido de tener -o de poder conseguir- toda la información necesaria para resolver los problemas. El propósito de la administración pública tradicional es la adecuación de los medios a los fines ya establecidos previamente.

d).- *Sistema centralizado y vertical*: En este contexto se parte de una consideración evidentemente negativa de la discrecionalidad, los empleados, aún en niveles medios y altos, son siempre considerados como sospechosos y, por tanto, no tienen un ámbito de poder que les permite escoger entre diferentes alternativas de acción y de no-acción.

e).- *Enfoque positivo-normativo*: La teoría de la administración pública se preocupa por entender la realidad administrativa del aparato gubernamental y al mismo tiempo fijar normas de comportamiento para su mejora; sin embargo, concentra su análisis al interior de la organización (estructura, manuales de procedimientos, etc.) sin considerar otras posibles influencias (pensemos en las del contexto).

²³ Esta característica nos explicaría, por ejemplo, el contenido jurídico tradicional de muchas de las carreras ofrecidas de Administración Pública

2.1 .3. Alternativas de cambio para la administración pública tradicional

Después de esta breve caracterización de la administración pública a la que llamaremos “tradicional”, podemos observar que el dilema de toda administración pública en la actualidad es situarse en una dinámica de cambio en diversas dimensiones frente a las cuales la teoría de la administración pública “tradicional” ofrece pocas respuestas. De ahí la preocupación latente por diseñar y proponer esquemas substancialmente diferentes al de la administración pública tradicional; uno de ellos vendría a ser la propuesta de la gestión pública que nos ofrece un cuadro diametralmente distinto al ofrecido por la teoría tradicional de la administración pública tradicional. Brevemente veamos algunas diferencias entre ambas:²⁴

a) El paso de una visión parcial o técnica a una visión integral. La administración pública tradicional ve en la norma la guía y razón de la acción, sea ésta jurídica (burocracia) o técnica (tecnocracia). La visión de la gestión pública sería abarcar los tres niveles como características de la modernización: buscar incrementar los niveles de eficiencia en el manejo de recursos, de eficacia en logro de objetivos estatales y de legitimidad en la acción.

b) Del estado omnipresente al estado modesto. La concepción tradicional de la administración pública se consolida con un Estado dominante y unilateral. La gestión pública parte del supuesto de un Estado participativo que busca en el diálogo con la sociedad su legitimidad, y que no pretende conducir todas las iniciativas sino sólo algunas, impulsando a la sociedad a actuar por sí misma y a adquirir su propia dinámica para negociar acciones conjuntas y formas de actuación.

c) De la legalidad a la legitimidad como fundamento de la acción. En la concepción tradicional, la administración pública justifica su acción y alcances a partir del rol que jurídicamente se le asigna; sin dejar de lado este fundamento, en la gestión pública se plantean los espacios de acción también en función del grado de aceptación o rechazo por parte de la sociedad.

d) De un sistema semiabierto a un sistema totalmente abierto. La visión clásica de la administración pública es la de una maquinaria que recibe demandas, las procesa en una caja negra y ofrece productos en forma de bienes y servicios (en esta

²⁴ Estas diferencias están tomadas de Cabrero, E. (1995, pp. 111-125).

visión el aparato es un ente que una vez que recibe las demandas se aísla del entorno para procesarlas, con límites rígidos y bien definidos hacia fuera). La gestión pública se pretende como un sistema totalmente abierto donde las demandas no sólo son insumos, sino que el procesamiento de las mismas se hace junto con los elementos del contexto (grupos sociales, otras instituciones, etc.). Las acciones, acuerdos y negociaciones con la sociedad son en sí un resultado o producto de la acción estatal. Desde esta perspectiva, el aparato es un inductor o impulsor en la dinámica del conjunto de subsistemas, en contraste con la visión anterior del aparato como un sistema aislado y autosuficiente, alrededor del cual gira la sociedad.

e) De la rigidez a la flexibilidad organizacional. La administración pública tradicional ha estado configurada en estructuras tradicionales piramidales, con infinidad de niveles jerárquicos, altamente formalizada, rígida y de tipo funcional. Las condiciones del escenario actual impulsan a un cambio en las estructuras del aparato, la estructura tradicional aparece como obsoleta y disfuncional. La nueva dinámica genera tendencias a estructuras menos verticales, basadas en el equipo o proyecto como eje articulador de la estructura; flexibles y con roles cambiantes que permitan la movilidad ante nuevas demandas y procesos no previstos.

f) De un plan como requisito burocrático a un plan como instrumento de acción. La tradición dominante en la administración pública ha sido la de rigidizar el proceso de planeación a tal punto de focalizarlo en el producto: un documento llamado plan o programa. La tradición tecnocrática por ejemplo, concibe el plan como un producto del experto que se impone al resto del aparato y a la sociedad. La tradición burocrática haría énfasis en la elaboración del plan como el cumplimiento de un requisito formal, independientemente del impacto, respaldo o involucramiento que tengan los grupos sociales en el mismo. La gestión pública concibe la planeación basándose en el propio proceso de elaboración del plan. Esto es centrando la atención en la forma en que puede inducirse a la sociedad a participar en la elaboración e implementación del plan. Este será importante, pero solo en la medida en que desencadene acuerdos, compromisos, negociaciones y discusión en torno a las alternativas para la sociedad.

g) Del centralismo como método a la descentralización como dinámica para la toma de decisiones. La administración pública tradicional al actuar con un aparato vertical y como conocedora exclusiva de la norma jurídica o técnica, no abre la posibilidad de participación en los procesos decisorios incluso en el seno del propio

aparato. Esta tendencia ha derivado en una concentración excesiva del poder, convirtiendo la dinámica organizacional en una permanente búsqueda de espacios de poder, bloqueos de iniciativas, estrategias de retardos y concentración de información para, de esta forma ampliar los recursos de poder. En el nuevo escenario de la gestión pública, el supuesto de base es la convicción de actuar junto con la sociedad civil, por lo que el aparato deberá desplegar una amplia red de contactos con la misma así como sistemas de información y comunicación permanentemente abiertos. Este esquema de comportamiento es imposible bajo las normas centralistas tradicionales, por lo que la descentralización en todos los niveles es una condición sin la cual no se podría generar la dinámica deseada.

h) Del control punitivo y parcial a la autoevaluación. El control en la administración pública tradicional no ha podido trascender el nivel de vigilancia de los recursos, generando incapacidad para integrar y evaluar los verdaderos logros de una iniciativa. Por esta vía cada vez serán necesarios más y más complejos sistemas de control, sin que por ello sean más eficaces. El enfoque de la gestión pública, al internalizar un sistema de gestión descentralizado y abierto, induce a la creación de sistemas de evaluación integral en los que, además de la supervisión en el manejo de los recursos, se hace énfasis en la evaluación del logro de los objetivos trazados. Así, las unidades del aparato tienden a la autoevaluación, y el impacto de la acción estatal es el punto medular. Otra variante de gran importancia es la participación permanente de la sociedad civil en el proceso de evaluación

i) De un sistema administrativo a un sistema de cogestión. La administración pública tradicional utiliza para su gestión el enfoque de que las estructuras formales, los manuales de organización y procedimientos, y los reglamentos son la esencia del quehacer administrativo, concibiendo la función administrativa de manera muy esquemática a partir de etapas o fases de un proceso. En el enfoque de la gestión pública el proceso administrativo no se visualiza como secuenciado y por etapas sino simultáneo y complejo, articulado no unilateralmente por un agente conductor de la acción, sino por un acuerdo o función resultante de varios agentes. Esta característica lo aproxima al modelo de la cogestión, el cual se distingue por una participación directa de un conjunto de agentes en la definición de acciones, ejecución de las mismas, y evaluación de sus resultados.

j) Del compromiso a la negociación y acuerdo como tácticas para la acción. En la administración pública tradicional las tácticas de acción se basan en establecer una

red de relaciones a partir de compromisos y pagos colaterales²⁵ en función de los apoyos políticos. La gestión pública adopta tácticas en las que la negociación y el acuerdo con los grupos, agentes, e instituciones, son la base de la acción. La distribución de recursos es entonces una resultante de este tipo de procesos.

Entonces a partir de esta caracterización el perfil de los administradores públicos dentro de la administración pública “tradicional”, sea con una vocación burocrática o tecnocrática, se caracteriza por un apego a la norma (jurídica o técnica), centralización de su espacio de decisión, búsqueda de pertenencia al “grupo” que políticamente le dé fuerza al interior del aparato:

En un sentido distinto, el llamado gerente público orienta su comportamiento hacia espacios de decisión abiertos a la intervención de otros miembros, donde la función primordial no sólo es el cumplimiento de los programas previstos, sino que se amplía a una permanente función de diálogo y comunicación con otras unidades del aparato. Una interlocución permanente con los grupos sociales habla de un perfil que orienta su función al entorno, más que al interior del propio aparato (Cabrero, 1995).

Estamos hablando pues de un servidor público que se orienta a los resultados, a las habilidades de gestión, a los planes corporativos y a la realización de acuerdos. El factor más importante es el liderazgo, la habilidad de proteger y promover a los emprendedores, a los tomadores de riesgo dentro de la organización ya que los cambios profundos son riesgosos y se pueden lograr por la continuidad y el compromiso a largo plazo del líder.

2.1 .3.1. El paradigma posburocrático

Frente a estas diferenciaciones entre la administración pública “tradicional” y la gestión pública como alternativa de cambio para la primera, observamos tendencias y enfoques, que a la luz de las crecientes exigencias de la sociedad cada vez más demandante (esta sería una de las causas, pero definitivamente no la única ni la más importante) van tomando forma, tal res el caso del *paradigma posburocrático*. Este

²⁵“...Los pagos colaterales sirven para formar las coaliciones organizativas, los pagos colaterales se realizan en muy diversas maneras: en dinero, en consideración personal, en autoridad, etc. Los pagos colaterales, lejos de ser la distribución incidental de unas ganancias fijas y transferibles, son una forma de compromiso político...”. Para más información sobre el tema ver: Cyert R. M. y James March (1965).

modelo, considerado como uno de los enfoques de la gestión pública y basado en el estudio de un caso particular en el estado de Minesota, apoyado por el Programa de Innovaciones en el Gobierno Estatal y Local de la Fundación Ford y de la Universidad de Harvard, es diseñado por Michael Barzelay quien intenta generalizar una propuesta *posburocrática* como modelo a seguir en el futuro (Barzelay, 1992).

Al documentar la experiencia exitosa del programa *STEP (Striving Toward Excellence in Performance)* en el estado de Minesota en la década de los ochenta, Barzelay estudia la incorporación de mecanismos de mercado y de competencia para resolver graves problemas de desperdicio y lentitud en la actuación de diversas agencias estatales, básicamente derivados del erróneo control y decisión en las estructuras del *staff* del gobierno (Barzelay y Armajani, 1990). A través de ejemplos “típicos”, como el de máquinas que fueron solicitadas y que llegan cuando ya no son necesarias o cuando son obsoletas, o que habiendo pedido una especificación, por razón de costos, se compró otra que no servía, Barzelay introduce la necesidad de una transformación de la forma en que la burocracia actúa. El paradigma burocrático enseña, según Barzelay, que la eficiencia de la acción se debe a la delegación específica de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme (Barzelay, *op. cit.*, p. 5). El ejercicio del presupuesto está basado en la idea del gasto y el ahorro, no en términos del objetivo y de la manera más eficiente de alcanzarlo. De esta manera, Barzelay diagnostica un agotamiento de dicho paradigma ante la complejidad de los contextos de acción de cualquier gobierno moderno.

Las prescripciones que Barzelay propone como distintivas de un modelo de operación posburocrático a uno burocrático son las siguientes (*Ibidem*, pp. 8-9):

- 1) Las agencias burocráticas se enfocan hacia sus propias necesidades y perspectivas. Una agencia posburocrática, hacia las necesidades y perspectivas del cliente.
- 2) Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una agencia posburocrática u “orientada al cliente”, se define por los resultados que alcanza para sus clientes.

- 3) Una agencia burocrática controla los costos. Una agencia “orientada al cliente” crea valor neto sobre aquéllos.
- 4) Una agencia burocrática depende de la rutina. Una agencia posburocrática modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.
- 5) Una agencia burocrática lucha por su feudo. Una agencia enfocada al cliente compite por negocios.
- 6) Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estandarizados. Una agencia “orientada al cliente” innova constantemente sus sistemas de operación para servir a un propósito.
- 7) Una agencia burocrática anuncia políticas y planes. Una agencia posburocrática instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.
- 8) Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar y el de hacer. Una agencia posburocrática impulsa a sus empleados a realizar ellos mismos las mejoras y ajustes necesarios para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes.

Considerando lo anterior tenemos entonces que los valores de las agencias públicas deberán dirigirse hacia nuevas categorías como lo son los clientes, la calidad, el valor (creado y agregado), el servicio, los incentivos, la innovación, la flexibilidad e el impulso a la discrecionalidad de los empleados (Barzelay, 1994). Según Barzelay, a la luz del ambiguo concepto de “interés público”, la generalidad de las acciones de la burocracia difícilmente alcanzan a observar las necesidades reales que supuestamente deben resolver, y, en vista de la demanda cada vez más clara de acción eficaz de las administraciones públicas, este enfoque no puede continuar. Así pues, el *paradigma posburocrático* sugiere el cambio de variados y complejos valores (Barzelay, 1992, p.118):

- a) Del interés público al del valor de resultado de los clientes.
- b) De una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor de resultado como criterio.
- c) De la administración de cosas a la producción de servicios.
- d) Del control de los recursos y los gastos, a la de impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso.

e) De la especificación de funciones, autoridad y estructura, a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados.

f) De justificar costos a entregar valor.

g) De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.

h) De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar continuamente procedimientos.

i) De operar sistemas administrativos, a realizar una separación de los servicios del control, construir apoyo a las normas, expandir las elecciones de los clientes, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación.

De acuerdo con la caracterización posburocrática de Barzelay ambos paradigmas (burocrático y posburocrático) se podrían comparar en los siguientes términos:

Cuadro 9. COMPARATIVA DE LOS PARADIGMAS DE BARZELAY

PARADIGMA BUROCRÁTICO	PARADIGMA POSBUROCRÁTICO
Las agencias se enfocan a sus propias necesidades y perspectivas	Se enfocan a las necesidades y perspectivas del cliente
Sé autodefine por el monto de recursos que controla como por las tareas que desempeña	Se define por los resultados que alcanza para sus clientes
Controla los costos	Crea valor neto sobre los costos
Depende de la rutina	Modifica las operaciones de acuerdo con las cambiantes demandas de sus clientes
Lucha por su feudo	Compite por negocios
Insiste en seguir procedimientos estandarizados	Innova constantemente sus sistemas de operación para servir a un propósito
Anuncia políticas y planes	Instrumenta comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica
Separa el trabajo de pensar y el de hacer	Impulsa a sus empleados a realizar las mejoras y ajustes necesarios para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes
CAMBIO DE VALORES	
Interés público	Valor de los clientes al resultado
Visión eficientista	Visión de calidad y resultados al cliente
Administración de cosas	Producción de servicios
Control de los recursos	Ganar y obtener confianza del público sobre el manejo de recursos a través del compromiso
Especificación de funciones , autoridad y estructura	Identificación de misión, servicios, clientes y resultados
Justificar costos	Entregar valor
Obligar por responsabilidad	Construir responsabilidad
Seguir reglas y procedimientos	Comprender y aplicar normas; identificar y resolver

	problemas; continuamente mejorar procedimientos
Operar sistemas administrativos	Separar servicios de control; construir apoyo a las normas; expandir las elecciones de los clientes , impulsar la acción colectiva; proveer incentivos, medir y analizar resultados; enriquecer la retroalimentación.

Fuente: Elaboración propia, a partir de Barzelay (1992)

Finalmente una caracterización de la gestión pública y del paradigma posburocrático podría quedar de la manera siguiente:

Cuadro 10. CARACTERIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA Y DEL PARADIGMA POSBUROCRÁTICO

Variable	Gestión pública	Paradigma posburocrático
1. Objetivo fundamental	Búsqueda de eficiencia, eficacia y legitimidad	Eficacia y legitimidad
2. Concepción del Estado	Modesto, participativo, sensible a las demandas del público	Productor de resultados de valor para el cliente
3. Base de la legitimidad de la Administración Pública	Vinculación Estado-sociedad	Búsqueda de calidad y valor en el servicio
4. Naturaleza y dinámica del aparato público	Recibe y promueve demandas, promueve soluciones en el seno de la sociedad, ofrece recursos y vías de solución, y excepcionalmente bienes y servicios.	Dirigido por los clientes (<i>customer-driven</i>) y orientado al servicio (<i>service-oriented</i>).
5. Estructura organizacional	Horizontal Flexible Roles cambiantes Por proyectos, equipos, matricial	Flexible Roles cambiantes Definida por la misión, servicios, clientes y resultados
6. Sistema de evaluación	-Evaluación del impacto -Evaluación del desempeño	Evaluación de resultados
7. Percepción del contexto	Turbulento (demandas cambiantes, conglomerado social en proceso de transformación)	Competitivo Informado y demandante
8. Enfoque estratégico	-Hacia la armonización y logro de inquietudes sociales ante un contexto cambiante, en un escenario de recursos limitados -Aparato estatal que confluye con un contexto institucional en torno	Aparato estatal que confluye con un contexto institucional en torno a la sociedad

	a la sociedad	
9. Herramientas técnicas	-Negociación con grupos y agentes de la sociedad Distribución de recursos, a partir de procesos de negociación	Cambio de valores Impulso a la acción colectiva

Fuente: Barzelay 1992.

2.1.4. Críticas a la crítica del modelo de organización burocrático

Sobre este punto es importante considerar que como lo demostró en sus estudios el sociólogo alemán Max Weber, la burocracia es mucho más que el ordenamiento de las tareas que se da en las organizaciones en busca de la eficiencia, en virtud de que es, además, una propuesta de organización en la que se da también un ordenamiento de las relaciones sociales, ya que la forma de actuar y pensar contenidas en la propuesta de la burocracia no se refieren solamente al ámbito organizacional, sino que trasciende a toda la vida social. Weber observó, por ejemplo, el paralelismo que existía entre la mecanización de la industria y la proliferación que se estaba dando en las formas burocráticas de la organización, haciendo notar "...que la burocracia rutiniza los procesos de administración exactamente como la mecanización rutinaria de la producción" (Morgan, 1996, p. 14), pero, además, definió que la administración burocrática es "...una forma de organización que realza la precisión, la velocidad, la claridad, la regularidad, la exactitud y la eficiencia conseguida a través de la creación de la división prefijada de las tareas, de la supervisión jerárquica y de detalladas reglas y regulaciones"(Morgan, 1996, p.18).

Por tanto, la administración burocrática conlleva a una superioridad técnica que depende de una división y especialización, así como de su orientación por medio de reglas impersonales del trabajo, lo cual otorga "...precisión, continuidad, disciplina, rigor y confianza, por tanto, calculabilidad para el soberano y los interesados; intensidad y extensión en el servicio; aplicabilidad formalmente universal a toda suerte de tareas; y susceptibilidad técnica de perfección para alcanzar el óptimo en sus resultados" (Weber, 1974, p. 178). Así, éste modelo de organización se basa en supuestos racionales y se estructura de tal manera que se pueda cumplir una función previamente establecida para

cada componente suyo, los cuales cuentan con una función plenamente determinada que cumplir, buscando una estructura de control mediante el establecimiento de la autoridad legal-racional como fundamento de orden en las organizaciones, concretado por la aceptación de todos los miembros mediante su compromiso y obediencia.

La organización burocrática como forma peculiar de administración, de acuerdo con Weber, es el desarrollo más importante de la sociedad moderna industrial, susceptible de desarrollarse solamente en el estado moderno y las instituciones de lo que el mismo llamó *capitalismo racional*, el cual es definido en los seis puntos que Scott (1991) planteó al comparar los sistemas racionales y los sistemas patrimoniales, estos son: la especialización de tareas, la jerarquía en la autoridad, el sistema de reglas, la impersonalidad, las calificaciones técnicas para la elección y compensación de los administradores, y la posibilidad para los administradores de hacer carrera en la organización. Por lo tanto, en este modelo se hace así referencia a un estilo particular de asociación e interacción entre individuos y recursos, combinados para el logro de objetivos específicos, destacando atributos estructurales abstractos como el grado de especialización, jerarquía, diferenciación y secularización. *Pero esta interacción de individuos y recursos dentro de la burocracia como modelo de organización no es un modelo único y acabado*²⁶, sino que ha retomado diferentes configuraciones como las propuestas por Derek Pugh, *et. al.* (1969), quienes a partir del establecimiento de las cuatro variables estructurales que determinan las estructuras organizacionales: *a) el grado de estructuración de las actividades*, especialización de las tareas, estandarización de los roles y formalización por escrito de las comunicaciones y procedimientos; *b) el nivel de concentración de la autoridad*; *c) el control ejercido*, por la línea del flujo de trabajo o por procedimientos impersonales y *d) el tamaño de los componentes de apoyo*; número de actividades auxiliares no relacionadas directamente con el proceso productivo; señalaron que son varios los factores que determinan la configuración organizacional y no uno solo como se había venido

²⁶ Alvin Gouldner (1964) propone, como una conclusión producto de sus investigaciones realizadas, el hecho de que no hay una burocracia sino grados de burocratización, lo que más tarde muchos estudiosos sobre el tema dieron por llamar las *dimensiones de la burocracia*.

pensando²⁷. Esto significaba que “la burocracia no era unitaria y que las organizaciones podían ser burocráticas en muchas formas (...) lo que, además, demuestra que la estructura organizacional es un fenómeno multidimensional” (Fernández, 1991, p. 299).

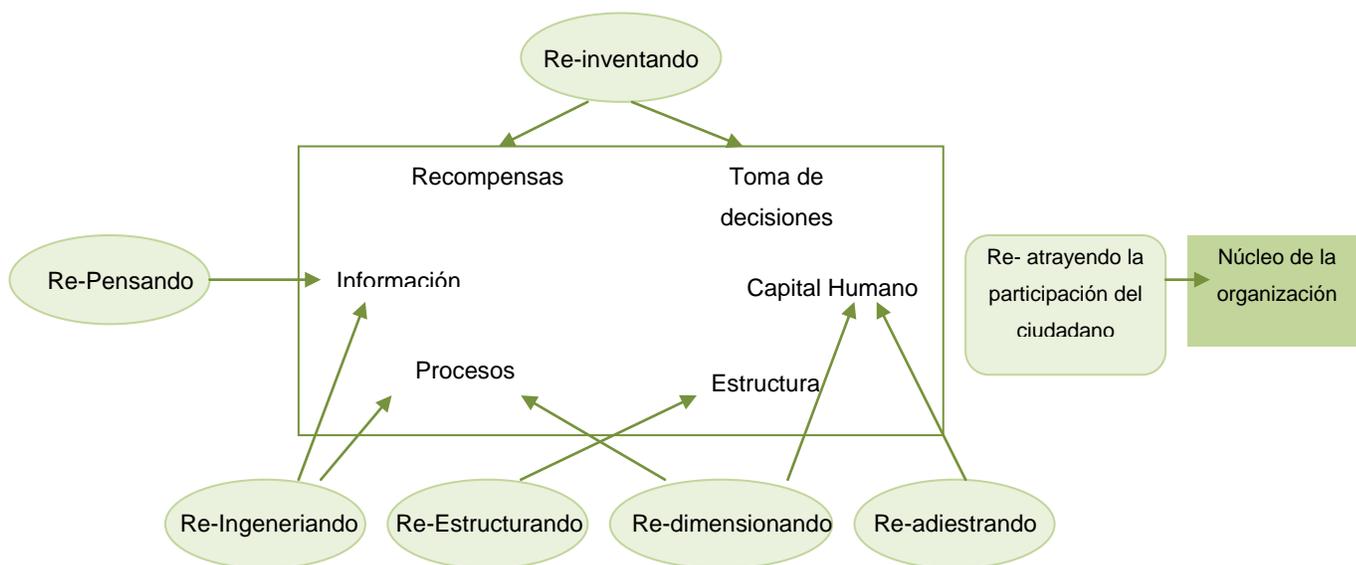
Continuando con esta idea, podemos retomar también los planteamientos de H. Mintzberg (1988) quién establece que las organizaciones cuentan al menos con cinco componentes: el núcleo de operaciones, el ápice estratégico, la línea media, la tecnoestructura, y el *staff* de apoyo, así como del interjuego de flujos que de ellos se derivan, factor que en última instancia también determina la existencia de la burocracia en las organizaciones, ya que como Michel Crozier (1974) mostró la normalización y los sistemas formales de autoridad afectan a, y son a su vez afectados por las relaciones de poder extraoficiales. En este sentido es conveniente reconocer que los procesos por transformar las burocracias existentes en los aparatos públicos se apoyan en herramientas “novedosas” de cambio en las organizaciones (v.g. la TQM y BPR) que si bien ofrecen novedades conceptuales o técnico-gerenciales que puedan ofrecer racionalidad a un proceso productivo y proponer a su vez una manera de *gerenciar* caracterizada por la interacción global de varios recursos: humanos, materiales, financieros, tecnológicos, etc. que intervienen en los procesos internos con miras a atender las necesidades de los clientes; es cierto que sólo miran un ángulo solamente del problema.

Tomemos el caso de la Re-ingeniería de Procesos, el cual no es el único enfoque de cambio novedoso (basado en el prefijo *Re*) del que actualmente se disponga, ya que se cuenta con otros como la *Re-invencción* y la *Re-estructuración*, tan sólo por mencionar algunos. Estos enfoques de cambio que pueden ser aplicados a las organizaciones, visualizados bajo la perspectiva de un sistema se aprecian en la siguiente figura, la cual

²⁷En este sentido, considerando las correlaciones existentes entre los factores determinantes en la estructuración de las organizaciones, el Grupo Aston, estableció en un esquema tridimensional doce posibles tipos de burocracia. En este esquema tridimensional encontramos configuraciones como “la **burocracia total** caracterizada por una estructuración y centralización altas y un control impersonal. En el otro extremo se localiza una forma denominada **burocracia del preflujo del trabajo** (*pre-workflow bureaucracy*), la cual conjunta las características opuestas a la anterior. En un espacio intermedio se encuentran algunas otras modalidades, que representan de hecho aquellas que aparecen con mayor frecuencia (...) **la burocracia del flujo de trabajo**, la **de personal** y la **implicitamente estructurada**”.(Montaño, *op. cit.*, p. 72)

muestra cómo un modelo de cambio para las organizaciones públicas debe contar con una amplia variedad de enfoques o “re-esfuerzos” de cambio organizacional a fin de trastocar a las múltiples dimensiones que la conforman.

Cuadro 11. RE-INGENIERÍA DE PROCESOS



Fuente: Kim (1994)

De acuerdo con este esquema es claro que para soportar los cambios organizacionales con la Reingeniería de procesos es necesario desarrollar nuevos elementos en la estructura organizacional, en virtud de que no todas las variables pueden ser abarcadas por la Reingeniería Procesos o alguna otra herramienta actual, las cuales se orientan principalmente a readecuar los flujos de los procesos productivos, pero deja descubiertas otras áreas y niveles de las organizaciones.

Esto nos lleva entonces a retomar el planteamiento de Perrow (1991) en el sentido de que los problemas de las organizaciones se refieren más bien a que no se han burocratizado eficientemente. Es decir, que los supuestos de la burocracia así como sus beneficios están presentes en las propuestas desarrolladas de cambio y modernización (pensemos nuevamente en el caso de la Reingeniería de procesos) donde su pretendida crítica hacia el modelo burocrático se ha centrado solamente en los males que en terreno común se los atribuimos a la burocracia (tardanzas, desperdicio de recursos, centralización de actividades y decisiones, controles excesivos, etc.) pero lo que ha faltado es dilucidar que estos males no son un problema central en el modelo, el cual si hay que criticarlo y

superar lo debemos localizar en los supuestos tales como racionalidad, impersonalidad, visión mecánica de la organización, negación de otras racionalidades; las cuales conforman el paradigma de la organización burocrática y no buscarlo en males que si hay que atribuírselos a alguien es a una deficiente administración que de corregirla, como es el caso de los benéficos que ofrece la Reingeniería de procesos, no está trastocando los pilares fundamentales en los que se basa el modelo burocrático.

Esto nos viene a demostrar entonces que los esfuerzos por cambiar la configuración de las organizaciones interviniendo en una o en todas las variables principales de las organizaciones, nos llevan al paso de uno a otro modelo de burocratización, en donde lo que varía es la relación establecida entre las variables determinadas, pero no los elementos que a fin de cuentas determinan la burocratización de una organización; tales como el tipo de racionalidad en la cual se basa este modelo de organización, la cual se encuentra sustentada básicamente en principios instrumentales, es decir, de aquella racionalidad teleológica que une saber y racionalidad, ligada inevitablemente a la cuestión de la cadena medios-fines. Esto es, a fin de cuentas, lo que se tendría que superar, si es que realmente se piensa en trascender el paradigma de organización burocrática, abriéndonos a la posibilidad de plantearnos otro tipo de racionalidades como la comunicativa, la estratégica, la normativa o la dramaturgia y no caer en la “trampa” de pensar que con la instrumentación de alguna herramienta para efficientar el desempeño de las organizaciones, estemos superando dicho paradigma, siendo que en la práctica estemos más bien apuntalando a esa “jaula de hierro” que Weber veía como el proceso inevitable de las sociedades modernas, la cual se sustenta precisamente en aquel proceso racionalizador instrumental, donde el hombre va generando estructuras de actuación cada vez más eficientes a costa de una impostergable reducción de la capacidad discrecional y por lo tanto valorativa (Arellano, 1992).

Es en este punto donde creemos que se ubica realmente la problemática de actuar bajo un modelo de organización burocrática, la cual es mucho más que un problema meramente instrumental, consideración que es común encontrar cuando nos referimos a este concepto, como es el caso de los impulsores de la reingeniería de procesos quienes la

han considerado como una “enfermedad” o como un defecto de funcionamiento de las organizaciones. Pero el problema más bien es un problema político y de poder, dentro de los cuales se enmarca entonces sí el problema de la eficiencia y no en el sentido inverso en el que el problema de la burocracia ha sido retomado, esto es que “el concepto de burocracia, en la *Teoría de la organización* ha perdido toda connotación explícita de dominio para constituirse simplemente como una forma estructural relacionada con la eficiencia productiva (...) mientras que la racionalidad, por su parte, ha sido confinada a la formalidad de los procesos”(Montaño, op. cit., p. 77).

Por lo tanto, si se ha de analizar el funcionamiento del modelo de organización burocrática, esto tiene que hacerse a dos niveles: a un nivel *instrumental*, el cual se refiere al sistema específico de organización y gestión (el enfoque administrativo del problema) y que por ende nos remite a los problemas de eficiencia-ineficiencia y funcionalidad-disfuncionalidad. El otro nivel de análisis de la burocracia se refiere al nivel *político*, en el que el concepto de burocracia alude también a una categoría social, es decir, a un conjunto de personas o cuadro administrativo jerárquicamente organizado. Este nivel nos remite entonces al tema de las relaciones de dominación y a la preocupación por la “dominación por la burocracia”, o su usurpación del poder (Barenstein, 1982).

Pero el problema hasta ahora que observamos en las críticas a la burocracia, impulsoras a su vez de muchas propuestas de cambio en las organizaciones públicas, es que sólo se ubica en un plano meramente instrumental; en donde de lo que hablamos es de una reorganización, ya que si bien contiene una propuesta de rediseño radical de los procesos de trabajo, el resultado se refleja en una reorganización de las empresas, en una reorganización de sus estructuras, de sus niveles etc. pero sin profundizar en propuestas encaminadas realmente a superar los fundamentos del modelo burocrático.

2.1.5. Críticas al paradigma *posburocrático*

Una de las principales críticas que ha recibido el *paradigma posburocrático* gira en torno a las generalizaciones que establece, sin considerar las condiciones específicas, donde los diversos factores se combinan en forma única. Según Overman y Boyd (1994, p.

79) el peso de determinados elementos, desde suerte y azar hasta liderazgo, convierte los sucesos en experiencias a considerar, pero no en modelos para repetir indiscriminadamente, y más aún, “este tipo de prácticas que obtienen conclusiones de sentido común, no es una teoría que se pueda probar”. Para otros autores, el paradigma posburocrático no lleva a hacer descubrimientos sino a reinventar teorías. Así, a través del concepto “gobierno orientado al mercado”, se retoma el “uso de los incentivos de mercado para obtener resultados públicos”, considerado ya desde la década de los cincuenta por diversos autores. Según Overman y Boyd (*Ibidem*) “estas investigaciones obtienen sus principios posburocráticos de partida, saben qué buscan aún antes de llegar ahí, y entonces velozmente descubren la validez de sus ideas”.

Por su parte, los teóricos de la organización consideran que este paradigma no es sino una interpretación más exacta de Weber. Este sociólogo alemán planteó que la burocracia es una forma técnica-ideal de dominación donde la obediencia tiene la probabilidad de encontrarse en la medida en que el aparato administrativo entienda que las órdenes provienen de una instancia impersonal y legal. Gracias a esta impersonalidad-legal, la burocracia puede entonces decidir neutralmente, desde la perspectiva imparcial de la racionalidad técnica. Este tipo ideal según Clegg (1990) se desea superar con otro, o tal vez con ninguno, en la literatura actual; en la medida en que se acepte que uniformar la realidad hace imposible cualquier decisión racional unitaria, entonces la comprensión de las múltiples racionalidades e irracionalidades se hará necesaria. Esto está lejos de suceder en la propuesta “posburocrática” de Barzelay, donde lo más que se propone es elevar el grado de racionalidad unitaria impersonal. Ir de aquella legalidad planteada por Weber hacia una racionalidad todavía más impersonal: la del mercado y su lógica. Para Abrahamsson (1977) en vez de tener una posburocracia tenemos en realidad una *ultraburocracia racional*, por la lógica impersonal de la competencia y la agregación de preferencias en el libre mercado.

2.2. La organización y estructuración de la aspiración y la meta: teorías y metáforas de la organización.*

El estudio de las organizaciones y sus componentes esenciales, es un campo de conocimiento que ha venido cobrando especial relevancia y se ha convertido en una de las preocupaciones fundamentales de muchos investigadores de diversas disciplinas. Hoy por hoy, el hombre en tanto individuo se encuentra “atrapado” en una sociedad y un mundo que es conformado por organizaciones, mismas que han penetrado incluso las esferas de lo pequeño, independiente, personal, comunitario, religioso o ético. Esto implica que nuestro nacimiento, crecimiento y muerte se registren dentro de contextos organizacionales. Dada la enorme importancia que las organizaciones han venido a constituir dentro del desarrollo social, actualmente es posible afirmar que las organizaciones son el mecanismo matriz que dirige la evolución social contemporánea. De ahí entonces la gran inquietud que se ha generado en torno a los intentos por explicar y teorizar acerca de las relaciones establecidas por los individuos con las organizaciones y la sociedad²⁸ en el intento por explicar el fenómeno de lo organizado para ordenarle e imprimirle alguna lógica que permita abreviar de este rico campo de estudio y aportar elementos explicativos acerca de las lógicas internas que le subyacen, de su desenvolvimiento en contextos cambiantes y de los procesos de desarrollo, adaptación y transformación. El fin último de estas búsquedas está en dotar de un orden a un mundo complejo y cambiante.

*Este apartado apareció publicado por primera vez en el libro *Reformando al Gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental* (Arellano, Cabrero, Castillo, 2003)

²⁸ Esta preocupación por resolver la relación individuo-sociedad se incluye dentro de la tradición sociopolítica que rebasando el campo de los estudios organizacionales, se ha desenvuelto en la gran tradición del pensamiento filosófico, histórico y socioevolutivo moderno al que han pertenecido grandes figuras como Kant, Hegel, Marx, Durkheim, Weber y Freud, donde la relación individuo-sociedad se ha visto desde dos perspectivas antagónicas. Por un lado, se considera que el individuo sólo puede realizarse integrándose en sociedad con otros individuos pero, por el otro, se considera que toda la historia pasada y presente confirma que esa socialización del individuo sólo se consigue, de hecho, al precio de una represión siempre creciente. Esta contradicción significará últimamente para los estudios de la organización, el desarrollo de dos enfoques que abordan este mismo problema a partir de la integración del hombre en organizaciones; dichos enfoques serán los de corte tradicional o dominantes y los críticos.

Dada esta importancia que el fenómeno de la organización cobra en las sociedades modernas, en las cuales como ha dicho Etzioni (1979: 1) “se ha dado un alto valor moral a la racionalidad, la efectividad y la eficiencia”, surge la necesidad de desarrollar un campo de estudios que se ocupe justamente de este amplio y novedoso fenómeno emergentes, que permita diseñar organizaciones cada vez más eficientes y racionales. Así, la Teoría de la Organización (TO) como espacio teórico y de discusión en el análisis y estudio de las organizaciones “se ha incorporado recientemente a diversos cuerpos teóricos dada su posibilidad para alcanzar un mayor nivel de especificidad en campos considerados macros, tales como la economía y la sociología, o bien en espacios caracterizados por su amplitud, dinamismo e importancia social, tales como la administración pública, la educación o la comunicación” (Ibarra y Montaña, 1992: 49).

Por tanto la TO se ha venido constituyendo como un enfoque multidisciplinario cuyo desarrollo “se ha enriquecido por el debate entre explicaciones alternativas que se han dado desde la perspectiva de diferentes disciplinas como la ingeniería, la economía, la biología, la administración, la sociología y la psicología social entre otros” (Solís, 1993: 32). A este respecto cabe señalar que si bien el uso de conocimientos e instrumentos multidisciplinarios ha permitido ofrecer marcos conceptuales e instrumentos para el análisis y el diseño de organizaciones, es cierto también que cada disciplina al involucrar su visión particular del mundo ha propiciado que el estudio y comprensión de las organizaciones desde una perspectiva generalizante, como se intentó al principio, se haya ido perdiendo conforme el fenómeno bajo estudio se ha visto subdividido en su totalidad en disciplinas, dimensiones, variables, que privilegian alguna de las “partes” que conforman el fenómeno organizacional.

Entonces, aunque si bien “la TO ofrece marcos conceptuales e instrumentos para el análisis y el diseño de las nuevas organizaciones basados en conocimientos con enfoques multidisciplinarios, donde cada disciplina tiene una visión del mundo” (Ortega, 1993: 9), es tarea importante la clasificación de las perspectivas organizacionales que coherentemente estructuradas se hayan encaminado a distinguir los atributos de la organización como objeto de estudio. Sin embargo, a pesar de los intentos realizados, a la TO le es difícil aún

contar con una clasificación y ordenamiento de todas las perspectivas que la integran, que esté a la altura de un fenómeno tan complejo, variado y multifacético como el que han venido a constituir las organizaciones.

Estando así las cosas, el objetivo de este capítulo es eminentemente descriptivo, presentando una panorámica de la TO a fin de avanzar en el camino de considerarla como una alternativa novedosa para la comprensión e intervención de las organizaciones gubernamentales. Hoy que los fenómenos políticos, económicos y sociales difícilmente pueden ser explicados sin comprender el papel que las organizaciones juegan en tales espacios, incorporar a la variable organizacional como un elemento estratégico de explicación de la acción humana, posibilita la utilización de la TO como herramienta analítica con elementos mucho más finos para el análisis de las organizaciones que integran el aparato público no ya como ente monolítico sino como una red de organizaciones que requieren un análisis en cuanto a su función como gobierno.

Así, con esta intencionalidad, realizaremos la exposición de algunas propuestas que han sido desarrolladas con el fin de mapear y clasificar el amplio campo de estudios y orientaciones desarrolladas en el estudio de las organizaciones a fin de ubicar a las diferentes escuelas que lo integran y poder integrar un marco más fino para el análisis organizacional. Para ello partiremos en un primer momento de un breve desarrollo histórico de la TO presentando las diferentes escuelas que han ido surgiendo a lo largo de su historia –que, aunque reciente, no por ello es menos compleja en casi un siglo de pensamiento organizacional- que nos permitan estar en posibilidad de discutir los criterios de análisis para integrar en un esquema o mapa las diferentes escuelas de la TO.

2.2.1. Teoría de la Organización. Definición y aproximaciones históricas

La TO es una ciencia (en construcción) que tiene como fin obtener una explicación comprensiva de la organización como objeto de estudio, pero aclaremos que este interés por las organizaciones se da en tanto organizaciones modernas. Así, referirse a la existencia en una TO es referirse al conjunto de orientaciones teóricas que se han venido desarrollando a partir de la propuesta taylorista de la organización científica del trabajo

hasta las explicaciones más recientes del fenómeno organizacional que, independientemente de su enfoque y nivel de análisis asumido, se constituyen como tentativas de explicación de alguno de sus aspectos relevantes (Ibarra, 1991: 50).

La TO comienza a existir como un amplio espectro en el que a raíz de sus fuentes sociológicas²⁹ incorporó temas gigantescos tales como el orden, el progreso, el Estado, el derecho, la dominación, la religión y las organizaciones, sustentados en gran medida en los trabajos de Max Weber, quien realizó un examen comparativo entre un número importante de civilizaciones. Desde entonces las organizaciones han sido pensadas en términos de Weber, es decir, de tipificación burocratizada, de estructuras mecánicas de control, de su erección sobre una base completamente racional de trabajo dividido y de especialistas. Así, la construcción y adaptación de las organizaciones modernas ha estado marcada por el incremento constante de la especialización, de la jerarquización y la estratificación, de la formalización, la estandarización y la centralización en la acción organizacional. Asimismo, bajo estos supuestos el trabajo dentro de ellas se ha desarrollado, basado en la intensidad, la mecanización y la división del trabajo. Además, la constante ha sido la aplicación de métodos empíricos para su estudio, diseño, habilitación y realización.

Para este efecto, lo que nos proponemos presentar es cómo se ha ido construyendo el cuerpo de lo que conocemos como TO, preocupada por convencer, explicar e incidir en los procesos organizaciones que, construidos como motor cotidiano de la vida social, otorgan vitalidad o no a los proyectos específicos avanzados por distintos grupos y sectores de la sociedad. Para ello presentaremos primero cómo se origina y dónde se desarrollan los primeros planteamientos, para después presentar sus principales orientaciones. Para realizar una reconstrucción del cuerpo teórico que integra a la TO, la pregunta obligada es: ¿qué se debe rastrear? La presentación de las escuelas que a nuestro juicio integran el cuerpo más representativo de la TO, se lleva a cabo mediante la

²⁹ Sus fuentes sociológicas las podemos localizar en los trabajos de los pensadores clásicos de la sociología como son: A. Comte, H. Spencer, M. Weber y T. Parsons. A este respecto puede consultarse Clegg y Dunkerlay (1980).

presentación de seis aspectos principales que el estudio del fenómeno organizacional ha cubierto:

En primer lugar estaríamos interesados en presentar las escuelas que se interesaron por proponer los principios que intervienen en la conformación de las estructuras formales e informales de la organización. En segundo lugar se destacarán las teorías preocupadas por analizar y prescribir los principios que deban guiar la interacción de las organizaciones con sus contextos así como de la relación tecnológica y estructura. A continuación estaríamos pensando en el estudio de las orientaciones interesadas por el proceso de toma de decisiones, mismas que se valen del análisis del proceso decisorio como esquema analítico para la comprensión de las organizaciones tomando en cuenta los comportamientos racionales y no racionales que las configuran.

Seguidamente consideraríamos a las escuelas orientadas a destacar los niveles de complejidad de las organizaciones. Refiriéndonos aquí principalmente al análisis del poder y el discurso organizacional. Finalmente, estaremos considerando a las teorías preocupadas por los procesos de variación, selección y evolución de las organizaciones. Sabemos que el considerar a las escuelas³⁰ que se han ocupado sólo de estos aspectos del fenómeno organizacional no significa de ninguna manera incorporar o reconstruir la historia concreta de todas estas disciplinas sino que más bien lo que se intenta es delinear un espectro de la TO a partir de la inclusión de aquellas orientaciones que han desempeñado un papel modelador y modelador y orientador en el diseño, estudio y comprensión de las organizaciones, en el entendido de que si cubrimos estos aspectos podremos llevar a cabo un acercamiento (aunque incompleto) a las organizaciones como fenómeno identificable en el espectro de las relaciones sociales.

³⁰ Cabe hacer aquí la aclaración, planteada por Arellano y Coronilla (1993: p. 7), respecto a la complejidad que implica “encuadrar escuelas donde, más bien, tenemos autores (...) Existe una amplia flexibilidad dentro de cada escuela, a través de diferentes autores, y preferimos la denominación simplificadora de =escuela= para englobar un sentido de búsqueda bajo un lente de observación de una problemática organizacional particular”.

2.2.1.1. Administración Científica y Teoría clásica de la Administración

Los fundamentos materiales (que no teóricos) de la TO los encontramos en la reconstrucción de los procesos del trabajo con el establecimiento de la administración científica, fundada por F.W. Taylor a principios del siglo XX y continuada por H. Fayol, quien desarrolló la llamada Teoría clásica. Nos atrevemos a incluir esta orientación en virtud de que con el “Taylorismo” podemos distinguir claramente la utilización de la racionalidad instrumental como paradigma de la organización, lo cual, desarrollado en el ámbito de las empresas da cuenta de un fenómeno de gran importancia para la TO: el creciente interés por desarrollar un estudio de las organizaciones debido a la magnitud de una serie de problemas que se enfrentaban en ellas. A partir de este hecho podemos considerar que el “taylorismo” ha significado un punto de inicio para el estudio de los procesos organizacionales al ser introducido en las empresas para lograr la organización racional del trabajo, las tareas y la obtención de altos niveles de productividad, además de la organización de la empresa considerada como sistema de gestión que implica la toma de decisiones, el procesamiento de la información y el diseño de estrategias capaces de enfrentar contextos cada vez más cambiantes y complejos.

Para Taylor, la racionalización del trabajo operativo debería estar acompañada por una estructura general de la empresa que hiciese coherente la aplicación de sus principios (Taylor, 1911,1983). Con base en estos planteamientos podemos ubicar dos momentos en la obra tayloriana: al primero lo constituyen el estudio y solución de los problemas derivados de la organización de la producción³¹ en tanto que el segundo expresa una propuesta organizativa de la empresa globalmente considerada en las que se articularan las funciones productivas con las de dirección.³²

³¹ La propuesta de Taylor en cuanto a las técnicas de racionalización del trabajo incluía entre otras cosas el pago de salarios altos y el establecimiento de costos unitarios de producción, la aplicación de métodos científicos de investigación y experimentación para formular principios y procesos estándares que permitieran el control de las operaciones manufactureras, la selección científica de los empleados y de las condiciones de trabajo, el entrenamiento científico y preciso para mejorar la habilidad de los empleados y obtener estándares de producción así como lograr un ambiente de cooperación entre la administración y los trabajadores para asegurar la aplicación de estos principios. Claude (1974).

³² Para muchos ésta sería la verdadera contribución de Taylor, es decir “la propuesta de abordar de manera sistemática el estudio de la organización para el análisis y solución de sus problemas. Para ello propuso la

Estas sugerencias influyeron enormemente en el pensamiento de la época y en detrimento del ser humano.³³ Debido principalmente al exagerado énfasis en la tarea y al intento de sustituir métodos empíricos y rudimentarios por métodos científicos, viéndose reflejado en la repartición de responsabilidades: a la gerencia le correspondía el planteamiento minucioso de las tareas y métodos que serían utilizados por el obrero, así como el la supervisión de los mismos, en tanto que al trabajador le correspondía la ejecución del trabajo. Bajo este enfoque subyace el concepto del hombre económico, es decir, de aquel tomador de decisiones que se distingue por su preocupación en problemas de orden técnico y cuyo objetivo principal es la ganancia máxima. Como puede notarse de los aportes derivados de la escuela de la administración científica propuesta por Taylor, se pueden derivar planteamientos útiles para pensar en el desarrollo de una TO a tal grado que marcó el inicio del estudio de las organizaciones como espacios de trabajo y desarrollo individual.³⁴ En este sentido el taylorismo significó "...el inicio del estudio sistemático y coherente de las organizaciones..." (Ibarra, 1991: 36) aunque orientado sólo hacia ciertas áreas de la organización y no dirigido a estudiar a las organizaciones en su totalidad.

Es permitente considerar este punto ya que para establecer en un sentido más estricto los orígenes de la TO, debemos ubicar sus orígenes metodológicos y conceptuales en otro tipo de propuestas orientadas más teóricamente hacia el objeto de estudio. Dichos orígenes teóricos se ubicarán entonces en planteamientos como el de las teorías de la burocracia siendo los planteamientos weberianos del tipo ideal y el debate generando en torno a éste (v. gr. las disfuncionalidades burocráticas) por un lado y la

aplicación de un criterio de arriba hacia abajo. Así, la coordinación del proceso productivo requería de una estructura organizativa adecuada, proponiendo para ello la creación de un departamento de planeación. La administración científica constituye una combinación global que puede resumirse así: ciencia en vez de emperismo. Armonía en vez de discordia. Cooperación, no individualismo. Rendimiento máximo en vez de producción reducida. Desarrollo de cada hombre en el sentido de alcanzar mayor eficiencia y prosperidad" Chiavenato (1995: 62).

³³ Un recuento de estos aspectos puede verse en Bendix (1956).

³⁴ Este planteamiento de retomar el taylorismo como base material de la TO, ha sido tomado de la propuesta de Ibarra (1987 y 1991)

escuela de las Relaciones Humanas con su propuesta de análisis sistémico, funcionalista y de control de los procesos organizacionales por el otro.

2.2.1.2. Teorías de la Burocracia y de las disfuncionalidades burocráticas

Una segunda etapa en la historia del pensamiento organizacional se ubica en las teorías de la burocracia (para muchos autores es a partir de esta propuesta que se marca el inicio de la TO) cuyo desarrollo se basó principalmente en los postulados funcionalistas de la sociología norteamericana, la cual trasladó los principios del “análisis funcional” al estudio de las organizaciones, mismas que si bien reconoce su deuda con el autor que más destaca de esta escuela, Max Weber, es cierto también que lo presentan despojado de su complejidad, como es el caso de Talcott Parsons, quien sólo presenta de él una visión parcializada al orientar los postulados de los planteamientos de Weber a los que él quería desarrollar, el análisis de las desviaciones funcionales.

No obstante estos inconvenientes, es claro que Max Weber es, sin duda, considerado como el autor que aportó a los estudios de la organización el marco conceptual más relevante para entender las realidades organizacionales en los últimos años con el desarrollo de su teoría de la burocracia.³⁵ La organización burocrática, como forma peculiar de administración, era considerada por Weber como el desarrollo más importante de la sociedad moderna industrial, susceptible de desarrollarse solamente en el Estado moderno y en las instituciones de lo que él llamó capitalismo racional.³⁶ Esta forma de organización se basa en una peculiar forma de racionalidad, entendida como la adecuación de medios a los objetivos que se pretendan, lo que garantiza la máxima eficiencia en la organización de personas y actividades en la búsqueda de dichos objetivos. Así, el modelo burocrático se rige por leyes impersonales, la organización se basa en

³⁵ Dentro de esta escuela destacan numerosos autores que fueron influenciados por Weber, dentro de los cuales podemos mencionar a Robert K. Merton, Philip Selznick, Alvin Gouldner, Peter M. Blau, Richard Scott, Reinhard Bendix, Robert Michels, entre otros.

³⁶ El concepto de capitalismo racional se define en los seis puntos que Scott (1981) plantea al comparar los sistemas racionales y los sistemas patrimoniales, esto es: la especialización de tareas, la jerarquía en la autoridad, el sistema de reglas, la impersonalidad, las calificaciones técnicas para la elección y compensación de los administradores y la posibilidad para los administradores de hacer carrera en la organización.

supuestos racionales y se estructura de manera tal que pueda cumplir una función previamente establecida para cada componente suyo, los cuales contaban con una función planamente determinada que cumplir. Con esto, lo que el modelo burocrático buscaba lograr era una estructura de control en las organizaciones modernas, mediante el establecimiento de la autoridad legal racional como fundamento de orden en dichas organizaciones, concretado en su aceptación por parte de todos los miembros mediante su compromiso y obediencia.

A partir de estos planteamientos se puede señalar (y tal es la coincidencia de una buena cantidad de autores) que con la teoría de la burocracia se puede empezar propiamente a hablar de una TO, destacándose las categorías *weberianas* de asociación, cooperación, orden y organización, presentes en el desarrollo de la TO a través de dicho concepto de burocracia, el cual, según Weber (1974: 175), era el tipo más puro de la asociación de dominación racional legal. Por tanto, la burocracia es para Weber la forma más avanzada y racional de ejercer la dominación en el sentido de precisión, continuidad, disciplina, rigor, confianza y calculabilidad.

La importancia que la propuesta burocrática tuvo para con la TO, es que propuso el fundamento teórico para el estudio de las organizaciones reflejado en el establecimiento de la relación existente entre racionalidad y eficiencia, de donde se enfatizó el papel del avance tecnológico en la conformación estructural y destacaron los conceptos de formalización, estructuración y control. Sin embargo, los planteamientos derivados del modelo ideal burocrático weberiano (única y mejor forma de organización e inevitabilidad del mismo, por ejemplo), vinieron a constituir la fuente de un debate que se desarrollaría desde una nueva perspectiva preocupada por el conocimiento y la explicación de las organizaciones. Esta perspectiva se enmarcó en el campo de la sociología, ámbito desde el cual el análisis de las organizaciones fue abordado desde sus distintos aspectos: la estructura, el proceso decisorio, las relaciones de poder, la comunicación y la tecnología, utilizando distintas orientaciones metodológicas tales como el estructural funcionalismo, el positivismo lógico y la teoría de sistemas.

Es interesante considerar que frente a la propuesta burocrática de Weber en el ámbito de la TO reducida sólo al modelo burocrático ideal (descontándose todo su contenido político y su utilidad metodológica), se generó todo un debate conducido principalmente por autores importantes dentro de la tradición de la sociología funcionalista norteamericana, como R.K. Merton, P. Selznick y A. Gouldner, quienes intentaron demostrar.

...que no era sencillo encontrar ejemplos claros de una burocracia homogénea y eficiente, sino que había efectos perniciosos del formalismo y la reglamentación rígida y que del orden y de la eficiencia que podía ser encontrada en las organizaciones estudiadas empíricamente devenía (...) de la capacidad de los individuos y grupos por escapar de las reglas, la jerarquía y las formalidades (Arellano, 1998: 4).

Este conjunto de autores agrupados en lo que se ha considerado como las teorías de las disfunciones burocráticas, consideró que la importancia de la estructura informal era un asunto clave que debería de ser incluido en la propuesta weberiana de tipo ideal de la burocracia (Burrell y Morgan, 1979). Para estos autores la organización burocrática es influenciada por factores tomados en cuenta por Weber. Merton (1965), en su estudio de las disfunciones de la burocracia, buscó mostrar las influencias en la personalidad de los miembros de las organizaciones, donde los esquemas de organización burocrática conducen a la adhesión inflexible de normas y reglamentos otorgándosele casi única importancia al rígido respeto hacia éstos, que de ser medios se convierten en fines en sí mismos desarticulando los objetivos de las organización. Selznick (1949), por su parte, al estudiar el modelo burocrático sugirió modificaciones para éste destacando particularmente la delegación de autoridad y el mantenimiento de la organización como un sistema adaptable y cooperativo. Gouldner (1967), al investigar las dimensiones burocráticas, mostró que los mecanismos burocráticos originan ciertas formas de liderazgo y control autocráticos que conducen a consecuencias disfuncionales para la organización.

2.2.1.3. Escuela de relaciones humanas

Un tercer estadio en el recorrido histórico de la TO lo ubicamos en el surgimiento de la pretensión de administrar los grupos informales y la “humanización” de la administración con la entrada en escena de la escuela de las relaciones humanas. La historia de esta escuela comienza con las experimentaciones de un grupo de investigadores de la planta Hawthorne de la Western Electric Company, en las afueras de Chicago, quienes hacia el final de la década de los años veinte (1924-1932) comenzaron a estudiar los factores físicos que afectaban el rendimiento en el trabajo, entre los cuales el que más destacaba era el factor de la iluminación en el lugar de trabajo. Estos experimentos resultaron sumamente desalentadores en virtud de que lo hallado era, sin duda, una realidad inesperada ya que cuando la iluminación fue cambiada por una de mayor intensidad, se registró una mayor productividad, pero cuando la intensidad no se modificó e incluso se disminuyó, la productividad siguió aumentando.³⁷

Ante esta situación se solicitó asesoría a un grupo de investigadores de la Universidad de Harvard cuyos intereses de investigación-de acuerdo con Scott- estaban centrados en: 1. el estudio de grupos de trabajo en ambientes de trabajo, 2. la conducta de liderazgo y 3. el impacto de los atributos personales adquiridos del trabajador en la conducta organizacional. Así, según la explicación que estos investigadores propusieron de los resultados obtenidos en los experimentos de la Hawthorne, quedaba demostrado que las dinámicas internas generadas en los procesos de las organizaciones no se explicaban a

³⁷ Roethlisberger (1977: 46) comenta dicha realidad inesperada en los siguientes términos: “Los resultados de esos experimentos no solamente no llevaban a conclusiones claras sino que además resaltaban muy curiosos. En un experimento, por ejemplo, los trabajadores fueron divididos en dos grupos , el grupo experimental, donde los trabajadores fueron sometidos a intensidades de iluminación de creciente magnitud, y un grupo de control, donde trabajaban bajo una intensidad luminosa constante. Contrariamente a las expectativas, la producción se incrementó tanto en el grupo de prueba como en el de control, donde trabajaban bajo una intensidad luminosa constante. Contrariamente a las expectativas, la producción se incrementó tanto en el grupo de prueba como en el de control y el crecimiento de la producción se incrementó tanto en el grupo de prueba como en el de control y el crecimiento de la producción en ambos grupos fue aproximadamente de la misma magnitud. Varios experimentos posteriores de este tipo exhibieron resultados parecidos.

Parecía como si los trabajadores reaccionaran más a las preocupaciones positivas de los investigadores sobre sus condiciones de trabajo que a los cambios reales en la iluminación. Esta respuesta fue llamada =el Efecto Hawthorne=”.

partir de la estructura formal o por los objetivos impuestos dentro de ellas sino que la explicación se encontraba en un nivel mucho más profundo anclado en la vigencia propia de los procesos sociales que en ellas se desarrollaban.

Los experimentos de la Hawthorne fueron los inspirados de muchas líneas de investigación, como el estudio de los procesos grupales en los contextos laborales, la estructura grupal y atracción recíproca entre los miembros, la influencia de las normas grupales y los efectos que la pertenencia a un grupo tenían sobre los sentimientos de los trabajadores, los rasgos y tipos de liderazgo, el cual iba mucho más allá de la división científica del trabajo, y la forma en que los antecedentes y la personalidad del trabajador influyen en la conducta organizativa.³⁸

La aparición de esta escuela es de suma importancia en el desarrollo de la TO, al instalarse con ésta un eje de análisis que permearía a las posteriores orientaciones: la consideración de la organización como un sistema,³⁹ en la cual dicho enfoque de sistemas:

...se genera a partir de la necesidad de resolver problemas tácticos específicos y su traslado al ámbito industrial se realiza fácilmente, el qué tipo de problemas resolver se diluye ante la gran pregunta de nuestro tiempo: ¿cómo resolverlos? La resolución de problemas y la toma de decisiones se ven así encerradas en un mundo donde la racionalidad fin/medios pasa exclusivamente por la eficiencia de los segundos para convertirse en una racionalización que ha gobernado por muchos años el pensamiento organizacional (Montaño, 1991: 3).

³⁸ Sobre estos aspectos véase, principalmente, los trabajos de Roethlisberger y Dickson (1939) y Argyris (1957).

³⁹ Esta concepción, en junto con la del equilibrio, devienen de la influencia que tuviera el profesor y fisiólogo de la Universidad de Harvard, L.J. Henderson, quien tuvo como alumnos (y algunos de ellos colaboradores) a Arensberg, G. Homans, E. Mayo, T. Parsons y F. Roethlisberger. Las interpretaciones hechas por Henderson acerca del equilibrio de Pareto y de la visión de sistema, reflejada en su ya clásico esquema de análisis, se verán reflejadas en las obras posteriores de sus seguidores (Roethlisberger y Dickson, 1976).

2.2.1.4. Teoría de las estructuras contingentes

Siguiendo este desarrollo de las diferentes escuelas de la TO ubicamos en siguiente término a la escuela de las organizaciones como estructuras contingentes. Este movimiento, surgido en Gran Bretaña en los años cincuenta, se ocupó en buscar los elementos determinantes de la estructura de las organizaciones partiendo del supuesto de que existe una relación funcional determinista entre las condiciones que presenta el ambiente (variables independientes) y las técnicas administrativas apropiadas para alcanzar eficazmente los objetivos de la organización (variables dependientes) y las técnicas administrativas apropiadas para alcanzar eficazmente los objetivos de la organización (variables dependientes).⁴⁰

Quizá uno de los aportes más importantes de esta escuela fue el demostrar que no existe un modo único de estructurar las organizaciones, y, por tanto, negar la posibilidad de establecer una mejor forma de organización en virtud de que las organizaciones se ven sometidas a la necesidad de responder a las exigencias que les impone su ambiente, el cual se presenta como diverso y variado. Así, se desarrollaron investigaciones dirigidas a demostrar el impacto ambiental sobre la estructura y el funcionamiento organizacional ya que, según los teóricos de esta escuela, es en el ambiente donde pueden hallarse las explicaciones causales de las características organizacionales.

En esta escuela destacan los trabajos realizados por Tom Burns y G.M. Stalker (1961), Alfred Chandler (1963) y Joan Woodward (1965), sin embargo, uno de los grupos de investigadores más importantes dentro de esta escuela es el grupo de Aston (de la Unidad de Investigación en Administración Industrial en Aston, Inglaterra) quien planteó todo un marco de investigación para conocer cuáles eran los factores más relevantes que dan forma a las estructuras organizacionales.

De esta escuela es muy interesante considerar el aporte realizado en cuanto a la aplicación de un método de investigación que pretendía dotar al estudio de las

⁴⁰ “(...) la estructura de la organización está muy relacionada con el contexto en el cual ésta funciona, y gran parte de las variaciones de las estructuras organizativas pueden ser explicadas por factores contextuales”, D. Pugh et al., citado en Montaña (1991: 14).

organizaciones de la “cientificidad” de que hasta ese momento carecía, según los investigadores de este grupo. Ante la ausencia de estudios que dieran cuenta de la organización como objeto teórico, los investigadores del grupo de Aston se propusieron desarrollar un modelo completo que permitiera la construcción –sobre bases empíricamente validadas- de dimensiones que permitieran la comparación y comprensión de las estructuras de diferentes tipos de organizaciones, además de identificar sus problemas comunes.

En este sentido, el programa de investigación del grupo Aston buscó identificar la asociación de variables contextuales con el potencial más alto para predecir las características de la estructura organizacional. El asunto central estaba en cómo conceptualizar la estructura de la organización, en tanto categoría de análisis, que permitiera orientar la problemática hacia la organización como un objeto teórico clave (Clegg Dunkerlay, 1980). El enfoque metodológico del grupo de Aston parte de un método desarrollado en el campo de la psicología para definir la estructura de la personalidad, aplicado el análisis a la estructura de la organización; este método es el análisis factorial.⁴¹

⁴¹ El trabajo desarrollado por los psicólogos para definir una estructura de la personalidad, consistió en la reducción de los aproximadamente 18,000 adjetivos que comúnmente se usaban en el idioma inglés para describir cómo la gente actúa, piensa, percibe, siente y se comporta. A través de una cuidadosa revisión y el ejercicio de “juicios” de sentido común la lista se redujo a cerca de 170 palabras, que seguían siendo demasiadas para un uso de carácter científico. Para reducir esta lista se echó mano de una técnica estadística conocida como “análisis factorial”.

El análisis factorial permitió identificar las relaciones estrechas entre un rasgo y otro. Así, de 171 rasgos se obtuvieron 35 grupos amplios, combinando bajo un rasgo todos aquellos que parecían estar altamente correlacionados con éste. Con el empleo de un pequeño grupo de “jueces experimentados” para medir, en un grupo de hombres adultos a quienes conocían razonablemente bien, cada uno de los 35 grupos de rasgos se pudo determinar las medidas de asociación –especialmente el coeficiente de correlación producto-momento de Pearson- que forman las bases para un análisis factorial. Usando semejantes medidas, las intercorrelaciones obtenidas pueden ser manipuladas mediante sofisticadas técnicas matemáticas para producir factores comunes. Como resultado del análisis factorial, los 35 rasgos fueron agrupados alrededor de 12 factores “comunes”. Esto significa que estos 12 factores probaron ser al menos tan buenos como los 35 en describir la personalidad. Los 12 factores fueron producidos a través del análisis intercorrelacional (Clegg y Dunkerlay, 1980).

La gran fortaleza de los estudios de Aston al emplear el análisis factorial fue, sin duda, el que proveyeron una técnica simple de medición, donde la organización se considera como un objeto, en el cual la acción instrumental a través de ésta posee la posibilidad de control y manipulación. Sin embargo, la gran crítica que se ha realizado a este enfoque es el excesivo empirismo con el cual desarrollaron su investigación llegando hasta el extremo fetichizar el análisis a costa de objetivar excesivamente el fenómeno de la organización.

Este grupo encontró mediante el uso de un instrumental estadístico muy sofisticado tres factores principales: a) el nivel de estructuración de las actividades, b) el grado de centralización de la toma de decisiones y c) el tipo de control ejercido de línea o impersonal. A partir de la combinación de estos factores en un esquema tridimensional, llegaron a establecer una tipología de las distintas formas burocráticas, doce posibilidades tipos en total, con lo cual mostraron que la estructuración de las organizaciones es de suyo un fenómeno multidimensional (Pugh, Hickson y Hinings, 1969; Pugh, Hickson, Hinings y Turner, 1968).

2.2.1.5. Escuela del comportamiento

La siguiente escuela que se puede distinguir es la escuela del comportamiento, surgida a principios de los años cincuenta, preocupada por la elaboración y desarrollo de modelos para la toma de decisiones. La intención de esta orientación era centrar nuevamente el análisis de las organizaciones en el individuo, con todas sus necesidades e intereses, devolviéndole un lugar que le había sido negado tanto en la teoría burocrática. Es por ello que retoma el énfasis puesto en las personas, propuesto por la teoría de las relaciones humanas, sólo que referido dentro de un contexto organizacional donde se determina la percepción de las situaciones vividas y donde las decisiones son tomadas en función de esta percepción. Esta relación es la que explica el comportamiento humano dentro de las organizaciones en tanto que éste implica tanto decisiones como acciones, sólo que en las orientaciones anteriores el interés estaba puesto en la explicación del desarrollo de las acciones, por lo que a la escuela del comportamiento le preocuparán los mecanismos de decisión que originan las acciones. Por tanto, los procesos de percepción de las situaciones y de raciocinio son los elementos clave que permiten entender y explicar el comportamiento humano. Con esta orientación, el análisis organizacional pasa de una comprensión de “hombre social” (teoría clásica) y de “hombre social” (teoría de las relaciones humanas) a la del “hombre administrativo”, el cual busca la manera satisfactoria y no la mejor manera de hacer un trabajo.⁴²

⁴² Este planteamiento se encuentra principalmente en la obra de H. Simon (1947).

2.2.1.6. Nuevas relaciones humanas

En los años sesenta se ubica el enfoque de las nuevas relaciones humanas, caracterizado principalmente por la búsqueda de estructuras organizacionales cada vez más flexibles y adaptables a los nuevos esquemas de producción, reflejados principalmente en las nuevas formas de competencia donde la calidad adquirió un papel estratégico, el agotamiento de los esquemas de producción en masa y de estructuración organizacional, donde las fronteras entre estructura formal e informal son cada vez más difusas y traslapadas. Así mismo, dentro de este enfoque “distinguimos investigaciones que asumiendo la teoría de la motivación de Maslow como eje teórico fundamental, pretende explicar y resolver los efectos negativos en el trabajo como consecuencia de la automatización” (Ibarra, 1991: 46).

Los autores que más destacan en esta orientación son Ch. Argyrus, A. Maslow, F. Herzberg y A. Tannenbaum. La pretensión de estos autores era desarrollar esquemas que permitieran evitar las secuelas negativas del trabajo en las organizaciones partiendo de considerar las necesidades humanas. Uno de sus planteamientos centrales es el del desarrollo de estructuras participativas que permitan la autorrealización de los trabajadores y su libertad respecto a la rigidez burocrática. Asimismo, la motivación se considera como el factor que determina la productividad ya que sólo un empleado motivado y con posibilidad de colaborar es un empleado dispuesto a cooperar. Para lograr estos esquemas en las organizaciones se desarrollaron diversas herramientas susceptibles de utilizarse en estructuras participativas tales como el enriquecimiento de tareas, los grupos de resolución de problemas, los grupos autónomos y la ampliación de tareas.

2.2.1.7. Análisis del poder y del discurso organizacional

El estudio y análisis de las organizaciones se han enfrentado cada vez más con una categoría que siempre ha estado presente desde los fundamentos teóricos de la organización pero que no había sido suficientemente considerada: la categoría poder. Dada la importancia que el poder ha retomado como fuente de explicación de los asuntos de la organización, los teóricos de la organización han vuelto sus ojos hacia ella. Sin

embargo, a pesar de tal importancia creciente aún no se cuenta con una definición clara y consistente, lo cual hace que esta categoría pareciera ser el concepto menos entendido en el análisis de las organizaciones. Han existido amplios avances para identificar las fuentes de poder dentro de la organización, las cuales son muchas variadas a saber: la autoridad formal, las leyes y reglamentos, el control de la tecnología, las alianzas interpersonales, el simbolismo y la manipulación de las ideas o el mismo poder del que ya se disponía (Morgan, 1990: 146).

Tradicionalmente el poder ha sido visto como la capacidad de influir en otros para que hagan lo que uno desea que hagan incluso, si es necesario, en contra de su voluntad (Weber, 1974), por lo que para el análisis organizacional el marco de poder se basó en la sociología de la dominación weberiana y en los modelos de burocratización que derivaron de ella enfatizándose el carácter relacional del poder como una capacidad para tratar con la incertidumbre, el control del conocimiento y la información, la capacidad o recurso distribuidos diferencialmente, capaces de producir y reproducir relaciones de autonomía y dependencia estructuradas jerárquicamente al ser desplegados con el grado apropiado de estrategia y destreza táctica por parte de los actores sociales (Clegg, 1989).

Este argumento trató de generalizarse a todas las organizaciones bajo el supuesto de que la fuente de poder en las organizaciones estaba dada por el grado de conocimiento técnico dando pie a la separación, propuesta por algunos autores, entre poder “formal” y poder “real” o la distinción entre organización “formal” e “informal” (Thompson, 1956; Bennis Berkowitz, Affinito y Malone, 1958).

Un autor que ha ejercido una gran influencia con sus estudios acerca del poder en el campo de estudio de las organizaciones, ha sido M. Crozier (1963). De los estudios realizados por este autor destaca el que llevó a cabo en Francia en una compañía tabacalera de propiedad estatal enfocándose sobre todo en el papel desempeñado por los trabajadores de mantenimiento y desentrañando la fuente del alto grado de poder que

estos trabajadores tenían sobre otros, como los de producción, que se suponía en términos formales que eran el corazón del flujo de trabajo e incluso sobre la gerencia.⁴³

La fuente de poder de los trabajadores de mantenimiento, según nos muestra Crozier, era la capacidad de control de un espacio de incertidumbre, la frecuencia, de las averías de la maquinaria indispensable para los trabajadores de producción, misma que escapaba al nivel de formalización y prescripción burocrática. De acuerdo con el autor, la habilidad para controlar algún espacio de incertidumbre representaba una fuente potencial de poder. Esto significa que la organización es una estructura de poder que supone la participación activa de actores en relaciones de intercambio de acuerdo con el grado de incertidumbre que son capaces de controlar. El poder es una relación de intercambio y negociación entre los actores y, en tanto que relación, el poder no es una capacidad o un atributo de los actores sino el resultado de la interacción de los mismos (Ibarra y Montaña, 1987).

Recientemente las investigaciones sobre el poder en las organizaciones han transitado principalmente por dos vías. Por un lado están los exponentes de la corriente neweuberiana, orientación tendiente a priorizar tanto las formas institucionales como los mecanismos mediante los cuales el poder es alcanzado, rutinizado y disputado. El énfasis está puesto en las grandes restricciones y las determinantes del comportamiento,

⁴³ Según nos propone Crozier, aparentemente el papel desempeñado por los trabajadores de mantenimiento en términos formales era marginal en virtud de que se consideraba que el trabajo de los obreros de producción era el realmente importante. Por lo tanto, el trabajo de los obreros de mantenimiento estaba asegurado solamente si los de producción sufrían alguna avería en sus máquinas de trabajo. En esta empresa el grado de burocratización era muy alto, todo estaba totalmente formalizado y prescrito, a excepción de un detalle: la propensión de las máquinas a descomponerse. Este hecho era de una importancia vital para los trabajadores de producción dado el sistema de pago bajo el cual se regían, es decir, aquí se había diseñado un sistema de pago de acuerdo con el número de piezas producidas. Para mantener su nivel de salario los trabajadores de producción requerían del funcionamiento constante de su maquinaria, por lo que el grado de dependencia de los trabajadores de mantenimiento era extremo. Sin su experiencia, las averías en las máquinas no podrían ser arregladas a tiempo, impactando directamente el nivel de sueldo de los trabajadores de producción. Consecuentemente los trabajadores de mantenimiento tenían un alto grado de poder sobre los otros trabajadores en la organización porque ellos controlaban la fuente de incertidumbre. La gerencia y los trabajadores de producción, conscientes de ello, intentaron revertir la situación a través del mantenimiento preventivo pero misteriosamente los manuales fueron desapareciendo y se registraron actos de sabotaje. El precio para volver a restaurar la normalidad fue un grado de autonomía y poder relativo disfrutado y defendido por los trabajadores de mantenimiento. Los detalles de este caso se encuentran contenidos en Crozier (1974).

principalmente en las formas de poder derivadas de las estructuras de clase y propiedad pero también en el impacto de los mercados y agrupaciones, y últimamente, en las estructuras normativas de género. De los exponentes de esta corriente, uno de los más destacados (aunque es cierto que no todo su trabajo puede ser catalogado así) es Stewart Clegg (1975, 1979, 1989).

Otra perspectiva de análisis del poder obtiene su inspiración tanto de los intereses de Maquiavelo en las micropolíticas del poder organizacional como en su expresión contemporánea en los trabajos de Foucault. Este enfoque se ha concentrado más en los procesos micropolíticos mediante los cuales el poder es alcanzado y movilizado en oposición o en paralelo a los regímenes establecidos y las estructuras de dominación mediante las cuales se gobierna.

Este enfoque ha adquirido mucha fuerza a partir del trabajo de M. Foucault sobre las coaliciones y alianzas que movilizan regímenes disciplinarios particulares y que proveen una perspectiva bottom-up más que una top-down en las prácticas organizacionales específicas mediante las cuales el poder “sobre otros” puede ser temporalmente fijo (Reed, 1996).

2.2.1.8. Ecología de las poblaciones

Finalmente, siguiendo los enfoques que consideran que la organización actúa como un sistema abierto, inmersa junto con muchas más en un ambiente que actúa y obliga a las organizaciones a responderle de alguna manera, encontramos el modelo de la ecología de la población.⁴⁴ El desarrollo de este enfoque busca centrar la problemática del cambio que enfrentan las organizaciones en los procesos de selección que actúan sobre ellas y, a diferencia de otros enfoques que se ocupan de esta misma cuestión, se centran los procesos de aprendizaje y adaptación. Esta orientación considera para su desarrollo la

⁴⁴ El primer estudio que considera la existencia de una ecología actuando entre las organizaciones fue desarrollado por Michael T. Hannan y John Freeman, en el artículo “The Population Ecology of Organizations”, aparecido en la American Journal of Sociology en marzo de 1977. Estos autores propusieron una perspectiva de las organizaciones como organismos que existen en ambientes competitivos, dando respuesta a ambientes, específicos; esto explica el hecho de que cuando existen múltiples organizaciones, su nacimiento, desarrollo y características son similares en virtud de que las organizaciones generan vínculos en espacios que les permitan sobrevivir, conocidos como poblaciones.

existencia de un proceso ecológico donde el ambiente selecciona algunas organizaciones para la extinción, lo cual permitirá a otras sobrevivir (el ambiente, a la manera del mercado en teoría microeconómica, es el mecanismo eficientador de las acciones de los elementos que en ellos participan).

Dicho proceso ecológico, visto en tres etapas (variación, selección y retención), es el centro del planteamiento, de donde las restricciones internas y externas que enfrentan las organizaciones para adaptarse a un contexto dado actúan como determinante sobre las formas y características que cada organización (o más bien dicho, las poblaciones de organizaciones) despliega en el tiempo, lo cual da cuenta de la diversidad y evolución de las formas organizacionales adquiridas.

En este planteamiento subyace una perspectiva evolucionista de los procesos de cambio adaptivo que depende del comportamiento desarrollado en cada una de las etapas. En este sentido, la primera etapa es la de variación, entendida como el proceso en el cual las formas organizacionales reflejan los procesos de cambio e innovación organizacional; estos cambios o variaciones pueden ser entre organizaciones o variaciones hacia dentro de las propias organizaciones. La diferencia de la concepción del cambio dentro de esta escuela con las de corte tradicional, es la indiferencia con que el ambiente retoma estos cambios, puesto que los mecanismos ecológicos de selección actuarán independientes de las capacidades de planeación y conducción del cambio instrumentadas al interior de las organizaciones, basta solamente con que los cambios se den para que el medio ambiente pueda seleccionar diferencialmente a las organizaciones. Por lo tanto, para que pueda operar la selección debe haber variación entre las formas, independientemente de si se han planteado o no.

La segunda etapa del proceso ecológico se refiere a la selección, donde se eliminan algunas variaciones al resultar no deseables al ambiente, y donde también se refuerzan aquellas que resultaron positivamente seleccionadas. La tercera es la de retención, la cual hace que se conserven o se reproduzcan las variaciones que hayan sido positivamente seleccionadas. Éstas permanecerán hasta el momento en que se vean sujetas a un nuevo proceso de variación.

Este proceso ecológico de selección hace que las organizaciones se diferencien en tipos, creen constantemente variaciones y procesos de selección y retención. Estos procesos se verán reflejados en la búsqueda de configuraciones que mejor se adapten al nicho al cual desean adaptarse. La búsqueda de la configuración acorde al nicho al cual desean adaptarse. La búsqueda de la configuración acorde al nicho se conoce como insomorfismo, el cual se considera como el principio fundamental de sobrevivencia de las poblaciones de organizaciones.

Un resumen de las distintas escuelas hasta aquí vistas se puede apreciar en el cuadro 12. Hasta aquí podemos decir que mediante estas aproximaciones hay una idea (aunque insistimos, imperfecta e incompleta) del cuerpo que podría considerarse como principal o representativo, para ser más exactos, de la TO, el cual, dado el estado actual de desarrollo que observa esta disciplina debe de ser complementado con los estudios que actualmente se están llevando a cabo sobre cuestiones fundamentales de la organización, y que dan cuenta de la complejidad que le es inherente, como son: el análisis mismo del poder, el conflicto, la comunicación, la cultura, el discurso, el lenguaje y el simbolismo. Los últimos análisis desarrollados marcan ya la tendencia a abordar de manera crítica el fenómeno de la organización, lo cual ha posibilitado que se descubran nuevas realidades y nuevas tradiciones en lo referente al estudio de las organizaciones (Alvesson, 1993; Cooper y Burrell, 1998; Hassard y Parker, 1993; Arellano, 1992), o como en el caso de los estudios desarrollados por investigadores de tradición francófona que invitan al estudio de las organizaciones a partir de una tradición diferente a la de corte anglosajón, misma que ha imperado durante muchos años en el análisis organizacional (Chanlat, 1994).

Así una vez presentadas estas escuelas de la TO, la conclusión obligada es el reconocimiento de la vastedad y complejidad con la que se presenta este continente teórico, integrado por una enorme cantidad de aproximaciones y enfoques, los cuales, incluso, presentan contradicciones entre sí. Pese a todo creemos que es posible ubicar a cada uno de ellos en un espacio determinado estableciendo alguna categoría o eje que fundamente su existencia y articulación en el espectro de la TO. De los esfuerzos realizados por integrar en un mapa a dicha diversidad de enfoques, presentaremos tres de

los más importantes con la finalidad de que sirvan como hilo conductor al adentrarnos en la vastedad del campo que representa la TO.

Cuadro 12. ELEMENTOS Y ESCUELAS MÁS REPRESENTATIVOS DE LA TEORÍA DE LA ORGANIZACIÓN

Elemento relevante	Escuela	Autores más representativos	Aporte principal	Perspectiva de la Organización
1. Principios para la conformación de las estructuras formales en las organizaciones.	-Administración científica y teoría clásica de la administración.	F.W. Taylor, H. Fayol, F.B. Gilbreth, L.F. Gulick y L. Urwick	-Organización racional del trabajo. -Estudio y solución de los problemas derivados de la organización de la producción. -Eficiencia operacional mediante el estudio de los tiempos y movimientos.	-La organización racional y formal es la única capaz de garantizar la máxima prosperidad tanto del patrón como del empleado.
2. Planteamiento teórico para la conformación de las estructuras formales en las organizaciones.	-Teorías de la burocracia y de las disfuncionalidades burocráticas.	M. Weber, Robert K. Merton, P. Selznick, Gouldner, Peter M. Blau, R. Scott, R. Bendix, R. Michels y M. Crozier.	- Utilización de los principios del “análisis funcional” al estudio de las organizaciones. -Planteamiento de una estructura de control en las organizaciones modernas, basada en el establecimiento de la autoridad legal racional como fundamento de orden en dichas organizaciones. - Modelo organizacional regido por leyes impersonales -Análisis de las desviaciones funcionales.	-La organización se basa en supuestos racionales y se estructura de manera tal que se pueda cumplir una función previamente establecida para cada componente suyo, los cuales contaban con una función plenamente determinada que cumplir. -Organización formal.
Elemento relevante	Escuela	Autores más representativos	Aporte principal	Perspectiva de la Organización
3. Estudio de la conformación de las estructuras informales en las organizaciones.	-Escuela de las relaciones humanas.	E. Mayo, M.P. Follet, F. Roethlisberger y W.J. Dickson.	-Administración de grupos informales. -“Humanización!” de la administración. -Estudio de procesos grupales en contextos laborales.	-Primera consideración de la organización como un sistema social, constituido por una serie de roles. -Organización

			-Influencia de las normas grupales. -Rasgos y tipos de liderazgo.	informal
4. Análisis y prescripción de los principios conductores de la interacción de las organizaciones con sus contextos.	-Teoría de las estructuras contingentes.	J. Woodward, P.R. Lawrence y J.W. Lorsch, T. Burns, G.M. Stalker, J.D. Thompson y el Grupo Aston.	-Elementos determinantes de la estructura de las organizaciones. -Existencia de una relación funcional determinista entre las condiciones que presenta el ambiente (variables independientes) y las técnicas administrativas para alcanzar eficazmente los objetivos de la organización (variables dependientes). -No existe un único modo de estructurar las organizaciones, ni una mejor forma de organización.	Las organizaciones se ven sometidas a la necesidad de responder a las exigencias que les impone su ambiente, el cual se presenta como diverso y variado. -Sistemas abiertos y cerrados.
5. Análisis del proceso decisorio, tomando en cuenta los comportamientos racionales y no racionales que intervienen.	-Escuela del comportamiento.	H. A. Simon, Ch. Barnard, Ch. Argyris, R.M. Cyert y J.G. March.	-Enfatizó el análisis centrado en el individuo con todas sus necesidades e intereses. -Análisis de los mecanismos de decisión que originan las acciones dentro de un contexto organizacional.	-Sistema social cooperativo-racional en donde los procesos de percepción de las situaciones y de raciocinio son los elementos claves que permiten entender y explicar el comportamiento humano.
Elemento relevante	Escuela	Autores más representativos	Aporte principal	Perspectiva de la Organización
6. Consecuencias del trabajo en el comportamiento humano.	-Nuevas relaciones humanas.	Ch. Argyris, A. Maslow, F. Herzberg y A. Tannenbaum y R. Likert.	-Diseño de estructuras organizacionales flexibles y adaptables a los nuevos esquemas de	-Se considera que la motivación es el factor que determina la productividad, ya que sólo un

			<p>producción.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo de esquemas que permitieran evitar las secuelas negativas del trabajo en las organizaciones partiendo de la consideración de las necesidades humanas. -Desarrollo de estructuras participativas. 	<p>empleado motivado y con posibilidad de colaborar es un empleado dispuesto a cooperar.</p> <ul style="list-style-type: none"> -Las estructuras de las organizaciones deben ser flexibles y participativas, capaces de permitir el logro de la autorrealización de los trabajadores.
7. Niveles de complejidad de las organizaciones.	-Análisis del poder y el discurso organizacional.	S. Clegg y, D. Dunkerley, J. Pfeffer, G. Salanzick., P. J. DiMaggio y W. W.Powell, M. Crozier y E. Friedberg.	<ul style="list-style-type: none"> -Las fuentes de poder dentro de la organización se pueden ubicar en la autoridad formal, las leyes y reglamentos, el control de los procesos de decisión, el control del conocimiento y la información, la capacidad para tratar con la incertidumbre, el control de la tecnología, las alianzas interpersonales, el simbolismo y la manipulación de las ideas o el mismo poder del que ya se disponía. -Las formas institucionales actúan como mecanismos mediante los cuales el poder puede ser alcanzado, rutinizado y disputado. 	<ul style="list-style-type: none"> -En las organizaciones la fuente de poder está dada por el grado de conocimiento técnico. -La organización es una estructura de poder que supone la participación activa de actores en relaciones de intercambio de acuerdo con el grado de incertidumbre que son capaces de controlar. -Existen coaliciones y alianzas al interior de las organizaciones que movilizan regímenes disciplinarios particulares, y que proveen una perspectiva down en las prácticas organizacionales. -Las formas de poder derivadas de las estructuras de clase y propiedad, del impacto de los mercados y agrupaciones y de las
Elemento relevante	Escuela	Autores más representativos	Aporte principal	Perspectiva de la organización
			-Existen procesos	estructuras

			micropolíticos mediante los cuales el poder se puede alcanzar y movilizar ya en oposición o en paralelo a los regímenes establecidos y a las estructuras de dominación mediante las cuales se gobierna.	normativas de género, actúan como restricciones y determinantes del comportamiento en las organizaciones.
8. Procesos de variación, selección y evolución de las organizaciones.	Ecología de las poblaciones.	Michael T. Hannan y John Freeman.	-Considera un proceso ecológico, donde el ambiente selecciona algunas organizaciones para la extinción, lo cual permitirá a otras sobrevivir. -El proceso ecológico de selección hace que las organizaciones se diferencien en tipos, creen constantemente variaciones y procesos de selección y retención.	-La organización actúa como un sistema abierto, inmersa junto con muchas más en un ambiente. -Las organizaciones son organismos que existen en ambientes competitivos, donde existen múltiples organizaciones, cuyo nacimiento, desarrollo y características son similares, generando vínculos en espacios conocidos como poblaciones, que les permitan sobrevivir.

Fuente: Elaboración propia publicado en Ramírez (2000)

2.2.2. Niveles de análisis organizacional y supuestos de la naturaleza humana en la teoría de la organización.

2.2.2.1. La clasificación de Graham Astley y Andrew Van De Ven⁴⁵

Para estos autores las principales escuelas de pensamiento dentro de la TO se pueden ubicar en un esquema metateórico, clasificándolas dentro de cuatro enfoques básicos: estructural-sistémico, elección estratégica, selección natural y acción colectiva, los cuales representan perspectivas cualitativamente diferentes acerca de la estructura de

⁴⁵ Esta parte ha sido elaborada a partir de la propuesta presentada por W. Graham Astley y Andrew H. Van de Ven (1983).

la organización, el comportamiento, el cambio y los papeles de la gerencia. El considerarlas permitirá contar con un repertorio de alternativas para aproximarnos y comprender a la TO. El punto de partida para elaborar esta clasificación es la distinción de dos dimensiones analíticas:

2.2.3. El énfasis sobre los supuestos acerca de la naturaleza humana, reflejado en la dualidad determinismo *versus* voluntarismo. El nivel de análisis organizacional.

Respecto a la primera dimensión acerca de la naturaleza humana, referida particularmente a las relaciones entre los seres humanos y su ambiente, recientemente numerosos autores han hecho la distinción entre teorías de la organización que emplean la dualidad clásica entre determinismo social y libre albedrío. Esto es, la perspectiva de si los seres humanos y sus instituciones son determinados por fuerzas exógenas o si más bien son elegidas y creadas autónomamente por dichos seres humanos. Visto desde una perspectiva voluntarista tanto los individuos como las instituciones que crea son autónomos, proactivos, agentes autodirigidos; los individuos son vistos como la unidad básica de análisis y fuente de cambio en la vida organizacional (Astley y Van de Ven, 1983: 246-247). Desde esta perspectiva se le atribuye a los seres humanos un rol mucho más creativo, en la cual el libre albedrío ocupa un papel central y "...donde el hombre es reconocido como el creador de su ambiente, el controlador en oposición al controlado, el dominador más que la marioneta" (Burrell y Morgan, 1979: 2).

La orientación determinista, por el contrario, lejos de enfocarse en los individuos se concentra en las propiedades estructurales del contexto dentro del cual las acciones se desarrollan, y donde el comportamiento individual es visto como determinado por (y reaccionado a) las restricciones estructurales que provee la vida organizacional con una total estabilidad y control; por tanto, desde esta perspectiva se considera que tanto los seres humanos como sus experiencias obtenidas son producto del ambiente y en consecuencia están condicionados por causas externas. La existencia de dos perspectivas tan extremas acerca de las relaciones entre los seres humanos y su ambiente ha provocado un debate filosófico intenso entre los partidarios del determinismo, por un

lado, y los del voluntarismo, por el otro. Así, se ubican teorías sociales que se adhieren a cada uno de estos extremos, dándose, además, las de corte intermedio, las cuales se ubican en alguna parte del rango entre éstos.⁴⁶

Asimismo, el intercambio de perspectivas entre los enfoques voluntarista y determinista se ha entrelazado con una distinción adicional, la que surge de diferenciar los niveles micro y macro de análisis en todo fenómeno organizacional. Esta diferenciación define la segunda dimensión analítica propuesta por Astley y Van de Ven: el nivel de análisis organizacional. Esta consideración ha sido recientemente incorporada a la TO, en virtud de que tradicionalmente ha privado una concepción de la organización como una entidad individual y única. Sin embargo, las propuestas de teorías relativamente nuevas (v. gr. la escuela de la ecología poblacional) han planteado la necesidad de considerar un nivel de análisis que se encargue de estudiar poblaciones totales de organizaciones, bajo el supuesto principal de que las poblaciones exhiben propiedades distintivas y dinámicas propias, mismas que no son perceptibles en organizaciones en el ámbito individual.

A partir de estas dos dimensiones analíticas Astley y Van de Ven proponen en el cuadro 13 cuatro perspectivas, en donde se definen conceptos particulares para las variables estructura, cambio, comportamiento y papel de la gerencia, ubicando en éstas a las diferentes escuelas de la TO. De acuerdo con este esquema, en el cuadrante número uno dentro de la perspectiva sistémico-estructural (Q1), se encuentran los enfoques que han dominado el pensamiento organizacional: la teoría de sistemas, el estructural funcionalismo y la teoría de las estructuras contingentes, los cuales ejercieron su influencia en la teoría clásica de la administración, la teoría de la burocracia, de las relaciones humanas y en su momento precedieron el desarrollo de la teoría de las estructuras contingentes. Sin negar las diferencias existentes entre estas escuelas, de acuerdo con los autores, comparten una orientación determinista donde el

⁴⁶ Este debate gira en torno a dos dimensiones acerca de la naturaleza de las ciencias sociales: objetiva vs. subjetiva, las cuales, además de la discusión acerca de la naturaleza humana, han propiciado el debate también en otros niveles de análisis y supuestos que, aunque conceptualmente separados, no dejan de estar interrelacionados entre sí. Es importante considerar que además de las discusiones propias en el ámbito de la naturaleza humana, existen las propias al nivel de la naturaleza ontológica, epistemológica y metodológica de dichas dimensiones. Estas discusiones son abordadas en Burrell y Morgan (1979: 1-9).

comportamiento organizacional es determinado por una serie de mecanismos impersonales que actúan como restricciones externas sobre los actores.

Los elementos estructurales se asumen como instrumentalmente organizados para el cumplimiento de las metas organizacionales y, por lo tanto, “funcionales” (Astley y Van de Ven, 1973: 248).

Cuadro 13. CUATRO PERSPECTIVAS DE LA ORGANIZACIÓN Y LA ADMINISTRACIÓN

<p>Macronivel (Poblaciones y comunidades de organizaciones)</p>	<p>Perspectiva de la selección natural Escuelas: Ecología de las poblaciones, economía industrial, historia económica. Estructura: Competencia ambiental y capacidad de predefinir nichos. La estructura industrial es economía y técnicamente determinada. Cambio: Evolución natural de la variación ambiental, selección y retención. El contexto económico circunscribe a la dirección y se extiende al crecimiento organizacional. Comportamiento: Aleatorio, natural o económico, selección ambiental. Papel de la dirección: Inactivo.</p> <p style="text-align: right;">Q3</p>	<p>Perspectiva de la selección natural Escuelas: Ecología de las poblaciones, economía industrial, historia económica. Estructura: Competencia ambiental y capacidad de predefinir nichos. La estructura industrial es economía y técnicamente determinada. Cambio: Evolución natural de la variación ambiental, selección y retención. El contexto económico circunscribe a la dirección y se extiende al crecimiento organizacional. Comportamiento: Aleatorio, natural o económico, selección ambiental. Papel de la dirección: Inactivo.</p> <p style="text-align: right;">Q4</p>
<p>Micronivel (Organizaciones individuales)</p>	<p style="text-align: right;">Q1</p> <p>Perspectiva sistémico-estructural Escuelas: Teoría de sistemas, estructural funcionalismo, teoría de la contingencia. Estructura: papeles y posiciones jerárquicamente ordenadas para efficientar el logro de las funciones del sistema. Cambio: Divide e integra papeles para adaptar los subsistemas a los cambios en el ambiente, tecnología, tamaño y necesidad de recursos. Comportamiento: Determinado, obligado y adaptativo. Papel de la dirección: Reactivo.</p>	<p style="text-align: right;">Q2</p> <p>Perspectiva de la elección estratégica Escuelas: Teoría de la acción, teoría contemporánea de la decisión, gerencia estratégica. Estructura: La gente y sus relaciones organizadas y socializadas sirven a las elecciones y propósitos de la gente en el poder. Cambio: El ambiente y su estructura están representando y expresando los significados de la acción de la gente en el poder. Comportamiento: Construido, autónomo y representado. Papel de la dirección: Proactivo.</p>

Fuente: Astley y Van de Ven (1973: 247).

Por su parte en el cuadrante número dos, correspondiente a la perspectiva de la elección estratégica (Q2), se ubican teorías más cercanas a la orientación voluntarista a un nivel micro, para las cuales las organizaciones se construyen, mantienen y transforman de acuerdo con la definición de las situaciones que realizan los actores tomando especial importancia los significados subjetivos y las interpretaciones que éstos atribuyen a sus mundos. A esta perspectiva se puede asociar un buen número de enfoques tales como el intercambio, el interaccionismo simbólico, la fenomenología y la etnometodología. Las escuelas relevantes para los autores son la teoría de la acción, la de las decisiones y la administración estratégica pero, además, podríamos incluir en este cuadrante a las escuelas del comportamiento y las nuevas relaciones humanas así como las que se preocupan por el análisis del poder. Para las escuelas ubicadas en este cuadrante el ambiente no es considerado como una restricción intocable, ya que éste puede ser transformado y manipulado mediante su ejecución a partir de una negociación política, a los objetivos de la alta administración o viceversa. Por ejemplo, al conceder un alto grado de importancia a los individuos, sus interacción estratégica se opone a considerar las restricciones impuestas por los roles que les competen y a las interrelaciones funcionales impuestas dentro de un sistema. Por tanto, el ambiente y la estructura se consideran como de significados y acciones de individuos, especialmente de aquéllos en el poder (Astley y Van de Ven, 1973: 249).

La tercera perspectiva que el esquema de Astley y Van de Ven ofrece es la que corresponde a la selección natural (Q3), en la cual, si bien está presente una orientación determinista, considera que las relaciones de las organizaciones con su ambiente se da a un nivel macro mediante procesos de selección natural, superando la perspectiva micro de considerar a las organizaciones aisladamente y enfocándose en las características estructurales y demográficas de poblaciones totales de organizaciones. En esta perspectiva se consideran a las escuelas de ecología de las poblaciones, la economía industrial y la historia económica. Bajo esta perspectiva la evolución de la sociedad

corporativa y de la infraestructura económica se considera determinada por las fuerzas del ambiente.

Finalmente, en la cuarta perspectiva, de la acción colectiva (Q4), se concibe que la sociedad corporativa es sujeto de una determinada evolución ambiental, la cual es guiada y construida por los propósitos y la elección colectiva. Este planteamiento ha sido desarrollado por los ecologistas sociales, los ecologistas humanos y los teóricos de la planeación social. Ellos afirman que las condiciones sociales contemporáneas son o pueden ser reguladas por la acción resuelta a un nivel colectivo. Estos autores enfatizan el hecho de la sobrevivencia colectiva, que es alcanzada por la colaboración entre organizaciones mediante la construcción de un ambiente social regulado y controlado que mediatice los efectos del ambiente natural. La idea principal que subyace en este enfoque de supervivencia colectiva es la existencia de redes interorganizacionales, las cuales se consideran como sistemas de relaciones de intercambio negociadas entre miembros de diferentes organizaciones que conjuntamente dan forma a un ambiente (Astley y Van de Ven, 1973: 250-251).

Con esta cuarta perspectiva queda completo el cuadro clasificatorio propuesto por Astley y Van de Ven. A partir de éste es posible ubicar a las diferentes escuelas de la TO en una dimensión específica, que implique un concepto particular de estructura organizacional, comportamiento, cambio y roles de la gerencia. Pero, además, a partir de la yuxtaposición sistemática entre ellas, Astley y Van de Ven definen seis perspectivas de debate acerca de la naturaleza y construcción de las organizaciones, mismas que actualmente permean la literatura en TO. Esta confrontación entre perspectivas particulares es lo que permite profundizar en un entendimiento más comprehensivo de la vida organizacional, en virtud de que cada escuela de pensamiento ofrece únicamente una consideración parcial de la realidad organizacional si es tomada por separado.

2.2.3. Las perspectivas sobre la acción y los niveles de análisis en la teoría de la organización. La clasificación de Jeffrey Pfeffer

La propuesta de clasificación de J. Pfeffer pretende, ante la amplitud y heterogeneidad del campo de estudio de las organizaciones, presentar una visión de conjunto que registre las principales corrientes que integran la TO así como dotar de un aparato conceptual que dé sentido a los elementos y componentes de las diversas corrientes que la integran. Para elaborar su clasificación, Pfeffer tomó como ejes conductores para el ordenamiento de las diferentes escuelas dos dimensiones heurísticamente útiles para caracterizar las diversas teorías de la organización: la perspectiva de la acción y el nivel de análisis.⁴⁷

La primera de estas dimensiones, la perspectiva de la acción, ha sido tratada y considerada de muy diferente manera por las diferentes escuelas de la TO. Mientras que unas la consideran como racional o al menos limitadamente racional, deliberada y dirigida hacia el logro de metas, otras la han concebido como restringida externamente o determinada por el medio; dentro de una tercera perspectiva estarían las que la consideran como aquella que surge de y en los procesos sociales. Las dos primeras perspectivas se ubican dentro de las dos suposiciones acerca de la naturaleza humana propuestas por Astley y Van de Ven, la voluntarista y la determinista, donde la primera suposición determina una perspectiva de acción prospectiva, intencionadamente racional y creada. Esta perspectiva considera que el individuo es totalmente racional y capaz de dirigir sus acciones mediante la ordenación de sus objetivos, de predecir las consecuencias de su acción y de elegir siempre la mejor manera de alcanzarlos y la mejor alternativa.

Por su parte la segunda, la determinista, se asocia con una perspectiva de la acción, llamada por el autor, “como externamente constreñida y controlada por el ambiente externo”. Desde esta perspectiva determinista, la acción es resultado de las restricciones y demandas impuestas por fuerzas externas sobre las cuales los actores pueden ejercer escaso control. La fuente para el análisis y explicación de la acción se

⁴⁷ Para el desarrollo de este apartado se ha tomado la obra de Jeffrey Pfeffer (1992) sobre todo lo referente al capítulo 1, “La diversidad de las perspectivas”.

encuentra en las variables y elementos descriptivos del medio ambiente en que se encuentran insertas las organizaciones y no en los elementos descriptivos específicos de ellas como las metas, los valores o las necesidades.

Contempladas estas dos primeras perspectivas de la acción, es justo considerar que “esta distinción, aunque importante, pasa por alto una tercera faceta de la conducta humana. Ambas visiones de la conducta, la de la restricción situacional y la de la elección individual, son esencialmente formas de estímulo-respuesta para entender la conducta (...) en términos de las condiciones previas del estímulo que da lugar a la conducta” (Pfeffer, 1992: 17).

Por lo tanto, la tercera perspectiva de la acción, que se considera como dependiente de un proceso emergente, rechaza el paradigma estímulo-respuesta presente en las dos anteriores resaltando la importancia de los procesos en desarrollo para entender la acción; procesos que se dan mediante la convergencia en las organizaciones de al menos tres elementos; las personas, los problemas y las soluciones y que, dependiendo de las restricciones que enfrenten, es que se podrán obtener resultados exitosos por parte de las organizaciones. Por tanto, dentro de esta perspectiva de la acción se considera que la “racionalidad no puede orientar la acción (...) porque se considera que la racionalidad, las metas y las preferencias surgen de la acción en vez de orientarla” (Pfeffer, 1992: 21).

Al ignorar el elemento racional como fundamento para la acción humana, sobre todo en los procesos de decisión-acción, en virtud de la diversidad de las partes involucradas, se dificulta la predicción de las acciones resultantes; el conocimiento de las restricciones y fuerzas externas se muestra claramente insuficiente para predecir dicha acción. Además, la internalización de las restricciones y fuerzas externas en las organizaciones siempre será causa de ambigüedades e incertidumbre, puesto que la información obtenida del ambiente será interpretada dentro de la organización a través del lenguaje y los sistemas de símbolos y significados compartidos por los diferentes actores de las organizaciones.

Estas tres perspectivas sobre la naturaleza de la acción han implicado el desarrollo de visiones muy distintas sobre la naturaleza fundamental de las organizaciones. Estas diferencias son observadas tanto a nivel de la práctica como en la metodología de investigación. Por ejemplo, en el ámbito de la actividad administrativa no es lo mismo considerar una perspectiva racional dirigida al cumplimiento de metas en la cual se supone que la actividad desempeñada por el administrador es fundamental para resolver todo lo que haya que hacer a fin de asegurar el cumplimiento de las metas establecidas, a una perspectiva como la del control externo que considera que las acciones organizaciones y sus resultados poco tienen que ver con las acciones emprendidas por el administrador (y mucho con las presiones ejercidas desde el ambiente) y que por lo tanto su papel sea el de registrar las restricciones y demandas ambientales.

Considerando la tercera perspectiva de la acción, regida por sistemas de significado y dependiente del desarrollo de perspectivas compartidas y de un orden negociado, el papel del administrador, partiendo de las restricciones externas, será crear ilusiones de competencia a fin de asegurar el apoyo interno y externo que le permitan a la organización sobrevivir.

La segunda dimensión propuesta por J. Pfeffer para caracterizar a las teorías de la organización, es el nivel de análisis en el que se da a la actividad. Para ello “se hace la distinción entre las teorías que tratan a la organización como una unidad, como una colectividad indiferenciada, y las que manejan unidades sociales más pequeñas dentro de las organizaciones” (Pfeffer, 1992: 24). A partir de esta distinción se determinan dos niveles de análisis: el micronivel, conformado por los individuos y subestructuras dentro de las organizaciones, y el macronivel, que se refiere a las organizaciones como unidades, a las poblaciones y a las redes de organizaciones. Esta diferenciación no ha sido considerada por mucho tiempo en la TO pero sin duda es de vital importancia para el estudio e investigación organizacional ya que, no obstante que se esté tratando el mismo fenómeno, la elección del nivel de análisis pone de relieve y afecta los tipos de variables consideradas para un análisis de las organizaciones en todas sus dimensiones.

Considerar esta diferencia de niveles de análisis nos enseña que la manera de aproximarse a la interacción del individuo con la organización, es un fenómeno que se puede abordar desde diferentes posiciones. De acuerdo con Pfeffer existen dos explicaciones extremas acerca del nivel del análisis en las organizaciones, síntomas de posturas epistemológicas extremas que pretenden explicar la naturaleza de la interacción humana y de la estructura social. Por un lado la postura individualista considera que las organizaciones y los procesos organizacionales no podrán entenderse si no es mediante el entendimiento del elemento fundamental que las compone, los individuos, dado que las nociones de organización y estructura resultan demasiado estáticas y abstractas (Weick, citado por Pfeffer, 1992: 30). Al igual que los macrofenómenos son entendidos a través de los microeventos que los conforman, las organizaciones y los procesos organizacionales son entendidos a través de las interacciones que se dan entre las personas en la medida en que siendo individuales llegan a ser interestructuradas, organizadas e interdependientes.

Por otro lado la postura estructuralista propone que el entendimiento de las organizaciones parte de conceptos estructurales como el rol, la formalización, la centralización y la estructura organizacional sin que sea necesario recurrir a los microprocesos que tienen lugar dentro de ellas, dado que las construcciones macroestructurales son algo más que la suma de las individuales que las integran.

Bajo estas dos dimensiones. J. Pfeffer clasifica a las principales corrientes de la TO como lo muestra el cuadro 14.

Cuadro 14. CATEGORIZACIÓN DE LAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS EN LA TEORÍA DE LAS ORGANIZACIONES

Las perspectivas de la acción

Nivel de análisis	Deliberada, intencional, dirigida hacia el logro de metas, racional	Restringida y controlada externamente	Emergente, casi casual, dependiente de un proceso y una construcción social
Individuos, coaliciones o subunidades	Teoría de las expectativas Fijación de metas	Condicionamiento operante Teoría del aprendizaje	Etnometodología Teorías cognoscitivas de las organizaciones

	Teoría de las necesidades y diseño de los puestos de trabajo Teorías políticas	social Socialización Teoría de los papeles Efectos y grupos del contexto social Racionalidad retrospectiva Procesamiento de la información social	Lenguaje de las organizaciones Procesos basados en el afecto
Organización total	Teoría de la contingencia estructural Fracasos del mercado/costos de las transacciones Perspectivas marxistas de clase	Ecología poblacional Dependencia de los recursos	Las organizaciones como paradigmas Teorías del proceso decisorio y administrativas Teorías de la institucionalización

Fuente: Jeffrey Pfeffer, 1992: 25.

De acuerdo con este esquema, a partir de la combinación de las dos dimensiones propuestas Pfeffer clasifica en seis parcelas las teorías de la organización de acuerdo con la perspectiva de acción adoptada y al nivel de análisis utilizado. Así, dentro de las teorías de la organización que toman la perspectiva racional como acción consciente y premeditada, razonable y autónoma, construida para alcanzar alguna meta o valor a nivel de individuos o subunidades, se encuentran la teoría de las expectativas, la teoría de liderazgo por objetivos, la teoría sobre fijación de metas, la teoría de las necesidades y diseño de los puestos de trabajo. A éstas se le ha denominado como teorías de la organización que toman la perspectiva racional como acción consciente y premeditada, razonable y autónoma, construida para alcanzar alguna meta o valor a nivel de individuos o subunidades, se encuentran la teoría de las expectativas, la teoría de liderazgo por objetivos, la teoría sobre fijación de metas, la teoría de las necesidades y diseño de los puestos de trabajo. A éstas se les ha denominado como teorías de la acción racional de micronivel.

Bajo esta misma consideración de la racionalidad pero a un nivel de análisis organizacional total, se encuentran las teorías de la acción racional en las organizaciones, dentro de ellas están la teoría de la contingencia estructural, el enfoque sobre los fracasos del mercado o el costo de las transacciones, incluyéndose a este nivel las perspectivas

marxistas que suponen una conducta intencional y premeditada en la clase capitalista. Las teorías del control externo de la conducta individual son las que consideran que la acción organizacional se determina en las causas y fuerzas que provienen del exterior a nivel de análisis individual y de subunidades a las cuales se les denomina como teorías del control externo, donde se ubican las teorías del condicionamiento operante, del aprendizaje social, de la socialización, de los papeles, de efectos y grupos del contexto social, la de la racionalidad retrospectiva y la del procesamiento de la información social.

De esta perspectiva de la acción pero en el ámbito organizacional total, centrando su atención sobre los factores del ambiente, se ubican las teorías del control externo de la conducta organizacional: la ecología poblacional y la dependencia de recursos. Por último, están las perspectivas construccionistas sociales de la conducta social, conformadas por las teorías enfocadas en el proceso, en cómo la acción y la interacción se desenvuelven en las organizaciones a través del tiempo y cómo construyen el significado y las interpretaciones en torno a dichos eventos, representadas por la perspectiva etnometodológica, las teorías cognoscitivas de las organizaciones, las teorías del lenguaje en las organizaciones y la del proceso y a la importancia de los procesos de creación de la realidad social, pero orientadas a un nivel de análisis que enfatiza los efectos de la estructura y del contexto, se encuentran las teorías de las organizaciones como paradigmas y procesos. Ésta es la propuesta de clasificación de las teorías que integran el campo de estudios de la organización propuesta por Pfeffer, con la cual pretende ilustrar los diferentes enfoques con los cuales se puede abordar el fenómeno de lo organizacional así como la manera en que éstos se relacionan.

2.2.4. El arte de comprender a las organizaciones. El uso de la metáfora en la propuesta de Gareth Morgan

El uso de las metáforas como recurso de conocimiento y comprensión acerca del fenómeno organizacional, ha sido una adquisición reciente en la TO. El uso que se le ha dado dentro de este campo de estudios ha sido el de una herramienta metodológica capaz de dar cuenta de un fenómeno complejo dada su capacidad de transmitir una

configuración total.⁴⁸ De ahí entonces su potencial e importancia para ser usada en la comprensión de las organizaciones. En términos generales se entiende por metáfora la figura retórica por la cual se transporta el sentido de una palabra a otra. Gareth Morgan, uno de los más fuertes impulsores de su uso en los estudios de la organización, expresa la utilidad de la metáfora en los siguientes términos: “Empleamos la metáfora siempre que intentamos comprender un elemento en experiencia de otro. Así, los procesos de metáforas pasas a través de aserciones –implícitas o explícitas- de =A es (o es como) B=” (Morgan, 1990: 2-3).

La metáfora se usa para describir ideas, conceptos y otros fenómenos que no pueden ser enteramente descritos en su propia objetividad física, pero esta descripción va en un solo sentido, produce un discernimiento unilateral (en términos de Morgan). Pero las metáforas no sólo muestran cómo pensamos en forma general, también guían nuestros intentos de comprender aspectos particulares del mismo. “Una metáfora no es solamente una imagen porque no hace referencia a una operación denotativa, ésta es connotativa debido a su contenido simbólico” (Montaño, 1995: 6). En la descripción anticipamos ya una solución. Para Morgan las metáforas son una forma de experiencia a través de las cuales los seres humanos abordan, el uso de la metáfora tiene un enorme potencial en virtud de que, además de influir los modos en que se piensa, es capaz de impedir que se alcancen conceptualizaciones más amplias más amplias o diferentes de otras realidades.

Las organizaciones son un fenómeno por demás complejo, que puede ser interpretado de diversas maneras; muchas ideas “dadas por supuesto” sobre la organización son metafóricas aunque pudieran no ser reconocidas como tales. Por

⁴⁸ No obstante, el uso de la metáfora por parte de los estudiosos de lo social representa un amplio campo de posibilidades, en el cual aún no es posible establecer “si éstas constituyen una manera de observar el mundo, si es el resultado de la manera como observamos un nuevo mundo. Existe una respuesta para cada pregunta; por ejemplo, para un sociólogo como Morgan se trata más bien de un instrumento metodológico; para alguien interesado en los fenómenos de segundo orden, como Von Foerster, es la consecuencia de la manera en que enfrentamos la realidad; para un poeta, como Paz, se trataría siempre de la creación de una nueva realidad; finalmente, para un filósofo posmoderno radical como Derridá, el lenguaje es siempre metafórico” (Montaño, 1995: 6).

ejemplo, si hablamos de organizaciones como si fueran una máquina diseñada para conseguir determinados objetivos y que operen fluida y eficientemente.

Como resultado de esta clase de pensamiento a menudo se intenta organizarlas y gestionarlas de un modo mecanicista, forzando sus otras cualidades (Morgan, 1990: 3). Por tanto, el uso de una metáfora determinada para describir una organización, implica una visión paradigmática del mundo dentro de la cual esa metáfora tiene cabida. Morgan sugiere considerar a los paradigmas como “realidades alternativas”, dentro de los cuales las metáforas sean vistas como diferentes escuelas de pensamiento fundadas sobre los mismos supuestos de búsqueda. Los paradigmas en tanto “realidades” o “mundos” contienen ciertas imágenes globales de la realidad, las metáforas (Gore y Dunlap, 1988).

Éste es el recorrido que nos propone G. Morgan a través del análisis de ocho metáforas que permitan comprender el complejo y paradójico carácter de la vida organizacional y a la vez integrar en éstas las diferentes escuelas de la TO. La primera de ellas es la de las organizaciones vistas como una máquina, imagen que da sustento a la organización burocrática. Esta imagen está relacionada con los modos de organización cuyo diseño busca responder a la precisión con la que opera un reloj: máxima precisión en la prescripción del flujo de trabajo, en los resultados que serán obtenidos y, como consecuencia, en la maximización del desempeño de los recursos invertidos. Ésta es la imagen más instrumental de la organización es el mejor instrumento que nos permite el logro y obtención de objetivos. Sin embargo, se ha llevado al extremo el afán de mecanizarlo todo, al grado de que se rutinizado tanto la mente como el comportamiento humano. La visión de la organización como una máquina ha sido usada como metodología por las escuelas de la burocracia, la administración científica y la teoría clásica de la organización. Ésta metáfora delinea una de las perspectivas de la organización que mayor popularidad ha tenido, en virtud de que se ha considerado que es la forma de organización que puede llevar a cabo las tareas que se propone con mayores niveles de eficacia pero, además, es la que también posibilita la capacidad de reforzar y sustentar modelos particulares de poder y control (Morgan, 1990: 10-28).

La segunda metáfora que nos propone Morgan es la de las organizaciones como organismos vivos. Esta metáfora centra su atención en la comprensión de las “necesidades” organizacionales y las relaciones con su entorno. Bajo esta imagen se considera a las organizaciones como seres vivos que actúan y existen en un ambiente del cual dependen para satisfacer sus necesidades. En ésta metáfora se busca trascender la perspectiva cerrada de la organización como máquina y pasar a un plano en el cual la organización está totalmente abierta a las condicionantes de su entorno y, por lo tanto, los ejes explicativos de su desarrollo están por los procesos de adaptación al entorno, el ciclo de vida organizacional, los factores que influyen en la salud y su mismo desarrollo y las relaciones entre las especies y la ecología. Esta perspectiva ha aportado el principal sustento a los más importantes desarrollos en la TO. Es una metáfora donde las perspectivas sistémica y funcionalista han sentado sus reales y han marcado la pauta para el desarrollo de teorías organizacionales muy importantes: la escuela de las relaciones humanas, la teoría de la motivación, la teoría de sistemas en la organización, la teoría de la contingencia estructural, la visión ecológica de las organizaciones y la de la dependencia de los recursos. Bajo esta metáfora es donde la TO ha registrado su desarrollo más impresionante, buscando reflejar una ley natural, en donde cada componente de cualquier sistema tenga un papel definido por jugar a fin de garantizar un ordenamiento en su interior y una legitimidad hacia el exterior (Morgan, 1990: 30-60).

La tercera metáfora que se propone es la que considera a las organizaciones como cerebros, que centra la atención en la importancia que tienen los procesos de información, aprendizaje y de inteligencia. Con esta imagen se trata de compensar lo que a las anteriores les había faltado desarrollar: un pensamiento corporativo y estratégico. Las organizaciones son sistemas de información, son sistemas de comunicaciones, son sistemas de toma de decisiones. Por tanto, lo más importante en las organizaciones es el proceso de la información reflejado en la racionalidad limitada de sus miembros, donde la dirección estratégica facilita el aprender a aprender, pero esta imagen va mucho más allá y plantea la posibilidad en las organizaciones de autoorganizarse, como lo hace un cerebro en pleno rendimiento, de modificarse por sí misma, basada en la capacidad de jugar con la

información, las comunicaciones y el control a fin de facilitar nuevos estilos de organización. Dentro de esta orientación se ubican algunos de los planteamientos de la escuela del comportamiento y las propuestas cibernéticas y de innovación (Morgan, 1990:65-93).

La cuarta metáfora es la de las organizaciones como culturas. Bajo esta concepción se considera a las organizaciones como minisociedades que tienen sus propios patrones o modelos de cultura y subcultura. Por tanto, en ella residen ideas, valores, normas, rituales y creencias que sostienen a las organizaciones como realidad social. Este enfoque de la organización ofrece una forma alternativa de dirección y diseño de las organizaciones: conducirla a través de los valores, de las creencias y otros modelos de significados compartidos que guíen la vida organizacional. Dentro de esta orientación se ubican los planteamientos de las denominadas nuevas relaciones humanas, nuevas formas de administración y de las teorías de las organizaciones “excelentes” (Morgan, 1990: 100-115).

La quinta metáfora es la referida a la metáfora política. Ésta metáfora se enfoca a los diferentes conjuntos de intereses de conflictos y de juegos potenciales que configuran las actividades organizacionales. Bajo esta metáfora se nos hace ver que toda la actividad de la organización está basada en intereses. Por lo tanto, la estructura, la tecnología, el diseño de funciones, los estilos de liderazgo y otros aspectos aparentemente formales del funcionamiento de la organización tienen una dimensión política, casi tanto como los juegos de poder y los conflictos más obvios. El papel y uso del poder está puesto en el centro del análisis de la organización. Según esta imagen, la racionalidad, la eficiencia y la efectividad no pueden ser dadas para los intereses de todas las personas, éstas se obtienen sólo para unas. Una organización abarca muchas racionalidades, ya que la racionalidad está basada en un interés y cambia de acuerdo con la perspectiva con que mira. La racionalidad siempre es política. Bajo esta metáfora se ubican las teorías del poder, del conflicto y de las organizaciones pluralistas (Morgan, 1990: 127-182).

La sexta metáfora que se propone es la de visualizar a las organizaciones como prisiones psíquicas, donde las personas están atrapadas por sus propios pensamientos,

ideas y creencias o por sus preocupaciones, originadas en la parte inconsciente de la mente. Esta metáfora descubre que los procesos inconscientes y los modelos relacionados con el control atrapan a la gente en un modo de existencia insatisfactorio. Nos muestra cómo hay un lazo cercano e interactivo entre los factores tan diversos como el inconsciente y la estructura organizacional y sus entornos, la sexualidad reprimida y el diseño del trabajo. Esta metáfora enseña que “nos encontramos atrapados en la vida organizacional por procesos conscientes e inconscientes de nuestra propia creación”. Dentro de esta metáfora se encuentran las corrientes psicoanalíticas principalmente (Morgan, 1990: 188-219).

La penúltima metáfora que se propone es la de la organización como flujo de cambio y transformación. Según esta visión, el secreto para comprender a las organizaciones “descansa en la comprensión de la lógica de cambio que conforma la vida social”. Éste actúa bajo tres lógicas distintas, según ésta visión; la primera está dada por las organizaciones como sistemas autoprodutores capaces de crearse ellos mismos según su propia imagen. Otra recalca cómo las organizaciones son el resultado de los flujos circulares de las retroacciones (feedback) positivas y negativas. La tercera propone que las organizaciones son producto de la lógica dialéctica por la que cada fenómeno tiende a generar su opuesto. Con estas tres perspectivas de la lógica del cambio, ésta metáfora propone que pueden ayudar a comprender y gestionar los cambios organizacionales y a entender las fuerzas que conforman la naturaleza de la organización a un nivel social.

Finalmente se nos propone una metáfora de las organizaciones como instrumentos de dominación. El énfasis está puesto en los aspectos de explotación de las organizaciones. Bajo esta perspectiva se considera que las organizaciones “utilizan” a sus empleados y los bienes nacionales y mundiales para conseguir sus propios fines. Con este planteamiento se invierten los principios considerados en la metáfora de la máquina, donde la organización se consideraba como un instrumento al servicio de los intereses y metas de los individuos. Además, pone en tela de juicio la pretendida racionalidad con la que operan las organizaciones. Lo que esta imagen de la organización nos propone es la doble naturaleza de la racionalidad ya que, por un lado, las acciones son racionales para

incrementar la productividad y, por otro, son nocivas para la salud de los empleados. Lo que es racional para uno es irracional para el otro. Se considera a la organización como un modo de dominación donde avanzan ciertos intereses de unos a expensas de otros.

En el cuadro 15 se presenta un resumen de las metáforas propuestas por Morgan y su importancia para el análisis organizacional.

Cuadro 15. METÁFORAS Y ESCUELAS PARA EL ANÁLISIS ORGANIZACIONAL

Metáfora	Características	Escuelas	Enseñanza para el análisis organizacional
Organización como una máquina	<ul style="list-style-type: none"> -Las organizaciones buscan responder a la precisión con la que opera un reloj: máxima precisión en la prescripción del trabajo y los resultados que serán obtenidos. -Permiten la maximización del desempeño de los recursos invertidos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Burocracia -Administración científica -Teoría clásica de la dirección 	<ul style="list-style-type: none"> -Ésta es la imagen más instrumental de la organización, considerada como el mejor instrumento que permite el logro y obtención de objetivos. -El diseño de una organización mecanicista permite alcanzar altos grados de eficacia en el logro de las metas propuestas y permite reforzar y sustentar modelos de poder y control.
Organizaciones como organismos vivos	<ul style="list-style-type: none"> -Centra su atención en la comprensión de las "necesidades" organizacionales y las relaciones con su entorno. -Se considera a las organizaciones como seres vivos que actúan y existen en una relación de dependencia con su medio ambiente. -La organización está totalmente abierta a las condicionantes de su entorno. 	<ul style="list-style-type: none"> -La escuela de las relaciones humanas -Teoría de la motivación -Teoría de sistemas en la organización -Teoría de la contingencia estructural -La visión ecológica de las organizaciones -Dependencia de los recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> -Bajo esta imagen los ejes explicativos del desarrollo de las organizaciones están en los procesos de adaptación al entorno, el ciclo de vida organizacional, los factores que influyen en la salud y las relaciones entre las especies y su ecología. -"Las organizaciones pertenecen a una especie determinada capaz de sobrevivir en ciertos ambientes pero en otros no" (G. Morgan).
Metáfora	Características	Escuelas	Enseñanza para el análisis organizacional
Organizaciones como cerebros	<ul style="list-style-type: none"> -Centrada en la importancia que tienen los procesos de información, el aprendizaje y la 	<ul style="list-style-type: none"> -Escuela del comportamiento -La cibernética -La innovación 	<ul style="list-style-type: none"> -Lo más importante en las organizaciones es el proceso de la información reflejado en la racionalidad limitada de

	inteligencia.		<p>sus miembros en virtud de que las organizaciones son sistemas de información, de comunicaciones y toma de decisiones.</p> <p>-“La organización es un sistema de proceso de información que es diestro en ciertas formas de aprendizaje pero no en otras”.</p>
Organizaciones como culturas	<p>-Esta metáfora considera a las organizaciones como minisociedades que poseen sus propios patrones y modelos de cultura y subcultura.</p> <p>-Las organizaciones en tanto realidades sociales incluyen ideas, valores, normas, rituales y creencias para su sostenimiento.</p>	<p>-Nuevas relaciones humanas</p> <p>-Teorías de las nuevas formas de administración</p> <p>-Teorías de las organizaciones “excelentes”</p>	<p>-Esta perspectiva ofrece una forma alternativa de dirección y diseño de las organizaciones mediante su conducción a través de valores, creencias y modelos de significados, compartidos.</p> <p>-“La organización es un medio ambiente cultural caracterizado por distintos valores, creencias y prácticas sociales”.</p>
Organizaciones como sistemas políticos	<p>-Considera que toda racionalidad por fuerza, es política; por lo tanto se enfoca a los conjuntos de intereses, conflictos y juegos potenciales que configuran las actividades organizacionales.</p> <p>-Todos los aspectos formales del funcionamiento de la organización tienen una dimensión política, casi tanto como los juegos de poder y los conflictos.</p>	<p>-Teorías del poder</p> <p>-Teoría del conflicto</p> <p>-Teoría de las organizaciones pluralistas</p>	<p>-Toda actividad en las organizaciones está basada en intereses.</p> <p>-El papel y uso del poder está en el centro del análisis de la organización.</p> <p>-Una organización abarca muchas racionalidades, en virtud de que se basan en un interés que se modifica de acuerdo con las perspectivas de los actores.</p> <p>-“La organización es un sistema político donde la gente se da codazos para promover sus propios fines.”</p>
Organizaciones como “prisiones psíquicas”	<p>-Toma en cuenta las estructuras ocultas y dinámicas de la mente humana considerando factores como la agresión, la ansiedad, el miedo, el odio y el deseo sexual, para</p>	-Corrientes psicoanalíticas	<p>-Esta metáfora refuerza la visión de que la organización es humana en el sentido más amplio, reconociendo la interacción entre las partes ensalzadas y reprimidas de</p>
Metáfora	Características	Escuelas	Enseñanza para el análisis organizacional

	<p>evitar así soberracionalizar el entendimiento de la organización.</p> <p>-Existe un lazo interactivo entre factores tan diversos como inconsciente y estructura organizacional y entornos, sexualidad reprimida y el diseño del trabajo.</p>		<p>la vida humana.</p> <p>-“La organización es la arena de un circo donde diversos subconcientes luchan por conseguir un lugar”.</p>
Organización como flujo de cambio y transformación	<p>-Las organizaciones representan un papel activo en la construcción del entorno junto con sus propias identidades.</p> <p>-Los seres humanos, capaces de hacer elecciones, tienen en principio la habilidad de influir y conformar el futuro, al menos en cierto grado.</p>	<p>-Sistemas autorreproductores y teoría de la autopoesis</p> <p>-Análisis dialéctico</p>	<p>-Para comprender a las organizaciones hay que comprender la lógica de cambio que conforma la vida social</p> <p>-“La organización es un artefacto o manifestación de un profundo proceso de cambio social”.</p>
Organizaciones como instrumentos de dominación	<p>-Propone un análisis de la doble naturaleza de la racionalidad: acciones racionales para incrementar la productividad, por un lado, y por otro, nocivas para la salud de los empleados.</p> <p>-La organización es un modo de dominación donde avanzan ciertos intereses de unos a expensas de otros.</p>	<p>-Teorías del poder</p> <p>-Teorías marxistas</p>	<p>-El énfasis está puesto en los aspectos de explotación de las organizaciones. Bajo esta perspectiva se considera que las organizaciones “utilizan” a sus empleados y los bienes nacionales y mundiales para conseguir sus propios fines.</p> <p>-“Las organizaciones son instrumentos usados por un grupo de personas para explotar y dominar a otros y así sucesivamente.”</p>

Fuente: Elaboración propia a partir la propuesta de Morgan

Así pues, una vez hecho el recorrido por algunas de las escuelas y enfoques que integran el campo de estudios que de manera genérica se ha llamado TO (aunque como se puede notar en este capítulo lo más adecuado sería considerar la existencia de teorías de la organización, que nos dan cuenta de la existencia de múltiples enfoques, contradiciéndose incluso entre sí), la duda que nos asalta es la necesidad (¿utilidad?) de que es la disciplina cuente una clasificación de las escuelas y enfoques que la integran.

Creo que es la respuesta a esta cuestión estaría el semillero para el desarrollo de un ángulo un tanto diferente para abordar a las organizaciones.

Como podemos inferir de las clasificaciones aquí presentadas, las categorías de análisis de las que podemos disponer para adentrarnos en el ámbito de lo organizacional son múltiples y variadas; podemos arriesgar explicaciones desde la perspectiva de la acción o desde una donde el orden sea el eje de análisis, o bien, podemos arriesgarnos a pensar que la dualidad determinismo-voluntarismo nos pueda servir para ubicar a cada una de las escuelas, o si no, utilicemos el recurso metafórico para adentrarnos en la vastedad de este campo de estudios o que tal si seguimos las categorías poder o racionalidad en las organizaciones para obtener un hilo conductor en el laberinto que conforman.

De estas posibilidades analíticas, a las cuales se les podría asignar algún referente teórico desarrollado en estos cien años de pensamiento organizacional, surge una pregunta espinosa que nos obliga a pensar el desarrollo y los avances obtenidos hasta el momento; nos referimos a la cuestión de preguntarnos hacia dónde nos debe conducir la complejidad del fenómeno bajo estudio; preguntarnos si estamos ante un campo emergente de estudios que se debe de empezar a preocupar por la complejidad y diversidad de teorías que la integran o más bien estamos ante un campo de estudio en el que nos tenemos que preocupar más bien por una teoría de la complejidad y la diversidad.

De ser pertinente este cuestionamiento, ¿cómo es que podemos considerar entonces la gran diversificación en que se encuentra actualmente la TO? ¿La debemos considerar como un signo de avance y desarrollo dentro de la misma? o más bien dejando de lado la euforia por los logros obtenidos en algunas áreas, la pregunta deberá dirigirse ¿si en realidad esta diversidad de escuelas y enfoques no es más que un síntoma de una profunda confusión?

Y es que reconocer la novedad y la posibilidad explicativa de la TO ya no es suficiente. Las clasificaciones de las escuelas y enfoques que la integran no colocan en una

encrucijada: seguimos el camino de tratar de alcanzar algún orden dentro de este campo de estudios, clasificando e integrando en algún patrón las escuelas de las que disponemos para poder utilizarlas como un conjunto de teorías capaces de auxiliarnos en la intervención de organizaciones. De ser así estaríamos apostando por un camino más preocupado por realizar y perfeccionar una “etnografía” de la TO corriendo el riesgo de quedar atrapada en un nivel sólo prescriptivo. Si seguimos otro camino podremos optar por uno que nos lleve a una explicación de los rasgos específicos de organizaciones determinadas, obteniendo sólo ciertas explicaciones auxiliares en la explicación de otras. En este sentido nos estaríamos ubicando en el sendero de una “etnología” de las organizaciones.

Pensamos que la realización de estudios de organizaciones particulares, referidos hacia toda su especificidad y complejidad, nos permitirá explotar toda la potencialidad que la TO nos puede ofrecer. Referidos a los procesos de cambio en organizaciones gubernamentales esta consideración es de particular importancia.

Si la emergencia del campo de estudio que ha venido a constituir la TO ha estado marcada por “las dificultades de los grandes continentes teóricos para dar explicaciones más específicas sobre ciertos fenómenos particulares que (...) poseen especialidades que los hacen escapar a las explicaciones y metodologías tradicionales o aceptadas hasta ese momento” (Arellano, 1988: 1), la aparición de la TO como una subdisciplina que sin pretensiones generalizantes y universales se oriente a construir explicaciones concretas de un fenómeno acotado, resulta sumamente útil como cuerpo analítico en los procesos de cambio de las organizaciones gubernamentales, más aún si partimos del hecho de que el aparato público ya no se comporta más como ese monolito cerrado integrado por organizaciones “máquina” al que bastaba el diseño de una política para modificarlo y hacerla actuar, sino que más bien tenemos que empezar a considerar el aparato público como un conjunto de organizaciones estableciendo relaciones tanto intra como interorganizacionales. Por lo tanto, ante esta nueva perspectiva lo que habrá que hacer es desarrollar una perspectiva particular y específica de las organizaciones gubernamentales susceptibles de ser intervenidas, rescatando su especificidad, sí, pero aceptando su

complejidad inherente como organización en sí misma, con su lógica, actores y especificidades propias. Aunque a este nivel de especificidad no es posible entonces pretender la unificación de criterios y métodos con el fin de dar una explicación general al fenómeno ya que en su mismo desarrollo la TO ha estado abierta (y de hecho ha sido permeada) por múltiples disciplinas y propuestas en virtud de que no existe un mecanismo o método idóneo para estudiar el fenómeno de lo organizado ya que, con el hombre –su creador-, no es posible aprehenderlo desde una sola disciplina.

Así, las organizaciones como espacios de acción colectiva y como constructos artificiales creados y recreados intencionalmente por los individuos a fin de dar soluciones específicas a problemas concretos, implican múltiples complejidades en donde habría que incluir tanto las especificidades contextuales de cada una de ellas como sus espacios de actuación concreta. Así habrá que rescatarse el sentido otorgado a las organizaciones por sus miembros en el tiempo y el espacio a fin de que el estudio de las organizaciones sea emprendido desde diferentes ángulos disciplinarios poniendo en juego diversas herramientas y técnicas de investigación que nos den cuenta de toda su complejidad (Arellano, 1988) ya que, finalmente, las diferentes escuelas y orientaciones que integran a la TO no son más que aproximaciones a los diferentes lados de un mismo fenómeno: las organizaciones, que como en el mar, inician donde uno se les enfrenta por primera vez para después aparecer por todos lados.

Para concluir diremos entonces que la inevitable riqueza y complejidad que ofrece la TO no deberá ser vilmente desmantelada con el simple pretexto del análisis, ya que el conocimiento obtenido de ellas hasta el momento es como el reflejo de la luna capturado en el agua almacenada en nuestras manos, cada vez se nos escapa más. Hablar de organizaciones es hablar de elementos y fenómenos de estudio, de contextos, situaciones y procesos que otorgan especificidad y sentido al fenómeno de lo organizado y que, si bien nos ayudan a tener una imagen más cercana a lo que realmente ocurre en las organizaciones, es verdad también que nos dan cuenta de la complejidad de lo que ahí acontece.

2.3 Génesis y bases teórico-organizativas del concepto de Gestión Pública en gobiernos locales. Del discurso *antiburocrático* de organización al replanteamiento de la acción administrativa y la reforma del gobierno.*

Actualmente presenciamos un debate acerca de la mejor forma de conceptualizar un término que se ha vuelto tanto incómodo como prometedor: la nueva gerencia pública (*the New Public Management*). Sobre todo, este debate se ha iniciado a raíz de su polémico desarrollo, logrado a costa de integrar enfoques de diversa naturaleza e índole con la pretensión de poder explicar tanto el funcionamiento de las organizaciones públicas, como el comportamiento de los responsables de dirigir las. Sus defensores proclaman que asumir este “nuevo” modelo permitirá revitalizar a las organizaciones públicas, ubicándolas en su justa dimensión y realidad administrativa acorde a nuestros tiempos, diseñar elementos explicativos más contundentes acerca de problemas, tecnologías y relaciones; así como desarrollar la capacidad de prescribir modelos de comportamiento que permitan, para decirlo en una sola palabra, modernizar el sector público.

Nuestro argumento parte de mostrar que la nueva gestión pública (NGP) proviene de estudios y desarrollos originados en la teoría y la práctica de la administración pública en los Estados Unidos de Norteamérica, el cual, es justo puntualizar, deviene de un marco institucional particular y distinto al de otras realidades. Este marco institucional se caracteriza, entre otros muchos rasgos, por la primacía del individuo sobre cualquier otro actor social, lo cual implica que el gobierno haya sido visto como “un mal necesario” para la sociedad norteamericana. Este rasgo ha sido básico para el desarrollo del campo disciplinar de la administración pública, dado que en el fondo del problema consiste en definir y diseñar los mecanismos que permitan: a) restringir la actuación del gobierno, b) reducir su acción al mínimos permisible para que sea lo mejor posible, c) garanticen eficiencia en su actuación y d) permanecer en todo momento controlado por la sociedad.

*Una versión de este apartado, apareció publicado por primera vez en: Ramírez 2002

Es así que sobre esta base conceptual y de principios que ha devenido el desarrollo de la teoría de la AP, con un debate guardado en sus entrañas entre dos posturas encontradas,⁴⁹ por un lado, la cientificidad de las acciones del gobierno, es decir, la búsqueda de la eficiencia y máxima productividad, mientras que por la otra está la enorme preocupación por la capacidad de control de tales acciones, relacionado sobre todo con el carácter democrático de la sociedad. La discusión teórica y académica al tratar de mediar entre este debate ha dado origen a distintas propuestas que con distinta magnitud y perspectiva defienden o rechazan alguno de estos dos aspectos fundamentales planteando dos extremos analíticos: la cientificidad de la eficiencia o la legitimidad democrática.⁵⁰

⁴⁹ Puesto que el sentido de este capítulo no es el de dar una discusión más amplia respecto a las implicaciones del desarrollo teórico o una filosofía propia de este campo disciplinar, dejaremos anotado simplemente que el haber considerado a la teoría y a la práctica de la administración pública como dos campos separados, dicotómicos o de plano antitéticos-cuando desde luego no lo son- ha impedido el planteamiento de una teoría propia, como lo apunta Wamsley (1996). En este sentido es importante apuntar que lo que conocemos como el desarrollo de la teoría de la administración pública (y la nueva gestión pública no escapa a esto) integrado por teorizaciones (theorizing about) acerca de dimensiones y espacios constitutivos del fenómeno organizado, generales en su concepción pero parciales en cuanto a la separación de un orden organizado del orden social imperante. Por tanto, afirmamos que más que una teoría en el sentido estricto de la palabra, reconocemos enfoques en permanente lucha y contradicción por mantener o lograr la hegemonía explicitiva o prescriptiva (planteamiento que nos recuerda la famosa negociación de Wittgenstein acerca de la existencia de una filosofía y la aceptación únicamente de un filosofar).

⁵⁰ Sabeos que el debate acerca de estos extremos es mucho más complejo de lo que en apariencia parecería sugerir, puesto que detrás de esta argumentación está la trascendencia de la revolución conceptual que el planteamiento weberiano de la burocracia engendró, sobre todo en el hecho de que permite explicar la eficacia de las sociedades industriales frente a las sociedades tradicionales, ya que “en efecto, lo propio de la burocracia es organizar las diferentes tareas independientemente de los agentes encargados de ejecutarlas. Así como es una factoría, el proletario está =separado= de sus medios de producción, de los cuales no es propietario y cuyo ordenamiento general se le escapa, el burócrata que ya es dueño de su cargo como en el antiguo régimen (es decir, antes de la Revolución francesa, donde los cargos públicos (notario, juez, etcétera) eran propiedad de sus titulares) porque aquél está integrado dentro de un universo regido únicamente por las leyes de la división del trabajo. Entonces (por qué una administración fundamentada en semejantes principios es más eficaz? Porque hace crecer, en proporciones considerables, la calculabilidad de los resultados, ya que el sistema se define independientemente de las cualidades y los defectos de los ejecutantes” (Pierre Muller, 2000; 11 y ss.). Así, se vuelve posible pronosticar que una decisión tomada en la cúspide será aplicada por la base =sin odio ni pasión= y sin que sea necesario negociar de nuevo cada vez el conjunto del sistema de decisión. No es por azar que Max Weber fuera contemporáneo de Taylor: en ambos casos, está la idea según la cual el desempeño (performance) industrial o administrativo para por una voluntad de eliminar la incertidumbre ligada al comportamiento humano. Es el carácter impersonal, deshumanizado y rutinizado de la burocracia lo que explica su eficacia social, tanto para provecho del gobernante como del empresario (véase sobre este punto Philippe Bernoux, *La sociologie des organisations*, París, Seuil, 1985).

El debate que se genera entre estos extremos, centrado en aspectos como el objeto de estudio el método y la propia existencia de la administración pública como disciplina, desemboca, en la mayoría de las ocasiones, en un divorcio entre el discurso académico y la realidad. Al respecto, propuestas tales como las políticas públicas, y recientemente la nueva gestión pública asumen la necesidad de darle un carácter pragmático al estudio de las acciones del gobierno. De esta forma la discusión en torno al estudio de la administración pública-siguiendo la tradición norteamericana- se ha desarrollado en etapas tales como: a) *la ortodoxia*; b) *la heterodoxia*; c) *la corriente neoclásica*; d) *las políticas públicas*; e) *la nueva administración pública* y; h) *la Nueva Gestión Pública*.

Así, el término nueva gestión pública (NGP), erigiéndose como corolario del problemático desarrollo de la teoría de la administración pública, se usa comúnmente para describir el estudio y la práctica de hacer que las organizaciones públicas y, por extensión, el gobierno, funcionen adecuadamente. Ciertamente este es un concepto demasiado amplio y general que propicia, entre otras cosas, que una gran cantidad de teorías y estudios, de lo más disímiles, sean ubicados dentro de las fronteras que delimitarían este término.

Otra indefinición de la corriente de la nueva gestión pública, más allá de la precisión del término, está radicada en la detección de su origen, dimensión que constituye una disputa que se centra en la adjudicación de la paternidad del enfoque entre Estados Unidos y Francia por un lado, y por otro, entre las escuelas de administración de negocios (*management*), como de políticas públicas (*pólices sciences*) (Cabrero, 1997; Bozeman, 1998).

Pero estas características tienen su otra cara de la moneda. De una parte, la “perfección” misma de esta herramienta o máquina organizativa, la burocracia, la hace difícil de controlar por parte del hombre político quien es por definición, un aficionado. De otra parte, el formalismo reglamentario y la impersonalidad de la burocracia, ¿acaso, no traen consigo el germen de una negociación de su eficacia? A partir de la concepción weberiana de la burocracia como vector de racionalización del mundo se llega, por otros caminos, a las inquietudes de los filósofos de la modernidad. Y es precisamente a estas preguntas que va a intentar responder la teoría de las organizaciones. (Pierre Muller, 2000:12).

Y por si esto fuera poco, teóricos surgidos y formados desde el campo, ahora desacreditado, de la administración pública (“viejo” enfoque que a pesar de todo se niega a ser borrado ante la emergencia de lo “nuevo”) afirman que la gestión no es sino una nueva fase del estudio de la administración pública; mismo que fue inaugurado hace poco más de un siglo por Wilson con el establecimiento de la dicotomía política y administración, en la que se daba a esta última un carácter meramente instrumental, supeditado a las decisiones del político.⁵¹

A este respecto es interesante observar cómo responden a esta argumentación, los defensores de la nueva gestión pública, oponiendo una serie de diferencias que pretenden establecer una frontera epistemológica y metodológica con la administración pública. Entre tales diferencias destacan que “la gestión pública pone su foco de atención en la estrategia (más que en los procesos administrativos), en las relaciones interorganizacionales (más que en las relaciones intraorganizacionales), y en la intersección entre política pública y gestión (*management*)”.⁵²

En virtud de estos antecedentes pareciera cierta la frase de que “intentar precisar el concepto de gestión pública es como definir el amor, todo el mundo habla con él, todos argumentamos a favor o en contra, todos decimos cómo debería ser y cómo no debería ser, todos creemos que lo practicamos, pero nadie podemos dar una definición concreta...”.

Para acercarse a un intento de definición, algunos autores lo tratan de ubicar a partir de la discusión – que resurge una vez más – sobre el tamaño y funciones específicas del estado frente a la iniciativa privada y el resurgimiento de espacios de acción colectiva (situación conocida genéricamente como proceso de reforma de Estado). Aunque por otro lado, se plantea que el seno de las organizaciones privadas, surge un movimiento gerencial (*managerial*), dentro del cual destacan las denominadas “revoluciones” tanto de

⁵¹ Véase Donald F. Kettl, “Searching for Clues About Public Management: Slicing the Onion Different Ways”, en Barry Bozeman, op. cit., pp. 55-68.

⁵² Esta visión de la gestión pública fue la que prevaleció durante la National Public Management Research Conference realizada en septiembre de 1991 en la Universidad de Syracuse, reuniendo a 73 investigadores y teóricos de la gestión pública. La mayoría de las ponencias presentadas entonces se reúnen en el libro de Bozeman, op. cit., del que se toma esta cita, p. XIII.

la calidad total como de la excelencia, logrando un gran impacto en el ámbito gubernamental.

Estando así las cosas, la definición de un término de gerencia pública tiene que hacer referencia necesariamente a la acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas. Ciertamente es que todo aquel que intente definir a la NGP en estos términos, se encontrará con una gama de *best practices* incomparables (Arellano, 2000; Kettl, 1998), así como una caja de herramientas con métodos y enfoques epistemológicos diversos (Bozeman, 1998; Cabrero, 1997). Aunque en opinión de autores como Gernod Gruening, esto ha sido posible por el simple hecho de que la NGP engloba a su vez un grupo de corrientes que, verdad es que no son nuevas, pero paradójicamente surge de éstas algo novedoso, que es la mezcla de las mismas para desarrollar una mejor administración pública. En estos términos se puede definir a la NGP como un recipiente de conceptos, ideas, técnicas y herramientas diversas (Gruening, 1998).

De esta aproximación tendremos entonces que la naturaleza de la NGP no es la de una estructura constante o determinada, sino el de una estructura en construcción permanente basada en el pragmatismo, lo que propicia y conforma una dinámica permanente de públicas (actores tan variados como políticos, sociales y económicos) para buscar reformas sobre las estructuras de gobierno (Gruening, 1998). Organismos internacionales como la OCDE,⁵³ el Banco Mundial,⁵⁴ y el FMI mediante sus reportes, informes, guías e investigaciones son ejemplo de ello.

⁵³ La OCDE con su programa Public Management (Puma) ha realizado estudios en sus países miembros y muestra resultados favorables que “deberían ser tomados como ejemplo” por aquellos países que busquen consolidar una reforma administrativa eficiente. Lo cierto es que se presenta un amuestra de los posibles resultados que la aplicación de las herramientas de la gestión pública pueden producir y no lo que seguramente producirán. Algunos de los factores críticos que presenta la OCDE son los siguientes:

- Instrumentos de mejora 1. de la economía y 2. Del desarrollo administrativo.
- Se busca efectividad en los programas y orientación hacia los resultados.
- Definición clara de objetivos y delegación de responsabilidades.
- Analizar los costos y beneficios de los programas y políticas públicas.
- Dar información adecuada.
- Rendición de cuentas: 1. En el desempeño. 2. En la base de costos; y 3 en los resultados.
- Se busca consolidar un sistema de incentivos y sanciones.

En esta concepción de la nueva gestión pública como un proceso de inducción de comportamientos, prácticas y estructuras en construcción permanente destacan dos argumentos constitutivos que marcan el origen y la tendencia de la nueva gestión pública argumentos fundamentales y significativos, aunque no aparentes, que son los que en última instancia nos permiten refinar el concepto de nueva gestión pública esto es:

-
- Mayor discrecionalidad en el manejo de los recursos.
 - Autonomía de gestión de los administradores (unidades responsables).
 - Considera el contexto cambiante mediante un proceso adaptable.
 - Medición y evaluación del desempeño por medio de medidas e indicadores.
 - Medir la calidad de los servicios públicos. Visión cliente-ciudadano.
 - Administración por resultados. Sistemas basados en el desempeño por medio de reportes, objetivos, auditorías, contratos y presupuestación.
 - Un staff especial, capacitado y entrenado para realizar las funciones que implica todo el proceso de control de gestión y evaluación del desempeño.
 - Evaluación parlamentaria por medio de mayor autonomía e independencia de la misma, reduciendo las aprobaciones detalladas, realizando evaluaciones multianuales y auditorías.

⁵⁴ El Banco Mundial, por medio del informe sobre el desarrollo mundial elaborado en 1997, establece que cualquier proceso de reforma no puede limitarse a reducir la función del Estado. En cambio, apuestan a un acomodo de la función del Estado a su capacidad y aumentar la capacidad del Estado mediante la revitalización de las instituciones públicas. La primera parte, acomodar la función del Estado, sugiere que el Estado debe concentrar toda su capacidad en las tareas que puede y debe realizar; en otras palabras deberá ser selectivo y concentrado en los aspectos fundamentales. Para ello, deberá asentar bien los cimientos por medio de los siguientes puntos:

1. Establecimiento de un ordenamiento jurídico básico;
2. Mantenimiento de un entorno de políticas no distorsionantes, incluida la estabilidad macroeconomía;
3. Inversión en servicios básicos e infraestructura;
4. Protección de los grupos vulnerables;
5. Defensa del medio ambiente;
6. Encauzar la fuerza de la opinión pública;
7. Conseguir una reglamentación más flexible;
8. Aplicar mecanismos autorregulares; y
9. Elegir instrumentos eficaces y basados en el mercado.

El siguiente paso, hablando sobre la capacidad del Estado, es el de construir sobre estos mismos cimientos, es decir, cuando el Estado no tiene la exclusividad y el monopolio se deberá contar con:

1. Una política global que acabe con la inseguridad económica en el hogar.
2. Reglamentación eficaz;
3. Política industrial;
4. Gestión de la privatización entre otros.

Por un lado está el argumento que guía y propone los espacios y los supuestos de actuación gubernamental guiados por las variables de eficiencia y eficacia ante y a partir de la lógica de actuación de los actores, rediseñadas o replanteadas a partir de supuestos, principios y bases normativas construidas desde la argumentación de la nueva economía política principalmente, lo cual conduce a proponer y discutir cuestiones que rebasan el funcionamiento interno de las organizaciones gubernamentales dirigiéndose a cuestiones críticas como el tamaño del Estado, razones para su intervención y su relación con espacios de acción colectiva reconstruidos como el mercado o la sociedad civil.

Por otro lado, está el argumento centrado en prescribir el modelo de organización-estructuración gubernamental a niveles tanto intra como interorganizacional en y ante un espacio público reconfigurado. De este argumento se infiere que la vertiente gerencial (managerialism) es un ingrediente que viene a modificar radicalmente la concepción y manejo de las organizaciones públicas (Rainey, 1991), planteando alternativas para una serie de variables organizacionales tales como la estructura organizativa (prescribiendo estructuras más horizontales, modelo reticular; definiendo una vertiente económica), las prácticas directivas (mayor delegación, menor control y más autocontrol; definiendo una vertiente política), los sistemas de representación (cultura empresarial, ética y valores comunes como plataforma de acción; la misión y la visión podrían considerarse igualmente en este sentido; definiendo una vertiente ideológica) y los modelos de personalidad (gerentes públicos con deseo de éxito, emprendedores y entusiastas; definiendo una vertiente psicológica) (Aubert y De Gaulejac, 1993: 24 y ss.)⁵⁵.

⁵⁵ A pesar de su aparente simplicidad, estas variables organizativas dan forma a la gestión (managerialism) como uno de los síntomas característicos de nuestra sociedad industrial, de donde el planteamiento weberiano surge como máximo exponente y puente entre las reflexiones europeas sobre la burocratización del mundo y los trabajos de origen estadounidense sobre el funcionamiento de las organizaciones, que como plantea Habermas “para Weber la burocratización es un fenómeno esencial para atender las sociedades modernas (...) en razón de su eficiencia, las reformas de organización de la economía capitalista y de la administración moderna del Estado se imponen igualmente en otros sistemas de acción, a tal punto que las sociedades modernas ofrecen, aun al profano, la imagen de una sociedad de organizaciones (Habermas, 1987: 336) ¿Qué es entonces la burocracia, según Marx Weber? Es una forma social fundamentada en la organización racional de los medios en función de los fines (Weber, 1971; 26 y ss.). Sin embargo, ahora los fundamentos del nuevo tipo de sociedad que se está configurando – denominada posmoderna por algunos – se caracteriza por la gestión, tanto conforma una encrucijada “sociomental” entre sistemas económicas, políticos, ideológicos y psicológicos de las sociedades ultraorganizadas actuales.

Como se puede ver, el primero de los argumentos tratará de justificar epistemológicamente la capacidad de los modelos de nueva gestión pública para afectar los diseños institucionales y las realidades políticas particulares en donde se irán a actuar, pensamos que éste sería la raíz o fundamento económico del modelo de CGP. El segundo argumento está orientado a justificar metodológicamente el modelo, en tanto propone el rediseño estructural y organísmico de los aparatos de actuación gubernamental; en éstos términos estarían los fundamentos organizativos de la NGP. De estos dos tipos de argumentaciones en tanto fundamentos separamos los que buscan la racionalidad en la acción.

Para efectos de este capítulo nos centraremos únicamente en el segundo argumento, tratando de explicar los fundamentos organizacionales del modelo de nueva gestión pública. Para ello plantearemos de manera muy breve en una perspectiva histórica los orígenes de la nueva gestión pública en términos de la evolución por escuelas más representativas, ordenadas en términos de un locus y un focus de actuación. Seguidamente revisaremos los principales elementos que se han definido a la NGP y terminaremos con una revisión breve de los principales problemas metodológicos de la NGP.

Este sistema socioelemental parece ser un polo de referencia del mundo desarrollado, motor del liberalismo político y económico y pauta psicológica como ideológica, de donde la organización managerial se basa en un modelo reticular compuesto por una multiplicidad de entidades en constante interacción, definiendo configuraciones adaptadas a las circunstancias del entorno; de aquí entonces que la funcional primordial de la gestión sea producir organización, en el sentido de poner en marcha dispositivos que permitan resolver conflictos que aparecen día a día y lograr una convivencia ordenada de los elementos que se encuentran en tensión permanente. Para ello, se propone lograr la adhesión de todos proponiendo una idea común, articulando una serie de creencias y de principios tales como legitimidad del beneficio, la preocupación de la persona, dar el mejor servicio posible al cliente, la sintonía entre progreso social y progreso económico, la búsqueda de la calidad, etcétera.

En resumen, el gestor deberá además de saber compartir valores, resolver situaciones complejas que se vayan presentando mediante la aplicación de tácticas propias de la gestión que permitan que la organización evolucione y se adapta a desafíos que van surgiendo (Aubert y De Gaulejac, 1993: 24 y ss.).

2.3.1. Hacia una comprensión de los nuevos orígenes de la nueva gestión pública.

La evolución del estudio de la administración pública podría dividirse en muy diversas etapas, dependiendo de las intenciones que se tengan. Para este capítulo intentaremos mostrar la forma en la que diversos hallazgos o propuestas de otro campo del conocimiento han influido en el desarrollo de los estudios sobre administración y especialmente sobre la administración pública, estamos refiriéndonos a la Teoría de la Organización. A pesar de que no es clara la relación entre la teoría de la organización y la disciplina del estudio de la administración, es decir, cual alimenta a cual (Ibarra y Montaña, 1992), se intenta mostrar la manera en que las nuevas corrientes en el estudio de las organizaciones contribuyeron a cambiar las propuestas sobre administración pública. Con este desarrollo se intentará mostrar que la NGP no surge espontáneamente, sino que es producto de múltiples contribuciones de otras corrientes de la disciplina.

2.3.1.1. La administración pública clásica: el culto a la eficiencia. la ortodoxia y la metáfora de la máquina

La eficiencia y el control de los recursos públicos fueron, sin duda, dos de los principales aspectos considerados por los primeros estudios de administración pública (Denhardt, 1993; Harmon y Mayer, 1999; Lynch, 1983). Estos valores sustituyeron, en las primeras décadas del siglo XX, a otros que empezaban a perder importancia porque, en cierta medida, se consideraban alcanzados, la democracia o la libertad son ejemplos de estos valores. En este contexto tiene lugar el argumento que da inicio a una serie de estudios de la administración pública en Estados Unidos: la separación entre la política y la administración del gobierno (Wilson, 1887).

Desde la perspectiva de Wilson, la toma de decisiones en los sistemas democráticos no tiene porque entorpecer la acción del gobierno, ni hacerla ineficiente, debido a que las decisiones se toman en un campo diferente de la vida pública, es decir en el sistema político, cuyo escenario se encuentra básicamente en el Congreso.

Así, una vez que el Congreso dicta las leyes se deberá proceder a su implementación por parte de un grupo de administradores neutrales y con capacidad para llevar a cabo de manera eficiente su labor.⁵⁶ Por tanto, la toma de decisiones tendría lugar en la arena política, pero una vez realizada ésta, la implementación de las políticas sería un procedimiento meramente administrativo (técnico), con lo cual se consideró posible y suficiente la aplicación de las mismas técnicas y modelos empleados en la administración de los negocios privados para que el gobierno funcionara eficientemente (Wilson, 1887; Denhardt, 1993).

La administración científica promovida por Frederick Taylor (1912), tomó gran importancia para la administración pública. En esta corriente, se consideraba como prioridad evitar el desperdicio en las organizaciones y conseguir el mayor grado de eficiencia posible. Para la administración científica, sólo existía una forma correcta (one best way) de realizar cualquier actividad, la cual se podría conocer mediante la observación y la aplicación del método científico.

Así con el uso del método científico la administración conseguiría obtener principios y reglas universalmente válidas. La propuesta de la administración científica también daba importancia al diseño de las organizaciones, donde el poder se concentraba en las esferas superiores y se distribuía a través de un aparato jerárquico (Harmon y Mayer, 1999). Entre otras recomendaciones de la administración científica estaban: establecer científicamente cada elemento o proceso del flujo de trabajo; seleccionar, enseñar y capacitar al trabajador; cooperar con él para que cada actividad se haga de acuerdo con el método científico; favorecer la división del trabajo entre obreros y directivos para que ambos tuvieran el mismo grado de responsabilidad pero con procedimientos claramente definidos, para que cada quien pudiera realizar sus funciones

⁵⁶ De esta forma, la mejora en el desempeño del apartado burocrático gubernamental reflejado sobre todo en el uso más eficiente de los recursos, se fortalece ante la posibilidad de que la administración pública dispusiera de objetivos definidos claramente por el sistema político, a efecto de lograr hacerla funcionar de la misma forma en que opera la administración de cualquier empresa, con técnicas capaces de lograr que los objetivos y metas fueran alcanzados.

de acuerdo con sus capacidades, eliminando el desperdicio de cualquier recurso (Taylor, 1912).

El modelo de administración científica tuvo repercusiones en las propuestas para organizar la administración pública, entre las más importantes están las de Luther Gulick (1937); Gulick y Urwick (1937); White (1926) y Willoughby (1927). El trabajo de estos autores fue muestra de la búsqueda de principios que pretendían estructuras administrativas de empresas privadas. Por una parte, se argumentaba sobre la posibilidad de que el método científico se usara en el estudio de la administración pública, de tal forma que la ciencia produjera líneas de acción que mejoraran la eficiencia de las organizaciones (Willoughby, 1927). En este mismo sentido, el trabajo de Gulick buscaba dar pautas generales para solucionar problemáticas de las organizaciones, definida básicamente por las ineficiencias de éstas.

Los elementos del trabajo de los administradores o gerentes era ya reconocido para este grupo de autores. Gulick (1937) introduce el acrónimo (en inglés) POSDCORB.⁵⁷ Gulick intenta racionalizar la administración pública al estilo de Taylor, entre otras cosas, porque su argumento implicaba una clara división del trabajo con actividades separadas y organizadas sistemáticamente. Gulick y Urwick le otorgaron una gran importancia a la división del trabajo como mecanismo para conseguir eficiencia en el funcionamiento de las organizaciones públicas; sin embargo, de acuerdo con Harmon y Mayer (1999) Urwick también consideró al factor humano como un elemento clave dentro de las organizaciones, estableciendo al liderazgo como un elemento crítico para mejorar la coordinación del trabajo.

En resumen, podríamos caracterizar el modelo de organización, propuesto por los clásicos ortodoxos, como un modelo con una estructura jerárquica verticalmente definida y con un poder centralizado que se distribuye a través de la estructura. El control es personal, centralizado y burocrático. Su expresión en el ámbito público, mostró una gran preocupación por controlar a los empleados a efecto de que no ocurrieran desvíos de

⁵⁷ Resultado de los elementos del trabajo de un director: organización, provisión de personal, dirección, información y presupuestación.

recursos públicos para fines o beneficios personales. De esta manera se diseñan y establecen procesos que pretenden disminuir la actuación discrecional de los funcionarios, evitando que hagan uso ilegítimo de los recursos públicos.

Para el modelo ortodoxo es muy relevante observar el resultado del proceso. Se asume que si el proceso se cumple tal y como está establecido, es posible que los objetivos para los que fue previsto el proceso se cumplan adecuadamente, cualesquiera que éstos sean. Con base en este modelo, es posible entender por qué las críticas que recibe este grupo de autores va en el sentido de la falta de consideración del elemento humano en su análisis. Las críticas partirían entonces por establecer una concepción más humanista en el entendimiento de las organizaciones, sus procesos y sus problemas, pero la crítica avanzaría mucho más allá de estas consideraciones al centrar su crítica en el logro mayor de esta corriente: la separación o dicotomía entre la política y la administración; en virtud de que si era posible descalificar este argumento – central para el modelo – las prescripciones diseñadas por los ortodoxos difícilmente resolverían por sí solas el problema de la eficiencia organizativa con control político del gobierno por parte de la sociedad.

2.3.1.2. La heterodoxia: los primeros golpes a la metáfora de la máquina

Ante la incapacidad de prescribir el funcionamiento de las organizaciones públicas con relación a un entorno complejo, surgen una serie de propuestas alternas, que pretendían complementar el análisis introduciendo nuevos elementos. Se pretendía refutar algunos de los supuestos establecidos por la ortodoxia. Por una parte, se planteaba la dificultad por continuar el estudio y análisis de la administración pública cimentada en la noción de separación entre política y administración (Appleby, 1949).

De acuerdo con Appleby, los administradores no son neutrales, como lo argumentaba Wilson, sino que tienen intereses personales y pueden actuar estratégicamente al interpretar las leyes y traducirlas en políticas. Además, los funcionarios públicos tienen la posibilidad de influir sobre el proceso de decisión de la política, ya que los administradores constantemente aportan elementos para el debate en

el Congreso, con lo que pueden dar un sesgo a la información y obtener algún tipo de beneficio (Appleby, 1949). Y por si esto fuera poco, están dispuestos a evadir el cumplimiento de las reglas, incluso, con la intención de cumplir con los fines que le impone la organización (Selznick, 1949; Peter, 1996).

Debido a la alta influencia de los administradores sobre el proceso político, se llegó a generar el temor de que el aparato burocrático pusiera en peligro la democracia. Para Waldo (1948) esta posibilidad era preocupante, ya que la ciencia de la administración pública podría no respetar los valores morales que un buen gobierno debería considerar, con el pretexto de suprimirlos por el uso de la eficiencia como valor superior. Sin embargo, él mismo acepta que la autocracia en las organizaciones públicas es el precio a pagar por mantener la democracia en una sociedad. De esta forma, la eficiencia como valor y principio de la administración pública empieza a ser cuestionada, aunque no se llega a hacerlo explícitamente.

Las consideraciones sobre el factor humano no se limitaron a la participación de la burocracia en la arena política de la toma de decisiones. Chester Barnard (1938) abordó otra dimensión en las organizaciones: la cooperación, Barnard incorpora al elemento humano en sus estudio de las organizaciones al considerar a las relaciones informales que se dan dentro de las organizaciones y lo diferencia del funcionamiento que se muestra en los manuales y organigramas que definen las relaciones formales. Barnard (1968) reconoce que la comunicación interorganizacional es otro aspecto básico para que la cooperación tenga lugar en las organizaciones.⁵⁸ Para Barnard la metáfora de la organización como máquina es inaceptable en virtud de la complejidad que le imprime a las organizaciones el elemento humano.

Resumiendo, desde la perspectiva heterodoxa es muy cuestionable la posibilidad de que los burócratas, siendo parciales, participar “libremente” en la implementación de las decisiones que se toman respecto a las políticas públicas. Asimismo, esta nueva

⁵⁸ Reconoce tres tipos de órdenes que pueden dar los superiores: las inaceptables, las cuestionables, estas últimas, son las que generalmente se acatan. Desde la perspectiva, si se combinan las órdenes incuestionables con el fomento de la autoestima de los empleados es posible generar el desarrollo de la cooperación.

corriente imprime una nueva dimensión al análisis de las organizaciones públicas: el factor humano como fuente y origen de complejidades e incertidumbres en los procesos de implementación de las decisiones. Dejar de considerar a los individuos como autómatas que se dedican a cumplir órdenes es un avance que hay que reconocer como producto de esta nueva orientación en el estudio de la administración pública. La nueva concepción se acerca más a considerarlos como individuos estratégicos, que evaden reglas ya sea para cumplir objetivos de la organización o para dejar de hacerlo (Crozier, 1974).

Sin embargo, hay que puntualizar que aunque estas aportaciones cuestionaron seriamente los principios de la propuesta ortodoxa, no llegaron a desarrollar un cuestionamiento acabado al argumento de la eficiencia como valor de la administración pública, y sólo incluyeron mayor complejidad en el análisis, en la medida que se introdujeron los factores político y humano. Tampoco se cuestionaron los principios de la administración como mecanismo ordenador de la acción organizada. Con estas dos corrientes revisadas – ortodoxia y heterodoxia – se cumple el ciclo conocido como la concepción clásica de la administración pública. El segundo gran ciclo se inaugura a partir del desarrollo de críticas de nuevo cuño. Estas críticas tuvieron igual o mayor impacto que las anteriores al introducir una mayor complejidad en el análisis, introduciendo una perspectiva novedosa: el estudio de los procesos decisorios que tienen lugar en las organizaciones.

2.3.1.3. La administración pública neoclásica: la importancia de la decisión

Una de las más duras críticas hechas al modelo POSDCORB de Gulick fue realizada por Herbert Simon (1946), a partir del cuestionamiento de los principios de la administración pública. La crítica se centra en las contradicciones intrínsecas de éstos y la ambigüedad con que se pueden definir los “principios”. Por una parte, Simon encuentra que no es posible aplicar todos los principios de la administración al mismo tiempo, porque para cada uno de ellos siempre existía al menos otros que proponía acciones en sentido contrario. Además, ante este dilema la ciencia de la administración no daba argumentos para priorizar alguno de ellos. Por otra parte, la gran ambigüedad en los

principios obstaculizaba su utilidad debido a la enorme dificultad para identificar el momento y la situación adecuada en que se deberían aplicar.⁵⁹

A partir de estas críticas es que podemos afirmar que el enfoque neoclásico de la administración pública introduce un mayor grado de complejidad en el estudio y concepción de las organizaciones. Desde esta perspectiva, la complejidad del funcionamiento de las organizaciones no se corresponde al análisis que ha utilizado la metáfora de la organización como una máquina (Morgan, 1998: 22). Del enfoque neoclásico se retoma el grado mayor de complejidad en el análisis, introducido por el estudio de los procesos decisorios en las organizaciones, porque al igual que Barnard se considera el factor humano como fundamental. Las principales consideraciones al respecto tienen su origen en el análisis de Simon una visión de las organizaciones como anarquías organizadas, basándose en el estudio de la decisión (Del Castillo, 1995).

Los resultados de los estudios concentrados en el análisis de los procesos decisorios dentro de las organizaciones, fue el cuestionamiento de la racionalidad con que los individuos actúan dentro de estos espacios, con lo que se introduce una diferenciación entre el comportamiento que en teoría los individuos observarían y la forma en que se comportan realmente. El principal cuestionamiento a los enfoques ultrarracionalistas se define en torno a los límites inherentes al factor humano: la incapacidad de considerar y comparar todas las opciones posibles antes de tomar una decisión, Simon por ejemplo, destaca las líneas de acción o premisas decisorias, las cuales fijan pautas para que los individuos tomen decisiones organizacionalmente racionales.

De esta forma, los individuos toman sus decisiones reduciendo la complejidad más que considerándola en toda su dimensión. Dentro de los estudios sobre los procesos decisorios es posible considerar también otros estudios como el de Graham Allison (1988) el cual encuentra la posibilidad de analizar desde tres perspectivas los procesos mediante los cuales se llega a una decisión. Las tres perspectivas desde las que analiza un mismo

⁵⁹ Otro teórico que llegó a cuestionar la utilidad de los principios de la administración fue el mismo Waldo (1948), en parte porque se basaban en los aspectos funcionales de las organizaciones y no en los institucionales.

proceso decisorio son: la racional, la organizacional y la política. A pesar de que los estudios iniciales de Simon no aportaron un avance significativo en el área de la administración pública (Bañon, 1997), sí consiguió que se considerara la necesidad de replantear algunos de los conceptos. Quizá la principal incorporación de esta complejidad al estudio de la administración pública se vea reflejada en la propuesta de las políticas públicas (Lindblom, 1959).

Si se propone el análisis *simoniano* como alternativo al método tradicional de hacer las políticas públicas, el diseño y concepción de éstas se ve seriamente replanteado al surgir la posibilidad de crear las políticas de manera incremental; es decir, cuando un administrador tiene que elegir entre diferentes políticas para cumplir con determinado objetivo, éste lo hace con los elementos de que puede disponer en ese momento y con base en su propia experiencia; evidentemente la decisión adoptada no será la más adecuada, pero tiene la ventaja de poder infringirle modificaciones marginales a posteriori, de tal forma que la política se adecue gradualmente en la medida que el decisor supere los límites de su racionalidad.

La perspectiva incremental se expresa en las políticas públicas si aceptamos que importa más el control sobre los productos de la organización que sobre los recursos, y su posible desvío. Postura que se asemeja al análisis sistémico (o el cibernético, para ser más precisos) de las organizaciones como cajas negras, en donde los procesos que tienen lugar no son claramente visibles ni entendibles. Por este motivo, el control sólo se puede llevar a cabo mediante la observación de los resultados permite obtener una retroalimentación al sistema y evitar así que los fines sean desplazados si se controla a las organizaciones de acuerdo con los productos que genera; aunque claro, los límites de ésta propuesta están en la imposibilidad de evitar los posibles desperdicios en que pudiera incurrir una organización.

2.3.1.4. La nueva administración pública: organizaciones más humanas y democráticas

Los importantes movimientos sociales de la década de los sesenta influyeron fuertemente sobre un grupo de pensadores que intentaron introducir nuevos valores en el estudio de la administración pública, principalmente conceptos como equidad y democracia en las organizaciones, pero no sólo como factores necesarios en la sociedad, sino como elementos importantes para introducir en el diseño de las organizaciones y en sus procesos decisorios, con el fin de mejorar el desempeño de la administración pública. Para estos autores, la democracia no es componente exclusiva del sistema político, no basta con que ahí se desarrolle.

Dentro de esta corriente se plantea la necesidad de introducir la democracia en las organizaciones públicas. Éste será el planteamiento que mejor identifica y diferencia a la vez, a los estudios de la administración pública con los de la nueva administración pública (NAP) (Denhardt, 1993). Los teóricos de la NAP tuvieron profundas diferencias con los llamados “tradicionalistas”, dado que la consecuencia a fortiori, de la operacionalización de los planteamientos de las llamadas escuelas clásicas y ortodoxa, era la necesidad de que las organizaciones públicas fueran autárquicas para que la democracia existiera fuera de ellas, es decir en el sistema de gobierno.

La democratización en ámbito interno de las organizaciones, como complemento a la democratización en el ambiente que operan, es una visión que encuentra sus orígenes en las propuestas humano-relacionistas y sus expresiones en los desarrollos de algunos teóricos del estudio de las organizaciones. Están por un lado los estudios de Abraham Maslow (1943) y Elton Mayo (1964) que tuvieron una importante influencia en otros autores como Chris Argyris (1957), Douglas McGregor (1957) y Warren Bennis (1966).

Apoiados en la necesidad de una gestión participativa, McGregor, Argyris y Bennis insisten en la importancia de la democratización dentro de las organizaciones. En sus respectivos estudios, encuentran dificultades para que individuos “psicológicamente sanos” trabajen en las organizaciones. Se les dificulta conciliar, la autorrealización de los

individuos con los objetivos impuestos por las organizaciones formales. De esta manera enuncian que si los individuos requieren de mecanismos que concilien ambos aspectos, entonces el trabajo de los administradores es conciliar objetivos contrapuestos.

Además, afirman que las organizaciones de corte “tradicional” no favorecen el desarrollo de la autoestima de los trabajadores porque no permiten que los individuos desarrollen sus iniciativas.⁶⁰ Para remediar estos problemas, y mejorar el desempeño de las organizaciones, propone la necesidad de rediseñar las organizaciones descentralizando, delegando funciones y evaluando el desempeño de acuerdo con los objetivos que se impongan ellos mismos. Además de aspectos administrativos, también se desarrollan aspectos organizacionales, como es el caso de Argyris (Harmon y Mayer, 1999). Este autor propone factores para lograr que individuos sanos se relacionen con las organizaciones.⁶¹ La principal lucha de Argyris es contra la opresión que las organizaciones imponen a los individuos con sus reglas y procedimientos, sofocando la autonomía de éstos y dificultando la autorrealización. Para dar solución a esto propone las técnicas de desarrollo organizacional, que comulga con la teoría “Y” de McGregor, asimismo, propone la sensibilización de los individuos de tal forma que las decisiones informales fortalezcan a la organización con la formación de un proyecto colectivo. Para Bennis (1967) la democracia en las organizaciones es un imperativo para que éstas puedan sobrevivir, puesto que permite que los individuos concilien sus objetivos personales con los de la organización. Los elementos organizacionales que permiten desarrollar la democracia en las organizaciones son: la comunicación plena y libre, el apego al consenso en la toma de decisiones, preponderancia del conocimiento técnico y la competencia sobre la jerarquía, la capacidad de crear las condiciones para que los individuos expresen sus emociones; aceptar que el conflicto a nivel de los objetivos organizacionales e individuales es

⁶⁰ McGregor propone dos teorías de la administración: X e Y, la primera corresponde a la concepción clásica de los trabajadores, es decir, individuos se autoadministren, de manera que la autogestión sea compatible con el logro de los objetivos de la organización (McGregor, 1957).

⁶¹ Por ejemplo, reducir el sentimiento de pasividad y subordinación de que los individuos sean objetos de actos unilaterales por parte de sus superiores; incrementar las posibilidades de que los empleados encuentren condiciones para ser responsables, encontrar la posibilidad de que los individuos expresen sus sentimientos por la organización formal, el control y el liderazgo de los jefes; por último considera la necesidad de crear un ambiente informal que ajuste al individuo a la organización formal.

inevitable. Desde esta perspectiva, la democracia en las organizaciones es importergable⁶², dada la necesidad de la adaptación a la creciente complejidad ambiental. En este sentido, de acuerdo con Denhardt (1993) Golembiewsky argumentaba que la teoría de la organización tradicional que enfatiza factores tales como la autoridad de arriba hacia abajo, el control, la jerarquía y la rutina organizacional no favorece el desarrollo de las organizaciones simultáneamente al desarrollo de los individuos. Pero más allá del aspecto interno de las organizaciones, Golembiewsky encuentra en el entorno y el ambiente los factores que hacen necesaria la participación más activa de los individuos en las organizaciones.

Para Golembiewsky la descentralización en las organizaciones es fundamental por dos razones: a) porque los problemas entre los individuos y las organizaciones deberían resolverse en términos políticos y morales más que con técnicas gerenciales y, b) porque los beneficios morales de la descentralización traerían beneficios de incremento de la productividad. Estos elementos permitirán a las organizaciones de tipo burocrático evolucionar no sustituirla, impulsando cambios en torno al grado de consenso para la colaboración, apertura de los sistemas de gestión y confrontación de argumentos y retroalimentación en las organizaciones.

Con estos antecedentes nace un nuevo enfoque para la reforma de la administración pública. Después de una reunión en el auditorio de Minnowbrook, de la Universidad de Syracuse en 1968, un grupo de jóvenes estudiosos de la administración pública conjuntaron sus intenciones de introducir nuevos valores en los aparatos públicos y fundar una nueva administración pública (NAP). Dos de los principales autores de este círculo son Frank Marini (1971) y George Frederickson (1971).

⁶² Bennis (1967) prevenía sobre el futuro de las organizaciones, las cuales tenderían a ser más complejas, al menos en su conceptualización por los estudiosos del fenómeno. Uno de los cambios más importantes sería la concepción del hombre como un factor más complejo que un simple botón de la maquinaria, el concepto de poder basado en la colaboración; de la misma forma prevenía de la concentración del poder como elemento obsoleto y del conflicto no disfuncional. Las principales críticas que reciben los autores humanistas se relacionan con la ausencia de una explicación de los mecanismos mediante los cuales sería posible que las organizaciones tradujeran en mejores resultados sus métodos democráticos.

Una de las principales intenciones de esta corriente era que la administración pública se ocupara por impulsar la igualdad entre los individuos, ya que desde su perspectiva hasta esos momentos el gobierno había mostrado más preocupación por atender a clientelas minoritarias, desatendiendo a los grandes grupos marginados en sus programas. Además, pugnaban por la necesidad de que los administradores se comprometieran con la igualdad social, en lugar de considerarse neutrales. De esta forma, el compromiso con la igualdad debería considerar forzosamente la necesidad de crear estructuras flexibles, dado que:

La descentralización, la devolución (del gobierno a la sociedad), (la administración por) los proyectos, los contratos, la mayor sensibilidad (de los funcionarios), el desarrollo de organizaciones, la expansión de la responsabilidad, la confrontación y participación del cliente son conceptos esencialmente contraburo-cráticos que caracterizan la NAP. Tienden a favorecer el cambio tanto burocrático como político y, por ello, a aumentar las posibilidades de igualdad social (Frederickson, 1971: 49).

La NAP proponía el diseño de una burocracia menos preocupada por la instauración de agencias y más ocupada por los resultados de los programas; por ello su propuesta por impulsar una administración pública con equipos que trabajaran por proyectos se transformaría el tipo de relación jerárquico piramidal clásico de la AP. Asimismo, consideraban de gran importancia aceptar como algo normal las variaciones en los resultados de las políticas, en el desempeño de los funcionarios, e incluso la tolerancia a ciertos grados de ineficiencia e ineficacia. Asimismo, la NAP muestra preferencia por que las bases de la organización tengan un cierto grado de autonomía. De esta forma se generaba un franco enfrentamiento con dos valores aceptados por los ortodoxos, la eficiencia contra la equidad y la jerarquía contra la participación (Harmon y Mayer, 1999).

Bajo esta perspectiva, el funcionario y el burócrata deberían participar activamente en la toma de decisiones haciendo uso de su discrecionalidad a efecto de privilegiar a los más desprotegidos y conseguir una redistribución más justa del ingreso y una mayor igualdad. Pero quizá este intento por crear una administración pública dirigida a resultados con equidad social pero sin una propuesta muy clara del grado de control de

los funcionarios sea el eslabón débil de la propuesta de la NAP, debido a que muestra claramente que esta corriente de pensamiento tiene tendencias normativas (Bañón, 1997).

Definitivamente esta corriente deposita demasiada confianza en la burocracia, ya que no logra un enlace congruente entre la libertad de acción con una alta discrecionalidad por parte de los burócratas y su grado de responsabilidad en la mejora del desempeño en las organizaciones. En otras palabras, muestra demasiada confianza en que los administradores responderían a las expectativas de la NAP sólo porque sería lo moralmente correcto.

2.3.1.5. La nueva economía política el poder del individualismo metodológico

Además de los cuestionamientos morales hechos por la NAP, el estudio de la administración pública enfrentó dudas sobre su pretendida científicidad. De acuerdo con Vicent Ostrom (1974) las críticas de autores como Waldo, que cuestionó la existencia de la dicotomía política-administración, o Robert Dahl, que estableció tres problemas para que la administración pública se convirtiera en ciencia, generaron fracturas y “crisis de identidad” y Ostrom una “crisis de confianza” en los estudios y la práctica de la administración pública.

Como alternativa a estas crisis, Ostrom (1974) propone introducir nuevos valores que permitan a la AP salir de sus recurrentes crisis y lograr una normalidad científica.⁶³ Para conseguir su propósito, Ostrom (1974) propone como aporte para la discusión la introducción de un nuevo método para el estudio de la AP, así como el diseño de un objeto de estudio, diferente hasta lo entonces considerado (el ser explícito en este aspecto es quizá su mayor fortaleza). Ostrom (1974) plantea que el estudio de la toma de decisiones colectiva como método y objeto de estudio debería ser importados del campo

⁶³ Ostrom realiza esta declaración inspirándose en el análisis de Thomas Kuhn respecto a las revoluciones científicas y crisis de paradigmas (véase Ostrom, 1974).

de la economía, ciencia que según él, es la que había demostrado mayor solidez metodológica y explicativa.

Esta “importación” metodológica permitiría a la AP contar con mayor fortaleza en sus argumentaciones y consecuentemente a los estudios que se desarrollaran. La propuesta de Ostrom sobre la toma de decisiones colectivas en el estudio y la práctica de la administración pública, se complementa grandemente con las ideas y planteamientos desarrollados por Buchanan y Tullock (1962).

A partir de un argumento simple pero poderoso – el egoísmo humano -, estos autores intentan mostrar que el bienestar logrado por cada individuo, quienes merced a su comportamiento individual – egoísta requieren del gobierno para llegar a consensos sobre decisiones colectivas. Así, se retoma la idea establecida por los padres fundadores del federalismo norteamericano (Ostrom, 1974) de que el gobierno es un mal (porque lo costoso de su financiamiento y mantenimiento) pero necesario (por su capacidad de imponer reglas, incentivos y castigos en tanto elementos indispensables para alcanzar el consenso en las decisiones colectivas) para generar el bien común.

Entonces, argumentando la necesidad de existencia del gobierno en razón de su capacidad para llegar a la toma de decisiones colectivas y maximizar así el bienestar individual, lo que se hace indispensable es generar los marcos de actuación de éste, generar espacios acostados de actuación gubernamental que permitan en todo momento el control político de la sociedad. Así, los costos que implica llegar al consenso (y por ende costos imputables al gobierno) sean lo menor posible. De esta manera se podría considerar como parámetro de eficiencia en el gobierno el logro de la mayor suma de beneficios individuales con el menor costo posible.

Con esta propuesta, Ostrom (1974) introduce al análisis de la administración pública la teoría de la elección pública como un elemento que permite desarrollar una metodología para su estudio. Con esta perspectiva se permite una crítica implacable a los clásicos y ortodoxos, en su intención por demostrar que las decisiones no deberían de emanar de una sola fuente de poder, ya que la jerarquía en las organizaciones no es

necesariamente la forma más eficiente de solucionar los problemas. Un ejemplo de otras formas eficientes de toma de decisiones es el arreglo organizativo que Ostrom denomina una administración pública democrática.

La teoría de una administración pública democrática de Ostrom (1974) establece como principios que: a) que la toma de decisiones deberá fragmentarse con el fin de limitar y controlar el poder; b) que deberá abandonarse la dicotomía política – administración, debido a que las reglas administrativas importan políticamente a los individuos; c) que la existencia de policentricidad y disposiciones multiorganizaciones favorecen la sana competencia, y d) que el propósito de la organización pública en su operación es conseguir el menor costo en tiempo y recursos. De acuerdo con esta propuesta, las organizaciones públicas deben considerar los reclamos y preferencias de los individuos, en virtud de la nueva perspectiva de actuación de los aparatos públicos, de donde “la eficiencia del productor que no sirve al consumidor no tiene significado alguno” (Ostrom, 1974: 54).

Las afirmaciones que sustentan el análisis de la perspectiva de la nueva economía política, en su aplicación dentro del campo de la administración pública, establecen que:

- La teoría de la elección pública aporta elementos científicos útiles para el análisis de la toma de decisiones en la administración pública.
- Ofrece una concepción razonable de la motivación humana para la cooperación.
- Hace proposiciones para hacer a la administración pública más eficiente y democrática.

Sin embargo, como ha ocurrido con otras escuelas que hemos revisado, su fortaleza constituye al mismo tiempo su debilidad. Dentro de las principales críticas a esta perspectiva encontramos la falta de solidez y múltiples cuestionamientos que se le pueden hacer a la validez del postulado acerca del individualismo (dada la posibilidad de que el individuo o las sociedades pueden tener valores comunitarios sustentados en otro tipo de visión del mundo y la comunidad). Otro cuestionamiento hacia la propuesta de Ostrom es la ampliación del término de interés individual, en donde se pueden incluir

elementos como el altruismo, ya que esto hace al término demasiado ambiguo para servir de elemento de análisis.

Además, la idea de que los costos de los procesos colectivos de decisión son una “carga” para los individuos no necesariamente es cierta, ya que en ocasiones es la forma o proceso en que se llega a una decisión lo que las comunidades valoran más que el propio resultado del proceso. Asimismo, la descentralización que propone Ostrom no es necesariamente productora de gobiernos más democráticos o morales. Por último, la teoría de la elección pública se puede someter casi a las mismas críticas que el pensamiento económico occidental, como el sacrificio de la moral colectiva y las necesidades comunitarias por el atomismo individualista, lo cual nos remite a que la principal aportación de los teóricos de la elección racional a saber, incorporar a la discusión la turbulencia del entorno en el que se desarrolla la vida de las organizaciones públicas, se diluye ante una perspectiva centrada y ocupada sólo del presente perdiendo orientación respecto al contexto social.

2.3.1.6. La gestión pública: ¿hacia un revisionismo de la ortodoxia?

Entre los principales elementos que dieron lugar a nuevas propuestas, para reconfigurar la administración pública ⁶⁴ podemos considerar las dificultades para seguir manteniendo grandes aparatos gubernamentales, interviniendo en casi todos los aspectos de la vida pública, pensemos sobre todo en las configuraciones burocráticas de la década de los setenta por causa de las crisis económicas. ⁶⁵ Pero, la atención de la sociedad no

⁶⁴ Peters (1996) argumenta que existen dos elementos adicionales que influyen en el diseño de los procesos actuales de reformas en el gobierno: la existencia de un populismo de izquierda, que critica constantemente a las grandes estructuras burocráticas consideradas ineficientes e insensibles hacia quienes deben servir; y la complejización de las instituciones económicas y sociales, que debido a su heterogeneidad y complejidad se convierten en instituciones difíciles de gobernar.

⁶⁵ Sin embargo, cabe señalar que esta es una de otras tantas dimensiones que se relaciona con el papel que el gobierno debería de jugar en la economía, de lo que se desprenden ideas tales como la reducción del presupuesto y gasto, así como de la introducción de mecanismos de competencia en la administración pública. Pero estas “recetas” no incluyen la parte organizacional de la propuesta, la cual permite dar cabida a la evaluación del desempeño, la democratización de las organizaciones y los procesos decisorios y la incorporación de las técnicas administrativas del sector privado. Quizás entonces, el eslabón que vincule a dos tipos de propuestas es la evaluación del desempeño, dado que se vincula a la necesidad del Estado de justificar su existencia y funcionamiento a través de la competencia y su competitividad con las organizaciones privadas y por otra parte es el eslabón que une la falta de mecanismo que aseguren que los

solo cuestionó el tamaño del Estado, también lo obligó a probar y comprobar la eficacia de su funcionamiento (Cabrero, 1997).

Ante las demandas de mayor eficiencia y eficacia exigidas al gobierno, se genera la necesidad inaplazable de legitimar y justificar su existencia. Ya no basta con proveer servicios, o tener la intención de buscar el beneficio colectivo, la legitimidad no reside en el qué o en el cuánto, sino en el cómo. Bajo esta reconfiguración del papel que debe jugar el gobierno y la heterogeneidad de las demandas del público (no solo son en el sentido de eficiencia y eficacia, sino también de más calidad y mejor trato para los ciudadanos) parece difícil para que los cuadros administrativos de concepción *weberiana* inflexible puedan dar resultados adecuados (Barzelay, 1998; Osborne y Gaebler, 1994).

Con estos antecedentes, la orientación hacia la gestión pública surge a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta. Nace con la intención de formar administradores públicos con herramientas de cambio que respondan más a las necesidades de los practicantes de la administración pública.⁶⁶ Estas herramientas serían parecidas a las utilizadas en el ambiente de los negocios.⁶⁷

Así, en las escuelas donde se enseñara gestión pública, el contenido de los cursos sería muy parecido al que se presenta en las escuelas de negocios en donde se forman y preparan a los gerentes para las empresas privadas. De esta forma, aspectos como liderazgo, técnicas de gestión y de análisis fueron trasplantados de las empresas privadas al gobierno. Los más importantes ejemplos de este trasplante fueron estilos más

modelos organizativos más flexibles, orgánicos democratizadores y desprovistos de reglas rígidas, obliguen a los funcionarios a actuar con responsabilidad buscando responder siempre con resultados ante los nuevos esquemas organizacionales que amplían sus marcos de discrecionalidad.

⁶⁶ El modelo de políticas públicas necesitaban “algo nuevo” en los aparatos públicos que no estuviera relacionado con la vieja AP y que reflejara en su operación y diseño la importancia crítica de la fase de la implementación, por lo que se inventó la gestión pública (Bozeman, 1988).

⁶⁷ Una de las explicaciones de esta importación, de modelos, la explica Bañón (1997) con la concepción actual del Estado. De acuerdo con Bañón (1997) con la concepción actual del Estado corresponde al “Estado de bienestar” en el cual residen todos los intereses de la sociedad sustentado en la doctrina neoliberal, y la intervención legítima en la prestación de servicios del gobierno está dada por la existencia de fallas de mercado. En este contexto, que muestra la primacía del mercado y la libertad individual, se crea una falta de diferenciación de los modos administrativos de las empresas de negocios y de la administración pública. De esta manera, se proponen los métodos de gestión privada como capaces de revitalizar la eficiencia y eficacia en las organizaciones públicas.

humanistas de gestión, el presupuesto base cero, la administración por objetivos, la medición del desempeño y la gestión estratégica (Gruening, 1998). De esta manera los “trasplantes” realizados del ámbito privado al público se realizaron inspirados en las dimensiones, que como lo propone Deming (2000), están implicadas en el término gestión:

La gestión, una estrategia corporativa y una práctica de los negocios. Esta dimensión considera a los modelos de dirección y organización desde una perspectiva técnica que permiten incrementar los beneficios y la eficiencia en los negocios. Esta perspectiva es altamente racionalista⁶⁸ en su énfasis por el control y la jerarquía, pero sólo en el contexto de las organizaciones públicas. Algunos ejemplos de propuestas que han implicado este tipo de perspectiva son los modelos ortodoxos de planeación estratégica, el pago por resultados y la reinención del gobierno a la manera de Osborne y Gaebler (1994).

El gerente diferenciado del líder. Los gerentes tratan siempre de mantener el statu quo y son adversos al riesgo, mientras que los líderes toman riesgos. Una forma simple de diferenciarlos es que los gerentes son personas que “hacen las cosas correctamente”, mientras que los líderes son personas que “hacen cosas correctas”.

El *gerencialismo* como una ideología. Desde esta perspectiva, el *gerencialismo* se erige en ideología, con una visión analítica de las herramientas, para que los gerentes tomen decisiones informadas para la consecución de un fin. Desde esta dimensión propuesta de fortalecimiento y gestión de la cultura de la organización o la empresa, es posible, a la manera de Peters y Waterman (1982), quienes establecen el tránsito de haber considerado en momentos iniciales a las organizaciones como pequeñas a las organizaciones como pequeñas sociedades a una perspectiva que nos habla que las sociedades son como grandes organizaciones.

⁶⁸ Es importante reconocer que en las empresas privadas la eficiencia casi siempre da por resultado el incremento de las ganancias y por eso se toma como valor en sí mismo; sin embargo, cabe recordar que en las organizaciones públicas la eficiencia no da por resultado directo otros objetivos como la redistribución del ingreso o la justicia social.

Estas tres dimensiones tienen en común que el valor primario es la eficiencia económica; creen que las herramientas técnicas les sirven a los gerentes para resolver problemas; así como una conciencia de clase que les sirve a los gerentes para mantener su hegemonía y unificar sus fuerzas por medio del dominio de la literatura y la visión del gerente como un agente moral que busca el bien, no solo de las organizaciones, sino de la sociedad en general (Deming, 2000).

De esta concepción, la que más destaca es la de gestión como una herramienta de los negocios, y es la que más se asemeja a la concepción de la gestión pública. Así lo muestra la gran influencia del libro de Peters y Waterman (1982) en busca de la excelencia. Una de las propuestas importantes en los principios de la década de los ochenta, en la que se concentra el espíritu dominante en la gestión pública. Este libro, mostraba que la mayoría de las empresas exitosas de los Estados Unidos utilizaban métodos de gestión más humanos y orgánicos como complemento a la orientación racional, así como cierto manejo cultural para dirigir a los empleados. Con estas ideas se empieza a intentar implantar estructuras más orgánicas en las organizaciones públicas y cobran importancia las corrientes como desarrollo organizacional y gestión de la calidad total.

En esta perspectiva, se toma conciencia que no basta con que se aplique la ley para obtener resultados, que hay que tener organizaciones capaces de diagnosticar y predecir con rapidez y flexibilidad. Pero además tienen que ser competitivos en el plano económico, siendo eficientes en el uso de los recursos, protegiendo la primacía de la ley y la igualdad de los ciudadanos. Sin embargo, dentro de esta perspectiva se enfrentaron problemas tanto en la práctica como en los intentos por hacer teoría. Por una parte, no se encontró alguna teoría que pudiera amarrar en un solo grupo conceptual todas estas corrientes. De acuerdo con Bozeman (1988) esta corriente no se establecía como un nuevo paradigma conceptual que pudiera permitir a los estudiosos de la administración pública conseguir avanzar en la investigación y teorización. En la práctica, a pesar de su pragmatismo, esta corriente cayó en errores muy semejantes a los de la ortodoxia como intentar reducir la complejidad e ignorar el elemento político.

2.3.1.7. La nueva gestión pública

La nueva gestión pública se conforma como un cuerpo teórico capaz de aglutinar un gran número de propuestas en torno a sí mismo. No obstante la amplitud de propuestas que incorpora, es posible destacar cuatro tendencias que se asocian en las variantes de esta corriente, independientemente del país (Hood, 1991): a) los intentos por reducir el tamaño del gobierno y replegar su campo de acción; b) la privatización de empresas públicas o de propiedad del gobierno, así como la creación de cuasi-mercados; c) la automatización de la información; y d) el desarrollo de agendas globales de gobierno.

De acuerdo con Hood (1991), la nueva gestión pública se caracteriza por el uso y la defensa de siete doctrinas principales: 1. la participación de profesionales de la administración; 2. explicitación de estándares y evaluación del desempeño de las agencias mediante ellos; 3. énfasis en el control de los resultados; 4. desagregación de unidades en el sector público; 5. cambio en la competencia entre las agencias de gobierno; 6. énfasis en las técnicas de gestión del sector privado y, 7. alta disciplina en el uso de los recursos del gobierno.

Para algunos autores, existe la consideración de que la nueva gestión pública no es tan nueva como se presenta, ni tiene un sustento teórico importante. De acuerdo con Bañón (1997) (quien no hace ninguna diferencia entre la gestión pública y la nueva gestión pública) las teorías de la administración pública que están en boga son un reflejo de la concepción del Estado y de los movimientos políticos que los sustentan, aunque los criterios para implantarla sean débiles así como la coherencia interna de la teoría que los sustenta. Por ejemplo, los gobiernos conservadores no acaban de dejar la idea de la dicotomía entre política y administración.

Para otros (Gruening, 1998), la NGP no es un nuevo paradigma en el estudio de la administración pública, dado que una gran parte de las propuestas de la NGP no son nuevas, sino que tienen sus orígenes en otros desarrollos teóricos anteriormente

realizados.⁶⁹ Lo que sí se considera como novedoso es la mezcla de conceptos, herramientas y propuestas que realiza esta corriente. El alto grado de pragmatismo de la, así como la diversidad de influencias que tiene, se aprecia en su propuesta de controlar a los gerentes de las organizaciones públicas por medio del mercado.

En el cuadro 16 se resume nuestra propuesta para definir las etapas del estudio de la administración pública (cada una identificada como una corriente) hasta llegar a lo que conocemos como nueva gestión pública. De la misma forma, se introducen dimensiones de análisis para las etapas, necesarias para entender el avance de las propuesta de la administración pública organizadas en el estudio de las organizaciones. Para el desarrollo de esta matriz analítica se mapean primero los autores que se han considerado como los más representativos, después se retoma el argumento analítico propuesto por Golembiewski (1974) para caracterizar cada fase de desarrollo de la administración pública vista en términos de un locus y el focus; entendiendo por el primero al espacios institucional o el “lugar” en donde se concentrarán los estudios sobre el campo, como es el caso de la burocracia como arena de la relacionalidad que ha sido utilizado recurrentemente; para el segundo entenderemos aquella dimensión específica del campo de estudio en donde se especializan o concentrarán las prescripciones. Por último, se

⁶⁹ Entre las propuestas que se retoman dentro del modelo de la NGP destacan: los recortes presupuestales, que tienen su origen en casi todas las escuelas de políticas públicas; la privatización, claramente originada en el estudio de las escuelas gerencialistas; la separación de la provisión de la producción, propuesta anteriormente por Ostrom y la nueva economía política; la subcontratación, que había sido aportación de la corriente de la elección racional desde la perspectiva de los costos de transacción, así como de la nueva administración pública. Por otra parte, los cargos a los usuarios y uso de *vouchers* fueron también propuestos anteriormente por los estudios de elección pública; el concepto de cliente se manejaba ya por la nueva administración pública; de elección pública.

De la misma forma, la libertad para manejar los recursos tiene importantes orígenes en los modelos de organización más orgánicos; la separación de política y administración tiene sus orígenes desde la escuela clásica de la administración pública; la descentralización tiene un gran número de seguidores entre corrientes previas; la evaluación por resultados también se aplica en el análisis de políticas e incluso en la NAP con la propuesta de McGregor; la medición de los resultados tiene más o menos los mismos orígenes que los anteriores: la planeación estratégica y el nuevo estilo gerencial puede verse como resultado del estudio humanista de las organizaciones y de la teoría del agente principal. Por último, las propuestas relacionadas con democratización y participación ciudadana pueden verse como resultado de los desarrollos de la nueva administración pública.

considera una dimensión referida al problema científico o crítico⁷⁰ al que cada una de las corrientes tratará de dar respuesta.

2.3.2. Algunas clasificaciones de la nueva gestión pública

Los estudios que se han relacionado con la nueva gestión pública han sido muy diversos en su foco de estudio y en los niveles analíticos adoptados. Sin embargo, se han realizado esfuerzos para agruparlos de tal forma que adquieran cierta coherencia como corriente de análisis o simplemente para simplificar su entendimiento. Para efectos de este apartado, consideramos que las principales clasificaciones de estos estudios están en las que realizaron Ferleo, Ashburner, Fitzgerald y Pettigrew (1996) y la de Hood y Jackson (1997).

Cuadro 16. CORRIENTES PRINCIPALES EN LA EVOLUCIÓN DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Corriente	Autores representativos	Locus	Focus	Problema crítico
Ortodoxia	Wilson, Weber, Taylor, Gulick, Urwick, White y Willoughby.	La burocracia a partir de la separación política-administración.	Principios de la administración, su organización, la eficiencia y el control.	¿Cómo burocratizar mejor?
Heterodoxia	Appleby, Barnard, Waldo y Dahl.	El papel ejecutor de la AP.. Las decisiones sobre las políticas públicas en el "juego" democrático.	El papel político y social de la burocracia.	¿Cómo controlar a la burocracia como actor político?

⁷⁰ La noción de criticidad no está tomada en el sentido dado por Kant, sino en el que el término tiene en el español (muy anterior, por cierto a Kant). Por tanto, el sentido de lo crítico en un problema de construcción científica debe ser considerado en su estructura lógica, como una operación que tiene que ver con la clasificación, en tanto incluye la discriminación, la distinción y la comparación. En estos términos, hay diversas maneras en las que tiene lugar la construcción científica. La teoría del cierre categorial establece, tomando como hilo conductor la tipología tetrádica de los funtores (nominativos, predicativos, determinativos y conectivos) respectivamente los cuatro modos de posibilidad siguientes:

- la definición;
- el modelo;
- la clasificación;
- la demostración. Así, los procedimientos que, a partir de relaciones dadas, establecen otros términos, simples y complejos, dentro del sistema, son de cuatro tipos:
 - las taxonomías (clasificaciones descendentes distributivas);
 - las tipologías (ascendentes distributivas);
 - los desmembramientos (descendentes atributivas); y
 - las agrupaciones (ascendentes atributivas).

Por tanto, afirmamos que la idea de clasificación tiene mucho que ver con la idea de "crítica" (criticar es clasificar en última instancia).

Neoclásicos	H. Simon.	La dinámica organizativa. Las coaliciones. El control de las premisas de la decisión.	La racionalidad limitada de los decisores. La toma de decisiones en las organizaciones.	¿Cómo racionalizar a las organizaciones?
Políticas públicas	Laswell, Lindblom.	La acción gubernamental en relación con actores diversos.	La racionalización del proceso de intervención gubernamental. El proceso de las políticas públicas.	¿Cómo racionalizar la acción del gobierno?
Nueva administración pública	Argyris, Mcgregor, Bennis, Golembiewski, Marini y Frederikcson.	El bienestar social, la democracia, la ética y otros valores relacionados.	Participación de la burocracia en el proceso redistributivo y de bienestar social, democratización de las organizaciones. Individualismo metodológico.	¿Cómo democratizar a la burocracia en función de valores sociales compartidos?
Nueva economía política	Ostrom, Niskanen, Buchanan, Tullock y Olson.	La eficiencia en la toma de decisiones colectivas.	Individualismo metodológico.	¿Cómo democratizar a la administración Pública en función del nuevo concepto de eficiencia?
Gestión pública	Bozeman, Peters, Waterman, Drucker, Sherwood, Murray.	Sociedad compleja. Contexto turbulento. Recursos escasos.	Técnicas gerenciales. Estructuras flexibles, adaptables. El valor agregado al cliente.	¿Cómo desburocratizar a la burocrática?
Nueva gestión pública	Osborne y Gaebler, Bozeman, Barzelay, OCDE, Gore, Moe.	Espacio público redefinido y diferenciado del gubernamental. La reforma de Estado.	Privatización. Recortes presupuestales. Evaluación de desempeño. Subcontratación. Separación de la producción y provisión.	¿Cómo desburocratizar en función de la reforma del Estado y la redefinición de lo público?

Fuente: Elaboración propia, publicado en Ramírez (2002)

2.3.2.1. La clasificación de Ferlie, Fitzgerald y Pettigrew

Ferlie, Ashburner, Fitzgerald y Pettigrew (1996:9 y ss.) consideran que aunque las propuestas de NGP siempre se encuentran dentro de los parámetros de la administración pública tienen diferencias importantes que se deberían considerar. Para este efecto crean una clasificación de cuatro modelos de NGP.

Modelo I: el manejo de la eficiencia

Este modelo representa un intento por hacer del sector público una entidad lo más parecida a la de los negocios, de alguna forma se podría considerar como un enfoque neotaylorista, dado que la centralidad de esta propuesta considera una creciente atención en el control financiero, haciendo más con menos. Se requiere un fuerte apoyo en la gestión general, gestión por jerarquía; mejores métodos de auditar, métodos más transparentes de revisar el desempeño; creciente interés en darle responsabilidad a los consumidores, con un importante papel del sector no gubernamental; desregulación del mercado laboral; un modelo de gestión menos burocrático y más gerencial. Este modelo es básicamente el que aplicó en Inglaterra la primera ministra M. Thatcher, en el que se ve a la administración pública más como un problema que como una posible solución.

Modelo II: el diseño estructural: Achicamiento y descentralización

En este modelo se puede apreciar el achicamiento de las estructuras de gobierno, la búsqueda de mayor flexibilidad, un alejamiento de los altos grados de estandarización, descentralización de responsabilidades estratégicas y presupuestales, incremento de la subcontratación; y, una separación entre el pequeño centro estratégico y la gran periferia operativa. Los principales indicadores de este modelo son: la creación de cuasimercados más elaborados, un tránsito de la gestión por jerarquía a la gestión por contrato; subcontratación de las actividades no estratégicas; reducción drástica del papel del sector público, desarrollo de la gestión por influencias, así como del papel de las redes de política y un sistema de servicios caracterizados por la flexibilidad y la calidad.

Modelo III: En busca de la excelencia

Este modelo se asocia con los éxitos de los *best sellers* en materia de gestión (como Peters y Waterman, 1982. Éxitos surgidos a principios de los ochenta y que representan en parte la aplicación de las escuelas de las relaciones humanas), mismos que exhiben un gran interés por la forma en que las gerencias cambian e innovan y la influencia de modelos como el de desarrollo y el aprendizaje organizacional. Los estudios realizados

bajo esta óptica revelan la importancia de los modelos, destacan el papel que juega el compromiso de la alta administración, el desarrollo de decisiones de abajo hacia arriba y los factores que estimulan las innovaciones en el sector público.

Un concepto que se torna como central en este tipo de argumentaciones es de la cultura corporativa⁷¹ la cual es primordial porque “puede actuar como un pegamento que favorece el compromiso organizacional, que ha demostrado ser más efectivo que la gestión jerárquica”; además del liderazgo proveniente de pequeños equipos o redes y de gerentes carismáticos. Los indicadores de este modelo son: la orientación abajo hacia arriba, énfasis en el desarrollo y aprendizaje organizacional, concepción de la cultura corporativa como “pegamento”, descentralización profunda y radical, orientación hacia un desempeño medido por resultados.

Modelo IV: Orientación al servicios público

Este último modelo representa una fusión entre las ideas de gestión del sector público y el privado, reenergizando la gestión del sector público gracias a la consideración de las respectivas misiones de las agencias (Osborne y Gaebler, 1992; Barzelay, 1998). La legitimidad de este modelo gravita en la propuesta de un nuevo estilo de gestión que clama haber roto con los aspectos “patológicos” del pasado. Esta propuesta se centra fuertemente en el control de los servicios públicos por parte de los usuarios locales y ciudadanos. El principal indicador de este modelo es la concentración creciente en la calidad de los servicios prestados, empeñados en el cumplimiento de una misión organizacional con miras a alcanzar la excelencia en el sector público. Este modelo implica un diseño organizacional que relaciona tanto la redefinición del sujeto de atención (en este caso considerar un usuario más que un cliente en la relación organización-ciudadano), como el fomento de la participación, como medio de legitimar la gestión en el sector público a efecto de descentrar el poder de decisión de los funcionarios designados

⁷¹ El aseguramiento de la cultura corporativa, para este modelo, depende de la proyección de la visión hacia el cuerpo, directivo, los programas de cambio cultural, la atención en las formas carismáticas de liderazgo, los programas intensivos de entrenamiento, el desarrollo de una identidad de los empleados con la organización mediante políticas generales y operativas, lemas, logotipos, etcétera.

hacia los cuerpos locales electos y consecuentemente prestar mayor atención al desarrollo de aprendizaje social.

2.3.2.2. La propuesta de clasificación de Hood y Jackson

Estos autores (Hood y Jackson, 1997) identifican a la nueva gestión pública como una filosofía, es decir, un conjunto de doctrinas, de relativa coherencia entre las justificaciones que se proponen para ellas, dado que la mayoría de las doctrinas actuales muestran ciertas contradicciones. Para Hood y Jackson, una filosofía es una combinación de respuestas a las preguntas: ¿qué?, ¿quién?, y ¿cómo? Preguntas que están ligadas a una combinación de justificaciones en tanto argumentos o razones esgrimidas o utilizadas para defender una doctrina particular (curioso ver que la mayoría de las doctrinas se enuncian en términos de eficiencia, eficacia, equidad, efectividad, honestidad, confiabilidad adaptabilidad y solidez). Ejemplos de filosofías son el *cameralismo*, (diseñada en torno al problema de cómo el Estado puede encabezar el crecimiento económico), y el *gerencialismo* (sobre la promoción de la eficacia mediante las actividades de gerentes profesionales).

Por su parte, las doctrinas son “enunciados de consejos” que tratan de proponer líneas de acción sobre lo que se debería hacer en la administración; las doctrinas administrativas generalmente no guardan relación con ninguna corriente política o ideológica y pueden ser aceptadas por muy diversos grupos políticos.

Si nos detenemos en este punto, es interesante la afirmación de Hood y Jackson: “si la NGP se considera una filosofía, los diversos estudios o trabajos de esta filosofía se pueden considerar doctrinas”. Cómo identificar o pulsar a una doctrina, sencillo, veámoslas a través de seis características recurrentes: a) Son ubicuas, siempre habrá doctrinas de cómo hacer algo con éxito; b) descansan sobre datos y lógicas flexibles, con ejemplos encontrados de forma casual o selectiva; c) triunfan sobre otras doctrinas (a la manera de los proverbios identificados por Simon (1946) la existencia de los unos va en sentido contrario de los otros); e) frecuentemente son inestables, están sujetas a nuevos

estilos y modas; f) tienden a rotar, las doctrinas completamente nuevas son poco comunes, generalmente las doctrinas se reciclan.

Desde esta perspectiva podríamos ubicar los estudios de NGP en tres esferas:

Las doctrinas tipo, *¿quién?* Representadas por aquellas que proponen el perfil ideal del funcionario o empleado para cumplir con una determinada función. Describen cuál es la mejor manera o criterio para seleccionar a un empleado.

Las doctrinas tipo *¿qué?* Integradas por directrices acerca de las configuraciones organizacionales, ocupadas por el tipo de organización que debería diseñarse para cumplir con un objetivo particular y de cómo estructurar sus componentes. Operan los aspectos relacionados con la estructura de la organización, en función del grado de por ejemplo, qué tan incluyentes deben ser las responsabilidades, los proveedores, únicos o diversificados, la disyuntiva entre hacer o comprar, la uniformidad de las unidades de organización, la escala de producción, y el orden de las unidades internas de la organización.

Las doctrinas tipo *¿cómo?* Relacionadas con los procedimientos o métodos que deberían operarse en las organizaciones. Estas doctrinas incluyen percepciones relacionadas con la forma en que se distribuye la autoridad, el ejercicio del liderazgo, el manejo de la información, el manejo de casos particulares, y la operación de los procesos de control.

2.3.3. Principales elementos de la corriente de la nueva gestión pública

El estudio del entorno es tal vez la aportación más importante de la NGP como modelo de reforma en las organizaciones públicas. Si la “vieja” teoría de la administración pública concentró su análisis en el interior de las organizaciones – estructuras, relaciones, obstáculos en el trabajo, toma de decisiones-, la nueva gestión pública propone, en cambio, considerar que las relaciones interorganizacionales, es decir la influencia de fuerzas externas a las organizaciones gubernamentales juegan un papel clave en su funcionamiento. Se proponen entonces diversos niveles de análisis del entorno: el interno

(sistema institucional y sectorial), el inmediato (sistema político), el regional o nacional y el internacional.

Abrir el análisis al entorno, implica reconocer también la gran influencia que ejerce la política y los juegos de poder en la toma de decisiones gubernamentales. Más allá de la dicotomía tradicional entre política y administración, se resalta la influencia de diferentes actores políticos en el desenvolvimiento cotidiano de las organizaciones públicas; dichos actores pueden ser formales (Ejecutivo, cámaras, partidos y ONG) o bien informales (medios de comunicación, opinión pública, grupos de presión, como lo plantean Bozeman y Straussman (1990: xi).

... public management is the management of political authority. Most management jobs and managerial tasks have much in common, regardless of the nature of the organization. But when political authority enters the management game, the game changes, and so do many of the rules...

Desde la perspectiva de la nueva gestión pública de la presencia de otros actores y su impacto en el desenvolvimiento de la organización hacen indispensable el reconocimiento de ciertas estrategias de acción. La gestión pública propone desarrollar sistemas organizacionales mucho más flexibles en los que la sociedad (sobre todo la que está organizada, sectorizada y focalizada) sea un interlocutor permanente y activo, corresponsable y copartícipe en las actividades consideradas de interés público. Por tal razón, las estrategias para la negociación y el acuerdo serán fundamentales para el gerente público, quien tendrá que aprender a trabajar en conjunto en coordinación con la sociedad, sin dejar que intereses específicos modifiquen el rumbo de la organización pública.

Por tanto, se confiere al gerente público de una gran importancia como agente negociador y conciliador de intereses quien, además de sus funciones meramente administrativas, deberá jugar ahora un papel clave como líder de una organización pública. Sin embargo, no son pocos los teóricos de esta corriente que señalan la necesidad de extender el planteamiento a otros niveles jerárquicos dentro de la institución,

reconociendo la necesidad de desarrollar las habilidades gerenciales de mandos medios e, incluso, de algunos miembros clave del personal operativo.

Frente al claro agotamiento de la teoría “tradicional” de la administración pública, como cuerpo de ideas teóricas capaz de dar respuesta a las crecientes y cada vez más complejas demandas de la sociedad, la nueva gestión pública se propone no como una disciplina o cuerpo teórico consolidado, sino como un enfoque orientado a la acción que proporcione algunas ideas prácticas que permitan responder a los retos actuales de las organizaciones públicas. Con esto se pretende que la NGP se caracterice por ser innovadora, prescriptiva, propositiva, orientada a futuro y a la producción de resultados.⁷²

Algunos teóricos de esta corriente abogarán a favor de una “sana separación” entre teoría y práctica de la gestión, afirmando que la teoría no debe ser guiada por la práctica y el conocimiento tácito, sin embargo, la mayoría de los autores coinciden en la necesidad de mantener ligadas ambas actividades.⁷³ En contraste con la situación en las disciplinas tradicionales, las teorías de la gestión pública son construidas, probadas y aplicadas en la práctica. Los teóricos en gestión pública deben, y no pueden evitar estar incorporados en la práctica de la gestión pública. Aún más, mientras las teorías sobre la gestión pública y la práctica deben mantenerse separadas, ya que representan formas diferentes de actividad social, las dos no pueden estar separadas en su contenido sustantivo o en sus mutuas e interactivas influencias. Esto significa que las comunidades intelectual y practicante están más que inextricablemente ligadas...⁷⁴

En virtud de esta cercanía entre teoría y práctica, los estudios de caso han constituido una de las formas más utilizadas en la investigación y docencia de la NGP dada la inextricable profusión de retos y restricciones al aparato gubernamental, al intentar conciliar el reto de impulsar la democracia, la inserción en un mundo que se globaliza (al

⁷² “...Las teorías (en gestión pública) permiten a los gerentes decir (o hipotetizar) por qué ciertas acciones, comportamientos y resultados observados ocurren (o pueden ocurrir) y a prescribir arreglos o medidas que puedan llevar a un intencionadamente mejor desempeño gubernamental” (Lynn, 1998: 13).

⁷³ Para opiniones en contra de la separación entre teoría y práctica véase por ejemplo, Frost y Weschler (1993: 19-24) y Kettl (1998: 55-68). Para opiniones a favor véase Barry Bozeman (1993).

⁷⁴ Frost y Wechsler (1993: 20-21).

menos en lo que a mercado y comunicaciones se refiere) con la emergencia de una mayor participación ciudadana en la gestión de problemas de orden público.

Hacer frente a estos retos implica que las políticas económicas y sociales se vuelvan más inteligentes (en torno a los grados de racionalidad, legalidad y argumentación en tanto ingredientes indispensables de una política) a partir del entendimiento de los contextos y dimensiones *intra* e *inter* organizativas que definitivamente imponen un enorme reto al manejo, es decir, a la gestión de las organizaciones públicas que en términos actuales significa: garantizar la transparencia y la equidad en las acciones públicas, la responsabilidad política en el uso apropiado de los recursos y el mantenimiento de la disciplina fiscal.

La integración genérica de los elementos de la corriente de la NGP se podrían resumir en tres categorías: a) elementos referidos al diseño de modelos y propuestas de cambio; b) elementos que establecen las estrategias de implementación; y c) los elementos que se orientan a la afectación del marco político-institucional de los contextos en los cuales se implantará el modelo. Estas tres dimensiones se relacionan de manera tal que las tres dimensiones referidas expresan una recursividad que deriva en una influencia mutua entre los elementos que relaciona. Así, los modelos de NGP se expresarían a través de la siguiente fórmula:

$$\text{Propuestas de NGP} = \frac{\text{Elementos para el diseño} + \text{Elementos para la implementación}}{\text{Elementos para la afectación del marco político institucional}}$$

Esta ordenación de elementos y mecanismos de diversa índole plantea la cuestión de, ¿cómo es que los modelos de NGP relacionan los elementos de la práctica organizativa en la esfera micro con los elementos de la política pública en la esfera macro? No ha sido respondida. El reto es elaborar un conocimiento específico que nos ayude a entender mejor la naturaleza de la gestión pública. En principio, para superar estos problemas es necesario aceptar la complejidad, ambigüedad, multidimensionalidad de los procesos de ejecución de las políticas y aprender de la experiencia organizacional:

- Reconocer la insuficiencia de vías puramente ordenadoras. No es posible pensar más en imponer la dictadura de “orden y progreso “ al caos.
- Aprender a realizar una adecuada estructuración de la agenda de decisiones.
- La red de contactos.
- El compromiso del personal.
- Las políticas de imagen organizacional y de relaciones con el medio.
- La innovación y la flexibilidad.
- Desarrollar capacidades para lidiar con la complejidad.⁷⁵
- Relación estructura-estrategia-evento.

Para clasificar estos elementos principales de la NGP proponemos el siguiente cuadro 17 considerando los cuatro tipos de desarrollos teóricos que de acuerdo con Stephen K. Bailey la administración pública puede retomar: a) una teoría descriptiva, referida a diversas tareas del ambiente; b) una teoría normativa, que estudia las metas o valores que los funcionarios deberían de considerar para el diseño de sus políticas; c) una teoría a partir de supuestos que buscaría un entendimiento riguroso de la realidad de las personas (administradores); y d) una teoría instrumental, referida al refinamiento creciente de las técnicas gerencialistas para la eficiencia y eficacia de los objetivos públicos.

Cuadro 17. PRINCIPALES ELEMENTOS DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Tipo de teoría	Locus	Focus
Descriptiva Normativa	Separación de la política de la administración. Recortes presupuestarios. Privatización. Separación de la provisión y la producción. Subcontratación. Cargos a los usuarios.	Estudios de caso. Concepto de cliente (en términos de valor agregado). Competencia entre agencias. Evaluación por resultados. Descentralización. Autocontrol.
Suposición	Concepto de cliente (en términos del individualismo metodológico).	Mejoramiento de la rendición de cuentas.
Instrumental	Uso de vouchers.	Libertad de gestión y autonomía. Medición de resultados. Planeación estratégica. Management. Cambio de estilo gerencial. Uso de tecnología de información. Empowerment.

Fuente: Elaboración propia

⁷⁵ Una propuesta promisoriosa por explorar es la que surge de uno de los campos centrales en la gestión pública de avanzada, el de la gestión intergubernamental. En ella se parte del concepto de que en general las organizaciones públicas nunca logran sus objetivos de manera aislada.

2.3.4. Problemas metodológicos de la nueva gestión pública

Los debates actuales a los que nos han conducido las construcciones teóricas acerca del comportamiento humano en las organizaciones, el “realismo” positivista y el creciente tránsito del modernismo a una era posmoderna, no han podido resolver la problemática tarea de construir una teoría acerca de la administración pública en su relación con el nuevo tipo de Estado y el ideal de sociedad que se quiera lograr. Desde un “realismo ingenuo” se pretende transitar de un paradigma burocrático a uno posburocrático, de una vieja administración pública a una nueva gestión pública o de un viejo enfoque centrado en las normas y la ley a uno nuevo que se oriente a la acción, el contexto y la negociación.

Pareciera que el problema radica en establecer el tránsito de un sistema cerrado a un sistema abierto, pasar de la necesidad por la planeación-anticipación a la adaptación e innovación. Pero, ¿será este el centro de la discusión?, ¿es la pasión por la eficiencia la que verdaderamente pueda revitalizar a los aparatos administrativos mediante los cuales actúa el Estado y se ejerce el gobierno?

Dados los frecuentes extremos a los que el reduccionismo metodológico ultrarracionalista que algunos de los enfoques utilizados nos acercan, resulta necesario aceptar los riesgos de adoptar acríticamente un modelo de gestión pública desarrollado en contextos como el de adoptar la creencia de que la ciencia y la tecnología pueden por sí mismas proporcionar mejores niveles de vida, lo cual sugiere una concepción del desarrollo demasiado simplista si se enfatiza la dependencia en la tecnología y la tecnócrata como el actor principal.

Sin duda, la problemática emerge de la concepción racionalista que a ultranza se ha utilizado para conciliar la administración y la política. El modelo tecnocrático asume que la realidad empírica uso de tecnologías “racionales” presumiendo que éstas dan independencia al tecnócrata en relación con los valores políticos y éticos del entorno. De esta forma es que en el contexto histórico actual, la lógica posburocrática busca acercarse aún más a la neutralidad valorativa propuesta en el modelo burocrático, pero afirmándose

más en la manipulación científica de la información que se utiliza en la toma de decisiones que en la impersonalidad de la autoridad legal-racional.

Pero entonces, ¿en dónde se tienen que lograr los cambios?, ¿sólo en el ámbito micro (gestión) o en el ámbito macro (políticas públicas)?, ¿cómo conciliar las posibles interconexiones de los problemas organizacionales con los condicionantes estructurales de un marco político-institucional específico? Estos cuestionamientos problematizan el papel del gerente público como agente de cambio, replanteando su entorno de actuación: deberá centrarse en realizar transformaciones organizacionales con los condicionantes estructurales de un marco político-institucional específico? Estos cuestionamientos problematizan el papel del gerente público como agente de cambio, replanteando su entorno de actuación: deberá centrarse en relacionar transformaciones organizacionales o deberá tratar de modificar sus relaciones con los ámbitos externos. En resumen, parece que la discusión retomaría la vieja querrela propuesta por Weber, hace ya casi un siglo, entre el político y el científico, la respuesta aún está en el aire.

Una propuesta sugerente plantea que la modernización de la administración pública debe buscar un equilibrio entre tres criterios fundamentales: eficiencia, eficacia y legitimidad (Cabrero, 1997). Propuestas de esta tesitura nos evitarían “jugar” con racionalidades o criterios excluyentes aceptando que hay una distinción entre herramientas o métodos y criterios de la NGP.

El desarrollo de la nueva gestión pública ha propuesto nuevos retos tanto a la comprensión como a la práctica de la administración de lo público. Tantas implicaciones ha tenido que pareciera que incluso ha trastocado factores de cambio institucional en países como el nuestro, al grado de ser utilizada como acicate para los esfuerzos no sólo de reforma o modernización del espacio publiadministrativo, sino que se propone como elemento soporte para los procesos de “apertura democrática”, combate a la corrupción, cambio de cultura en los servidores públicos, “nuevo” puente en las relaciones Estado-sociedad o elemento dignificador de los propios servidores públicos y de los ciudadanos interesados (sus clientes). Los elementos que aparecen como deseable en las estrategias de todo aparato público que se quiera reformar deberá considerar: nuevas lógicas de

integración y funcionamiento de las organizaciones públicas, radicalmente distintas en su concepción y manejo; y, el desarrollo de nuevos elementos para la actuación de los aparatos gubernamentales.

Concluyendo. De la revisión de las corrientes de administración pública, realizada en este capítulo, nos permiten apreciar que la administración pública no tiene una filosofía propia, que nutre su legitimidad con valores que obtiene de otras ciencias (Debbasch, 1981), que la eficiencia (en el sentido estrictamente económico) es un claro ejemplo de estos valores importados. A la par que diversos valores en boga han influido sobre la necesidad de reformular el objeto de estudio de la administración pública, las preguntas críticas se han ido transformando, influidas por factores externos al mero estudio de la disciplina. Así la ausencia de un logos definido en el estudio y la práctica de la administración pública le ha restado posibilidad de arribar a una normalidad científica, dado el hecho de constantemente rehacer y replantear el objeto de estudio. Esta enorme movilidad cuasi-paradigmática nos orilla a una clasificación de las corrientes o etapas de estudio de la administración pública de acuerdo con otros parámetros analíticos: el *locus* y el *focus*.

Las distintas combinaciones de estos dos ejes ha generado que las escuelas sobrepongan la importancia de uno sobre el otro (Golembiewsky, 1977). El caso que hemos podido notar de excepción es justamente la NGP, en donde se otorga casi igual peso al puntual económico (que le ayuda a definir el locus) y el puntual organizacional (que le ayuda a definir el focus). De esta forma encontramos que la NGP intenta influir en dos dimensiones de la actividad del gobierno; por un lado, en la redefinición de las funciones del Estado, a partir de la acotación de su campo de acción en la llamada reforma del Estado y por otro, están las posturas con las que se pretende dar solución al viejo problema de hacer la tarea del Estado más eficiente y eficaz.

Para cumplir con lo anterior, esta corriente basa su análisis y propuesta en dos pilares dominantes que le pueden proveer legitimidad. Para lo primero se ha retomado al liberalismo económico y la corriente de “elección racional” a partir de las cuales se sustentan las prescripciones sobre el tamaño del aparato de gobierno, así como el

comportamiento de los individuos (tanto burócratas como consumidores). La segunda es la teoría de la organización,⁷⁶ con la que se da soporte a propuestas como autonomía de gestión, evaluación por indicadores de desempeño, desarrollo del liderazgo de gerentes, cultura organizacional, etcétera. El origen de la NGP en los pensamientos económicos y organizacionales genera una extraña (e incluso contradictoria) convivencia de estos dos fundamentos analíticos, a los que se intentan fusionar a efecto de darle mucho más consistencia a la perspectiva de la NGP. El aspecto clave en donde se hace evidente la “mezcla” de estas perspectivas es el control. Específicamente la forma de control de los funcionarios y empleados del gobierno.

Por una parte, está la propuesta claramente originada en el pensamiento económico de formación de cuasi-mercados. Con éstos, se obligaría a las dependencias a competir entre sí, con el fin de reducir el costo e ineficiencia de los procesos colectivos de toma de decisiones, asimismo se conseguiría controlar la discrecionalidad de los gerentes. Por otra parte, la racionalidad organizacional lleva a que los gerentes controlen sus organizaciones por mecanismos burocráticos, pero que a la vez se vean fortalecidos por el uso de prácticas democráticas de gestión, en ambientes que favorecen la participación y el desarrollo de nuevas culturas organizacionales.

La combinación de los mecanismos de control es la respuesta directa de la NGP a la problemática que originó su nacimiento: la crisis de legitimidad del Estado (Cabrero, 1997). Ante una sociedad más demandante, y con necesidades muy diversas y heterogéneas, aparece como respuesta el acercamiento de los gobiernos a la sociedad y el otorgamiento de mayor autonomía (Ostrom, 1974). El regreso de los gobiernos a la sociedad se ha ligado al otorgamiento de mayor libertad de acción a los gerentes (basándose en experiencias exitosas del tipo “Reinventando el Gobierno”).

Sin embargo, también, se reconoce la necesidad de ejercer control sobre los gerentes que adquieren mayor discrecionalidad para disponer y hacer uso de los recursos

⁷⁶ Cabe recordar que la teoría de la organización no es una disciplina con un paradigma dominante, por lo que los estudios de elección pública, así como la racionalidad económica que lo sustenta, son corrientes que se consideran también dentro de la teoría de la organización.

públicos. A este dilema se ha respondido, por una parte con la vieja idea (propuesta desde la aparición de la NAP) de que la moral de los servidores públicos, por sí sola, obligaría a que la libertad de acción de los gerentes públicos se encaminara a dar respuestas más ágiles a las problemáticas y demandas de la sociedad.

Por otra parte, se ha buscado controlar a los funcionarios evaluando los resultados de las agencias por indicadores de su desempeño, más que por el cumplimiento de reglas y procedimientos rígidos. Con este aspecto, se cumple con la prescripción de evaluar los impactos de los productos de las organizaciones en la solución de los problemas que se atacan. Asimismo, las diversas reformas y propuestas tienen soporte en aquellos aspectos teóricos que sustentan la consideración del factor humano. Organizaciones en las que el consenso, obtenido por medio de la introducción de mecanismos democráticos de gestión, juega un papel importante para la lógica de acción organizada.

No obstante, en la autonomía de gestión que prescribe la NGP existen claros intentos de acotar la discrecionalidad. Esta aparente contradicción se debe a una concepción más humanista de las organizaciones, que se queda en cierta forma incompleta. Considerar que los intentos por generar un cambio cultural, promoviendo un nuevo tipo de liderazgo con una gestión más participativa y democrática, resolverán los problemas ocasionados por la complejidad humana de caer nuevamente en viejos errores y desencantos (como los que aprecia McGregor en los gerentes que acaban cayendo en la tentación de imponer su voluntad).

En la propuesta de la NGP se aprecia una gran apuesta por solucionar los problemas de gestión con mecanismos como administración de la calidad o reingeniería de procesos. Que dicho sea de paso, se aplican bajo supuestos difíciles de cumplir, como racionalidad lineal o existencia de individuos cooperativos, por lo que se pierde la perspectiva de complejidad que le dan los factores político y humano.⁷⁷

⁷⁷ La complejidad del factor humano se puede encontrar desde las relaciones paralelas de poder (Crozier) hasta la existencia de redes de política, que escapan del control de los gerentes que centran sus esfuerzos en el funcionamiento de una sola agencia.

Pareciera que la esperanza de que la dicotomía política-administración sea realidad ha provocado una tendencia contradictoria sobre la percepción de la complejidad de la acción del gobierno. Por una parte, se reduce la complejidad (en los supuestos del modelo) a introducir técnicas que buscan ambientes de trabajo cooperativos, con más participación de los niveles operativos, más flexible, con decisiones tomadas por consenso y con un gran esfuerzo de culturización y sensibilización de los nuevos valores, en síntesis mecanismos “manageriales” de gestión. Sin embargo, la complejidad de administrar recursos humanos (con todas sus implicaciones) no desaparece por el hecho de dejar de considerarla en los supuestos del modelo.

Por otra parte, la reforma del Estado que ha evidenciado la necesidad de diseñar una nueva configuración del espacio público, así como el incremento de la participación del Congreso (Niskanen, 1971) incrementa el factor político en el diseño y gestión de las políticas públicas. El entorno de las agencias se torna más complejo y turbulento, por las nuevas dinámicas de funcionamientos del Estado, y donde herramientas como la planeación estratégica son rebasadas frecuentemente por la complejidad política.

Lejos de lo que se esperaría, la complejidad política se incrementa a la luz de la reforma del Estado que involucra desde aspectos como la gestión, el papel económico del Estado, la relación entre Estado y sociedad, el redimensionamiento de lo público (más allá de lo gubernamental). Pero además, esta nueva complejidad no sólo existe fuera de las agencias, sino también al interior de éstas por todos los factores que no permiten que la dicotomía sea una realidad, en virtud de que cualquier miembro de una agencia es también parte de la sociedad.

Estas dificultades del paradigma de la NGP generan una serie de contradicciones o dilemas no resueltos aún (Arellano, 2000). Por una parte, tenemos la búsqueda de organizaciones flexibles, con libertad de acción para los gerentes, con objetivos como equidad, que favorecen la participación de la sociedad, encabezadas por líderes; pero por la otra, aún persiste la necesidad de mantener las organizaciones públicas controladas, desde el uso de los recursos públicos hasta su incidencia en la solución de problemas, con mecanismo más o menos institucionalizados, con decisiones tomadas con base en la

técnica, es decir, organizaciones más cercanas a los aparatos burocráticos que tanto se criticaban.

Quizá estemos presenciando el nacimiento de gobiernos que mantengan equilibrio entre el uso de mecanismos de gestión burocráticos (como los de la propuesta ortodoxa) y as herramientas gerenciales que le den a la administración pública nuevas posibilidades de adaptación a los contextos turbulentos y altamente complejos que caracterizan la función pública.

2.4 Hacia un nuevo modelo de gestión en los gobiernos locales. Es posible pensar la acción estratégica para el desarrollo en gobiernos locales

Finalmente, después de este recorrido teórico, vemos como la emergencia y conversión gradual del ámbito de gobierno local⁷⁸ adquiere un marcado carácter de *nivel gubernamental estratégico*, por dos razones claves: para mantener los niveles de eficiencia de la gestión pública requeridos por la economía y el desarrollo nacional; y para mantener los espacios de gobernabilidad en la nueva relación Estado-sociedad que actualmente se está tejiendo (Cabrero y Nava, 1999).

Estas dos razones han generado un interés creciente por lo que ocurre en este espacio de acción gubernamental. Destaca entonces, el nuevo papel que los municipios están por jugar en el proceso de reacomodo que las reformas estatales y la nueva dinámica económica, política y social van generando. Asumiendo entonces que los gobiernos locales se han constituido como las cajas de resonancia del cambio político, económico y social de los regímenes contemporáneos, y que en esta medida constituyen los laboratorios de nuevos modos de gestión, y, que por si fuera poco, son los espacios de nuevas formas de gobernabilidad, prevemos que en el futuro cercano serán los espacios regionales .a nivel micro- en los que los grandes proyectos de globalización y desarrollo se consolidaran o fracasaran (Cabrero y Gil García, 2000).

Sin embargo, hemos observado que a partir de estas consideraciones (coyunturales o estructurales) la tendencia en la gestión de dichos gobiernos locales es el planteamiento apresurado de esquemas que den cuenta de lo que ocurre en estos espacios pero sin mediar un conocimiento lo más apegado posible a la realidad particular a que obedecen, y a que se observe sin cuidado y calma si es que se han dado cambios en los esquemas de gestión interna, en la interacción con actores sociales y en los efectos que esto tiene para lograr esquemas apropiados de gobernabilidad y desarrollo local.

⁷⁸ Entendemos por gobierno local “a las autoridades que, electas democráticamente –y no designadas administrativamente por el gobierno central---, disponen de una fuente de ingresos propia y de autonomía para formular e implementar políticas propias (Gutiérrez y Pellégrini, 1994:86). Para el caso de México serían los gobiernos estatales y municipales.

Esta falta de adecuación estratégica hacia los contextos en donde se planea y gestiona el desarrollo local nos despierta dos importantes dudas sobre el diseño de esquemas de gobierno local. Por una parte nos preguntamos si en realidad ¿tenemos un modelo de desarrollo y gestión municipal que responda a las características y condiciones señaladas anteriormente? y si es que ¿nos hemos planteado un modelo de gestión municipal que nos dé cuenta de un equilibrio productivo de gobernabilidad y desarrollo social? Creemos que estos cuestionamientos tienen que ser considerados si lo que requerimos es un modelo de gestión local capaz de desencadenar un desarrollo en las regiones en donde se asienta. Debemos dar respuestas a estas preguntas si queremos lograr un desencadenamiento del desarrollo regional aparejado a un proceso de transición como el que vive nuestro país -que al igual que en los procesos similares de otros países- constituido por un conjunto de paradojas, retrocesos, contradicciones y “arritmias” contextuales y de integración social que impiden que todo cambio en las gestiones de los gobiernos locales signifique un avance o expansión del proceso o la situación inicial.

Dado que las condiciones de los países menos desarrollados requieren asegurar que la provisión y dotación de los servicios públicos urbanos llegue a los sectores más desfavorecidos de la población aunque no resulte rentable, implica que el desarrollo institucional en los gobiernos locales como elemento estratégico para impulsar el desarrollo local y regional debe asumir la interconexión existente en la configuración de un nuevo esquema de gobierno y de hechura de políticas para el desarrollo, el cual será frágil “en tanto no intervengan otros factores críticos de éxito presentes en el contexto: los sociales, los políticos y los económicos insertos en la cultura y dinámica local” (Cabrero y Gil García, 2000:4).

En este sentido, cuesta trabajo aceptar que plantear un nuevo esquema o modelo para la hechura de políticas de desarrollo local que implique un nuevo esquema de reacomodos ofrece más amenazas e incertidumbres hacia los gobiernos locales que las que normalmente se está acostumbrado a aceptar. El dilema está entonces en lograr que mediante la integración y la mezcla estratégica de los factores y procesos que inciden en el desarrollo local se logren minimizar y capitalizar las debilidades y amenazas, como

oportunidades de desarrollo institucional de los gobiernos municipales y de desarrollo social de las localidades, diseñando estrategias el fortalecimiento institucional y administrativo de los municipios como agentes de desarrollo; pero entonces preguntémosnos:

¿Es necesario visualizar a los municipios como agencias prestadoras de servicios que deben ser modernizadas para ofrecer una mayor calidad y satisfacción al cliente-usuario? ¿O lo que se requiere es fortalecer las capacidades de gobierno e interlocución con la ciudadanía para generar arreglos armónicos y proyectos de desarrollo respaldados por el consenso y la legitimidad? ¿Cómo un gobierno municipal puede simultáneamente atender decisiones que conciernen a aspectos tan diversos como: buscar una mayor eficiencia en las mejores rutas de recolección de basura, las mejores de potabilización del agua, los mejores métodos de protección y seguridad pública, la modernización del manejo de la hacienda local, el rediseño de los sistemas de atención a la ciudadanía, la negociación entre agentes sociales respecto al desarrollo urbano, modular los conflictos entre comerciantes, constructores, productores, colonos, entre tantos muchos?

Las políticas de desarrollo bajo este espectro requieren en su ejecución y puesta en marcha de un posicionamiento estratégico capaz de crear *autopiéticamente* sus propias condiciones de existencia a partir de sus propios factores de integración. Esto lleva a la construcción de la viabilidad para cristalizar adecuadamente las acciones, sin descuidar por ello la necesidad de un conocimiento de los problemas globales que se enfrentan. Para ello la propuesta nuestra es que para que las políticas de desarrollo local logren un impacto real deberán constituirse a partir del diálogo entre gobernantes y gobernados a efecto de convertirse en un ejercicio constante que consolide el actuar municipal y permita la incorporación dinámica de los actores sociales en la búsqueda de soluciones a las graves problemáticas municipales. La atención de las demandas ciudadanas no se comprende sin una participación integral de los gobernados en todo el proceso de política pública municipal (Cabrero y Nava, 1999). No basta con la aceptación de las decisiones o con la colaboración en la ejecución de las obras públicas; es prioritario contar con la participación ciudadana en todo el proceso, de donde dicha participación deberá

reflejarse en un *constructo* social inductor de procesos de integración social denominada nueva agenda pública local.

2.4.1. Reconfiguración del espacio público

Para abordar la problemática construcción de una nueva agenda pública local que responda a los retos y condicionantes del desarrollo local abordaremos primeramente la reconfiguración del espacio público y los retos que marcaría para el desarrollo. Lo público que a lo largo de los estudios y desarrollos de la ciencia pública-administrativa se ha mantenido como la pregunta permanente y la respuesta siempre postergada., de hecho lo público ha constituido en su continuo el replanteamiento de la utopía de todo teórico y practicante de la administración pública que aspire a dar solución a las permanentes crisis de identidad o intelectuales de la disciplina.

Sin duda a la mayoría de los que de alguna manera nos ocupamos o preocupamos por la compleja relación Estado-Sociedad, sus mecanismos, consecuencias y limitantes, hoy por hoy nos es cada vez más claro que ambas entidades tienen que replantearse y rebasar la concepción “tradicional” que de ellos hemos tenido. Coincidimos con la propuesta de Arellano y Cabrero en que:

“Las fronteras entre lo público y lo privado se hacen difusas, demostrando aparentemente que sigue siendo una frontera construida desde las imágenes sociales más que desde una auténtica posibilidad de separación. La acción estatal difícilmente puede ser aceptada como un espacio homogéneo de un actor racional unificado y la sociedad civil difícilmente puede ser vista como un cuerpo genérico de ciudadanos que influyen y se ven influidos por la acción de un monolito llamado "Estado".(Arellano, Cabrero y Del Castillo, 2000: 4)

Esta reconsideración entre los polos de la relación, nos invita además a reconceptualizar la “bisagra” o “engranaje” que se encarga de vincularlos, nos referimos a la tarea de gobierno y de ello a la función de la administración de lo público, el aparato público gubernamental. Continuando con la idea de Arellano, y Cabrero:

“La teoría y disciplina de la Administración Pública, en muchos sentidos, se formó como un continente teórico y práctico desde el argumento clásico de la ‘modernidad’:

la separación estado-sociedad civil y un cuerpo de funcionarios profesionales responsables de la instrumentación, quienes se constituían en la 'correa de transmisión' entre tales entes 'abstractos', con una particularidad legal claramente establecida que les daba su esencia y su posibilidad.

Esta idea de la 'correa de transmisión' se constituiría en el argumento epistémico de partida sobre el que la mayor parte del desenvolvimiento teórico de la Administración Pública se generó, y sobre esta base es que se han entendido las cuestiones pública y privada, sus relaciones, las acciones profesionales, la homogeneización de los fines y la adecuación técnica de los medios, así como tantos otros supuestos base sobre los que el avance (y muy probablemente la crisis y confusión) de la disciplina se gestó. ".(Arellano, Cabrero y Del Castillo, 2000: 6). La reflexión de este argumento *epistémico* que identifican Arellano y Cabrero es el primer punto de análisis que queremos considerar a fin de dimensionar las posibilidades de mantener este argumento epistémico (Estado y Sociedad Civil separados y vinculados a la vez por el aparato administrativo) como el argumento para el desenvolvimiento de la acción gubernamental, o si bien habría que replantearlo, para ello retomaremos un asunto adicional pero relevante:

"(Que) Tales supuestos han sufrido un paulatino pero firme desgaste a la luz de la complejización de las sociedades (el concepto mismo de 'sociedad' como un todo homogéneo, es cuestionado) y de los cuerpos organizacionales y grupales constituyentes del Estado. Paulatinamente se recupera la conciencia de que lo público es distinto y más amplio que lo gubernamental. Una sociedad heterogénea y un gobierno compuesto por organizaciones, grupos e individuos, sin embargo, también obliga a un incremento sensible en la complejidad de cualquier intento analítico. La observación de una sociedad heterogénea está implicando que los criterios de eficiencia y equidad sean mucho más difíciles de resolver. De la misma manera, cuestiones como participación, democracia, rendición de cuentas y burocracia vuelven a replantearse como centros del debate. La cuestión de un gobierno compuesto por grupos e individuos enmarcados y potenciados en organizaciones, también amplían la dificultad del análisis respecto a categorías como control, cambio, intervención y corresponsabilidad." (Arellano, Cabrero y Del Castillo, 2000, págs. 5-6).

En este sentido, proponemos el argumento de que más que un problema de diseño o eficiencia técnica, la problemática actual de la acción e intervención gubernamental está centrada en la imposibilidad de establecer una *ruptura epistemológica* en torno a la categoría de lo público, y la necesidad imperiosa de que en un *acto epistemológico* seamos capaces de retomar la concepción no solo pública sino la civil de nuestra sociedad en su relación con el estado, con todas las implicaciones del caso, en tanto obligan a la crítica y al replanteamiento de nociones que dentro de la teoría de la administración pública se han vuelto incuestionables, pero que actualmente limitan profundamente el desarrollo e investigación de la *cosa pública*. Aquí el reto está en identificar conceptos y categorías que a partir de su “claridad intrínseca abusiva” se han vuelto *valores en sí mismas* y *factor de inercia en el discurso y práctica publi-administrativa*; pienso tan solo en categorías-valores como: la eficiencia, la participación ciudadana, el bien común, la ética del funcionario público, el desarrollo nacional y regional, el bienestar colectivo, o más recientemente, la calidad, el resultado, la equidad y el mercado-competencia.

Por tanto el desarrollo de nuevas estrategias de desarrollo desencadenadas más como procesos de integración y cohesión social implican repensar a la sociedad y al Estado como un conjunto de organizaciones, ya no más como bloque, lo cual nos posibilita el estudio de los territorios locales como los espacios de acción colectiva, donde tienen lugar mecanismos de cooperación y de dominación que han permitido o impedido el desarrollo de las diferentes localidades y a la vez obtener la guía en sus acciones en la consecución de objetivos específicos.

2.4.2. Los retos actuales del desarrollo local

Durante la década de los años ochenta en lo que se refiere a los gobiernos locales se dio un fuerte impulso a la descentralización de las funciones del sector público hacia estos gobiernos regionales y locales (Vidal y Pellégrini, 1994:85). Este proceso significó una nueva distribución de competencias sí, pero conducida paralelamente a un proceso de privatización que se definió también como una estrategia más o menos común. Estos dos rasgos significan que en materia de desarrollo, en los países industrializados habida

cuenta de la generalización alcanzada en la dotación de servicios e infraestructura urbana se volvió perfectamente explicable y justificable “que los servicios públicos urbanos dejaran de constituir un asunto estratégico para el Estado para convertirse en bienes y servicios como cualquier otro” (Coing, 1991 citado en Vidal y Pellégrini, 1994:83). Bajó este argumento es que se han cobijado las diversas innovaciones en su gestión como pueden ser el financiamiento privado, la privatización, la concesión, la gestión por organismos mixtos, la regulación, etc. (García del Castillo, 1999)

Sin embargo, para el caso de los países menos desarrollados, la prestación de servicios públicos urbanos es claramente percibido como una pieza clave (y una deuda pendiente) del estado de bienestar, en virtud de que de los importantes rezagos en materia de satisfactores mínimos y colectivos. Aunado a ello, la provención gubernamental de los satisfactores mínimos se ha convertido en el elemento básico del juego político en una arena donde los procesos políticos se han burocratizado y las burocracias se han politizado, con la clara consecuencia de que cada día se hace más difícil la gestión de sistemas complejos por parte de un solo actor.

Finalmente, la difícil gestión por parte de un solo actor responde también a la tendencia marcada desde los años ochenta de la idea de un desarrollo vinculada estrechamente al territorio como el constructo logrado a partir del factor humano, el empresarial y las condiciones institucionales. Esta aproximación transita desde una concepción funcionalista del espacio a una concepción de espacio como elemento activo. Bajo las concepciones de corte funcionalistas, el espacio es simplemente el soporte de la actividad productiva, el lugar donde las “fuerzas y funciones económicas ocurren y, por tanto, definen, como consecuencia de su lógica interna de funcionamiento, la ubicación de las actividades y, por ende, la estructura y jerarquía de las regiones económicas” (Garofoli, 1992, citado en Gutiérrez Vidal y Martínez Pellégrini, 1994:101). Sin embargo, dada la evolución en la concepción del espacio como un elemento activo del desarrollo y transformación social, su concepción estaría por considerarlo como el conjunto de relaciones sociales e intereses que define una arena o espacio de encuentro “de las relaciones de mercado y las formas de regulación social, que definen las diferentes formas

de organización de la producción y capacidades de innovación (tanto en lo referente a productos como procesos) que dan lugar a la diversificación de los productos puestos en el mercado sobre una base más amplia que el mero costo relativo de los factores” (Garafoli, 1992, citado en Gutiérrez Vidal y Martínez Pellégrini, 1994:98).

Por tanto, asumiendo esta doble condición del espacio tanto en su dimensión de lo público como en su dimensión de lo local y su reconfiguración de cada uno (de lo gubernamental sinónimo de lo público a lo gubernamental distinto de lo público y a lo local en su perspectiva territorial pasiva funcional a lo local en una perspectiva territorial activa) el reto de las estrategias de desarrollo inducidas desde los gobiernos locales radican sobre todo en gestionar el *espacio público local* (en el sentido de gestión como inducción de procesos sociales entre actores diversos y heterogéneos) como un espacio local activo, capaz de determinar un tipo de desarrollo específico, de estructura productiva, de relaciones sociales y de organización institucional en tanto rasgos del potencial endógeno de una región⁷⁹.

La atención a las demandas ciudadanas no se comprende sin una participación integral de los gobernados en todo el proceso de política pública municipal. No basta con la aceptación de las decisiones o con la colaboración en la ejecución de las obras públicas; es prioritario con la participación ciudadana en todo el proceso reflejado en la integración de una Nueva Agenda de Gobierno.

2.4.3. El problemático diseño estratégico de la agenda de desarrollo local: entre la participación ciudadana y la eficiencia técnica.

De acuerdo a las consideraciones anteriores, la pretensión de este trabajo es el de abordar el diseño de una nueva agenda de gobierno local sustentada en tres funciones básicas: sustantivas, adjetivas y administrativas que tienen por objeto la consecución de

⁷⁹ Definidos como el conjunto de características que constituyen las ventajas y desventajas de una región para impulsar su desarrollo. Es decir que, un sentido amplio, los elementos para la gestión de un espacio público local depende de la inducción de procesos sociales que articulen y coordinen “a los recursos físicos y ecológicos de la región, la habilidad y energía de sus habitantes, la estructura urbana, el capital acumulado por el hombre, etc.” (Sáenz de Buragan, 1984:102).

equilibrios entre la participación de los agentes de desarrollo municipal. Los equilibrios así conseguidos nos permiten “compensar los sesgos, modular las tendencias extremas y construir propuestas de acción integrales” (Cabrero, 1999). En este nuevo contexto menos compartimentado, tienen especial peso la tecnología y las redes. La primera, como posibilitadora e inductora de la globalización, y las segundas, como forma organizativa resultado de la nueva situación.

La situación actual en la que se encuentra el sector público en México hace que los gobiernos locales, tanto en el ámbito estatal y, en particular, en el municipal, presenten una serie de limitaciones financieras, tecnológicas, materiales y de personal que hacen más difícil el cumplimiento de sus principales funciones, como son:

- Atender las demandas de los gobernados,
- Fungir como pieza clave para el desarrollo local y nacional,
- Ampliar su capacidad técnico-administrativa de respuesta
- Abrir espacios a la participación de la sociedad.

El gobierno local enfrenta el reto de no sólo atender el cúmulo de demandas que de la sociedad emanan sino también de sentar las bases para que, en lo sucesivo, se cuente con los insumos que permitan tanto a los gobiernos municipales como al estatal ser los detonantes de un desarrollo integral en la gestión del gobierno que se traduzca en mejores niveles de bienestar social.

No es por demás señalar que el principal problema al que se encuentran estos ámbitos de gobierno es la existencia de estructuras político-administrativas fundamentadas en criterios de corte “tradicional” que limitan la eficiencia y eficacia de la acción del gobierno así como a los estrechos canales de vinculación entre sociedad y gobierno lo cual repercute en los niveles de legitimidad de las decisiones y sus acciones futuras. Para superar las limitantes de eficacia, eficiencia y legitimidad a las que se enfrentan cotidianamente los gobiernos locales se requieren de un nuevo estilo de gobierno y administración⁸⁰. Haciendo frente al problema desde dos ámbitos de acción,

⁸⁰ El objeto es solventar los factores que obstaculizan o posibilitan el desarrollo municipal traducidos en mayores niveles de eficiencia, eficacia y legitimidad entendidos como:

por una parte, la modernización administrativa y, por la otra, la consolidación de los canales de participación social en la toma de decisiones. El reto es entonces conjuntar una sociedad bien organizada con gobiernos locales (estatal y municipal) con alta capacidad de respuesta.

¿Pero cómo integrar estratégicamente todos estos retos? Los ejes básicos en los cuales se pretende desarrollar el fortalecimiento municipal comprenden las áreas y actividades sustantivas (atención de demandas sociales), adjetivas (tipo y fuente de los recursos) así como administrativas (procesos del aparato administrativo). Con la participación de los diversos actores sociales en las decisiones del gobierno será el elemento catalizador que acelere la construcción de un proceso dinámico que vincule al gobierno con la sociedad. El reto que enfrenta la gestión municipal es lograr los equilibrios que permitan llevar a cabo el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas (eficacia), a un bajo costo (eficiencia) e integrando a cada uno de los distintos actores (legitimidad) de forma que se genere confianza y certidumbre. El resultado derivado del logro de estos equilibrios es una “mezcla estratégica”, que se traduce en mayores niveles de gobernabilidad y buen gobierno reflejados en una nueva agenda de gobierno local (Cabrero y Nava, 1999).

De ahí entonces que uno de los desarrollos de la investigación en el CIDE parta por retomar un insumo básico en la construcción de la nueva agenda de gobierno, esto es organizar y sistematizar la agenda de gobierno a fin de mostrar su utilidad como herramienta de información en el proceso de toma de decisiones. Esta agenda parte de un insumo básico que es la integración y análisis de la agenda de Cabildos, la cual tiene un

a) Eficiencia: “como prerrequisito de sobrevivencia, como método de análisis en la relación insumo/producto, orientando la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que poseen”.

b) Eficacia: “como método de visualización clara de logros e impactos que se quieren generar, como mecanismos de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente”.

c) Legitimidad: “como marco de referencia de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía, como método de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociación, de acuerdo, y resultado de ello los arreglos institucionales necesarios para gobernar”.(Cabrero y Nava, 1999:22).

uso específico como herramienta de análisis y diagnóstico de los municipios. A partir de un seguimiento cuidadoso de ésta, se podrá reconocer las fortalezas y debilidades del gobierno municipal. El tema de la transformación municipal recobra, ante el panorama nacional, una actualidad inusitada. En estos momentos la atención sobre la importancia del municipio se vincula al carácter que potencialmente posee como poder real, eslabón fundamental de contacto con la ciudadanía e instrumento de transformaciones en el desarrollo regional (García del Castillo, 1999)

La Agenda Básica de Cabildos tiene como fin mostrar su utilidad como herramienta de información, al interior de los proceso de toma de decisiones en los asuntos tratados en las sesiones de Cabildo. Esta Agenda Básica de Cabildos tiene un uso específico como herramienta de análisis y diagnóstico de los Municipios. A partir de un seguimiento cuidadoso de ésta, se podrá, en el corto, mediano y largo plazo, contar con los elementos necesarios para reconocer las fortalezas y debilidades del gobierno municipal. La ventaja de contar con una Agenda Básica de Cabildos es acercar de manera pronta al servidor público del espacio municipal ante escenarios más amplio y complejos, donde contará con información necesaria para tomar decisiones de manera pronta y eficaz. (Cabrero y Gil García, 2000) La agenda de cabildo está compuesta por seis agendas que, de manera general y algunos casos de manera específica, contienen todos y cada uno de los asuntos que son tratados en las sesiones de Cabildo de los Ayuntamientos⁸¹. Cada una de estas seis agendas se orienta a sistematizar la información correspondiente con el objetivo de mostrar datos útiles al servidor público municipal y, de este modo, auxiliarlo en el proceso de toma de decisiones.

La Agenda de Servicios Básico Municipales :

Es aquella que se conforma de los asuntos que tienen correspondencia con los servicios que, de acuerdo al Artículo 115 Constitucional, son competencia de los gobiernos locales

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y Centrales de basto;

⁸¹ Esta división esta retomada de la serie de trabajos empíricos realizada por el Dr. Cabrero del Cide, un ejemplo de este análisis se encuentra en Cabrero y Gil García (2000).

- e) Panteones;
- f) Rastros;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad Pública.

La Agenda amplia de Servicios Municipales :

Comprende todos los servicios que no compete al Ayuntamiento proveerlos, pero que sin embargo, éste sirve en muchos casos como gestor o incluso como provisor del bien; esta agenda la comprende:

- a) Salud;
- b) Educación;
- c) Vivienda;
- d) Cultura y Recreación.

La Agenda de Desarrollo Municipal

Comprende tres temas principales o sub-agendas:

1) Agenda de Desarrollo Urbano

- a) Planes, programas y proyectos de desarrollo urbano.
- b) Infraestructura urbana
- c) Concertación
- d) Coordinación con otros niveles de gobierno

2) Agenda de Desarrollo Social

- a) Infraestructura Social
- b) Obras de cooperación vecinal
- c) Asistencia social
- d) Ramo 33

3) Agenda económica

La Agenda Administrativa

Esta agenda está conformada por los asuntos que tienen correspondencia directa con la administración del municipio en las sesiones de Cabildos y comprende:

- a) Administración de Recursos Materiales (administración del territorio, donaciones, permutas, expropiaciones).
- b) Administración de Recursos Humanos (movimiento de personal, designación de funcionarios);
- c) Hacienda;
- d) Administración General (asuntos que se tratan cotidianamente sobre la administración del Ayuntamiento).

La Agenda Política

Esta agenda está compuesta por todos los asuntos que comprenden las relaciones políticas entre el Ayuntamiento y los diversos actores y/u organizaciones políticas :

- a) Gobierno de las Comunidades;
- b) De gobierno o función pública;
- c) Relaciones con los partidos políticos y otros actores;
- d) Del orden estatal (cumplimiento de Leyes a nivel estatal);
- e) Coordinación con el Estado;
- f) Coordinación con la Federación;

g) Prensa y relaciones públicas

La Agenda Jurídica

Esta Agenda comprende los asuntos de orden formal-legal que son tratados en las sesiones de Cabildo :

- Reglamentos y manuales
- Leyes
- Cambios en Reglamentos y Manuales
- Alineamientos y procedimientos (traslado de dominio, delimitación de propiedades)
- Licencias y Permisos

Concluyendo, entonces, vemos que el fortalecimiento municipal es en el fondo una condición necesaria para el desarrollo. Sin embargo, es innegable que el atraso de la mayor parte de los municipios en el país es aún muy fuerte. Sumado a una gran heterogeneidad aparece un conjunto amplio de limitaciones para el desarrollo municipal. Aún con todas sus limitaciones el municipio debería ser la base del desarrollo y federalismo y agente impulsor del desarrollo local. Para viabilizar su tarea de direccionalizar o agilizar programas de desarrollo, ésta debe fundarse, no en una intervención directa o en una amplia capacidad económica, sino en un trabajo de guía e instrumentador de acciones concertadas que se comprendan dentro de una estrategia integral. A su vez para poder asumir esta estrategia, paralelamente a su participación como "gobierno", el municipio necesita definir una imagen de futuro para establecer guías de actuación no unilaterales sino en cooperación con los agentes sociales, sectores productivos, grupos de interés, organizaciones comerciales y sociedad en general.

CAPÍTULO 3. Cartografía y safari por las teorías del desarrollo

“Por tanto, lo que hay que preguntar acerca del desarrollo de un país es: ¿qué ha sucedido con la pobreza?, ¿y con el desempleo?, ¿y con la desigualdad? Si los tres alcanzaban antes niveles elevados y ahora han disminuido, podemos afirmar sin lugar a dudas que ha habido un proceso de desarrollo en el país en cuestión. Pero si uno o dos de estos problemas fundamentales ha empeorado, y sobre todo si han sido los tres, no podemos llamar a ese proceso "desarrollo" aunque la renta *pér-cápita* se haya multiplicado por dos”.

Dudley Seers

"Solo habrá desarrollo regional efectivo si se pasa de regiones objeto, dominadas centralmente, a regiones sujeto, interdependientes y autodeterminadas"

Regiones sujeto ¿qué universos semánticos abre como proyecto? Voluntad, conciencia, reflexividad, posibilidades de transformación, acciones estratégicas y comunicativas, un sí mismo en proceso, un nosotros en el territorio.

Sergio Boiser

El proceso de cambios estructurales emprendido a partir de mitad de los años 80's en toda América Latina parece estar asignando un papel cada vez más importante a la noción y concepto de *región*.⁸² De donde cualquier actividad económica centrada en una región no sólo permitiría la especialización en torno a un o unos productos, sino que facilitaría el contacto cara a cara, el intercambio y la circulación de información y conocimiento, la interacción social y cultural, lo cual evidentemente se esperaría que facilite el desempeño económico. Es por ello, muchos dicen hoy día que ante un mercado flexible y cambiante, el gobierno, las empresas y los inversores, están consientes de que

⁸² En el ámbito de la teoría del "desarrollo local" se entiende por "región" cualquier unidad geográfico/administrativa por debajo del estado-nación (en el caso de Brasil y México hablaríamos de "estados federados" y municipios; en el caso de Chile propiamente de "regiones" y municipios).

son los factores específicos de las localidades los elementos clave para lograr ventajas comparativas y competitivas⁸³.

Teóricamente también, desde la perspectiva de la gestión pública, la tendencia es hacia el fortalecimiento de los entes locales y regionales: pareciera que todos los países de América Latina están involucrados en algún proceso de descentralización administrativa, fiscal o política⁸⁴. La descentralización hacia regiones y localidades pretende generar mejoras democráticas, políticas más acertadas y adaptadas a un contexto específico, administradores más responsables y en mayor contacto con lo administrado; en definitiva, lograr eficiencia y eficacia en la gestión pública por medio de acercar la unidad administrativa a los ciudadanos.

Ahora bien, aunque estos esfuerzos descentralizadores parecieran transitar por el camino adecuado, lo cierto es que la multitud de temas a los que se ven encadenados coyuntural y estructuralmente, producto del proceso globalizador, obtenemos sin quererlo a veces un “lixiviado macroeconómico” que nos hacen dudar de la aplicabilidad del modelo, ya que si sumamos los esquemas de *liberalización*, los esquemas de *apertura de mercados*, los procesos de *integración económica* más la propia dinámica de *descentralización*, *neoliberalismo*, *mundialización*, *liberalización*, predominio del *capital sobre el trabajo*, *privatizaciones*, *pragmatismo*, *utilitarismo*, *desequilibrios territoriales*, *injusticia social*, cambios en la *escala de valores*, *transformaciones culturales*, desarrollo de las *telecomunicaciones*, *etcétera*, notamos que se estaría constituyendo un caldo de cultivo perfecto para que las diferencias espaciales, las exclusiones y las negaciones al desarrollo de amplias capas sociales, y que siempre han existido, en esta vez se incrementen. La evidencia empírica señala cómo la distribución de la riqueza y del

⁸³ Retomamos en este apartado buena parte del marco teórico que se elaboró de manera colectiva por un conjunto de expertos y responsables de proyectos regionales en el impulso de las *Alianzas Promotoras del Desarrollo*, coordinados por el equipo central de la Oficina de la Representación Regional de la FAO, para América Latina y el Caribe, el cual se integró en 2004, y al cual el autor fue convocado a participar en calidad de representante y responsable de la *Alianza Regional del Desarrollo* en el Sur de Jalisco, México.

⁸⁴ Incluso es posible consultar bases de datos que nos permiten acceder a ciertas experiencias en materia de modernización y gestión del Estado, las innovaciones y tendencias, así como las buenas prácticas y su transferencia. Como ejemplos: <http://www.clad.org.ve/siare/>, <http://www.sipalonline.org/directorio.html>, <http://www.buenaspracticas.org/concursolac.htm>, entre muchos otros.

crecimiento económico en los últimos 20 años, en el ámbito mundial y particularmente en los países de Latinoamérica (OCDE 2002; Silva Lira 2003; Rodríguez- Pose y Gill 2003), proceso que ha estado determinado por el permanente y frecuente incremento de las *disparidades inter-regionales*.⁸⁵

Dado que como ningún otro concepto, la noción de desarrollo en la economía ha sufrido cambios vertiginosos en los últimos años, pasando de concepciones simples sobre crecimiento, productividad, rentabilidad e ingreso, hasta mediciones más comprensivas de bienestar socioeconómico, bienestar social, desarrollo humano y capital social; nociones que incluyen no la aritmética simple sobre un mayor y menor ingreso, bienestar por posesión de bienes, etc., pasamos ahora a medir y considerar el acceso a los servicios de salud y de educación, llegando hasta la consideración de los derechos fundamentales del individuo y el respeto a la democracia. Por eso, se considera que lo que corresponde a las teorías del desarrollo se va abarcando otros ámbitos y niveles, superando concepciones que solo permitían medir y hablar del espacio nacional, ahora podemos considerar ya no solo el espectro nacional, sino que también debemos considerar el desarrollo de las meso regiones, de las subregiones y de lo que conceptualmente se ha dado por definir como el desarrollo local, espacios que por cierto se han podido retomar merced a la importancia cobrada con la nueva configuración de la economía y la geopolítica internacionales, a niveles tales que actualmente se les brinda tal importancia que un factor de nuestra *hipermodernidad* urbana como lo es la interacción entre ciudades, países o continentes nos regresa al concepto de regiones, es decir, construcciones geográficas y urbanas que son considerados entes que se construyen con características geográficas únicas y comprensibles a partir del estudio de la economía regional y urbana (Hernández Aragón, 2006 pág. 8).

⁸⁵ Este concepto es una medición necesaria si de desarrollo hablamos, ya que normalmente se emplea para designar las iniquidades de bienestar o de desarrollo entre regiones y subregiones nacionales. La utilización del término implica ante todo un enfoque normativo de lo que es aceptable o inaceptable. “La disparidad o desigualdad regional constituye un problema regional, consecuencia del desarrollo económico que experimente un país o región, que se trata de erradicar mediante políticas regionales; (de donde) el término región involucra a un país, o a un estado, o municipio, es decir, niveles macro y microrregiones, entonces, es posible hablar de desigualdades internacionales, nacionales, urbanas y locales, como desigualdades regionales.” (Hernández Aragón, 2006)

Por eso para algunas escuelas e instituciones que más se han ocupado de la teoría del desarrollo, como el ILPES y la propia CEPAL en nuestro continente latinoamericano, ha sido imprescindible el análisis de las disparidades regionales, que surge a partir de medir y evidenciar las iniquidades en la distribución de la riqueza y el bienestar, derivadas de los propios procesos de desarrollo regional, de donde surge un factor esencial: *el aspecto geográfico respecto a las desigualdades y las disparidades*, “porque generalmente se hablan de las desigualdades sociales en que estamos inmersos como región, como nación, (pero) no así del espacio que ocupan (...) ya que el propio término disparidad regional connota el sentido de lo que las regiones experimentan al irse desarrollando” (Hernández Aragón, 2006 pág. 9).

Por lo mismo, es posible que dentro de un país haya fuertes disparidades entre sus estados o regiones, como la realidad que se vive en nuestro país por ejemplo, si demostramos que la distribución del ingreso real entre sus habitantes, así como de otros indicadores cualitativos de bienestar social, han sido distribuidos con iniquidad, es decir que la expresión más marcada en torno a la distribución de la riqueza y por ende del desarrollo, es que se ha concentrado en ciertas poblaciones de ciertas regiones y ciudades de ciertos estados, mientras que otros más, muchos más, están en condiciones de pobreza. Es así, que el síntoma de concentración de los flujos de crecimiento productivo y comercial en torno a las principales aglomeraciones urbanas y a los principales corredores comerciales es hoy día una realidad que nos lacera, porque mientras esto ocurre, amplias áreas rurales y zonas tradicionalmente aisladas y pobres se han visto todavía más apartadas de las corrientes productivas y comerciales (Markusen y Campolina Diniz 2003).

Pero, ¿Por qué algunas regiones se desarrollan más que otras?, ¿Cuáles son los atributos locales, los elementos que adscriben potencial de crecimiento a una localidad? Siguiendo a Rodríguez Pose (1998) se establece que el estado de desarrollo de una localidad es el resultado de diferentes combinaciones de procesos económicos, sociales, políticos y culturales a lo largo de su historia. Estas combinaciones de factores a lo largo del tiempo, le darán una *imagen*, un *atractivo* y una *identidad*, es decir, una serie de ventajas/desventajas frente al resto de las regiones, sin duda un estigma regional que

hará que un espacio geográfico concreto atraiga/repela la dinámica del desarrollo. Esta implicación es compleja, ya que el desarrollo local aparece entonces como un asunto complejo, idiosincrásico y multifactorial.

Si tomamos todo esto en cuenta, podemos resaltar varios factores que pueden actuar como elementos condicionantes del desarrollo económico local:

- *Localización*: proximidad con los principales centros regionales, nacionales y mundiales de actividad económica.
- *Grado de posesión* de recursos naturales.
- *Infraestructura productiva y de comunicaciones*.
- *Grado de Aglomeración territorial*: Concentración espacial de población, empresas, consumidores y clientes.
- *Estructura sectorial*: espacio que ocupa la agricultura, la industria y el sector servicios y estado de desarrollo de cada uno de ellos.
- *Desarrollo del conocimiento, la información y la innovación* en el territorio.
- *Trabajadores cualificados y calidad* del sistema educativo.
- *Fortaleza institucional*: que tan exitoso es el esqueleto institucional de la localidad en la provisión de recursos, a la vez que generando lazos entre los distintos actores (públicos, sociales y privados) envueltos en el desarrollo económico local.

Puesto que no hay fórmula matemática (aunque más de alguno quisiera pensar en que sí) que derive en el desarrollo regional, si podemos suponer que la combinación de todos estos factores puede generar ventajas o desventajas en los procesos de desarrollo, dando pie, por supuesto, a un patrón *dicotómico* de desarrollo regional⁸⁶. Caso dramático éste si consideramos que gobiernos, instituciones, empresarios e inversores están familiarizados con este patrón de desigualdad espacial, que al mismo tiempo expresa desigualdad en las oportunidades de crecimiento, riqueza y negocio potencial. La conclusión de sobra la sabemos: estos atributos locales influirán al capital privado a la hora de invertir o desarrollar negocios buscando las áreas con los mejores atributos,

⁸⁶ El cual se podría escenificar con el patrón dicotómico “centro/ periferia” de la geografía económica. Este modelo define más que la ubicación geográfica, define el papel que las regiones ocupan en la actividad económica: con el fin de alcanzar economías de escala y minimizar costos de transporte, la actividad económica se concentrará en torno a una o varias regiones “centrales”. El resto de regiones jugará un papel “periférico” como suministradoras de productos agrícolas para las localidades del “centro” manufacturero y dinámico (Krugman 1991).

donde los beneficios serán mayores y los costos y los riesgos menores. En contra parte, los altos costos para llegar a las localidades más marginadas y los bajos retornos que estas ofrecen hacen de ellas espacios muy poco atractivos para la inversión y el desarrollo de mercados.⁸⁷ Adicionalmente, las reformas descentralizadoras imponen en ocasiones nuevas cargas y retos fiscales, administrativos e institucionales enfrentados con mayor dificultad por las regiones y localidades más marginadas que carecen de los recursos físicos, humanos e institucionales para operar las nuevas competencias.⁸⁸

¿Cómo revertir esta tendencia?; ¿Cómo ayudar a que se generen los insumos necesarios para el desarrollo regional? Demos un pequeño repaso a las principales propuestas teóricas que se han desarrollado desde los años 50's, que es cuando la cuestión del desarrollo en nuestro continente latinoamericano empieza a conocer algunas propuestas consistentes.

3.1 Ecuaciones y modelos para el desarrollo regional y territorial

*“Las causas de la riqueza y atraso de las naciones:
el gran objeto de todas las investigaciones en
economía política.”*

Carta de Malthus a Ricardo,
26 de enero de 1817.

Desde los años 50, al menos para América Latina, los problemas del desarrollo en su versión regional han estado en el centro de los debates, tanto en la generación de políticas públicas como en las instituciones donde se dan cita políticos, estadistas, académicos y científicos para hablar y discutir en torno a ellas. A lo largo de esta reciente historia los regímenes democráticos y autoritarios (qué mejor representados por los

⁸⁷ En este proceso, como ya predijo Myrdal (1957) centro y periferia tienden a reforzarse circularmente en un proceso de polarización creciente.

⁸⁸ La descentralización en muchos de los países latinoamericanos parece haber consistido más en transferencia de nuevas responsabilidades, que en el traspaso de los medios o capacitación para fortalecer las instituciones locales y poder ejercer operativamente las nuevas tareas. En consecuencia, los beneficios de la descentralización están siendo captados mayoritariamente por las regiones y localidades más desarrolladas, repercutiendo en la tendencia hacia las disparidades inter- regionales.

gobiernos de corte dictatorial y militar) se han propuesto edificar “un edificio conceptual babilónico” sobre la base de una extensa producción teórica y metodológica respecto a los problemas del desarrollo en nuestros pueblos, llevándolo hasta el momento conceptual de lo regional. Enfoques teóricos abundan, esta es su característica, su sello, aunque curiosamente manteniendo un objetivo principal harto coincidente:

“...superar los problemas sociales generados por los desequilibrios, las desigualdades y las asimetrías, la concentración y la exclusión que, también en espacios subnacionales, generaba el sistema económico planetario desde que el capitalismo, bajo la égida de la globalización, se convirtió en el modelo único a seguir, tal como F. Fukuyama proclamaba en su libro ‘El fin de la Historia y el último hombre’” (Meza Monge, 2008)

A este respecto entonces, se habla de que el análisis de lo regional ha encumbrado una de sus ramas hasta llevarla a la concepción de una *economía regional*, y en esta línea entonces, se proclama la necesidad de construir conceptualizaciones mucho más elaboradas como lo es la “Nueva Geografía Económica”, que se refiere a una muy reciente elaboración teórica que integra las ciencias económicas y las geográficas:

“...la cual en los últimos años han tenido un mayor desarrollo impulsadas por geógrafos y economistas alemanes, franceses y norteamericanos (partiendo del supuesto de que) toda actividad económica se realiza en el espacio, implicando que las decisiones económicas de los Estados, de las empresas, de los consumidores, de los obreros, de los empleados y demás componentes de la sociedad, se lleven a cabo teniendo en cuenta la localización geográfica. El auge que ha logrado la economía espacial en los últimos años, se debe en buena parte a la conciencia adquirida en todos los países del mundo en vías de desarrollo, sobre los problemas de orden socioeconómico que los afectaron y además en la necesidad de encontrar soluciones a dichos problemas. Esta conciencia sobre los conflictos económicos y sociales que genera, ha determinado tanto a los dirigentes políticos como a los planificadores, a los administradores y a los economistas, a ocuparse en el estudio de los factores que inciden en dichos problemas, con la finalidad de posibilitar la transformación de la estructura espacial de las economías, transformación que conduzca a erradicar, o por lo menos a disminuir significativamente, las preocupantes desigualdades que se presentan, en comparación con las economías de mercado libre o de proteccionismo. (Segrelles Serrano, 2005)

La dimensión espacial, como se dijo arriba, y que en mucho fundamenta a la economía regional, se ha constituido como un elemento relevante a partir de la segunda mitad del siglo XX, donde irónicamente aparecen planteamientos como el *Fin de la Historia* de Francis Fukuyama⁸⁹ y el *Fin de la Geografía* de O'Brien R.⁹⁰ este último para explicar que la globalización estaba presentando como irrelevantes las distancias entre las regiones. Aunque si bien ambas propuestas reflejan los síntomas de la *hiper-realidad*, de nueva cuenta la paradoja: la realidad actual muestra que muy por el contrario a lo proclamado por estos autores, las variables territoriales y espaciales, es decir de localización y ubicación geográfica son cada vez más determinantes no solo de las distancias entre las regiones y su interconexión, sino que determinan el proceso de ubicación (y por ende de localización) de la producción de bienes y servicios, de su

⁸⁹ Ampliamente discutido y polemizado este ensayo que tuvo origen en una conferencia, en su momento de aparición y al que muchos lograron ya demostrar lo inexacto de su perspectiva, no obstante este trabajo de Fukuyama, polémico siempre que se le relea, representa mejor que nadie la imagen triunfalista que de sí mismo tenía Occidente en su intento de explicación de los acontecimientos de los últimos años. ¿Qué nos propone este autor? Sencillo, un análisis de las tendencias que él quiso ubicar "en la esfera de la conciencia o de las ideas", según este autor, el liberalismo económico y político que encarnan la "idea" de Occidente, finalmente se han impuesto al mundo. Fukuyama obtiene su mejor "evidencia" en el colapso y agotamiento de ideologías "alternativas". Así, lo que hoy estaríamos presenciando, según él, es el término de la evolución ideológica en sí, y, por tanto, el fin de la historia en términos hegelianos. Si bien la victoria del liberalismo por ahora sólo se ha alcanzado en el ámbito de la "conciencia", su futura concreción en el mundo material, afirma Fukuyama, será ciertamente inevitable: "El triunfo de Occidente, de la "idea" occidental, es evidente, en primer lugar, en el total agotamiento de sistemáticas alternativas viables al liberalismo occidental. En la década pasada ha habido cambios inequívocos en el clima intelectual de los dos países comunistas más grandes del mundo, y en ambos se han iniciado significativos movimientos reformistas. Pero este fenómeno se extiende más allá de la alta política, y puede observarse también en la propagación inevitable de la cultura de consumo occidental en contextos tan diversos como los mercados campesinos y los televisores en colores, ahora omnipresentes en toda China; en los restaurantes cooperativos y las tiendas de vestuario que se abrieron el año pasado en Moscú; en la música de Beethoven que se transmite de fondo en las tiendas japonesas, y en la música rock que se disfruta igual en Praga, Rangún y Teherán. Lo que podríamos estar presenciando no sólo es el fin de la guerra fría, o la culminación de un período específico de la historia de la posguerra, sino el fin de la historia como tal: esto es, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como la forma final de gobierno humano". (Fukuyama, 1992)

⁹⁰ Este enfoque es demasiado provocador, pues se fundamenta en una pretendida *desterritorialización* del mundo como consecuencia del desarrollo global, provocado sobre todo por las nuevas tecnologías aplicadas a las telecomunicaciones. Algunas posiciones manifiestan que el presunto fin de la dimensión geográfica está estrechamente vinculado a la negación de la Humanidad como la suma de todos los seres humanos repartidos en la Tierra: "Para percibir a la Humanidad se necesita atender a todos los puntos del globo y aquilatar cuáles son las condiciones en que vive el prójimo en todos los rincones del planeta", llevando el argumento a que finalmente el desarrollo de las comunicaciones ha "empequeñecido" el planeta, haciendo de él una "aldea global", a este respecto véase a Segrelles Serrano (2005) y a O'Brien R. (1992).

consumo y de la infraestructura social y económica que posean los territorios, en consecuencia determina los flujos del comercio.

Así pues, no resulta extraño que en las últimas dos décadas se haya puesto tan de moda el enfoque territorial⁹¹ que hasta en los Estados Unidos tuvo su representación en la experiencia del *Tennessee Valley Authority* de los años 60, y que por los mismo demandan ya un profundo análisis y evaluación crítica que ojalá nos acerquen al menos a la construcción de políticas de estado realistas y nos eviten nuevos fracasos y desencantos en esta materia, dado que el desarrollo propio de una “teoría del crecimiento regional satisfactoria se ha visto limitada por la extrapolación hecha por los economistas regionales de la teoría del crecimiento en general a los espacios regionales cuando en realidad existen algunas diferencias sustanciales y cualitativas entre una nación y una región que han dificultado en cierta manera los intentos extrapolación” (Peña Sánchez, 2006). De ahí que se justifique una revisión de las teorías del desarrollo regional que hemos seguido, aunque sea sucinta y arbitraria, pero que al menos nos ubiquen en el abanico de posibilidades teóricas que podremos seguir para la intervención de territorios y el desarrollo de regiones.

Según el recuento histórico que podamos realizar, sabemos que las distintas teorías del desarrollo regional pueden agruparse en tres grandes perspectivas:

1. Todas aquellas perspectivas que consideran que los principales determinantes del desarrollo de una región son de naturaleza externa o exógena, que actúan o provienen desde afuera. En esta perspectiva se agrupan teorías que proponen que un enfoque interregional, bajo el siguiente problema crítico: ¿será posible suponer que una región más desarrollada propicie o induzca el crecimiento económico de regiones

⁹¹ El cual enfatiza las potencialidades de las regiones y los territorios, entendido éste como el total de recursos naturales, históricos, culturales, humanos, tecnológicos, económicos, institucionales y materiales que forman parte del patrimonio regional “que cobra vida y un orden propio con la activa participación de los actores locales y regionales en el marco de estrategias y políticas de desarrollo”, el cual dependerá de la forma en cómo se administre ese potencial, combinándolo convenientemente con factores externos, a fin de lograr obtener el bienestar de la población y el progreso de región y el territorio. Este aspecto se desarrolla ampliamente en el Capítulo 6 correspondiente a los “estudios de caso” de este trabajo.

menos desarrolladas? ¿En qué condiciones y mediante qué mecanismos? Estas teorías estudian sobretodo los factores y mecanismos que determinan la transmisión del desarrollo económico de una región a otra, bajo una concepción de equilibrio sistémico, que les hace pensar que el desarrollo de una región depende de aspectos o fuerzas que tienen su origen fuera de la propia región. A estas teorías se le denomina como *teorías exógenas* del crecimiento económico, y están asociadas a las teorías de la convergencia regional y a las teorías de la divergencia regional. Cada una agrupando a su vez a distintas escuelas y teorías particulares. El periodo de estudio de esta corriente se observa principalmente en el que comprende los años de 1936 hasta 1970.

2. Por el otro lado tenemos las perspectivas teóricas que piensan lo contrario: que los factores de desarrollo son de *carácter interno o endógeno*. Este grupo de explicaciones otorgan importancia capital a los factores económicos y sociales propios o internos de cada una de las regiones, sin asociarlas de manera determinante a las interdependencias externas significativas que establece el anterior grupo. De ahí que a esta perspectiva se le haya denominado también como la “nueva economía del crecimiento”, buscando diferenciarse de las anteriores. El periodo que comprende este enfoque más o menos lo podemos visualizar del año de 1985 a la fecha.
3. Finalmente tendríamos un tercer grupo de teorías de nuevo cuño, las que se han denominado como los *nuevos enfoques del crecimiento regional*. Este enfoque todavía podemos considerarlo como reciente, en tanto ha luchado con denuedo por constituirse como un nuevo paradigma que proponga alternativas ante el estado actual de la economía global, donde el sistema productivo y los mercados se han visto violentamente globalizados y el estado cada vez más dejando de ser el motor de las economías, cediendo a su vez el liderazgo a las empresas multinacionales,

teniéndose así que las aportaciones realizadas en este campo, que buscarían el carácter de vigencia o nuevo se refiere sobre todo a los enfoques del desarrollo humano, del desarrollo sostenible, de la competitividad sistémica o la economía institucional en tanto surgen como surgen como nuevas contribuciones a una perspectiva del desarrollo que apuntan ineludiblemente a un pensamiento económico en el que se explicitan los vínculos indisolubles que mantiene con el orden social subyacente y las diversas implicaciones que mantienen en los ámbitos político, económico, social, geográfico y medioambiental. Evidentemente en periodo estaríamos considerado los trabajos realizados de 1995 a la fecha.

Veamos con un poco de detalle cada una de estas perspectivas.

3.1.1 La visión exógena del crecimiento económico: desde la perspectiva neoclásica hacia la convergencia y la divergencia regional.

Para abordar este apartado consideremos que el elemento que destaca es la preocupación por saber determinar cuáles son los factores del crecimiento económico, como plantea Hernández Aragón (2006; pág. 2): “la conciencia de los problemas de los países en desarrollo y la incapacidad de los mecanismos convencionales para resolverlos, condujeron al desarrollo de una parte de la economía, teórica y descriptiva, que se dedicara a este tema en forma exclusiva”. Este planteamiento obedece básicamente a la fórmula establecida en la economía neoclásica de que el crecimiento económico se genera básicamente a partir de los factores siguientes: “la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, la proporción del ingreso nacional que se ahorra y se invierte y la tasa de mejoras tecnológicas (incluyendo incrementos en la captación de la fuerza de trabajo y en la eficiencia administrativa)” de donde a mayor crecimiento de una economía, *ceteris paribus* todo lo demás, mayor será el incremento en el bienestar de la población. ¿qué es entonces la teoría del crecimiento? “es la parte de la economía que analiza los determinantes del ritmo en que crece la economía a través del tiempo. Por lo tanto, en

una definición generalizada, crecimiento de la economía significa el aumento de sus principales agregados económicos” (Hernández Aragón, 2006; pág. 2).

La reflexión sobre la industrialización y el crecimiento económico comienza con la primera obra “clásica”» *Las condiciones del progreso económico*, de Colín Clark. Su primera edición de 1940 que por supuesto ignoraba, por inexistencia de datos, el caso hispánico o del llamado tercer mundo. Pero fue la década de los años cincuenta la más fecunda en la formulación de teorías y programas de investigación, Clark, Hoffmann, Lewis, Kuznets y Rostow propusieron y divulgaron sus tipologías. Poco después, a principios de la década siguiente, serían Gerschenkron, Chenery y Landes. Un libro muy posterior donde se aborda con detalle muchos de estos modelos y los encuadra tanto en la problemática de su tiempo como en el debate académico es el de Walt W. Rostow (1990), *Theories of Economic Growth from David Hume to the Present*. El modelo más antiguo, que no el primero en aplicarse, fue el de Walter G. Hoffmann (1931), *The Growth of Industrial Economies*, publicado en alemán en 1931 y traducido al inglés en 1958. La aparición de la obra de Hoffman en lengua inglesa (1958) casi *coincidió con* la de Walt W. Rostow (1960). El enorme éxito de su libro *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*, tuvo profundas consecuencias intelectuales en muchos ambientes universitarios. Le siguen la obra de Colín Clark, *Las condiciones del progreso económico*, publicado por primera vez en 1940 pero cuya mayor divulgación data de 1951, a partir de entonces ampliada y revisada. Visto así, tenemos un campo vasto y amplio, por lo que conviene echar mano de clasificación muy interesante de las corrientes que se han ocupado del crecimiento económico, la cual destaca los principales aspectos o características que los identifican (La clasificación es de Jones, 1988, citado en Hernández Aragón, 2006; pág. 5), en donde tenemos que existen tres tipos de teorías respecto al crecimiento económico, en función de la evolución de la concepción de crecimiento económico:

- a) Teorías Magnas del Crecimiento Económico. Se constituyen como aquéllas que captan la esencia de los procesos de crecimiento de todas las sociedades a través de la historia; sus principales teóricos son Smith, Ricardo, Malthus, Mill y Marx.

b) Teorías del Desarrollo Económico. Aquéllas que pretenden aplicarse a problemas específicos de los países que se encuentran en desarrollo.

c) Teorías Modernas del Crecimiento Económico. Son las teorías desarrolladas en épocas relativamente recientes; tienen que ver no sólo con el tiempo, sino con un determinado estilo y método de análisis.

Aprovechamos el siguiente cuadro resumen presentado en Hernández Aragón (2006), que a manera de resumen se muestran los rasgos característicos y las fuentes de las principales teorías del crecimiento.

Cuadro 18. CLASIFICACIÓN DE LAS TEORÍAS DEL CRECIMIENTO

Teorías del crecimiento	Fuentes del crecimiento	Rasgos característicos
A. Smith (1776)	División del trabajo	Crecimiento ilimitado
D. Ricardo (1817)	Reinversión productiva del excedente	Crecimiento limitado debido a los rendimientos decrecientes de la tierra
R. Malthus (1799)	Reinversión productiva del excedente	Crecimiento limitado debido a la ley de la población
K. Marx (1867)	Acumulación del capital	Crecimiento limitado en el mundo de la producción capitalista, debido a la baja tendencial de la tasa de la ganancia
J. A. Schumpeter (1911, 1939)	Racimos de innovaciones	Inestabilidad del crecimiento, teoría explicativa del ciclo largo tipo Kondratiev
Modelo post-keynesiano R. Harrod (1939), E. Domar (1946)	La tasa de crecimiento es función de la relación entre la tasa de ahorro y la tasa de inversión	Inestabilidad del crecimiento
Modelo neo-clásico R. Solow (1956)	Crecimiento demográfico y progreso tecnológico exógeno	Carácter transitorio del crecimiento en ausencia del progreso técnico
Modelos del Club de Roma Meadows (1972)	Recursos naturales	Crecimiento finito a causa de la explosión demográfica, de la contaminación y el consumo energético
Teoría de la regulación M. Aglietta (1976) R. Boyer (1986)	Articulación entre régimen de productividad y régimen de demanda	Diversidad en el tiempo y en el espacio, y los tipos de crecimiento
Teorías del crecimiento endógeno P. Romer (1986), R. Barro (1990), R. Lucas (1988), J. Greenwood y B. Janovic (1990)	Capital físico, tecnología, capital humano, capital público, intermediarios financieros	Carácter endógeno del crecimiento, rehabilitación del Estado, consideración de la Historia
Modelo de los distritos Industriales G. Becattini (1991)	Forma de organización industrial y territorial	Explicación de las desigualdades regionales del crecimiento

Respecto a la perspectiva exógena entonces tenemos que autores como Roy Harrod (1939) y Evsey Domar (1946) elaboraron un modelo que busca las posibilidades de un crecimiento regular o equilibrado, extendiendo en el largo plazo el análisis corto placista de Keynes sobre la inestabilidad del capitalismo; ya que si para Keynes la inversión juega una doble función en la economía: determinando el ingreso y la demanda (por su aspecto de demanda) por un lado y aumentando la capacidad de producción por el otro (por su apariencia de oferta). De esta manera la condición para un crecimiento regular y equilibrado ocurre cuando el crecimiento de la oferta es igual al crecimiento de la demanda. Al introducir las anticipaciones del crecimiento en la determinación de la inversión, Keynes termina por concluir que la relación que determina la tasa de crecimiento es inestable. (Destinobles, 2007). Inspirándose de este análisis, Harrod demostrará la inestabilidad del crecimiento económico, y considera que la obtención de la estabilidad, puede ser fruto del azar o de intervenciones de estabilizaciones derivadas de instrumentos monetarios y presupuestarios del Estado:

Desde una perspectiva keynesiana, Harrod (1939) y Domar (1947) enfatizan la importancia de la inversión en el crecimiento económico. Harrod (1939) planteó por lo menos tres conjuntos de cuestiones al analizar la problemática de la economía del crecimiento: 1) la posibilidad de un crecimiento sostenido en un modelo con una razón capital-producto fija, C , y una razón ahorro-producción fija, s ; 2) trata de mostrar la irregularidad de una ruta de crecimiento sostenido; y 3) la inclusión de la mano de obra como uno de los requerimientos integrales de la producción, y no solamente el capital (Sen, 1979: 9 y 13). El modelo de Harrod-Domar tiende a poner en evidencia la inestabilidad del crecimiento: Harrod indica que no existe ningún mecanismo seguro para evitar que una economía consiga igualar las tasas natural y garantizada, al ser esta última básicamente inestable. Por su parte, Domar señala que el problema radica en la existencia de una inversión con un nivel bajo para las necesidades de la economía. Las características mencionadas permiten considerar a ambos modelos de forma diferente. Lo importante aquí es resaltar que con el modelo de Harrod – de visión keynesiana- se inicia el interés por la teoría del crecimiento; se dieron papeles específicos a la acumulación de capital, expansión de fuerza de trabajo y progreso técnico. Por lo tanto, podemos decir que el modelo de Harrod-Domar abre nuevos caminos para el

estudio de la moderna teoría del crecimiento. Posteriormente, la discusión acerca de las fuentes del crecimiento fue retomada por los neoclásicos, siendo su máximo exponente Robert M. Solow, quien en su modelo de 1956, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, desarrolla la hipótesis sobre la intensificación del capital y su probable contribución a la productividad laboral, al eventual proceso de inversión y al crecimiento (Hernández Aragón, 2006 pág. 17).

Asimismo, en su modelo, Solow (1956) señala que los rendimientos decrecientes del capital imponen un límite a la acumulación y al mismo crecimiento económico. Por lo tanto, sólo el progreso técnico puede contrarrestar la tendencia decreciente del capital y propiciar que se mantenga su crecimiento:

“El equilibrio en este modelo se establece cuando la tasa de crecimiento del ingreso por habitante es igual a la tasa de progreso técnico, la cual depende de la evolución de la tecnología y por tanto se fija fuera del modelo. En otras palabras, el crecimiento supone un desarrollo del capital mediante la inversión y un aumento de la población, aún cuando es considerado como limitado por un ritmo de crecimiento natural considerado como dato exógeno. En el modelo de Solow se integra el progreso tecnológico, A , para mejorar la productividad de los factores. Tal progreso técnico no es explicado por el análisis económico, es decir, es exógeno” (Destinobles, 2000 y 2007).

Como el propio Solow (1956) señala, parte del modelo de Harrod-Domar:

“La mayor parte de este ensayo se ocupa de un modelo de crecimiento a largo plazo que acepta todos los supuestos de Harrod-Domar, excepto el de las proporciones fijas. Supongo, por el contrario, que el bien compuesto se produce por la mano de obra y el capital bajo las condiciones neoclásicas comunes. La adaptación del sistema a una tasa de incremento de la fuerza de trabajo dada desde afuera se elabora con cierto detalle, para ver si aparece la inestabilidad de Harrod. Las reacciones de los precios, los salarios y el interés desempeñan un papel importante en este proceso neoclásico de ajuste” (Solow, 1956: 152 citado en Hernández Aragón, 2006).

Es por eso que las teorías del crecimiento económico y promoción del desarrollo bajo esta perspectiva se conocen también “perspectiva del desarrollo desde arriba”, pues como se ha dicho, se fundamenta en la Teoría Económica Neoclásica, que implica su manifestación espacial en el concepto de “centro de crecimiento”, de donde se sostiene la hipótesis básica de que “el desarrollo se genera por la demanda externa y los impulsos

innovadores, y que a partir de unos pocos nodos sectoriales o geográficos el desarrollo, ya sea en forma espontánea o inducida, se ‘filtrará’ hacia el resto del sistema.” (Sthör y Taylor, 1981: 1, citado en Ramos Herrera, 2002).

Las “estrategias desde arriba” o exógenamente orientadas, obtienen su definición y orientación merced a fuentes externas con efectos que tienden a favorecer el proceso de urbanización a través de la industrialización, con especial interés por esquemas de capital intensivo, el uso de tecnología de punta y la inversión en grandes proyectos y obras. La conclusión de estos enfoques es que el crecimiento tiene un origen en regiones centrales o ganadoras y con máxima competitividad; las cuales eventualmente se irán difundiendo al resto de las regiones, tocando primero a las fronterizas, y después las periféricas, que son obviamente los territorios considerados en retroceso, estancados y perdedores en competitividad. Lo mismo se supone para los sectores que integran una economía. Resulta entonces que la capacidad de crecimiento en producto interno, dependerá de las tasas de crecimiento que se puedan registrar en los dos factores básicos de la producción: el capital y el trabajo.⁹² Pero en esta explicación, el crecimiento que se pudiera registrar en el capital o en el trabajo, sería dependiente precisamente de la disponibilidad de estos factores de producción, de donde su existencia y movilidad ocurre de manera diferenciada en regiones y territorios, sobretudo en términos de los rendimientos generados. Un factor básico de diferenciación y rentabilidad en estos factores está radicado en el tiempo:

“...dado que en el corto y en el mediano plazos el capital tiene mayor movilidad, entonces éste fluirá de las regiones con bajos rendimientos de capital hacia las regiones con mayor rentabilidad. El capital tiene mayores rendimientos en las regiones con salarios más bajos, y éstos son más bajos donde la tasa de crecimiento del trabajo es mayor. Al asumir que tanto el trabajo como el capital están sujetos a los rendimientos decrecientes, ningún factor

⁹² Para esto habrá que asumir por supuesto que “...un incremento igual en capital y trabajo tendrá un efecto de similar magnitud en el producto (rendimientos constantes de escala), entonces la suma de la contribución de cada factor al producto agregado será igual a la unidad. Bajo estas condiciones el producto por trabajador se incrementará si cada trabajador dispone de más unidades de equipo de capital. La tecnología se asume, en los modelos más simples, como un elemento cuyos efectos son similares en los factores productivos. La tasa de crecimiento de la tecnología o el progreso tecnológico es neutral. Si expresamos el producto en términos de producto por trabajador, entonces éste sólo puede crecer ya sea mediante progreso técnico o mediante capital por trabajador.” (Ramos Herrera, 2002 pág. 3)

(manteniendo el otro constante) puede crecer indefinidamente. Habrá un momento en que más unidades de capital disminuirán el producto. El capital por tanto fluirá de regiones saturadas hacia las regiones carentes de él. Las regiones carentes de capital, al recibir este flujo tendrán altas tasas de crecimiento y eventualmente todas las regiones tenderán a converger en términos de crecimiento. Las desigualdades tenderán a desaparecer. El crecimiento del producto dependerá de factores externos tales como el crecimiento del factor trabajo o del desarrollo tecnológico. Si el acceso a la tecnología no tiene costo, y está a disposición de todos, entonces la diferencia en ingreso por cabeza (producto por cabeza) será resultado únicamente de los coeficientes de capital-trabajo (Ramos Herrera, 2002).

En esta perspectiva, y retomando el estudio que hace Antonio Rafael Peña Sánchez (2006), podemos distinguir dos grupos de teorías exogenas del crecimiento regional:

- a) *Las teorías de la convergencia regional*
- b) *Las teorías de la divergencia regional*

3.1.1.1 Las teorías de la convergencia regional

El concepto de convergencia se entiende como un fenómeno real en todas las economías, pero cuyos efectos deberán ser esperados en el largo plazo; esta concepción es la que mejor se asocia directamente con los procesos de crecimiento de un conjunto de territorios, de los cuales se dice que entran en procesos de convergencia real cuando sus niveles de desarrollo o bienestar (medido sobre todo por el PIB per cápita) tienden a aproximarse en el tiempo. Los autores dentro de esta perspectiva explican los procesos de convergencia a través de dos entidades: la convergencia sigma⁹³ y la convergencia beta⁹⁴.

De acuerdo a la propuesta de Peña Sánchez, esta perspectiva teórica incluye a las teorías que comparten en sus explicaciones y pronunciamientos que las disparidades o desequilibrios interregionales son transitorios y coyunturales; que la temporalidad de los

⁹³ La convergencia sigma (σ) es una medida de dispersión que indica el grado de desigualdad existente entre distintas economías, tomando como referencia una determinada variable económica. Establece que entre un grupo de entes territoriales existe una tendencia a la convergencia si la dispersión de la variable económica en cuestión (PIB per cápita, por ejemplo) entre los mismos tiende a reducirse en el tiempo.

⁹⁴ Existe convergencia beta (β) si, para ese conjunto de territorios, se da una covariación negativa o de relación inversa entre la tasa de crecimiento de la renta *per cápita* y el nivel inicial de ésta, es decir, trata de contrastar si una situación de retraso relativo en un momento dado tiende a reducirse con el paso del tiempo.

equilibrios que se alcanzan dependen de la velocidad del proceso de ajuste entre factores, pero que se orientan a una misma *equifinalidad*: la tendencia de que en el largo plazo las disparidades tienden a desaparecer en virtud de que las curvas de comportamiento de los factores de la producción tienden a alcanzar un equilibrio estable; es decir, estas teorías proclaman que las fuerzas del mercado deberán ser dejadas en completa libertad, “dejadas a sí mismas”, evitando la intervención pública a fin de que las regiones alcancen un estado de competencia ideal que permita igualar los niveles de renta y de empleo en las distintas regiones centrales y periféricas.

Siguiendo con la argumentación de este autor, veremos que de acuerdo a las teorías de la convergencia regional, las disparidades y desequilibrios entre regiones se dan como consecuencia de las intervenciones, las sobrerregulaciones, las imperfecciones y fricciones que irrumpen en el comportamiento de los factores de la producción alejándolos del estado ideal de competencia perfecta, y que por lo mismo entonces, bastaría con eliminar dichas fricciones que se generan por las imperfecciones en la competencia, como son las asimetrías en la información, la existencia de monopolios y oligopolios, la intervención pública en la regulación del flujo monetario, el papel de los sindicatos, los subsidios, etcétera, para lograr que las disparidades generadas en el pasado desaparezcan. Como nos hace notar Peña Sánchez: “estas teorías tratan de aplicar al espacio un mecanismo simple y circular de razonamiento en virtud del cual toda variación en las proporciones de factores influyen sobre los precios de éstos y, toda variación de los precios de los factores influyen, a su vez, sobre la oferta de los mismos. La consecuencia fundamental es que, dadas las condiciones anteriores, cualquier desajuste regional o imperfección es corregido mediante la actuación del funcionamiento libre de las fuerzas del mercado.” (Peña Sánchez, 2006 pág. 29).

Es evidente como estas argumentaciones se nutren de las explicaciones de la teoría neoclásica de la economía, pues comparten ampliamente sus problemas e hipótesis presente en sus argumento a saber: “la homogeneidad y completa movilidad de los factores productivos (capital y trabajo), los rendimientos marginales de los factores productivos y, por tanto, su retribución, son decrecientes, la unicidad de las funciones de

producción, la difusión perfecta de las innovaciones y la tendencia a la igualación de las productividades marginales y de los precios en las diferentes regiones, aunque no se ha prestado una atención directa a factores relativos al espacio y la geografía (Moncayo Jiménez, 2002, pág. 8 y Bueno Lastra, 1990, pág. 34 citados en Peña Sánchez, 2006).

Las escuelas que se integran dentro de esta perspectiva, de acuerdo a la clasificación presentada por Peña Sánchez, son las siguientes:

Cuadro 19. CLASIFICACIÓN DE PEÑA SÁNCHEZ

<p>1. Teoría del comercio interregional</p>	<p>Ohlin (1933), Cuadrado Roura (1992), Balassa (1962 y 1975), Scitovski (1958), Barker (1977), Lancaster (1980) y Nelson y Norman (1977).</p>
<p>2. Teoría neoclásica del crecimiento regional o del movimiento interregional de los factores</p>	<p>Solow (1956), Swan (1956), Borts (1960), Borts y Stein (1962), Borts (1972), Romans (1965), Siebert (1969), Richardson (1972 y 1977).</p>
<p>3. Teoría de la difusión de innovaciones o del “catch-up” tecnológico</p>	<p>Hägerstrand (1967), Mansfield (1968), Pred (1977) y Pred y Tomsqvist (1981), Norton y Rees (1979), Davelaar y Nijkamp (1990), Vernon (1966 y 1971) y Abramovitz (1986).</p>
<p>4. Teoría del desarrollo regional por etapas o teoría de la modernización</p>	<p>Colin Clark (1940), Allan Fisher (1939), Rostow (1993), Williamson (1965 y 1972), Rostow (1970 y 1993).</p>
<p>5. Nueva concepción de la convergencia: resurgimiento del modelo neoclásico o “contrarrevolución neoclásica”</p>	<p>Sala i Martin (1994), Young (1995), Tamura (1996) y Lucas (2000).</p>

Fuente: Elaboración propia en base a Peña Sánchez (2006)

3.1.1.2 Las teorías de la divergencia regional

Bajo esta perspectiva encontramos las teorías que contrastan las explicaciones de la corriente neoclásica o de la convergencia regional, que suponen que las disparidades regionales serán transitorias o accidentales. Para las teorías que se agrupan bajo el concepto de las divergencias regionales o del crecimiento acumulativo, buscan demostrar que las disparidades que se producen entre regiones y territorios son parte de la propia naturaleza del proceso de crecimiento económico, y que por lo mismo no tenderán por inercia a desaparecer, sino todo lo contrario: mantener a costa del desarrollo el sistema

en condiciones de desequilibrio, dado que los espacios territoriales están constituidos por naturaleza de manera desigual. Así, las teorías de la divergencia regional suponen una amplia heterogeneidad territorial inicial en la dotación de recursos productivos y de otros factores económicos y “extraeconómicos” que producto de las dinámicas propias de relación e intercambio entre las regiones provocan mayores disparidades, que en el tiempo tienden a agravarse más que a corregirse. Las escuelas que se integran dentro de esta perspectiva, de acuerdo a la clasificación presentada por Ma. Amparo Toral Arto (2005) las teorías que se incluyen en esta perspectiva analizan el comportamiento de la demanda de los bienes y servicios producidos en una región, a fin de lograr predecir la tendencia divergente del crecimiento. Por ello consideran a las regiones como economías abiertas, enormemente dependientes de sus exportaciones a otras regiones de su entorno inmediato, o más allá incluso. En una palabra son aquellas teorías que plantean que la divergencia regional es un fenómeno que se produce cuando las zonas más ricas crecen más rápido que las más pobres, incrementándose el diferencial de PIB per cápita. Las escuelas que se incluyen bajo esta perspectiva son las siguientes:

Cuadro 20. CLASIFICACIÓN DE ESCUELAS DE MA. AMPARO TORAL ARTO (2005)

Escuela	Autores representativos
<i>Del crecimiento regional de base exportadora</i>	Daly (1940) , Hyot (1949), North (1955), Pfouts (1960), Tiebout (1962), Richardson (1972)
<i>De la causalidad acumulativa</i>	(Myrdal, 1957), (Kaldor, 1970), Hirschmann (1958).
<i>De los polos de crecimiento</i>	(Perroux F, 1955), (Espinoza J.R. 1999), (Hirschmann, 1958), Boudeville (1961), Kuklinski (1970), Lasuén (1976), Blasco (1996)
<i>Del centro a la periferia</i>	(Richardson, 1986), (Prebisch, 1949), (Furtado, 1974), (Hounie,1999), (Aydalot, 1985), Friedman (1972), (Lipietz, 1990)
<i>De la división espacial del trabajo</i>	(Aydalot, 1976), (Massey, 1984), (Méndez 1996)

Fuente: Toral Arto (2005)

3.1.2 La visión endógena del crecimiento económico: desde el nuevo crecimiento económico hacia el desarrollo

Cómo se ha mencionado ya líneas arriba, una de las perspectivas a considerar es el enfoque “desde dentro” y con ello también comenzar a vincular unidades de producción con factores de producción, es decir un cúmulo de elementos como la reestructuración del sistema económico, las crisis de los años 70 y 80’s, la modificación de las jerarquías espaciales con la emergencia de regiones industriales y la noción del desarrollo como proceso de transformación social (Peña Sánchez, 2006); ahora bien, siguiendo la línea de las teorías del desarrollo, la perspectiva endógena nos asocia en principio, al igual que los modelos exógenos, a una tradición neoclásica, e introducen variaciones. Siguiendo a Toral, (2005) los modelos que se pueden citar en principio son dos: *de derrame y los neoschumpeterianos*; el primero considera los rendimientos de escala crecientes y los efectos de propagación y/o difusión⁹⁵, el segundo se asocia a la incorporación del cambio tecnológico⁹⁶, ambos se vinculan con la divergencia en el crecimiento económico.

⁹⁵ Desde esta perspectiva inicial pudieran revisarse y estudiarse diversas aplicaciones de políticas (públicas) gubernamentales; entre ellas, durante el gobierno del Lic. Francisco Ramírez Acuña 2001-2006 en el Estado de Jalisco, desde el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) se formuló una política: “Pleno Bienestar y Desarrollo Socioeconómico para los Jaliscienses”, con una clara orientación endógena, y sí considerando “los efectos de derrame” que se generarían en el territorio que conformaría un “núcleo de desarrollo”; desde esta perspectiva, las actividades económicas que se impulsarían así como las acciones sociales que el estado haya destinando, se resolverían en una espiral continua de acciones público-sociales. La iniciativa fue puesta en marcha por la Secretaría de Desarrollo Humano, sin haber implantado a cabalidad el principio con el que fue diseñado. Estas iniciativas de programas y políticas ocurren sin menoscabo de las inversiones que en I+D se den por parte del gobierno, no impidiendo con ello, los beneficios que derivado de ello se generen tanto en las micro empresas como en los *clusters* empresariales que se impulsen. Ello nos vincula con los modelos neo-schumpeterianos que se mencionan en este trabajo.

⁹⁶ La noción del “cambio tecnológico” se asocia en principio a Elster, (ver *El cambio tecnológico*) sin embargo, la denominación “NEO” nos conduce a la discusión de los *novismos*, sobre todo asociados a la teoría institucional, por una parte, mientras que, si hablamos de Schumpeter, (*Capitalismo, Socialismo y Democracia*) nos acercamos entonces a los modelos de democracia y de competencia (para este autor, el método democrático es el instrumento institucional, donde la competencia es esencial), es decir, nos acerca posiblemente a una naciente línea asociada a la competitividad y el territorio. A pensar en la competencia territorial desde un punto de vista de crecimiento y desarrollo, en el marco de la globalidad. No olvidar que, la incorporación de éste cambio tecnológico implica también la inmersión en el uso de las Tecnologías de la información y comunicación en sus variados componentes, e-learning, red, software y demás; todo ello, sin dejar de considerar a la sociedad de la información y el conocimiento. En el caso local, la creación del parque de software en la región Sur de Jalisco (objeto del componente de estudios de caso de la tesis) como ejemplo de que esta rama de la industria aún es posible desarrollarla en el entorno local. Sin embargo, como se apreciará en el capítulo 6 de este trabajo, el componente tecnológico no sólo está referido a la generación de tecnología y software, sino a partir de metodologías y tecnología para las organizaciones

Sin embargo, haciendo parcialmente a un lado, la influencia del pensamiento económico de tipo neoclásico, no se debe dejar pasar el hecho de que los modelos nos brindan orientaciones, pautas para explicar y entender el contexto de la realidad en el territorio que se apliquen. Siguiendo a nuestra autora, estos modelos neoschumpeterianos-endógenos respecto de los modelos neoclásicos, nos plantea una síntesis de un modelo por etapas para economías en crecimiento:

Cuadro 21. LAS TRES ETAPAS DE DESARROLLO (SÍNTESIS DE FUNKE Y STRULIK)

Etapa de desarrollo	1: El modelo neoclásico
Autores relevantes	Solow (1956), con las extensiones de Cass (1965) y Koopmans (1965).
Motor del crecimiento	Progreso técnico exógeno.
Tipo de país/región	Países pobres.
Futuro a largo plazo	Crecimiento sólo a través del progreso técnico exógeno, o estancamiento.
Etapa de desarrollo	2: la acumulación de capital físico y humano
Equivalencia en la literatura	Uzawa (1965), Lucas (1988) y Romer (1986).
Motor del crecimiento	Acumulación de factores y mejora en la calidad del trabajo.
Tipo de país/región	Economías en desarrollo no innovadoras, con tasas elevadas de acumulación de capital físico y no físico.
Futuro a largo plazo	Convergencia hacia crecimiento común, proporción K/H común y ratio K/Y común. Para dos países con misma proporción K/H (y mismo crecimiento, por lo tanto), el que tenga una dotación inicial inferior en K y H nunca logrará alcanzar al otro. Además, para dos países idénticos, aquel que tenga una dotación inicial absoluta en capital humano mayor llegará antes al punto de transición hacia una economía innovadora.

Fuente: adaptado de Funke y Strulik (2000), pág. 496. Citado en (Toral Arto, 2005 pág. 55)

Desde ésta perspectiva, el modelo se enfoca a predecir las tasas de crecimiento para las economías en desarrollo con base en sus etapas.

públicas; para las organizaciones sociales-productivas en la región cuyos impactos son susceptibles de medición en el entorno municipal y regional.

Otros autores, siguiendo la línea económica nos proponen que los modelos de crecimiento endógeno se asocian a la acumulación auto sostenida de la producción respecto al capital, es decir, de la sostenibilidad de lo que las economías ofrecen al mercado y con ello, se mantienen dentro del mismo. Los modelos son: el *Modelo AK* y el *Modelo BH* (Destinobles, 2007). En el primero, los factores a considerar son: El Capital Físico Privado y el Capital Público de Infraestructura⁹⁷; en el segundo se trata de: El capital humano y el capital inmaterial de conocimientos tecnológicos⁹⁸. A cada factor se asocia un modelo, todos ellos desde la perspectiva endógena. En resumen, con los autores revisados es posible enlistar los siguientes modelos:

Cuadro 22. MODELO, TEORÍA Y AUTORES

Modelo	Teorías y Autores
De derrame o spillover models	Romer, P. (1990), Grossman, G.M. y E. Helpman (1991), Aghion, P. y P. Howitt (1992).
Neoschumpeterianos	Schumpeter, J.A (1934)
Modelo AK	Romer (1986), Barro (1990); De Long y Summer (1991)
Modelo BH	Lucas (1988), Romer (1990), Aghion y Howitt (1990), Guellec y Ralle (1991).

Fuente: Destinobles (2007)

En este sentido el modelo de Rebelo (1990) propone un modelo simple de crecimiento endógeno, que contrasta altamente con la perspectiva exógena, combinando tecnología y capital. Nos indica que es posible obtener un crecimiento en el largo plazo o un crecimiento sostenido al conservar la hipótesis de competencia perfecta y al tener la igualdad entre la tasa de crecimiento óptimo y la tasa de crecimiento del equilibrio competitivo. Para ello, dice el autor, basta eliminar el factor trabajo de la función de producción o considerar el trabajo como un tipo de capital acumulable que se puede añadir al capital físico para formar el concepto de capital global y de obtener una elasticidad favorable (Destinobles, 2007).

⁹⁷ Los autores que se mencionan desde ésta clasificación son: modelo de Romer (1986), Barro (1990); De Long y Summer (1991) y otros.

⁹⁸ Desde ésta perspectiva, se siguen los modelos de Lucas (1988); Romer (1990), Aghion y Howitt (1990), Guellec y Ralle (1991).

En el caso del modelo de Romer (1986), -en su primer modelo— considera que las externalidades tecnológicas positivas están estrechamente ligadas a la acumulación de un factor que no es necesariamente el capital físico. Mientras que en el modelo de Barro (1990) en lo que concierne al análisis de la relación gasto público/crecimiento, únicamente se toma en cuenta las deducciones que hace el Estado, es decir, la intervención del Estado tiene una influencia negativa sobre la inversión privada, la producción y el crecimiento.

En una perspectiva de crecimiento endógeno, esa manera de considerar la intervención del Estado es dudosa, sin embargo, desde este modelo, es esencial la distinción entre capital privado y capital público. El rendimiento marginal del capital privado es decreciente, por su parte el rendimiento marginal del capital total (capital privado y capital público) es constante lo que permite el desarrollo de un proceso de crecimiento endógeno; la conclusión central de esos modelos es que las inversiones y servicios públicos contribuyen en mucho al crecimiento económico (Destinobles, 2007).

En el caso del Modelo de Aghion y Howitt (1990, citados en Destinobles 2007), se propone un modelo de crecimiento y de innovación que tiene tres sectores: investigación, bien intermedio y bien de consumo. En este modelo, el número de bienes intermediarios es fijo, el progreso técnico consiste en inventar un nuevo bien intermedio para remplazar al viejo bien intermedio. La innovación pone en tela de juicio la renta de monopolio del productor del viejo bien intermedio, pero esa misma innovación da pauta a un alza de productividad para el conjunto de la economía y para los periodos futuros. La externalidad tecnológica es pues, esencialmente intertemporal. Esta pérdida que sufre el productor del bien intermedio viejo en este modelo, cuando un innovador toma su lugar, constituye una externalidad negativa de la innovación. Esta innovación presenta pues un aspecto destructor. El crecimiento proviene de la innovación. La innovación es permitida por la acumulación del conocimiento.

En esta misma ruta, Destinobles nos plantea que es el modelo de Guellec y Ralle (1991), donde se considera que la innovación del producto se da en el sector de los bienes de consumo y no en los bienes de producción. La idea inicial es que los consumidores tienen un gusto por la diversidad, es decir, su felicidad aumenta más con el número de

productos diferentes que consumen que con la cantidad de cada uno. Esta perspectiva adquiere mucho sentido en contextos donde la diversificación de productos que llegan al consumidor final es preferida respecto ciertos tipos de productos. Nos apunta que “la tasa de crecimiento es tanto más elevada en cuanto que la preferencia de los consumidores por la diversidad”. En ésta lógica cobra sentido pensar en cadenas de valor articuladas y en la diversificación no sólo de tecnologías sino de productos finales, con base en características propias de los territorios, en el supuesto que es desde las economías locales que se puede ingresar al mercado de bienes.

En el caso del modelo de Lucas (1988), la ecuación se complementa, en tanto el acento se centra en las capacidades de los individuos (se incorpora el valor del capital humano) para mejorar su capacidad productiva. De tal forma que siguiendo a éste autor tenemos que:

“el capital humano puede ser definido como la suma de las capacidades habiendo una eficiencia productiva incorporada a los individuos o a las colectividades. Esas capacidades pueden ser diversas: salud, fuerza física, conocimientos generales o técnicos. El capital humano tiene una doble característica: de un lado, de ser de información, del saber (como la tecnología) y del otro lado, de ser apropiable por los individuos (como el capital físico). Esto hace que el capital humano se aparenta al conocimiento técnico y las reglas de acumulación con rendimientos de escala dinámicas le pueden ser aplicadas, además genera un proceso de crecimiento endógeno (Destinobles, 2007).

Son en esencia, los dos últimos modelos (Guellec y Lucas) de los cuáles, nutren en mucho la orientación del trabajo que se presenta, pos supuesto desde la perspectiva económica. Empero, debe precisarse que en materia de estudio de los economistas, los modelos de crecimiento endógeno en mucho se enfrentan a cuestionamientos como el de encontrar una justificación a los rendimientos, cuando de producción de capitales se trata; respecto a las condiciones competitivas adecuadas para sostener equilibrios en la economía y finalmente respecto de las verdaderas fuentes del crecimiento endógeno. Todo ello abre la posibilidad para preguntarnos acerca de ¿si es posible contar con modelos, más allá de una perspectiva económica, que nos permitan acercarnos a una noción de desarrollo?, la pregunta es larga y aparentemente básica. Las propuestas desde

la economía son amplias, como se ha mostrado; las propuestas desde el ámbito de las políticas, de la gestión, de la administración parecen también tener un aspecto en común: las economías en desarrollo. No en vano, la propuesta de estudiosos desde organismos multilaterales, enfocados al caso de América Latina. Se están incorporando a la ecuación otras variables, tal vez para algunos menos abstractas que una fórmula económica, pero con impactos reales para el mercado pero sobre todo para el aspecto social en las regiones del mundo.

3.1.3 Los nuevos enfoques para el desarrollo regional: la propuesta de nuevas teorías y tendencias

La discusión sobre modelos de crecimiento, no está alejada de los modelos de desarrollo, ciertamente la literatura y en particular la económica nos hace una distinción clara, el crecimiento no es lo mismo que el desarrollo, además de dejar caer sobre sí, una crítica que nos puede ilustrar hacia la ruta en que la teoría de crecimiento y la que nos interesa particularmente, el enfoque endógeno se dirigen:

“La teoría de crecimiento endógena ha permitido estudiar a través de sus modelos las dos relaciones causales entre el desarrollo financiero y el crecimiento económico. Por un lado, algunos modelos estudian como el crecimiento económico conduce a la sofisticación de los mercados financieros; por otro lado, otros modelos, partiendo de un sistema financiero dado tratan de entender como las mejoras en este sistema conducen al crecimiento” (Destinobles, 2007 pág. 73).

Con independencia de los caminos a que se nos inviten a recorrer, reconociendo algunos de los elementos y/o ¿conceptos?: *región, desarrollo, territorio* comienzan a emerger y a tratar de encontrar sus sitio, de configurar acaso nuevos modelos y nomenclaturas. Para algunos economistas, la variable que hay que adicionar es la espacial, la noción geográfica que ha incidido notablemente en la estructura productiva en el mundo, esto no es novedoso, repensemos en la era industrial, que transformó sin duda el comercio y las formas de producción desde el Medioevo, o el caso norteamericano, la producción en serie, la automatización, todo ello sin duda con repercusiones en la estructura productiva y económica. Y respecto al desarrollo, como nos dice Boisier:

“Los últimos años han mostrado una saludable evolución del concepto de desarrollo, alejándose cada vez más de su sinonimia, iniciada en la década de los años 40, con el más elemental concepto de crecimiento. Es más y más frecuente leer interpretaciones del desarrollo que lo colocan en un contexto mucho más amplio que la economía, acercándolo mucho a una suerte de constructivismo en el que prima lo subjetivo, lo valórico, lo intangible, lo holístico, lo sistémico, lo recursivo, lo cultural, la complejidad, para citar sólo algunas de las características que se atribuyen ahora a la idea de un desarrollo societal. Dígase de paso que en este proceso hay también una notable recuperación del pensamiento de algunos economistas no muy lejanos en el tiempo, incluso varios de ellos todavía activos. Me refiero, entre otros, al sacerdote francés L. J. Lebret, a F. Perroux, a G. Myrdal, a A. Hirschmann, a D. Seers, a A. Sen y, entre los latinoamericanos, a C. Furtado” (Boisier Etcheverri, 2003).

Entonces, antes de adentrarnos en el concepto o en los modelos de desarrollo regional y su asociación endógena que si no “desde adentro”, acercarnos a la noción de desarrollo es tarea imprescindible. Siguiendo con Boisier, se puede afirmar lo siguiente:

“... hoy el desarrollo es entendido como el logro de un contexto, medio, *momentum*, situación, entorno, o como quiera llamarse, que facilite la potenciación del ser humano para transformarse en persona humana, en su doble dimensión, biológica y espiritual, capaz, en esta última condición, de conocer y amar. Esto significa reubicar el concepto de desarrollo en un marco constructivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo o axiológico, y, por cierto, endógeno, o sea, directamente dependiente de la autoconfianza colectiva en la capacidad para ‘inventar’ recursos, movilizar los ya existentes y actuar en forma cooperativa y solidaria, desde el propio territorio...El desarrollo, hay que señalarlo ya, es, qué duda puede haber, una cuestión o un problema de elevada complejidad, cuyo entendimiento requiere **modelos mentales basados en otros paradigmas** –negritas mías--, específicamente el paradigma constructivista, como lo plantea entre otros (Boisier, 1998), no lineal, holístico, probabilístico, subjetivo e intuitivo, etc., y el paradigma de la complejidad, recursivo, dialógico, hologramétrico, al decir de Edgar Morin (Boisier Etcheverri, 2003).

Entonces, es desde estos modelos mentales basados en otros paradigmas que se reconoce al territorio como uno de los elementos que suman a la ecuación, pero cuya formulación incorpora a la discusión cierta tensión entre modelos, sean de crecimiento o de desarrollo y la gestión institucional del territorio; es decir, el territorio carga consigo una maleta repleta de valoraciones y significados, de carga social, de sentido ideológico y

político, de historia y cultura que lo hacen único, particular frente a una serie de factores y variables que los modelos económicos no consideran. Eh ahí una de las limitaciones de pensar en el desarrollo, sólo como una variable acompañada de otros factores, léase innovación, investigación, etc; sino que se trata pues de una cuestión mucho más amplia, con variantes físicas, geográficas, espaciales, presupuestarias, de gestión, de población, entre otros.

Ya nos lo decían otros estudiosos desde la nueva geografía económica⁹⁹, y con ello se refuerza lo dicho, es con el territorio y la incorporación de la noción de desarrollo que se puede pensar en el tránsito hacia nuevos modelos no sólo con base en los económicos, veamos:

“los economistas neoclásicos no prestaron atención directa a los factores relativos al espacio y la geografía. En la llanura homogénea, sin montañas, sin costas y sin ríos del marco neoclásico, los aspectos atinentes a la localización espacial de la actividad productiva no eran elementos centrales en el análisis del crecimiento y la acumulación del capital” (Moncayo Jiménez, 2003 pág. 33).

Es decir, entonces que, estamos transitando no sólo de la cuestión del crecimiento a la puerta del desarrollo, es decir, de explicar linealmente el comportamiento económico de las naciones, a reformularnos ¿qué necesitamos para tener desarrollo?, ¿qué modelo nos es más cercano, más necesario? ¿con qué teoría?, ¿para servir a qué propósitos, a qué ideales? ¿con qué variables?. En principio, se parte de la incorporación incluso de otros fenómenos, por ejemplo, el de la “territorialización” que nos aporta el geógrafo económico Michael Storper (1995) citado en Moncayo (2003), donde se describen el rango de las actividades económicas que dependen de recursos que son territorialmente

⁹⁹ La Nueva Geografía Económica es otro continente conceptual que puede revisarse a detalle en los textos de Schmutzler (1999), citado en (Moncayo Jiménez, 2003) y que ya hemos hecho alusión en líneas arriba. Sin embargo, no podemos desdeñar la emergencia de una cantidad importante de “novismos” en torno a las disciplinas académicas; en particular las ciencias económicas en donde su renovación y actualización nos han enfrentado a la emergencia de otras perspectivas en las ciencias sociales, por ejemplo, de la Administración Pública, actualmente permanece vigente la discusión en torno a la “Nueva” gerencia pública” por mencionar un caso; por lo que un interés enfocado a la cuestión de desarrollo, por supuesto que despierta inquietudes por no dejar de lado a las nuevas teorías del crecimiento que generan algunas posibilidades como: a) El producto per cápita puede crecer sin límites; b) El incremento del *stock* de capital puede generar un aumento en la tasa de inversión y en la tasa de rendimiento del capital y c) Los niveles de producto per cápita en distintos países y regiones pueden no convergir. Por el contrario las disparidades se pueden incrementar. Esto nos acerca a un modelo que se ha mencionado en un apartado anterior en este mismo trabajo acerca de los modelos de carácter endógeno y se trata del modelo de Lucas (1988) que nos brinda alternativas para construir más “novismos”. Véase (Herrera Ramos).

específicos y con ello nos brinda elementos para comenzar a dibujar un nuevo horizonte de referencia para estudiar y abordar las regiones. Los apuntes nos dicen que la agenda del desarrollo debe incorporar:

- a. Aproximaciones abajo-arriba con base en el potencial endógeno de los territorios;
- b. Suprimir y/o sustituir los enfoques tradicionales presididos por una lógica funcional y sectorial.

En otras palabras, los autores: Sthör y Taylor nos lo proponen como una estrategia “desde abajo” basada en la máxima movilización de los recursos naturales, humanos e institucionales de cada área, con el propósito primario de satisfacer las necesidades básicas de los habitantes, (Herrera Ramos pág. 1) es decir, cobra sentido el pensar en los instrumentos que desde las economías y sus variables incorporadas al modelo pueden hacer para generar desarrollo y con ello propiciar mejores condiciones de vida, como esperanza (última) y concreta para los habitantes; entonces, es posible asumir que el desarrollo, en mucho, siguiendo a Boisier, se trata de:

“la interacción, esto es, de la conectividad y de la interactividad entre varios (muchos) factores y procesos de menor escala (de escala “local” en el lenguaje de la complejidad), por ejemplo, de una cultura (ya se verá cuáles son las implicaciones de ella), de relaciones de confianza, del papel de las instituciones, de la justicia, de la libertad, del conocimiento socializado en una comunidad, del conocimiento y de las destrezas “incrustadas” en las personas, de la salud, de los sentimientos y de las emociones que acotan y direccionan una supuesta racionalidad instrumental, de la autoconfianza, de elementos simbólicos que constituyen formas de poder, etc., etc”. (Boisier Etcheverri, 2003)

Sin que con ello se pretenda uniformar y unificar al concepto de desarrollo y sus teorías, sino ir encontrando veredas y puentes que nos conduzcan hacia nuevos modelos, tal vez metáforas y por supuesto a teorías; de las cuáles, por supuesto que existen diversos representantes y autores, tan sólo en el caso de América Latina desde los años 40 a los mediados de los años 70, nos encontramos con la propuesta de la CEPAL, la modernización y por supuesto, con la teoría de la dependencia, en ese sentido, se pueden consultar los textos de Solari (1976); Casella (2006); Falero (2006) y Beigel (2006)¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Las referencias se encuentran citadas en el artículo de (Molina Alfaro, 2007), sin profundizar en los modelos de los autores, siendo el artículo orientado mayormente a una perspectiva sociológica del desarrollo local.

De ahí que, plantear un esquema-modelo-estrategia, ya sea por “etapas”, por sentido de dirección, si de “abajo hacia arriba”, si de “arriba hacia abajo”, si “desde fuera” o “desde dentro” y alimentado de muchos saberes y valores, no siendo sólo la economía su fuente inspiracional única, entonces nos pone a considerar en los vectores que para el desarrollo regional nos plantea este autor (Boisier Etcheverri, 1998), los que se inscriben en un entorno territorial y según el autor, son el esquema a partir de vectores, para considerar una “política regional contemporánea”:

Cuadro 23. LA MATRIZ DE VECTORES PARA UNA POLÍTICA REGIONAL CONTEMPORÁNEA

VECTORES	ELEMENTOS QUE INTEGRA
<i>ORDENAMIENTO TERRITORIAL</i>	División político-administrativa
	Asignación de funciones a cada unidad de esa división
	Especificación de prioridades territoriales
	Propuesta de sistema de asentamientos humanos
	Una propuesta de mega-usos del suelo
<i>DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y TERRITORIAL</i>	Arquitectura institucional y administrativa de cada unidad de la división política
	Reparto de competencias
	Fiscalidad
	Sistema de control y resolución de conflictos
<i>POLÍTICA DE FOMENTO</i> <i>Con claros principios de subsidiariedad y solidaridad</i>	Ayuda a la competitividad
	Ayuda a la reconversión productiva
	Ayuda a la equidad y la pobreza intraregional
	Ayuda a la generación y difusión de conocimiento
<i>COHERENCIA INTER- REGIONAL</i>	Modelización
	Procedimiento iterativo convergente de información y retroalimentación
	Solución de crecimiento económico coherente región-nación

Fuente: Elaboración propia con base en: (Boisier Etcheverri, 1998 págs. 12-13)

Por supuesto, que esta propuesta nos brinda elementos para la formulación de políticas públicas, de estrategias y contenidos en un entorno complejo, amplio y en un contexto determinado –la globalidad dicen muchos- cuya inmersión es poco perceptible de forma consciente, pero si con consecuencias reales, verdaderas en los territorios. La matriz de vectores para una política regional contemporánea es eso, una propuesta que contrasta con la propuesta de Moncayo (2003), pero que coincide en tanto nos invita a un aprendizaje colectivo donde:

“...la proximidad espacial cumple un papel determinante, ya que se da a través de cooperación entre firmas, externalidades, efectos de diseminación, aprovechamiento del conocimiento implícito y de intercambios no comerciales de información y movilidad de los trabajadores” (Moncayo Jiménez, 2003 pág. 43).

Evidenciando con ello, un tránsito directo hacia los modelos de competitividad a partir de su base en el espacio territorial, en el campo de las maniobras donde la transferencia de competencias y recursos de los ámbitos de gobierno y la incorporación de la sociedad civil organizada inciden en la formulación y transformación de las instituciones públicas, alimentando así, las posibilidades de nuevos enfoques para discutir sobre el desarrollo regional. He aquí una propuesta:

Cuadro 24. PERSPECTIVAS TEÓRICAS, FACTORES DETERMINANTES



Fuente (Moncayo Jiménez, 2003 pág. 59)

Propuesta que se somete a consideración, dado que si bien plantea una reformulación económica en aspectos de producción, acumulación y regulación de capitales, incorpora tímidamente la noción espacial al reconocer solamente un aspecto teórico del territorio y en contraste con la matriz de vectores de Boisier, las pautas para intervenir directa y concretamente un territorio, potenciando al capital humano y social que pueda existir en

cada caso, son pocas. La agenda que nos plantean desde la matriz en vectores, nos brinda elementos que enriquecen una propuesta conceptual-modelizada que se propondrá en este trabajo, en capítulos subsecuentes. Estos son tan sólo algunos apuntes para esa construcción.

3.2 Fronteras y potencialidades: ¿hay posibilidades de nuevos vocacionamientos territoriales?

“El devenir frontera es un proceso creador, es pasar por el “entre” y dejar que los límites se difuminen. El devenir frontera, es escapar de las maldiciones locales...hacerse nómada quizá”

Nicolas Guigou

“Yo no sé de dónde soy, mi casa está en la frontera y las fronteras se mueven como las banderas...”

Jorge Drexler

Reflexionar acerca del desarrollo en los territorios y regiones nos conduce en principio a pensar en la noción de “frontera”, entendida como los límites de nuestra actividad y de nuestra incidencia desde cualquiera que sea nuestra participación para impulsar, detonar, fomentar, apoyar y todos los verbos que podamos anteceder a la noción de desarrollo. Sobre todo porque, necesariamente, tenemos que establecer distinciones cuando nos referimos al desarrollo, desde su connotación urbana hasta los espacios rurales. Y es en éstos últimos donde se tienen las condiciones más características de la mayoría de nuestros espacios territoriales que configuran y definen nuestras regiones (Ramírez Macias, *et.al.* 2007).

Pensar en lo regional, es indivisible a las características del territorio organizado y dividido en regiones, las cuales se expresan a partir de dos consideraciones: primero, las que definen el tipo de actividades económicas que se desarrollan y que se podrían desarrollar en estos espacios (*vocacionamientos*); y segundo, por las condiciones y características naturales propias que definen a las regiones en singular y en particular

(*potencialidades*). Pensadas así, el concepto de lo regional emerge como la combinación de estos elementos que implican la noción múltiple de variables como la espacial, la territorial, las administrativas, las políticas y las sociales.¹⁰¹

En este sentido, partimos de una definición básica de la región, como una división territorial de un estado nacional, de una federación o de una entidad federativa, determinada por caracteres étnicos o circunstancias especiales de clima, economía, topografía, administración, gobierno, en el marco de una delimitación geográfica que comparte elementos ecosistémicos comunes a todos los que la integran. Es entonces que, la regionalización, se considera como una construcción que representa y recrea identidades culturales, pero a su vez un espacio dónde intervenir, a partir de la identificación de características comunes—pero también de condiciones desiguales—, de desarrollo y de recursos disponibles; lo que plantea una necesidad de búsqueda de equilibrios en la desigualdad; equilibrios a partir de la diferencia, con una orientación de integración y no de segregación. Regionalizar un territorio significa entonces, obtener un marco adecuado de gestión para la adopción de decisiones que promuevan el desarrollo dentro de un proceso estratégico de planeación. Cuando regionalización y estrategia se unen como propuesta de un territorio, es que surgen como un catalizador para detonar oportunidades y con ello alcanzar propósitos trascendentales. En torno a las experiencias respecto de los marcos de gestión, es de considerarse como un avance significativo la pre-existencia de un andamiaje administrativo-organizativo reconocido como lo puede ser la propia actuación del gobierno en el territorio, la distribución de responsabilidades y la atención que se preste a ello, sin menoscabo de que se puedan generar otras estructuras mucho más suaves (*soft*), es decir, que si bien parten de una base legal, son asumidas

¹⁰¹ Como ejemplo de la expresión de estas variables múltiples, considérese en el caso que estudiamos para elaborar este trabajo: el estado de Jalisco; el cual dispone de un vasto territorio con más de 80 mil kilómetros cuadrados; que cuenta con una división administrativa que consta de 12 regiones que toman su nombre de los ecosistemas más característicos de su entorno: *Norte, Altos Norte, Altos, Sur, Sureste, Sur, Sierra de Amula, Costa Sur, Costa Norte, Sierra Occidental, Valles, Ciénega* y la *Centro*; mismas en las que se agrupan a 125 municipios. Los primeros antecedentes de esta “división” los encontramos en registros de la regionalización de los años 70, y posteriormente un esfuerzo de concreción a partir de 1997, con el diseño de un marco institucional que permitiera dar inicio a un esquema organizativo-administrativo en el territorio de Jalisco. Siendo a partir de 2004 que se presenta una gama de propuestas para reorientar y conducir la regionalización como un proceso fortalecedor del desarrollo regional.

como un emergente sistémico producto de una suma de voluntades¹⁰² para atender aspectos críticos del territorio sin restricciones a las que institucionalmente están constreñidos, esto es, crear una posibilidad en el marco de la ley, pero más cercana a la voluntad, para lograrlos.¹⁰³ Tales propósitos requieren del establecimiento de reglas y condiciones para la cooperación que permitan recuperar y reconstituir el tejido social por una parte, y por la otra, generar un respaldo institucional desde las entidades públicas para conseguirlo¹⁰⁴. Sin duda esta es una visión que prevalece en nuestra cultura, el fortalecimiento desde el Estado y no viceversa, al menos, en un primer momento.

3.2.1 Fronteras y regiones: hacia la constitución de “nuevos” espacios de desarrollo.

Para la construcción de los Estados-Nación la definición de una frontera ha sido el instrumento natural y político para que los límites de un territorio sean más fácilmente legibles y fáciles de controlar, la frontera está entonces asociada a un sistema de control que intenta desarrollar cierto grado de poder, más o menos explícito (sistema de defensa, control aduanero, control fiscal, etc.) cuyo objeto primario es el de proteger, pero también de regular la circulación, filtrándola y deduciéndola.¹⁰⁵ La frontera toma un

¹⁰² En el entorno regional, en Jalisco se puede dar cuenta de la denominada “Declaración de Sayula” en el marco de la firma y reconocimiento de la Alianza Regional Promotora del Desarrollo del Sur de Jalisco (Noviembre 2004) dónde además de reconocerse como espacio de convergencia de actores a partir de la “corresponsabilidad como elemento clave”, se admite que “la confianza y la cooperación serán los ejes para desplegar y concretar planes, programas y proyectos estratégicos”. La declaración completa puede consultarse en: <http://www.fao.org/regional/lamerica/prior/desrural/regional/pdf/jalisco.pdf> en el documento Reporte Final de los equipos técnicos del proyecto de desarrollo regional de FAO en América Latina.

¹⁰³ El supuesto que subyace es la de una acción intencionada, con un sentido positivo en la búsqueda de mejores horizontes de desarrollo sin intentar caer en una posición axiológica, pero si en la construcción de condiciones de bienestar para los ciudadanos.

¹⁰⁴ Esta tesis que propone el autor es la que fundamenta epistemológica y estratégicamente los casos de estudio que se presentan en el capítulo 6, donde cada uno de los casos con su dimensión y especificidad propia ofrece su configuración institucional y experiencia asociada a este vínculo territorial-regional, de unión y síntesis entre fronteras y entre una re-dimensión territorial y cultural. Con ello adquieren sentido, a partir de sus elementos comunes, el impulso regionalizador de una estrategia en el territorio. Es desde el ser región en un sentido trascendente, con una deliberada intención territorial y estratégicamente región, aquello que los une y los hace distintos.

¹⁰⁵ Sabido es que la mayoría de los intercambios que se dan en las fronteras, pero es sabido también que la mayoría de los riesgos que se corren también empiezan entrando en la frontera, mediante “vías ilícitas para escapar del control. Junto a lo militar y lo aduanero, el contrabandista es la tercera figura emblemática de la frontera; los dos primeros expresan la protección y el filtrado, el tercero el paso y la separación. Esta ambivalencia entre separación e intercambios es característica de la frontera. Esta última funciona como un

sentido más político y se va más allá del concepto de frontera natural: la frontera para ser una línea en el trazado artificial sobre la geografía, deberá de provenir de acuerdos y convenios, por más natural que se piense, ya que la frontera será siempre política cuando se trate “de la separación entre dos territorios (dos soberanías en pleno ejercicio), que se materializa en la existencia de una discontinuidad frecuentemente representada por una línea. Se enfrentan dos sistemas políticos, se tratan de igual a igual, pero sus funcionamientos, sus modos de organización, sus sistemas jurídicos difieren”. (Montero Jaramillo, 1997).

Por eso es importante precisar las diferencias del concepto frontera con la noción de límite, puesto que ambas términos no son sinónimos, y ya que desde su propio significado terminológico sabemos que el límite siempre nos referirá a una concepción lineal y perimetral de los territorios, mientras que la frontera comprende una idea de noción espacial que corresponde a las zonas que se extienden a ambos lados de la línea marcada como limítrofe, lo que designa a la vez un límite y una zona que se delimita.¹⁰⁶ Así se retoma en otros campos de las ciencias del hombre, la noción de frontera casi como una metáfora que trasciende la idea meramente geográfica de los límites entre pueblos, Estados y naciones.¹⁰⁷ En este sentido la frontera es entendida como la existencia fenoménica de la separación entre grupos étnicos, culturales, nacionales, etc., es decir se asume el tendido de fronteras lingüísticas, ideológicas, religiosas, culturales, que segregan, niegan y excluyen en un proceso de contacto (que no de integración) confuso, impreciso y móvil. Luego entonces, dos acepciones emergen respecto al termino frontera,

filtro inestable, donde alternan fases de apertura (el contacto prevalece sobre la separación) y fases de cierre (la separación prevalece sobre el contacto) más o menos grande: la porosidad varía con el transcurso del tiempo en función de las relaciones entre sistemas presentes”. (Montero Jaramillo, 1997).

¹⁰⁶ En materia de geopolítica se concibe que la frontera “es el órgano periférico del Estado y como tal es prueba de crecimiento y fuerza. Además es el confín de un Estado con otro. La delimitación de las fronteras de un Estado juega un papel como factor de paz, como signo de soberanía y como elemento de seguridad. Su solidez o debilidad revela la salud del Estado, pues ella marca su límite de poder en relación con su “núcleo vital” o corazón.” (Montero Jaramillo, 1997).

¹⁰⁷ Como plantea Peter Taylor (1994): “La región de frontera está orientada hacia afuera, pues es una zona de contacto, mientras que la línea de demarcación está orientada hacia adentro, porque define un límite territorial de separación”.

que tomamos prestados del inglés: *frontier* y *border* (o *boundary*).¹⁰⁸ La primera, *frontier*, asociada como se dijo, a factores y dimensiones culturales, étnicas y sociales, y la noción de *border*, en su acepción más política y económica, como frontera de estado. Como dice Montero Jaramillo (1997), estas dos dimensiones diferentes “nos invitan a ampliar la definición clásica de la frontera en geografía: la frontera es un objeto geográfico que separa dos sistemas territoriales contiguos. Este objeto no se resume en un límite, porque hay incidencias sobre la organización del espacio (efectos-frontera) e integra una dimensión política (es decir, lo que compete a la estructuración de una sociedad), una dimensión simbólica (es reconocida como un conjunto de actores y sirve de indicador en el espacio), y una dimensión material (que está inscrita en el paisaje)”. Es decir, la frontera representa, antes que determina, una condición, un estadio o incluso una configuración determinada en un tiempo específico. La frontera nos da pie entonces a construir, a dilucidar formas de organización, modalidades de intervención, profundidad e intensidades diversas que la hacen única aunque sí referenciable en un contexto mucho más amplio.

3.2.1.1. Algunos apuntes conceptuales en torno al pensar frontera

La definición y origen del vocablo frontera proviene de un concepto militar ampliamente utilizado: el concepto de frente, término que se utiliza en la milicia para designar de manera específica la zona donde se tendrá contacto con un ejército enemigo. La evolución de este concepto sufre una muy importante evolución, y a partir del siglo XVII aproximadamente, la frontera se vuelve progresivamente una línea política, militar y geográfica que establece los límites entre dos Estados.

¹⁰⁸ Es importante destacar la apreciación que realiza la historiadora Yenni Castro Peña, quien precisa que: “El vocablo “frontera” tanto para europeos como para latinoamericanos no es tan antiguo. Dicha palabra apareció por primera vez en una carta en latín del Rey Luis X, en el año de 1315, pero tampoco daba una definición muy precisa, dejaba un “*no – mans – land*”. Fue con la Revolución Francesa cuando nació realmente el “espíritu de frontera”, convirtiéndose así en un vocablo que servía para definir una barrera, una barricada o una fosa natural, en fin una especie de muralla. Se trataba pues, de una frontera lineal, rígida, única y continua, más o menos permanente, que marcaba el límite de soberanías y servía de puerta – o de muralla – entre naciones vecinas, esta fue la frontera que dominó en la época de los nacionalismos. La definición esbozada es la que aplican los norteamericanos para la palabra “*border*” o “*boundary*”. En cambio, usan y del mismo modo nosotros usaremos el vocablo “frontera”, en inglés “*frontier*”, de manera más amplia que la europea o la latinoamericana” (Castro Peña, 2006)

Fronteras surgen cuando se confrontan sistemas territoriales identificados por su propio sistema de normas: culturales, jurídicas, políticas, económicas, fiscales y financieras, a fin de que sea posible el funcionamiento institucional de los estados y las naciones, aunque hoy discutimos si esta concepción puede ser ampliada a otros sistemas territoriales emergentes:

“Nuevas pistas se abren entonces a los investigadores en un contexto de crisis de los Estados y emergencia de nuevos poderes (de orden económico, institucional o social). Se puede desde entonces sugerir que las fronteras aparecen bajo otras formas que no sean la línea, como el punto (un puerto o un aeropuerto), la zona o el frente. En consecuencia, la representación clásica de la frontera (la línea) cambia completamente. Una nueva pista de investigación consistiría entonces en proponer nuevos modos de representación de estas fronteras de formas inéditas” (Montero Jaramillo, 1997).

De las explicaciones construidas en torno a este concepto, tenemos que han sido escasas y recientes. Apenas se reconoce un antecedente importante en la obra de Frederick J. Turner (1986) “La Frontera en la Historia Americana”, quien aborda el concepto de frontera “como clave de interpretación de la historia norteamericana”. Destaca el hecho de que recién en el año de 1992, se brindó un interesante reconocimiento a Turner, de quien ahora se proclama que:

"El logro más grande de Turner definiendo la historia del oeste, fue centrar su campo no en una simple región sino en muchas regiones que experimentaron un cambio histórico paralelo. Fue el paralelismo de las historias regionales de Turner lo que hizo que su interpretación pareciera tan rica y sugerente. Luego de haber sido duramente criticado y a cien años de su exposición en Chicago, se le reconocía a Turner el mérito de haber podido vislumbrar varias regiones o varios "Oestes" y con esto el hecho de haber podido ver un "proceso de fronteras", de espacios que se van acomodando y redefiniendo. Turner se encargó de estudiar explícitamente el "Medio Oeste" por ser el lugar donde vivió. Sin embargo, no olvidó al "viejo noroeste" y la actividad productiva que desarrolló, pese a solo mencionarlo tangencialmente. En este "proceso de fronteras", Turner delimitó diversos tipos de fronteras: agrícola, comercial, minera, ganadera, urbana e industrial que vendría a ser el estadio final de desarrollo al que va a llegar la nación estadounidense” (Castro Peña, 2006).

Después de este antecedente, tenemos el trabajo realizado por Hebe Clementi (1974) sobretodo en consideración a su aplicación de las tesis de Turner para intentar comprender la historia latinoamericana; propuesta interesante si se considera el ejercicio de comprender los procesos históricos en función de las rutas de trazado, acuerdo y expansión de los límites territoriales y constitución de fronteras:

“la frontera se entiende aquí como un espacio de interacción, cuyo desenlace obedece a un proceso o situación compleja. Dicho término puede referirse a una línea arbitraria trazada sobre un territorio, o a un accidente geográfico que opera como valla; pero también puede señalar la existencia de un pueblo marginado dentro de una sociedad organizada, o designar el desplazamiento de un pueblo agresivo sobre otro más o menos calificado instrumentalmente para defenderse. En cualquiera de los casos la fluidez del concepto frontera y las múltiples situaciones que hacen a su vigencia y debate, llevan a acuñar el vocablo (...), "frontera viva" como una designación gráfica que mantiene en su semántica la potencia movilidad de la vida misma, y que nos permite trabajar en diversos niveles históricos a la largo del tiempo y el espacio". (Clementi, 1974, citado en Libros Digitales, s/a).

Como se planteó arriba, si la frontera es el límite entre dos Estados, entonces es la que marca o indica la extensión de dos soberanías,¹⁰⁹ en tanto representa la línea hasta

¹⁰⁹ Quizá por eso se crea que la frontera, como dispositivo de la geopolítica es una “palabra que encierra un contenido mayor de temor y de angustia, de recelo y de inseguridad, (que ninguna palabra) como ella está tan ligada a la trágica historia del mundo. Sólo su enunciado en las altas esferas de los diferentes gobiernos produce en los hombres un escalofriante sentimiento de responsabilidad: ninguna otra hay de tan formidable poder.” (Montero Jaramillo, 1997)

Por ejemplo pensemos en el modelo geopolítico diseñado por Michel Foucher en el que entra en juego un *Estado interior* (A), vecino con otros tres estados (B,C,D) y próximos imperios (b,c), tomando parte en el modelo etnias diferentes, minorías, paso de nómadas, concesiones petrolíferas, un corredor de comunicaciones con el litoral y todo ello delimitados por fronteras de tipo abierto (con B Y D) y de tipo cerrado y conflictivo (con C, a su vez aliado del imperio C). Veamos las situaciones fronterizas de conflicto que se provocan:

1. *Estados interiores, en cuyos territorios no hay salida directa al mar*, se presentan varias soluciones que han de ser consensuadas con el estado vecino, en forma de corredores, como fue el de Dantzig para Polonia de entreguerras. Corredores primarios como el de Caprivi en el sur de África, que aparte de separar a Angola y Botswana, permite a Zambia y Zimbabwe comunicar con el estado litoral de Namibia. Corredores secundarios, a través de navegación fluvial en ríos que atraviesan otros estados, como el caso de la República Checa, Eslovaquia, Hungría y su comunicación por el Danubio hasta su salida al mar Negro, el de Colombia a partir del puerto peruano de Leticia, para a través del Amazonas seguir hacia el Atlántico.
2. *Conflictos de fronteras consideradas naturales en límites de cursos fluviales, donde hay litigios por islas fluviales, líneas de cumbres de montañas y divisorias de aguas.*

dónde puede llegar la acción directa de cada Estado, los linderos de la “parcela” que corresponden a cada Pueblo.

Hasta aquí las definiciones. Pero es de reconocer que el concepto de frontera ha venido a retomar las más variopintas interpretaciones, que enmarcan diferentes perspectivas. Retomemos la clasificación que nos propone Montero Jaramillo, para esquematizar esto:

Cuadro 25. PERSPECTIVA DE FRONTERA

Perspectiva de frontera	Tipo de frontera	Descripción
Geográfico	<i>Fronteras Naturales</i>	Son las que impone la GEOGRAFÍA física o hidrografía, corren a lo largo de accidentes naturales como montañas, desiertos, pantanos, selvas, ríos, mares, etc.
	<i>Fronteras Artificiales</i>	Son las que ha impuesto el hombre y que no siempre coinciden con la naturaleza, hacen relación a posiciones astronómicas o a simples hitos caprichosamente colocados sobre el terreno
	<i>Fronteras Políticas</i>	Son las que determinan con alguna precisión los límites de soberanía territorial del Estado
	<i>Fronteras de Poblamiento</i>	Aquellas que son consecuencia de la extensión del asentamiento humano, pero sólo puede darse donde se han fijado fronteras de derecho para definir la superficie estatal, tal es el caso de las fronteras del Oeste de los EE.UU. en el pasado siglo
	<i>Fronteras Continentales</i>	Las que delimitan al Estado dentro del contexto continental
	<i>Fronteras Extracontinentales</i>	Las que posee el Estado fuera de su área metropolitana o continental, como las islas Hawái para los EE.UU. o la isla de Pascua para el caso Chileno, por mencionar algunas.
Histórico	<i>Fronteras en Formación</i>	Son producto del proceso histórico y formación del Estado, como el caso de los países hispanoamericanos al lograr su independencia que establecieron el principio del “Uti Possidetis” de 1810, pero demoraron en concretarlo territorialmente, con no pocos conflictos. Algunos de ellos latentes hoy.
	<i>Fronteras Estables</i>	Las que han permanecido inalteradas por mayor tiempo
	<i>Fronteras Inestables</i>	Las que han sufrido más variaciones en el tiempo
	<i>Fronteras Esbozadas</i>	Aquellas que apenas se han enunciado en

3. *Conflictos planteados por grupos minoritarios y etnias*, que se distribuyeron en varios tipos; a) movimientos irredentistas (incorporación al territorio de poblaciones bajo ocupación extranjera, tipo Kosovo hacia Albania. b) Movimientos secesionistas (separación de una parte de un pueblo y territorio de una nación determinada), del Tibet frente a China. c) Minorías repartidas en dos más estados, como la Palestina, la kurda, la tamil, los tuareg o los beréberes. d) Conflictos por hacerse con la explotación o yacimientos de recursos minerales y de petróleo (en el golfo pérsico, en el Mar Caspio, en el golfo de Venezuela). (Polo, 2006)

		términos generales pero que no se han materializado en el terreno: suelen ser las más conflictivas.
Político-social	<i>Fronteras Culturales</i>	Son las que tradicionalmente han separado nacionalidades y culturas, como la enorme cordillera del Himalaya que ha mantenido distantes las culturas y naciones China e Hindú.
	<i>Fronteras Ideológicas</i>	Las que separan estados distanciados por sus sistemas políticos, económicos o sociales. Tal sería el caso de la frontera entre los ex países socialistas de Oriente y los países Capitalistas del Occidente.
	<i>Fronteras Vivas</i>	Aquellas que tienen un intercambio permanente y una gran dinámica económico – social
	<i>Fronteras Muertas o Vacías</i>	Son las que carecen de intercambio efectivo, generalmente se enmarcan dentro de regiones selváticas, desérticas o deshabitadas.
Geopolítico	<i>Fronteras Estáticas o defensivas</i>	Las que mantienen los Estados en Statu Quo, con un criterio defensivo y de permanencia, generalmente por respeto mutuo.
	<i>Fronteras Dinámicas o Agresivas</i>	Son las que imponen o mantienen naciones imperialistas sobre otras más débiles, o las que, dada su incidencia estratégica son objeto de presiones constantes

Fuente: Elaborado a partir de Montero Jaramillo, (1997)

Como se observa de la anterior clasificación, las conclusiones a las que llega el autor son por demás importantes:

“la consistencia de una frontera no es uniforme ni estática, sino que su grado de movilidad e imprevisibilidad nos conducen al principio de que las zonas de fronteras más dinámicas, más vivas serán más conflictivas si el grado de desarrollo no está equilibrado entre un Estado y otro. Y que complementariamente, las fronteras naturales tenderán a perder su valor divisorio en proporción directa al progreso e intensidad que logre el uso de las telecomunicaciones, los medios de transporte y demás adelantos técnicos. La intensidad de las comunicaciones en una zona fronteriza, hará que ésta sea económicamente más deseable. Por ser la frontera el órgano periférico del Estado varía junto con él.” (Montero Jaramillo, 1997).

En suma, pensar frontera implica retomar la conciencia de que estamos ante realidades complejas, en las que se desenvuelven multiplicidad de actores, con un sinfín de relaciones dinámicas establecidas; y que por lo tanto, se requiere para determinar su espacio una alta capacidad de análisis y entendimiento de la diversidad y la transitoriedad de los elementos que configuran su cotidianeidad. Visto así, se acepta entonces que el pensar frontera es estar consciente de la transitoriedad del orden y equilibrio social, o

dicho en otras palabras conciencia de que no solo el tiempo, sino también el espacio transcurren.

¿Podemos entonces pensar en adoptar un concepto moderno de frontera, que destaque e implique su condicionamiento sociológico, antropológico, político y económico? ¿Será posible expresar en un concepto la realidad que se constituye en la recreación intensa de una interdependencia territorial que se manifiesta en expresiones de la en sociedad, promovida y ejecutada por poblaciones asentadas a uno y otro lado de un límite entre estados, países o regiones?

Intentar responder estas preguntas nos lleva a la paradoja de la de integración y fragmentación que se vive y se presencia en el contexto internacional actual. Ya que si bien, los países hoy día manifiestan una acentuada determinación que los orilla cada vez más a la interdependencia entre países y la consecuente integración de bloques económicos, verdad es también que las fronteras asumen un renovado protagonismo y primacía, críticos para cualquier país y bloque de integración. En una concepción de las fronteras que reconoce como componente esencial de su definición la vigencia de una dinámica relación entre grupos humanos próximos geográficamente pero pertenecientes a dos Estados, existen distintas nociones para introducir una verdadera agenda de trabajo para las fronteras, La perspectiva positiva implicaría pensar que estos condicionamientos nos llevarían a pensar que los procesos dinámicos que se viven en las regiones fronterizas implicarían para los regiones y territorios implicados al menos mayor integración, cooperación y desarrollo.

¿Qué conclusión útil sacamos de esto? En definitiva la conclusión a que nos conducen las anteriores consideraciones es a la cuestión de la integración, entendida como la capacidad y disponibilidad de eliminar o cuando al menos atenuar los factores perniciosos de la imposición de fronteras, buscando un equilibrio y paridad político, económico y social. ¿Será posible esto?

3.2.1.2 Fronteras y regiones: ¿qué hay de los espacios fronterizos?

Aquí vivimos, en las calles se cruzan nuestros olores,
de sudor y páchuli, de ladrillo nuevo y gas subterráneo,
nuestras carnes ociosas y tensas,
jamás nuestras miradas... sólo morimos para nosotros,
aislados. Aquí caímos. Qué le vamos a hacer.

Carlos Fuentes
La región más transparente

El factor frontera y sus efectos espaciales constituyen un obstáculo para la integración, si asumimos desde una perspectiva ecológica que las poblaciones que constituyen los territorios humanos disputan su territorio para luego controlarlo de forma desigual. Aceptemos que a lo largo de la historia, los hombres han acordado establecer límites o fronteras que garanticen cierta permanencia o estabilidad al desarrollo de sus actividades, reflejados en acuerdos geográficos para delimitar fronteras. Entonces son las fronteras uno de los rasgos más significativos de los Estados Modernos, como líneas geográficas que unen y separan a la vez a dos estados.

La frontera es por lo tanto una línea de equilibrio que la historia ha trazado entre los estados, las naciones y las regiones, caracterizada por su elasticidad en función de la importancia estratégica que revista.¹¹⁰ Tenemos ejemplos valiosos de integración, como la

¹¹⁰ Sentida una frontera así, nos hace recordar la inflamada proclama del argentino Alejandro Pandra, que en un artículo publicado en abril de 1982 en el periódico La Gesta, de la Comisión Permanente de Homenaje a la Gesta del Atlántico Sur, bajo el título “La frontera marítima argentina y el 2 de abril de 1982”, escribía lleno de fervor patrio el siguiente llamamiento a propósito de las fronteras:

“La frontera es, sobre todo, un hecho moral. Antes que un espacio físico, antes que un territorio, la frontera acota, circunscribe y delimita un espacio moral, una entidad espiritual. La frontera es la piel sensible de la nación, su periferia epidérmica, extraordinariamente susceptible, dentro de la cual se instala y funciona el cuerpo vivo de la patria. Y así como –según la clásica concepción aristotélica- el cuerpo humano, la fisonomía del hombre, no es sino el instrumento objetivo y la proyección externa de su alma, así también el cuerpo vivo de la nación, su frontera física, es el espíritu mismo de la nacionalidad volcado hacia fuera y visto desde la perspectiva exterior. El grado de capacidad vital y de energía de la nacionalidad se aprecia en la medida en que sepa replicar a los agravios y estímulos inferidos sobre su frontera, ya sea la frontera territorial y corpórea, o ya sea su frontera moral, ésta última a veces más delicada y frágil que la primera. Un

experiencia europea que merced al esfuerzo económico de los países más desarrollados logran equilibrar las disparidades con los países económicamente más atrasados, a fin de integrar una sola ciudadanía, una sola moneda y una sola frontera, la frontera común para todos sus ciudadanos.

Una cuestión central será determinar hasta dónde el fenómeno fronterizo coincide con los límites de las circunscripciones que con fines administrativos ha sido dividido el territorio de un país (departamentos, estados, provincias, agrupaciones, cantones, municipios, distritos o parroquias), ya que la emergencia de los espacios o zonas de frontera, en el marco de procesos de integración física y complementación económica ha revestido su propia particularidad. Si consideramos que los procesos de integración entre dos o más naciones tienen la peculiaridad de poner en evidencia las contradicciones derivadas de las diversas racionalidades que orientaron las estrategias territoriales del Estado nacional, tanto en las épocas en que la frontera era concebida como una divisoria rígida y cerrada como en la actualidad en que se concibe como deseable y necesariamente flexible a los efectos de la integración regional económica o globalización. Es claro que perspectivas y dinámicas distintas determinaron un uso y procesos territoriales fronterizos distintos, pero en todos los casos y hasta mediados de la década del '80 predominó la idea de frontera de tensión, en la cual las franjas fronterizas deberían ser resguardadas, estableciendo zonas de seguridad y control en los bordes de los límites fronterizos. Los polígonos territoriales que se han establecido nos da muestras de esto, usándose "área de frontera" como "resultante espacial" de una concepción cerrada de frontera, y "región fronteriza", como noción de una perspectiva abierta de frontera.

Espacio, tiempo, territorio, territorialidad y normas son conceptos claves para comprender las transformaciones territoriales fronterizas según la realidad histórica que se viva, producto de las transformaciones que el propio territorio vive pasando de un

organismo puede sobrevivir, y acaso restablecerse, aun cuando le haya sido cercenado un fragmento de su estructura, pero una nación está irremisiblemente destinada a decaer y también a desaparecer si su frontera moral es impunemente penetrada y escarnecida, si su ámbito espiritual es invadido por cuerpos extraños y factores externos de disgregación".

estado de plena estado natural y sin intervención humana, hacia un espacio totalmente apropiado por el hombre, usado, transformado, y recreado con componentes artificiales, hasta llegar a los extremos de la “apropiación” intelectual o virtual, producida por el conocimiento de los recursos potenciales de lugares virtuales, obtenidos solamente a través de la información proporcionada por los satélites o los sistemas de *georreferenciación*.¹¹¹

Al mismo tiempo, emerge el “nuevo” viejo conocido: el territorio. ¿Por qué decimos que surge? ¿Si siempre ha estado presente?, pues por la razón sencilla de que el desarrollo teórico ha venido a proponer y a introducir nuevos conceptos para no quedarse a la saga de las nuevas realidades y dinámicas que se han venido desarrollando en los espacios regionales, como por ejemplo “producción flexible”, “deslocalización”, “distritos industriales”, “*clusters*”, “ciudades-región”, etcétera; es decir, aunque parezca paradójico, las condiciones actuales han sido propicias para ganar importancia estratégica por parte de las regiones subnacionales y transfronterizas. Regiones interiores y zonas de frontera parecieran ser los síntomas más claros de de un nuevo modo y un nuevo proceso de producción, demandados por las exigencias de ganar mayor competitividad, que en el afán de adaptación se han tenido que ir más allá de los límites y de las fronteras cerradas. Se dice ahora, y se ha ganado claridad conceptual en ello, que “debemos dejar atrás el verticalismo y la concentración centrípeta que ha caracterizado los modelos tradicionales de gestión de un territorio”, pues debemos ceder lugar a las dinámicas horizontales, flexibles y centrífugas que marcan los nuevos procesos productivos.

¹¹¹ Por eso Turner plantea: “Tal como el sociólogo Manuel Castells y otros han señalado, los Estados Unidos del ciudadano con traje y corbata –un mundo dominado por compañías organizadas de manera jerárquica, que ofrecen un empleo más o menos estable– han empezado a desaparecer y, en su lugar, ha surgido lo que Castells denomina la «sociedad interconectada». Castells indica que, contrariamente a lo que antes sucedía en las sociedades industriales, que organizaban sus economías principalmente en torno a la producción de bienes materiales, «la sociedad interconectada» ha comenzado a organizarse en torno a «la tecnología de generación del conocimiento, de la informática, y de la comunicación simbólica» (1996: 17). En la práctica, esto significa que un número cada vez mayor de trabajadores se ganan la vida no sólo procesando información, sino que usan las tecnologías de procesamiento informático (tales como los sistemas operativos) para crear nuevas tecnologías de la información (por ejemplo, *softwares* médicos o financieros). Los trabajadores ahora usan la información no sólo para gestionar la producción de bienes materiales, sino también para producir la información como una especie de «bien» en sí mismo. (Turner, 2003 pág. 4).

Tal vez la emergencia de este nuevo tipos de fenómenos son los que otorgan dinamismo a los procesos de desarrollo e integración de regiones y territorios, al grado de que algunas escuelas del desarrollo lo piensen como “la mejor alternativa” para relanzar sus comunidades de integración comercial y productivas. Pero más allá de estos declaraciones por demás optimistas, cierto es que los avances tecnológicos y científicos especialmente referidos al campo de las comunicaciones y de la electrónica han logrado cambios y replanteamientos de modelos y formas de producir e intercambiar impensables hasta hace apenas unos pocos años:

“tales avances han puesto a disposición de los agentes económicos, ubicados en cualquier rincón de la tierra, información oportuna sobre los parámetros fundamentales para sus decisiones, acercando así la realidad a los modelos, en uno de sus supuestos más importantes. Las distancias prácticamente parecen desaparecer; los mercados, las tecnologías y la propia disponibilidad de factores de producción han empezado “a estar al alcance de todos” los actores de la actividad económica y de toda índole. Se han densificado las relaciones de independencia comercial. Lo que hoy se denomina como la “internacionalización de la economía” no es sino la consecuencia de un fenómeno tecnológico, que ha empezado a producir cambios substanciales en las relaciones económicas entre los países” (Laurín, 2001 pág. 21).

En este sentido y con justa razón, desde la perplejidad geográfica se declara que “que hoy día una frontera difícilmente puede ser delimitada”, que se han acrecentado, que han crecido, que se han movido, que pareciera que "hay más frontera", en referencia a aquellos territorios donde es mayor la intensidad de los procesos relacionales entre actores que producen, intercambian y se desarrollan, dentro, fuera y a través de los límites de las regiones. Las fronteras y territorios adquieren una gran importancia en los procesos de consolidación de regiones y subregiones, así como el distinto grado de articulación que puede establecerse entre la frontera, como proceso, y los objetivos del desarrollo regional o de la cooperación en la integración bilateral, de donde la realidad regional en tanto unidad geoeconómica se identifica a partir de tres características:

- **Los vínculos existentes entre sus habitantes**, pero no sólo los vínculos étnicos, sociales o económicos que favorecen la germinación de una identidad y una solidaridad regional (el sentido de "pertenencia" a una región), sino todos aquellos que a través de una densa

maraña de redes pueden llevar a reconocer en la región, entre otros elementos de cohesión, sistemas de producción especializados ("regiones agrícolas", "regiones mineras", "regiones industriales"); una jerarquía ordenada de centros urbanos; diversificación y especialización en actividades del sector servicios, como pueden ser servicios financieros, centros de educación superior y de investigación especializada, oferta portuaria, etc. Sin embargo, esos vínculos por sí solos no crean una región en tanto no son suficientes para establecer una sólida y perdurable organización económica y social.

- **La organización de las actividades regionales en torno a un centro.** Los vínculos entre los habitantes, se concretan en un centro urbano, en una capital regional. La ciudad capital, que siempre debe ser una metrópoli multifuncional, ocupa una posición de vanguardia dentro del sistema urbano nacional, organiza y gobierna el espacio que la rodea a través de una malla de redes viales, de telecomunicaciones, bancarias, comerciales, de tráfico aéreo, entre otras, que los distintos actores –gobierno, empresas– van tejiendo progresivamente.

- **La región se encuentra a la vez abierta e integrada.** El hecho de que la región sólo existe como parte integrante de un conjunto, es decir, sus vínculos con el exterior, su pertenencia y su funcionalidad dentro de un conjunto nacional, constituyen parte consustancial a su definición, es que la región de frontera o región fronteriza, en su componente nacional, sería la estructura espacial mayor de articulación de la estrategias de desarrollo fronterizo de cada país con la respectiva estrategia de desarrollo nacional; binacionalmente planteada, constituiría el escenario privilegiado, de avanzada, de la relación bilateral, es decir, una suerte de "región programa-piloto" en la cual podrían experimentarse derroteros de lo que sería una integración bilateral capaz de abordar componentes que trasciendan el terreno exclusivamente económico. (Oliveros, 2002 pág. 17)

En este contexto de determinación simultánea entre región y frontera, signado por una interdependencia cada vez más acentuada por el determinismo del territorio, las cadenas de producción, el impresionante progreso tecnológico y el auge que han cobrado algunos espacios locales en el marco del nuevo esquema de comercio internacional, las regiones fronterizas, ya sean entre naciones o internas, domésticas, asumen actualmente una renovada importancia y prioridad, para cualquier país y bloque de integración, por lo debido a las siguientes dos dimensiones propuestas por el Dr. Luis Alberto Oliveros:

- 1. En lo que hace a la superación de los desequilibrios regionales del desarrollo.** A nadie escapa que (...) las fronteras constituyen, en su mayor parte, espacios marginales, periféricos, débilmente integrados o carentes de integración a la economía y a la sociedad nacional, situación que responde a la vigencia de modelos de desarrollo centralistas, en el marco de los cuales se han considerado a las fronteras implícitamente –pero, en ocasiones, también de modo explícito- como "áreas de reserva", pasibles de ser incorporadas en algún momento futuro al espacio activo nacional. Las consecuencias de este manejo se reflejan en el hecho de que la problemática económica, social y cultural actual de las fronteras es finalmente tanto o más crítica que la de muchas áreas rurales interiores de nuestros países. Ante este cuadro, constituye una necesidad prioritaria concretar una integración efectiva de los territorios fronterizos "hacia adentro", en beneficio de cada país y particularmente en lo que hace a la solución de los graves desequilibrios regionales del desarrollo.
- 2. En cuanto al afianzamiento de los procesos de cooperación e integración económica.** La adecuación de las fronteras debe ser efectuada con pleno reconocimiento de su realidad económica y social actual, a fin de no agravar el precario equilibrio socio-económico allí vigente que en buena medida es el resultado de las modificaciones ocasionadas en los modos de vida de la población y en la orientación de las actividades económicas por el encuentro o "choque" de dos sistemas nacionales que tiene lugar en dichos espacios. En consecuencia, el necesario acondicionamiento de las fronteras, arriba citado, debe comprender medidas y proyectos de facilitación administrativa, de simplificación y armonización documentaria, de construcción o mejora de infraestructura vial y ferroviaria, de instalación de locales equipados en los pasos de frontera (complejos fronterizos para el registro y control del tránsito; construcción de almacenes o bodegas; habilitación de equipos para carga y descarga; servicios para los pasajeros y tripulantes de vehículos). Pero, es importante que todas estas medidas y proyectos no traduzcan exclusivamente una visión "metropolitana" de las fronteras, en el sentido de interpretar sólo las prioridades e intereses del comercio, turismo y otras actividades económicas con origen y destino fuera de la frontera, sino que deben ejecutarse con el criterio de contribuir a superar las distorsiones presentes en la frontera que fomentan las ya mencionadas "estrategias de sobrevivencia" (contrabando, pacotilla, cargadores, tramitadores y, en general, todas las actividades ubicadas en el sector terciario "refugio"), propiciando también la generación de oportunidades de empleo productivo, el incremento y diversificación de la oferta de servicios originarios de la

zona y la incorporación de producciones y servicios locales a las corrientes de intercambio bilateral, comunitario e internacional. (Oliveros, 2002 pág. 12)

Es claro que los esfuerzos por impulsar las regiones en América Latina, o “regionalizar”, se hace con el propósito de buscar una “distribución más homogénea” de los recursos y la riqueza producida, ante la evidencia de procesos de concentración extraordinarios en sus áreas metropolitanas:

“En la base de todas estas experiencias, especialmente desde finales de la década del 50 en el siglo pasado, aparece implícita o explícitamente el concepto de los polos de crecimiento en las estrategias que se elaboraron para tales experiencias de regionalización y desarrollo regional. Con excepción de la frontera de México, ciudad Guayana (Venezuela) y Arica (Chile), según Boisier, en el resto de países no se registraron logros significativos en relación a los objetivos que se propusieron en términos de desarrollo y ordenamiento urbano. Y mucho menos en las regiones fronterizas. En su lugar se implementaron políticas que privilegiaron los “objetivos” de “integración a los circuitos nacionales” y propósitos de orden geopolítico. La noción de integración fronteriza, como posibilidad de desarrollo de subespacios nacionales que concurren formando un espacio regional fronterizo, solo comienza a debatirse a finales de la década de 1980, especialmente en centros académicos y de investigación liderados por la Asociación Latinoamericana de Integración y la Universidad de Los Andes en Bogotá Colombia”. (Meza Monge, 2008 pág. 28 y s.s.).

Tales esfuerzos, a excepción de algunos avances significativos en algunos países en América Latina, no logra trascender dichos marcos hasta mediados de los años 90 del siglo pasado, cuando el enfoque de desarrollo fronterizo e integración fronteriza comienza a articularse ya, con la perspectiva de manejo del territorio desde una óptica de promoción y desarrollo de las regiones. Esta perspectiva “nueva” vino a permear los debates a fin de replantear los desarrollos teóricos acerca de las teorías del crecimiento, e impactar desde luego el ámbito de diseño de las políticas públicas. Pero como afirma el profesor Meza:

Se ha dado por hecho irrefutable que las economías de frontera no solo son pobres sino que tampoco están integradas a sus sistemas económicos nacionales. Es más, se ha dado por aceptado aquello de que las zonas de frontera no tienen contacto con sus centros nacionales por que “las tienen olvidadas”. Estas afirmaciones encierran un poco de verdad y otro tanto de falsedad. Veámoslo por partes. Las señales y razones del aislamiento de las fronteras se cuentan por decenas, pero los más importantes son los siguientes: La falta de infraestructura

vial; La escasa dotación de infraestructura de servicios básicos, y la falta de apoyo al “desarrollo económico” de las áreas fronterizas. Estos factores que están en la base del aislamiento y marginación de las zonas de frontera, no suponen necesariamente, que éstas estén libres del alcance de las decisiones políticas y económicas de orden nacional. (Meza Monge, 2008 pág. 23)

Incluso, no sólo replantea la cuestión desde la forma de percibirla o atraerla a los espacios de gestión, se trata incluso de fortalecer un re-pensar el territorio como una parte, como un elemento divisible que a su vez puede tomar diversas formas, y con ello puede diferenciarse, desde su gestión hasta su configuración. Pasando de aquellos aspectos de formulación política de garantías de derechos en el espacio “común” hasta los arreglos y convenciones para su involucramiento mutuo.

Los espacios de frontera son en sí, el vínculo que une, que conecta al territorio, que en mucho se asocia a un “estar de paso” en el territorio, con la dificultad de integración, y con ello susceptible y vulnerable de recibir influencia externa, lo que trae consigo dificultades para su gestión, su desarrollo e incluso su identidad. El aporte de los espacios fronterizos para las regiones es trascendental, desde estas configuraciones es posible entender las “otras regiones”, puesto que el tratamiento histórico que han recibido las asemeja a un territorio que ha permanecido en el olvido, es apenas un espectro en el que por momentos nos damos cuenta de que ahí suceden cosas importantes para nuestro desarrollo.

3.3 Hacia una síntesis, de la frontera y la región: ¿la(s) política(s) tiene un rostro regional?

De tal forma que la región y la frontera se funden. Sí, se desdibujan como una sola, en tanto al delimitar la región como espacio geo-referenciado, culturalmente definido y simbólicamente determinado, la región re-crea nuevas fronteras, ya sea retomando aquellas en las que pre-existe y en las que son sus condiciones las que la pueden conducir a re-configurarse y con ello estar delineando una (otra) región, ¿Dónde termina la frontera y comienza la región?. Sin embargo, no se trata de una “generación espontánea”, sino que es tanto la frontera como la región una construcción de comunidades, de sentidos de pertenencia común, a partir de la comparación de condiciones, de reglas y ambientes en

sí, semejantes. Entonces, ¿se requiere o no políticas y/o enfoques diferenciados en tanto las similitudes cercanas nos hacen diferentes? Creo que hemos insistido a lo largo de éstas páginas en que así es como debe ocurrir, si se quiere o se pretende buscar algún propósito en las regiones, sea cuál sea la forma y definición a que sea referida.

Por lo tanto, en un ejercicio de síntesis, las acciones organizadas, sean de sentido público, colectivo o incluso privado en sentido estricto, deben considerar las variables de la vocación y el potencial del territorio. Vocación que según lo hemos definido durante éste capítulo, como “aquellas características que definen el tipo de actividades económicas que se desarrollan o bien podrían desarrollarse en un espacio territorial”, es decir, en el sentido de inspirarnos a desarrollar o impulsar cualquier actividad. Las características que predominen, serán aquellas que nos acercarán a identificar un vocacionamiento de actividades productivas, sociales, políticas y/o económicas en un espacio determinado.

Pero así como se puede buscar la vocación del territorio, también deberemos de considerar la potencialidad del mismo, es decir que tanto las “condiciones y características naturales propias de la región” estarán guiando la orientación de las acciones y de las políticas. Entonces, una síntesis o fusión (región-frontera) entre lo que “llama” y lo que se tiene debe convertirse en una mezcla estratégica para dar paso a la intervención. De ahí que entonces, no sólo la definición de objetivos para ese espacio determinado sean cruciales, sino que las decisiones que en ese espacio impactan deberán guiarse bajo las siguientes consideraciones:

- Contribuir a superar los problemas de desarrollo que se presentan en sus condiciones de aislamiento y marginación derivado de su alejamiento de otros centros de desarrollo.
- Vincular y conectar a las regiones internas. El hecho de que la frontera y la región se conviertan en un nuevo espacio, no significa que sean abatidas las fronteras interiores.

Cuenta con una dificultad, en todo momento debe considerar una perspectiva endógena para garantizar la generación de la identidad socio territorial y una mirada hacia

afuera, para re posicionarse su cultura, afianzada, incluso recuperada y construida de forma simultánea con los procesos de globalización, de los cuales no es posible sustraerse en aras de pensar en desarrollo local. Como bien dice Aguilar Villanueva (2006) en torno a la cuestión del desarrollo: “Nos preguntamos primero por qué el proceso de desarrollo ocurrido tuvo como resultado la configuración social que se vive e inquirimos entonces sobre los factores que impulsaron el desarrollo de ciertos campos, sectores y localidades de la sociedad y acerca de los factores que han generado estancamiento, desperdicios y distorsiones”. Veamos con qué elementos contamos.

3.3.1 Potencialidades y vocacionamientos regionales y territoriales: razones y motivos de intervenir un territorio.

El desarrollo territorial es un proceso social de alta complejidad pero perfectamente inteligible, y en consecuencia perfectamente posible de ser intervenido para provocarlo o acelerarlo.
Sergio Boisier

La intervención del territorio es una cuestión de múltiples significados, desde examinar, controlar, disponer, dirigir o limitar, interceder, mediar hasta “tomar parte de un asunto”¹¹² y desde ahí, cobra sentido pensarla desde una entidad *supra*, ya sea desde una mayor capacidad administrativa o de respuesta en comparación con otra, o sencillamente resultado de la delimitación de funciones, de responsabilidades y facultades institucionales. Por supuesto que cada intervención tendrá sus características y por supuesto sus resultados, sobre todo, porque cada espacio tiene las suyas, que lo acotan, lo definen, lo explican. Entonces, referirse a la potencialidad es incurrir en uno de los aspectos clave de la modelización y de la gestión del territorio. En principio la definición nos asocia a la “potencia”, máxime si la vinculamos a los conceptos matemáticos o de la física. Sin embargo, el hablar de potencialidad nos remite a los modelos de desarrollo endógeno, una vez más y sobre todo nos asocia al desarrollo local, ello se torna mucho

¹¹² Las múltiples acepciones pueden consultarse en el Diccionario de la Lengua, disponible en: <http://www.rae.es/rae.html>

más complejo cuando de territorios en región frontera se trata y en dónde los programas y políticas de desarrollo regional han mostrado algunas carencias, como por ejemplo¹¹³:

- a) Falta de integración de los distintos elementos que comprende el desarrollo local.
- b) Deficiente acercamiento a los distintos procesos y tiempos que comprende el desarrollo; deficiente concepción de la heterogeneidad e idiosincrasia humana, social y cultural que comprende el desarrollo regional.
- c) Fallas en el desarrollo de los mercados internos y en la generación de vínculos con los mercados externos.
- d) Descoordinación y falta de interacción entre las distintas instituciones oferentes (secretarías estatales y regionales, entidades públicas, privadas, ONGs...) y entre las distintas políticas que afectan al desarrollo de una región/ localidad.
- e) Carencia de una adecuada orientación territorial de dichas políticas.
- f) Falta de continuidad, sistematización e incorporación de las lecciones aprendidas en la aplicación de las políticas.

Es decir, dónde la potencialidad del territorio es un elemento que puede ser un “mecanismos de disparo” de las acciones y/o estrategias públicas y políticas. Encontramos así motivos para la intervención en el territorio. Si equiparamos el tratamiento del territorio con el de un paciente médico, el diagnóstico nos dice que el territorio en tanto el cuerpo con sus características requiere de una intervención estratégica. No es posible incidir en el territorio sin responsabilidad y sin considerar las consecuencias, debe partirse de un reconocimiento minucioso, acucioso de sus factores de potencialidad. Siguiendo la propuesta de Dieter Biehl (1986), los factores de potencialidad en principio son los relacionados a infraestructura y a otros conceptos como el de *capital social fijo* propuesto por Hirschman (1961), el cual está referido a todos aquellos servicios sin los cuales ninguna de las actividades primarias, secundarias o terciarias podría funcionar. Asimismo,

¹¹³ Algunas de ellas están tomadas del texto “Regiones y Ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo: la gobernanza democrática”, disponible en: http://www.iuntadeandalucia.es/gobernacion/opencms/portal/com/bin/portal/AdministracionLocal/Publicaciones/libro_jalisco/ade050907_v3_definitiva.pdf, mientras que se recogen también algunas de las conclusiones del Proyecto de Desarrollo Regional de FAO, el cual puede ser consultado en: <http://www.rlc.fao.org/foro/desre/proy.pdfson>; se consideran también las aportaciones vertidas en el marco de los ejercicios de evaluación de la Cátedra FODEPAL, “De la Sierra al Llano: sustentabilidad, integración y fortalecimiento de la región sur de Jalisco”, dónde destacan la participación de expertos, entre ellos, el Dr. Luis Aguilar Villanueva y el Dr. Gustavo Gordillo.

siguiendo la ruta de la potencialidad, con base en la combinación de factores y elementos que nos propone Gutiérrez (2007) debemos considerar al igual que los factores de potencialidad, la medición de lo que él denomina el potencial regional de desarrollo, es decir, “la capacidad de una región para crecer y elevar el nivel de vida de la población” a partir del reconocimiento e identificación de los factores de potencialidad, su medición y con ello entonces, poder definir una política de intervención regional.(Gutiérrez Casas, 2007)

Es entonces que, una de las preguntas que nos hemos planteado respecto de ¿cómo revertir la dificultad de las regiones y localidades marginadas para operar con las nuevas competencias?, es posible brindarle respuesta si comenzamos por considerar a las potencialidades y los vocacionamientos del territorio. Entre los factores de potencialidad y siguiendo a Biehl, encontramos: factores son la localización geográfica o distancia (D), la aglomeración (A), la estructura sectorial (S) y la dotación de infraestructura o capital público (I), cuya mezcla estará asociada tanto al nivel de ingreso regional como al crecimiento. (Gutiérrez Casas, 2007) Aún así, esta clasificación nos muestra que incluso deben de considerarse ya sea para las políticas como para los proyectos otros elementos que pueden ser clasificados en cinco grandes segmentos:

1. Capital Natural (suelos, aguas, comunidades biológicas);
2. Capital Físico (Conectividad Intra e Inter regional -infraestructura viaria y de telecomunicaciones-);
3. Capital humano (Educación formal e informal);
4. Capital Social (Confianza, Interacción social, orden, Microcrédito).
5. Adicionalmente la fortaleza Institucional a nivel local es un aspecto trascendental que condiciona el buen desarrollo de cada uno de los cuatro capitales recién mencionados, por lo que será un factor a tener en cuenta en el desarrollo de este proyecto.

Como plantea Luis Aguilar Villanueva (2006), “La premisa de cualquier afirmación o reflexión sobre las capacidades y los alcances de la acción del estado o del gobierno en el desarrollo, nacional o regional, es ineludiblemente la memoria de su agotamiento o incapacidad directiva para sostener el desarrollo, por lo menos en México y casi todos los países latinoamericanos. La premisa de cualquier consideración sobre el posible rol del estado / papel del gobierno en el desarrollo es la memoria de una economía política que llegó a sus límites, es decir, la memoria de los límites de un crecimiento económico cuyo motor, director y continente fue en última instancia el estado / gobierno nacional”

Entonces, los factores de potencialidad del desarrollo así como los vocacionamientos enfrentan una dualidad, por una parte, el contexto inmediato-local y lo global, es decir el contexto y modelo económico, por ello comenzar este apartado con una cartografía y un safari por las teorías de desarrollo. El reto es correr la aventura del safari, reconociendo el territorio, incorporándolo, apropiándolo desde retomar su vocación y apuntalar su desarrollo desde la exploración de sus potencialidades. Son muchas ya las experiencias que han retomado estos elementos, no sólo desde la teoría como factores de potencialidad sino como estrategias concretas¹¹⁴ para mejorar la calidad de vida de los habitantes que ahí convergen. Los casos de estudio nos muestran un apartado interesante respecto de los recursos amplios que al incluir el territorio en el modelo, entonces todo comienza a cobrar mucho más sentido.

Aún así en la literatura, los enfoques que cada día están más asociados a rescatar una perspectiva territorial nos ofrecen algunas maneras para acercarnos e intervenir el territorio, por ejemplo, la propuesta de (de Janvry, y otros, 2004), a partir de identificar 5 dimensiones: “ una definición funcional de la región, la transformación institucional de una región, la transformación productiva de una región, la transformación social de una región y el establecimiento de procedimientos para la implementación de un enfoque

¹¹⁴ Al respecto, los estudios de caso ilustran y dan cuenta de la experiencia de intervención en el Sur de Jalisco. Asimismo, en los anexos de este documento podrán consultarse la batería de vocacionamientos y potencialidades identificadas para el dirigir y orientar los esfuerzos institucionales por una estrategia de desarrollo regional con miras a alcanzar mejores condiciones de bienestar socioeconómico para los jaliscienses.

territorial”¹¹⁵ De ahí, esta propuesta bien puede servir como brújula para sobrevivir al safari, siguiendo al menos las fases que nos plantea en el siguiente cuadro:

Cuadro 26. FASES DE LA PROPUESTA DE JANVRY



Con independencia de la estrategia o ruta que se decida seguir, la intervención en el territorio siempre tendrá profundas implicaciones, intra y entre institucionales, imaginarias o establecidas, pero si requerirá con seguridad un componente fundamental que permita articular la acción, se trata del método. Esa es una cuestión en la que nos estaremos enfocando en capítulos posteriores. Entre tanto, en este safari la jornada por hoy cesa y como lo dicen algunos poetas, si bien desde otros territorios, en la búsqueda, en el reconocimiento de nuestros espacios físicos, geográficos e incluso imaginarios, pero delimitados por la cultura, por la identidad, seguramente nos queda “el sabor de la vasta hospitalidad del planeta”.

¹¹⁵ Para análisis de un enfoque territorial hacia el desarrollo rural ver Schejtman y Berdegué (2003), Abramovay (1999 y 2003), Echeverría (2004), Llorens, Albuquerque y del Castillo (2002), Echeverri (2000) y Gordillo e Icaza (2004)).

Capítulo 4. ¿Y con qué herramientas intervenir un territorio y orientar la acción estratégica en gobiernos locales?

La oxidación por falta de uso, gasta mucho más las herramientas que el propio trabajo.
Benjamin Franklin

"Bendita sea la herramienta; que pesa, pero alimenta."
Anónimo

El mal oficial le echa la culpa a la herramienta.
Anónimo

Cuida bien tu entorno, quizás mañana sea tu mejor herramienta para salir airoso.
Anónimo

"Una teoría cuyas hipótesis y consecuencias no pueden ser contrastadas con la realidad carece de todo interés científico"
Maurice Allais

A partir de este capítulo daremos cuenta de la experiencia concreta que se vivió en el estado de Jalisco y que corresponde al apartado de análisis los dilemas organizacionales que para el diseño institucional y la acción estratégica de los gobiernos locales de la Región 06 sur de Jalisco en el periodo 2000-2008. De este periodo que se presenta en este trabajo conviene hacer mención que a partir del año 2000-2001 comienza una nueva administración gubernamental para el Estado de Jalisco. Y que en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE), se nota de manera distintiva el impulso al Sistema Estatal de Planeación Democrática para el estado de Jalisco, sus regiones y sus municipios.¹¹⁶ Destaca el hecho inicial, de que el equipo directivo del COPLADE se propuso como primera actividad orientar orgánicamente la estructura de operación en términos del diagnóstico de las necesidades de la planeación para el desarrollo, establecida desde una perspectiva muy particular: el contexto de regionalización.

¹¹⁶ Que si bien, esta situación no parecería ofrecer nada nuevo, si consideramos que para ello existía ya una estructura y atribuciones claramente establecidas en la Ley de Planeación para el estado de Jalisco y sus Municipios, así como su correspondiente reglamento; expedidos en ese mismo año, cabe hacer la distinción entonces, que el rasgo que interesa resaltar era la manera en que se interpretó y se desahogó el cúmulo de responsabilidades y atribuciones conferidas en el marco de la planeación.

En el diseño de las pautas, principios y estrategias de actuación que se irían diseñando, se considero en una primera instancia apoyarse en el instrumento jurídico formal de la planeación: *los Planes de Desarrollo Municipales*. Esta consideración inicial adquirió tal relevancia técnica y metodológica que la promoción del proceso de actualización establecido en la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios para que se generaran mejores documentos, se convirtió “en una acción estratégica para el gobierno que iniciaba funciones en el año 2001”¹¹⁷, que no obstante las tensiones iniciales, se logró construir consenso social para dar continuidad a las políticas de regionalización.

Esto se demuestra en las políticas públicas implementadas en Jalisco en los últimos años, que han adoptado la dimensión regional como una constante en sus contenidos. Esto se puede advertir en el *Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007* (Gobierno de Jalisco, 2001) y en el vigente *Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030* (Gobierno de Jalisco, 2007). Asimismo, la propia aplicación del FONDEREG permitió imprimir una dinámica de análisis, discusión y consenso muy particular entre las autoridades municipales y el gobierno del estado. Resulta hoy día observar como práctica común entre las autoridades municipales de una región administrativa, los esquemas de priorización y acuerdo en torno a proyectos

¹¹⁷ El desahogo de estas prioridades iniciales no estuvo exenta de complicaciones, pues para el año 2001, la estrategia de fortalecimiento a la planeación de los gobiernos municipales se presentaba en un clima adverso, debido a la modificación de las reglas del Fondo de Desarrollo Regional (FONDEREG), por lo que se acusaba al gobierno entrante de acabar con todo el proceso de desarrollo regional (Gobierno de Jalisco, 2003). El FONDEREG se constituyó con recursos provenientes de diferentes dependencias estatales y con la aceptación del Congreso del Estado, quienes otorgaron la aprobación correspondiente para que además de su constitución, este fondo dispusiera de una partida presupuestal propia, dentro del capítulo 4000, y lograra así que en los presupuestos anuales de egresos del gobierno del estado de Jalisco dispusiera de una asignación propia. El hecho de haber modificado sus reglas de operación a fin de precisar mejor su orientación hacia proyectos estratégicos, fue interpretado en sentido contrario, llegando las autoridades municipales de esa época a suponer que se eliminaría dicho fondo. Este hecho provocó entonces que durante el proceso de diseño de la estrategia de fortalecimiento a la planeación municipal y regional, hubiera muchas tensiones y desconfianza en torno a ella. Otro hecho que generó tensiones de inicio y desconfianza fue el tema del papel que jugaron ciertos consultores contratados para realizar los Planes de Desarrollo Regional, entonces vigentes. Estos contratos habían surgido de procesos de licitación cuestionados, ya que a finales de la administración estatal precedente (1996-2001), diversos medios de comunicación habían reportado que algunas de las empresas consultoras encargadas de realizarlos no contaban con los merecimientos necesarios para su encomienda; se cuestionó que algunas empresas habían sido favorecidas por su cercanía con altos funcionarios estatales y justo a esas empresas se le cuestionaron tiempos de entrega. Finalmente, las empresas y despachos que se retrasaron en la entrega tuvieron que ser sustituidas por algunas de las que sí habían cumplido en tiempo y forma con la entrega.

que “detonen” el desarrollo regional; pero lo más importante es observar la emergencia de patrones de acción colectiva en torno a los objetivos del desarrollo regional, la cual no tiene que ver solo con acordar objetivos y directrices para el desarrollo, sino que el fenómeno que vemos como de emergencia novedosa, es la disposición a *cooperar*.¹¹⁸

Sin embargo, es conveniente señalar, que no obstante su aceptación, en la práctica la operación de las políticas de promoción y fortalecimiento del desarrollo regional en Jalisco, como lo fue la aplicación del FONDEREG, propiciaron la emergencia de diversas problemáticas que se debieron encarar, a efecto de asegurar la posibilidad de implantar una directriz para el desarrollo regional:

- La sensación de las autoridades y funcionarios estatales de que ya se estaba haciendo lo suficiente por las regiones, ya que el concentrado de acciones y proyectos demostraban un “salto” cualitativo muy importante.
- El desarrollo local y regional se ciñó a una limitada fuente de recursos financieros. Además, los recursos económicos destinados a la regionalización carecían de reglas claras para su operación (a diferencia del Fondo de Apoyo Municipal¹¹⁹, cuyas reglas estaban definidas en mediante su decreto de creación), por lo que una parte importante de los proyectos desarrollados fueron de alcance municipal y perdieron el espíritu regional.
- Conforme la base de proyectos se fue ampliando, resultaba cada vez más complicado determinar con claridad el impacto de las obras y acciones que se desarrollaban en las regiones y los municipios. Planteado la disyuntiva de que las ideas de

¹¹⁸ Esta proclividad a la cooperación ocurre en dos vertientes: *a nivel horizontal*, entre los distintos representantes de los municipios de cada una de las regiones, quienes se reúnen, a fin de priorizar y seleccionar técnicamente los proyectos que serán financiados en cada uno de las regiones. La otra, la coordinación y la cooperación *a nivel vertical* ocurre cuando una vez agotado el proceso arduo de selección y priorizados de los proyectos de desarrollo en los Subcomités de Desarrollo de cada región, entonces se procede a signar un compromiso avalado por el cabildo de cada municipio, a fin de que los municipios receptores e impulsores de los proyectos “contraten” un esquema de financiación “peso a peso” con el gobierno del estado. Este esquema resulta por demás interesante, ya que la naturaleza de este fondo ha resultado por demás complicada de entender por aquellos que solo visualizan una forma monótona y lineal de repartir las contribuciones a los municipios. La naturaleza del FONDEREG, es la de un fondo complementario, a diferencia de otros fondos de naturaleza subsidiaria y compensatoria, que no demanda recursos de contraparte.

¹¹⁹ Creado por el Congreso del Estado, mediante decreto 13734 de fecha 6 de diciembre de 1989 y cuya última modificación es mediante decreto 18016 de fecha 21 de noviembre de 1999, consultado en: http://www.congresoal.gob.mx/servicios/BibVirtual/Bv2/busquedasleyes/buscador_leyes_estatales.cfm

proyectos con más aceptación, no necesariamente procedían de un plan racionalmente preconcebido.

- El hecho de que en algunos casos, la identificación de los proyectos a desarrollar en las regiones y los municipios se convirtió en un ejercicio simple de priorización carente de información y de elementos técnicos que facilitaran la toma de decisiones para determinar los proyectos más viables a desarrollar. (Rosales Castellanos, 2008; 23)

Así, el éxito inicial de las políticas de promoción del desarrollo regional, tipo el FONDEREG se empiezan a constituir ahora en un problema para la PROPIA estrategia de regionalización, debido a que ésta empezó a ser confundida con el fondo mismo. Diversas notas periodísticas de 1998 así lo reflejan.

El conjunto de problemáticas que se empiezan a visualizar entonces, en torno a la estrategia del nuevo esquema de regionalización, nos “regresó” al punto inicial que parece ser el dilema de toda administración municipal: la brevedad del periodo municipal. Surge esta problemática al considerar que el nuevo de esquema de regionalización buscaba sobretodo establecer las avenidas estratégicas para impulsar el desarrollo y por necesidad establecer una visión de largo plazo. Pero en la práctica, el ámbito institucional de aplicación implicaba al conjunto de autoridades municipales imponiendo su visión de corto plazo basada en su trienio, que daba “al traste” con cualquier esfuerzo de planeación de largo plazo y a la necesidad de otorgar continuidad a las políticas públicas para el desarrollo regional; ello explica en mucho incluso, las expresiones de expertos y estudiosos sobre temas municipales que han considerado que tres años de gestión en los municipios, aunado a la no reelección de los Presidentes Municipales, representaba una amenaza que atentaba contra la viabilidad y el futuro de los municipios (CEED: 1999: 60).¹²⁰

¹²⁰ En el siguiente capítulo daremos cuenta de cómo a partir de 2001, ocurre la emergencia y financiación de proyectos estratégicos para el desarrollo regional, y que esquemas anteriores habían imposibilitado surgir, proyectos que además emergen con un nivel de confianza y legitimidad muy alto. En ese sentido, habremos de mostrar que el esquema “nuevo” de regionalización permitió trascender de una división administrativa a la incipiente integración de espacios institucionales de decisión regional, en donde se empiezan a discutir proyectos y obras de claro impacto regional, que marcan además el inicio de una incipiente desconcentración de decisiones y mecanismos de financiamiento, además de constituir una patrimonio

Como apuntamos en el capítulo anterior, un proceso de inducción de estrategias de desarrollo regional requiere del desarrollo e integración de un mecanismo aglutinador y ordenador de las aspiraciones territoriales, y es en este momento crítico del pensamiento estratégico que consideramos la urgencia por disponer de un planteamiento trascendente respecto al desarrollo en las regiones. Este momento se buscó cumplimentarlo con la actualización de los Planes de Desarrollo para cada región. Sin embargo, el esfuerzo por desarrollar los planes regionales, observó a su vez dos obstáculos de relevancia:

- **Una excesiva politización del tema**, que en el marco del proceso de elaboración de los planes de desarrollo regional se vivió una suerte de competencia entre partidos políticos que se veían representados en las autoridades municipales emanados de ellos. Este síntoma se incrementó aún más con la puesta en marcha de las nuevas reglas de operación del Fondo de Desarrollo Regional (FONDEREG), ya que si bien los municipios dispusieron de recursos extra, cierto es también que ante la falta de un plan de desarrollo y de proyectos primordialmente de alcance municipal, el sentimiento de los que no calificaban para obtener beneficios era de sesgos o preferencias partidistas. Esto nos explica por qué la integración de los planes de desarrollo se convirtió en una suerte de “arena” en la que jugadores y competidores pujaban por incluir en el documento los proyectos de interés de cada ayuntamiento, fueran éstos de alcance regional o no.
- **La salida en 2002 del titular de COPLADE que encabezaba el proyecto**, entre acusaciones de manejos político-partidista de la estrategia de desarrollo regional. Esto generó una serie de vacíos y ambigüedades que concluyeron con el reemplazo de dependencia líder en la elaboración de los planes regionales; ocupando este lugar la Secretaría de Promoción Económica, aún y cuando formalmente nunca dejó de aparecer COPLADE como la dependencia responsable.¹²¹ Como detallan funcionarios de esa

“propio” para las regiones mediante un fondo específico que se refleja en la estructura presupuestal del gobierno del estado

¹²¹ Martin (2000) en su reseña del proceso de regionalización en Jalisco detalla el accidentado proceso que sufrieron la elaboración de los Planes de Desarrollo Regional, que de partir con un alto grado de participación terminó en una polémica licitación de la realización de los planes. Consultores con experiencias, técnicas y orientaciones disímboles construyeron planes que coincidían en el anteproyecto acordado, pero que tenían diferente profundidad, enfoque y proceso. Si bien todos compartía un índice similar, algunos tuvieron un proceso de consulta mayor que otros, algunos privilegiaron el trabajo técnico y unos más tuvieron que hacerse en un tiempo muy limitado. A este respecto Woo plantea que: “una mala evaluación de la capacidad técnica de las empresas licitantes y la asignación de algunos contratos que no

época, que “ésta doble coordinación, generó problemas incluso de contenido al ser la Secretaría de Promoción Económica la encargada de los contenidos técnicos y COPLADE de la participación social” (Woo; 2000: 13).

Resalta así el hecho que para ese momento inicial de la estrategia de fortalecimiento al desarrollo regional, los planes que se aprobaron no se convirtieron en un elemento que influenciara el gasto gubernamental, ni mucho menos el social; si acaso fueron un referente de defensa de ciertas obras impulsadas desde el municipio, pese a los intentos que desde diferentes dependencias se hicieron entre 2001 y 2003, para tomarlos como referencia.

Por tanto, en diversos estudios se señala que para los años 2002 y 2003 el COPLADE presentaba problemas para efectuar una planeación eficiente del desarrollo del estado, con base en criterios y métodos que tuvieran certeza técnica demostrable. (CEED, 1999: 61). Sin embargo, la idea del desarrollo de las regiones, fue ganando relevancia y aceptación pública. Con todas sus limitaciones, los fondos regionales acercaron recursos a espacios geográficos que de otra manera no los hubieran tenido. Ciudadanos y actores políticos y sociales de todas las regiones, particularmente de las ciudades medias, fueron adquiriendo una mayor conciencia de sus propias posibilidades de desarrollo, que se potenciaban cuando más participaban.(Rosales Castellanos, 2008).

Mención especial merece lo acontecido en la zona metropolitana de Guadalajara (ZMG), ya que una inusual conclusión quedaba de todo este proceso: “hay convicción de que por el bien de ella misma, es necesario apoyar a otras regiones, pero lo más importante se fue generando un modelo de desarrollo diferente al que todos suponían único e irreversible” (CEED, 1999: 61).

Y así era en efecto. Estos momentos iniciales de una nueva estrategia de regionalización, que por momentos se aparecía tímida, puesto que el modelo de desarrollo

contaron con la capacidad técnica para desarrollar proyectos de esta naturaleza, obraron en detrimento de todo el programa. El manejo sesgado de la información por parte de la prensa alimentó posiciones políticas que dificultaron el proyecto”. (Woo; 2000:17)

todavía era incipiente, rescatamos las enseñanzas útiles que se generan en este periodo de “arranque”:

- Las dificultades políticas y sociales para completar un proceso de regionalización.
- La imprevisibilidad del comportamiento de las comunidades y municipios ante las propuestas de inversión en materia de desarrollo regional.
- La enorme dificultad institucional para integrar un equipo técnico consistente y con la suficiente capacidad técnica y metodológica para planear, conducir e implantar la estrategia de regionalización.

Con base en estas primeras lecciones, el equipo técnico de la Coordinación General del COPLADE “aprendió” que además de una cuestión metodológica, el proceso de realización de los Planes de Desarrollo Regionales debería constituir parte de un proceso más amplio de planeación integral del territorio en primera instancia. En segundo lugar, se supo también que las estrategias de desarrollo regional, si se integraban como un espacio de construcción colectiva, con todas las limitantes de los órganos de participación ciudadana tuvieran, permitirían que los pobladores de las regiones plantearan directa o indirectamente, alternativas de desarrollo para sus regiones y municipios. En tercer término, integrar activamente a otras dependencias gubernamentales como actores importantes en la puesta en marcha de las estrategias de desarrollo regional, permitiría la asimilación de los contenidos del plan tanto por los sectores gubernamentales como por los sectores sociales.

Derivado de estas lecciones y aprendizajes, se enfrentó la tarea de plantear esquemas que dieran certidumbre técnica y política, que como primera premisa se buscó avanzar en un modelo y una metodología que superará la primera condicionante de evitar los cuestionamientos que el anterior proceso de realización de planes había encarado. Comprendida la importancia estratégica que tenía la actualización de los Planes de Desarrollo Regionales para la estrategia general de “dotar mayor impulso y fuerza a la regionalización”, encargada por el C. Gobernador del estado. Surgió la necesidad de integrar un equipo técnico propio al interior de la Coordinación General del COPLADE,

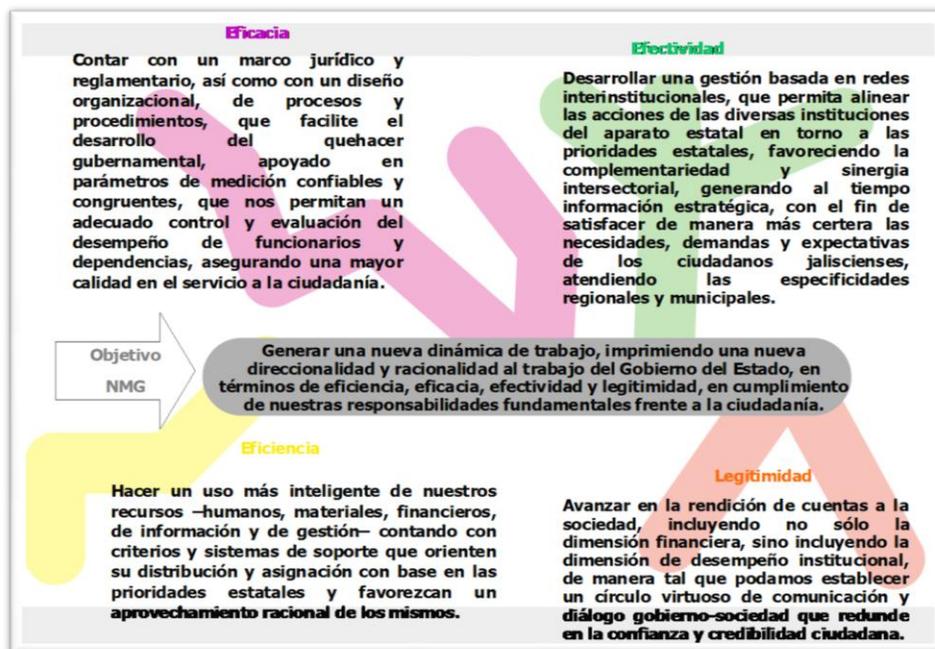
para que –en cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidades– fuera el núcleo impulsor de esta dinámica en todas las regiones.

Considerando los antecedentes previos a este momento de definición metodológica, donde por supuesto que había elementos valiosos que retomar, una decisión estratégica también fue la de crear la menor cantidad de nuevos órganos que fuera posible, con el fin de agilizar el proceso y al mismo tiempo reevaluar esfuerzos anteriores. Resultaba indispensable rebasar la visión meramente gubernamental y encontrar los problemas sociales más sentidos por la población, pero a la par habría que “blindar” políticamente el proceso, de forma tal que los ayuntamientos de diferentes partidos se sumaran a la estrategia, y que a su vez, los propios partidos políticos vieran el proceso como algo valioso para que no fuera desvirtuado.

El requerimiento quedaba entonces como una restricción de construir estrategias a partir de metodologías claras, que dieran racionalidad técnica a las iniciativas regionales. Es decir, que a la par de una validación social, los proyectos tuvieran viabilidad y justificación en el marco de las políticas sectoriales y además surgieran de un proceso no intuitivo, sino a partir de una argumentación lógica. Se requería que el proceso diera resultados desde sus primeras etapas, de forma que generara incentivos para que otros actores dentro y fuera del proceso tuvieran interés para sumarse, a partir de reconocer la consistencia de las herramientas que permitirán mayor solidez y coherencia a la estrategia de lo regional.

Por otra parte, en esos meses se inició la implantación del Nuevo Modelo de Gestión (NMG) (Gobierno de Jalisco, 2004) del gobierno del estado, que buscaba fortalecer entre otras cosas, la *intersectorialidad*, el trabajo orientado a resultados y la orientación estratégica del presupuesto (COPLADE Jalisco, 2003), por lo que la relación entre los planes y el proceso de implantación del NMG debía ser estrecha.

Cuadro 27. OBJETIVOS DEL NUEVO MODELO DE GESTIÓN



Fuente: COPLADE Jalisco, 2003

Cuadro 28. BENEFICIOS DEL NUEVO MODELO DE GESTIÓN

1.	Trasciende la mera administración de programas para orientar el trabajo –y por tanto los recursos-- del Gobierno del Estado en su conjunto hacia la resolución de problemas, con base en las necesidades, demandas y expectativas de los ciudadanos.
2.	Privilegia el trabajo intersectorial, bajo una lógica de redes estratégicas y ya no de mera coordinación.
3.	Incide en aspectos clave en materia de organización y normatividad, de manera tal que se eliminen restricciones artificiales que han venido perjudicando la calidad de los servicios que prestamos a la ciudadanía.
4.	Orienta la inversión pública hacia las prioridades estatales.
5.	Brinda elementos para un mayor control y una mejor evaluación del desempeño institucional y, a partir de ello, para la rendición de cuentas y el establecimiento de un diálogo constructivo gobierno-sociedad.
6.	Impulsa la descentralización y el desarrollo equilibrado y sustentable de las diferentes regiones del estado.

Fuente: COPLADE Jalisco, 2003

Uno de los primeros requisitos que el equipo técnico de la Coordinación General de COPLADE nos establecimos en cuanto a la metodología que se utilizaría en el proceso de actualización de Planes de Desarrollo Regionales, fue el cumplir con algunos requisitos mínimos establecidos desde el campo de la teoría. Tomamos como base una definición ya clásica de Ackoff (1970), que establece que la planeación es:

“...un tipo particular de toma de decisiones, con tres características que la distinguen: ...es toma de decisiones anticipada;...es un sistema de decisiones; (y)...está dirigido a producir uno o más estados futuros que se desean y que no se espera que ocurran a menos que se haga algo”.

En ese sentido, era indispensable que los Planes de Desarrollo Regionales se convirtieran en una serie de decisiones de política pública, y que esas decisiones implicaran no solo el simple seguimiento de una tendencia de desarrollo, sino que fueran producto de un análisis de las posibilidades de cada región, independientemente de si esas posibilidades ya estaban siendo aprovechadas o no; esta es la razón por la que se eligió trabajar de esa manera. De la misma forma, se presentó la necesidad de asumir que el producto esperado no era un listado de obras a realizar, sino estrategias interrelacionadas de desarrollo y mecanismos para conseguirlas, es decir, en palabras de Mintzberg y Waters (1985), entendiendo la planeación como:

“proceso de relacionar metas de una organización, determinar las políticas y programas necesarios para alcanzar objetivos específicos en camino hacia esas metas y establecer los métodos necesarios para asegurar que las políticas y los programas sean ejecutados”

Sin soslayar claro está todos los requerimientos legales que al respecto se marcan en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local en lo que respecta a la materia de planeación, la Ley de Planeación para el estado de Jalisco y sus Municipios, así como su correspondiente reglamento, que al ser una exigencia constitucional, así como legal, se acotaban los procesos a que estuvieran correlacionados íntimamente con la planeación democrática y participativa.

¿Qué contenido dar entonces a al modelo de impulso al desarrollo regional? en el equipo técnico de la Coordinación General de COPLADE se decidió que el modelo que surgiera debería contar con elementos que correspondieran a los diferentes niveles de planeación. Es decir, que lo mismo se delinearán visiones generales de la región en el futuro, que las estrategias para llegar allá acompañadas de una serie de acciones puntuales. Se determinó entonces como eje central la importancia de detectar desde las primeras etapas aquellos aspectos que era urgente enfrentar. Reconociendo la complejidad y el dinamismo de cualquier sociedad, se planteó también la búsqueda de herramientas que no intentaran encontrar un camino único e inmejorable para el desarrollo de las regiones, sino que pudieran trabajar dentro de esa complejidad, buscando acuerdos mínimos, racionales y compartidos entre la mayor cantidad de actores sociales posible.

Una vez explorados diversos modelos de planeación, se encontró un problema que era común prácticamente a todos: la determinación de estrategias se hacía de una forma más o menos intuitiva y como producto de procesos mentales de los participantes, o como resultado de procesos preconcebidos ya fuera por la opinión pública o determinadas élites.

Es decir, los modelos disponibles que se analizaron “no permitían determinar de alguna forma más o menos racional cuáles serían las estrategias a seguir, que más que procesos técnicamente estructurados, tenían contenidos proveniente quizás de técnicas elementales como al lluvia de ideas, listado de corazonadas sin datos que los sustentaran, modelos rígidos o imposiciones de grupos oligárquicos, cupulares o simples acciones desestructuradas provenientes de equipos inexpertos.” (Rosales Castellanos, 2008).

Como elemento final, se determinó la necesidad de contar con herramientas diseñadas *ex-profeso* para procesos de planeación participativa de territorios. Estas debían ser sencillas, de tal forma que tanto quienes condujeran los talleres como los participantes pudieran entenderlas e interpretarlas. Debían ser apropiadas, tanto para el tipo de producto que se buscaba, como para los recursos y el tiempo disponibles. Pero además debían de cumplir otra condición: capacidad de que los usuarios se pudieran

apropiar del proceso y los resultados producto de la aplicación de este método.¹²² Es decir, debían generar entusiasmo e identificación con los productos resultado del análisis. Pero a la par, debían de ser rigurosas, es decir, plantear con precisión el problema, hacer las preguntas adecuadas, entender fenómenos complejos de la manera más imparcial y objetiva posible, reduciendo el riesgo de interpretaciones erróneas. Respecto a esta selección de modelos y herramientas. Como señala Rosales Castellanos, “algunos modelos que no estaban precisamente relacionados a la planeación del desarrollo, quizás hubieran sido de utilidad, pero dada la complejidad de los datos que se tenían que trabajar y el ámbito de aplicación, se hubieran colapsado al estar diseñado para la gestión empresarial en un ámbito reducido o únicamente se hubiera concretado a emitir un diagnóstico, o una proyección a futuro, sin arrojar acciones complejas y concretas necesarias para el desarrollo de las regiones. Dichas herramientas a modo de ejemplo con la matriz TOWS o FODA (Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas), el Método *Delphi* y la MoSCoW (Acróstico de *Must have, Should have, Could have and Want to have*). (Rosales Castellanos 2008).

Entonces, frente a la exigencia *autoimpuesta* de generar un modelo de intervención en las regiones que pudiera cumplir con las características básicas de la planeación regional y territorial, el equipo técnico de la Coordinación General del COPLADE optamos por generar una metodología de diagnóstico, previa disposición de los participantes de un compendio exhaustivo de indicadores de desarrollo. Esto permitiría no sólo pensar “en lo que cada región ya había venido haciendo, sino en lo que podría llegar a hacer”. También resultó indispensable el involucramiento de las dependencias estatales con mayor incidencia en las regiones, a fin de lograr mayor capacidad de concreción de las decisiones tomadas, y no quedarnos sólo en intenciones de gobierno.¹²³

¹²² Un rasgo esencial que se cuidó mucho fue no intentar suplantar la voluntad de los participantes, a fin de que ellos pudieran interpretar con claridad las intenciones tanto de los participantes en los talleres como de quienes impulsábamos el proceso, a fin de no imponer un sesgo ideológico, político-partidista y más aún, alejarnos de cualquier intento de manipulación de datos. De esta forma, una vez definidos los alcances y expectativas tanto del proceso como de las herramientas a utilizarse, iniciamos el proceso de diseño.

¹²³ De igual forma se vislumbró la necesidad de involucrar al Gobernador del Estado de Jalisco en el conocimiento puntual de todos los avances en el proceso.

En consecuencia, se decidió que la operación del modelo debería hacerse de forma intersectorial y transversal, de tal forma que el producto presentara estrategias integrales antes que una suma de tácticas. Con el fin de contar con un sistema de decisiones como producto final, optamos por generar alguna herramienta que, posterior al diagnóstico, permitiera la correlación de las probables estrategias, la generación de políticas o el establecimiento de proyectos detonadores. Por último, se resaltó el rol que deberían tener los problemas estratégicos de cada región, no sólo como obstáculos para el desarrollo, sino como obstáculos para la aplicación de cualquier estrategia.

Pensando en la construcción de un modelo por etapas que lo mismo permitiera diseñar las grandes aspiraciones regionales y sus acciones específicas, se decidió abordar el problema entendiéndolo como un proceso de planeación íntegro. En este sentido, el diseño debería incluir etapas en las que los participantes se permitieran imaginar las posibilidades regionales y los probables escenarios futuros, la construcción de estrategias claras de desarrollo y la inclusión de acciones puntuales a realizarse en el corto y mediano plazo. La metodología que estaba por construirse debería permitir desde el diagnóstico identificar las variables relevantes. Se planteó, así, que:

“el diagnóstico se enfocara a causas antes que a síntomas, que este no fuera sectorial sino integral y en una sola etapa, y que se enfocara primordialmente a detectar los puntos estratégicos sobre los que se debería trabajar en las siguientes etapas. Con respecto a los mecanismos para reconocer la complejidad social y al mismo tiempo buscar formas de enfrentarla, se presentó la necesidad de explorar entre los diferentes ejercicios de planeación como se refirió en el apartado anterior, optando por la participativa territorial, por las condiciones y ámbitos en las que sería utilizada y advirtiendo sus alcances. Analizando lo mismo herramientas con rigor científico, que pretendieran captar los intereses individuales o grupales, o metodologías altamente participativas que llevaran como insumo datos duros. (Prawda, 1983: 43-44)

Como hemos mencionado, la falta de algún modelo que satisficiera estas inquietudes en cuanto a la falta de racionalidad en la construcción de estrategias, se optó por la “construcción” de uno que a nuestro juicio cumpliera con esa condición y que a la vez reconociera la imposibilidad de encontrar “el camino” único e incontrovertible. Se

plantea así un modelo por etapas, que si bien utiliza algunos elementos convencionales de la planeación estratégica, se apoya centralmente en una herramienta construida para la detección desde la lógica de la percepción, no sólo problemas estratégicos, sino además potencialidades estratégicas. De esta forma, pudimos contar con dos insumos generados argumentativamente que pudimos correlacionar de forma lógica, con el fin de construir estrategias a través de la matriz de problemas y potencialidades que construimos para este efecto.¹²⁴

El modelo propuesto se integró con 12 componentes, integrados de la siguiente manera:

Cuadro 29. MODELO RECURSIVO PARA EL DISEÑO Y LA GESTIÓN ESTRATÉGICA.



Fuente: elaboración propia.

¹²⁴ La sistematización de esta metodología quedó publicada por el COPLADE bajo el siguiente título: RAMÍREZ M., José de Jesús (2005) "Metodología para la identificación de las Áreas Críticas y Estratégicas del Desarrollo Municipal y Regional" en *Cuadernos COPLADE nueva época*; serie: *Metodologías y Técnicas para la planeación regional y municipal*, No. 1; Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado-Gobierno de Jalisco, México. <http://seplan.jalisco.gob.mx/?q=metodologias>

Con este modelo propuesto de diseño y gestión estratégica pudimos construir o adaptar la mayor parte de las herramientas que usamos. Sabiendo que deberían ser fácilmente entendibles para la gran cantidad de actores involucrados, dado que se harían partícipes del proceso a funcionarios de las tres esferas de gobierno no especializados en planeación.¹²⁵ Una serie de recomendaciones se debieron de observar a fin de poder instaurar la nueva dinámica de trabajo de acuerdo a nuestro modelo:

- Retomar los productos de consultas pasadas, a fin de recuperar la continuidad del ejercicio;
- Usar herramientas que permitieran cierto grado de rigor verificable en sesiones posteriores.
- Buscar la mayor exactitud posible en problemas, potencialidades y estrategias.
- Lograr el diálogo y la expresión de ideas que evitara en todo momento la sensación o la percepción de que se trataba de un proceso impuesto desde el centro o alejado de los problemas cotidianos de cada región, y para eludir la tentación de buscar problemas para soluciones previamente concebidas.

A lo largo de este capítulo se estará describiendo cada uno de los componentes del modelo que se ha presentado como el dispositivo para la direccionalidad de la acción en un territorio determinado.

¹²⁵ Como comenta Rosales Castellanos respecto a este proceso: “Se deberían realizar pocas sesiones de trabajo que permitieran obtener insumos para los Planes de Desarrollo Regional y los Planes de Desarrollo Municipal. Se deberían combinar con sesiones en las que se definieran las obras del año en curso, aún y cuando no fuera necesario correlacionar el tema del taller con las obras, con el fin de comprometer aún más con el proceso de planeación, relacionarlo con resultados concretos y generar incentivos para permanecer en él. Y además de la participación de los técnicos de los municipios, se esperaba contar con la participación de diferentes actores políticos y sociales relevantes, incluyendo al Presidente Municipal, no obstante se debería reducir el margen de decisión de éste con el fin de evitar que el proceso se convirtiera en el espacio para cumplir sus compromisos políticos.” (Rosales Castellanos, 2008; 45).

4.1 Herramientas, formatos e instrumentos para las etapas del Modelo recursivo para el diseño y la gestión estratégica.

La aplicación del modelo se desarrolló a partir de ciertos elementos que ya han sido propuestos en el cuadro 29, y que a continuación serán desarrollados, a fin de dar paso a la identificación de las recomendaciones, los formatos y las herramientas que se plantearon para su aplicación en las organizaciones públicas responsables de diseñar e instrumentar acciones para el desarrollo, con perspectiva territorial. Veamos el desarrollo metodológico de cada uno de ellos.

4.1.1. Establecer la Iniciativa y acuerdo inicial para el desarrollo de un Proceso de Planeación Estratégica.

El propósito de este primer paso es negociar el acuerdo con los tomadores de decisiones claves (aunque eventualmente se pueden considerar a los externos) o a los líderes de opinión relevantes para la totalidad del proceso de planeación estratégica, la programación y la planeación de tareas clave. Se recomienda iniciar este proceso de acuerdo previo a través de un grupo impulsor cuya tarea inicial será el mapeo de los tomadores de decisiones claves dentro de la organización. El siguiente paso, es determinar qué personas, grupos, unidades y áreas estarán involucradas en el esfuerzo del planteamiento estratégico. El acuerdo inicial es uno de los pasos más importantes para el desarrollo íntegro de un planteamiento estratégico, en virtud de que en esta fase inicial es donde se logran los acuerdos necesarios para producir y desarrollar un proceso coherente de planeación estratégica.

Cuestiones críticas del PASO 1

Cabe destacar que esta primera etapa cubre cuestiones críticas para el diseño de un plan, tales como:

- ¿Para quiénes será el plan?
- ¿Cuáles son las intenciones del planteamiento estratégico?

- ¿Cómo se harán los ajustes al plan para adecuarlo a las condiciones cambiantes?
- ¿Cómo será dirigido el proceso?
- ¿Cómo hacer para dividir el proceso en fases o tareas específicas?
- ¿Qué programación deberá ser adoptada?

Asunto Clave:

El acuerdo inicial deberá ser negociado con los más importantes decisores, grupos, unidades y áreas de la organización. Antes de que un esfuerzo de planteamiento estratégico inicie, es sumamente importante lograr un acuerdo de buena voluntad en torno a éste.

Elementos de consideración para el paso 1

El propósito del acuerdo inicial es poder determinar que tan capaz es la organización para desarrollar un planteamiento estratégico, ubicando las capacidades adicionales que serán demandadas.

El acuerdo inicial para el planteamiento estratégico de una organización deberá considerar las siguientes áreas:

1. El propósito de realizar un planteamiento estratégico.
2. La secuencia de las etapas para el proceso.
3. Un programa
4. El tiempo y forma para presentar reportes
5. El rol, funciones y número de miembros de cualquier grupo o comité facultado para supervisar el esfuerzo.
6. El rol, las funciones y número de integrantes del equipo encargado de realizar el planteamiento estratégico.
7. Comprometer los recursos necesarios para su realización.

Resultados deseados en el paso 1	Acuerdo sobre: <ul style="list-style-type: none"> ○ <i>El valor y alcance del esfuerzo de planeación estratégica; áreas, unidades, grupos o personas quienes deberán ser involucradas o informadas.</i> ○ <i>Las fases del proceso de planeación estratégica, tareas específicas, actividades y programación de todos ellos.</i> ○ <i>Formación de un comité coordinador de la planeación estratégica (COCOPE) que dirija el proceso.</i> ○ <i>Formación de un equipo de planeación estratégica (EPE) que coordine el proceso cotidiano y las necesidades del plan.</i> ○ <i>Apoyarse de ser posible en un equipo consultor experto que preste auxilio en el diseño y sea facilitador del proceso.</i>
---	--

Hojas de trabajo para paso 1.

Instrucciones:

- Ubique una persona o grupo en su organización que desee o tenga la voluntad de actuar como “Campeón del Proceso” esto es, animador de la planeación estratégica en la organización e inicio del proceso.
- Identifique claramente a quiénes les pertenecerá el plan. Indague con su equipo de planeación estratégica:
 - ¿Quiénes son los patrocinadores del proceso y quiénes los animadores del proceso?
 - ¿Para qué parte de la organización se realizará el plan?
 - ¿Se está demandando internamente un esfuerzo de esta naturaleza?
 - ¿Quién soportará o apoyará el proceso?
- Asegúrese que los tiempos de realización para el plan y el proceso sean realistas. Atención: *si son demasiado largos en el tiempo, no serán relevantes; si son muy reducidos, entonces el plan no será estratégico y el proceso en el tiempo perderá su impacto estratégico.*

- Indague con su equipo de planeación estratégica:
 - ¿Qué información está disponible y qué tan fidedigna es?
 - ¿Qué asuntos o problemas están direccionando las necesidades de planeación? ¿Son de largo alcance o de corto plazo?
 - ¿Qué tan rápido ocurren los cambios? ¿Serán determinantes para la realización y duración del plan?

Durante el proceso de planeación:

- No desestime el nivel y grado de esfuerzo y tiempo requerido para hacer bien el trabajo de planeación estratégica.
- Iguale los tiempos a los propósitos, el proceso y si es necesario involucre a la gente en el proceso.
- Permita la adecuación de tiempos o no estará realizando un plan estratégico.

Hojas de trabajo:

“Determine el perfil de su esfuerzo para el planteamiento estratégico”

- ¿Para quiénes será el plan? El plan estratégico será para:

Toda la organización

Para toda la organización pero con planes separados por áreas principales, unidades, coordinaciones, etc.

Para una parte de la organización (especifique la división, unidad, área o programa): _____

Otros, como áreas intersecretariales, de redes, (especifique) _____

- ¿Qué periodo cubrirá el plan?

2 años

6 años

10 años

Otro (especificar) _____

- ¿A qué intereses, problemas o asuntos usted esperaría que el plan se orientara?

- ¿Quién es el patrocinador del proceso?

Miembros de la junta directiva

Alta dirección

Directores

Otros

- ¿Quiénes son los campeones del proceso de planeación?

- ¿A quiénes se convocará para integrar el equipo de proyecto?

Miembros de la junta directiva

Alta dirección

Directores

Personal de apoyo

Otros grupos de interés (apostadores o interesados en el desempeño institucional)

Consultores

- ¿Qué clase y tamaño de equipos trabajan mejor en su organización? ¿Qué significa esto para la composición de un equipo de planeación estratégica?
- ¿A quiénes se debería involucrar en el desarrollo del plan?
- ¿A quiénes se debería involucrar en la revisión del plan?
- ¿Cuántas horas a la semana desea dedicar a las reuniones de planeación?
 - 1-12
 - 12-24
 - 24-40
 - 40+
- ¿Desea emplear consultores u otro recurso experto?
 - Sí
 - No
 - No está seguro
- ¿Si no está seguro, qué clase de ayuda usted necesitaría?

- ¿Cómo utilizaría y coordinaría el uso de consultores?
- ¿Quiénes deberían manejar el esfuerzo total de planeación?

- ¿Qué tipo de contenido sugiere para integrar su plan?

Un resumen ejecutivo

Amplio y más detallado pero sin muchos elementos tácticos y operativos

Un plan amplio y detallado con elementos tácticos y operativos

Otro

- ¿Cuál es el marco de tiempo esperado para desarrollar su planteamiento estratégico?

6 meses

12 meses

Otro

- ¿Qué pasos usará en su proceso de planeación estratégica? (Revíselo con la gente que esté involucrada y refínelo como sea necesario)

Pasos/Tareas

Personas/Gpos.

Programa

Involucrados

- ¿Qué recursos necesita para completar el esfuerzo y de dónde los obtendrá?

4.1.2 Clarificar los “mandatos” formales e informales.

Este paso se concentrara en clarificar los “mandatos”, es decir, las obligaciones formales, a fin de explorar sus implicaciones para la acción estratégica institucional. Atendiendo a la imposición de los mandatos que a una organización se le obliga cumplir, es necesario que dentro de una línea de pensamiento estratégico tengamos claridad de su naturaleza, significados e implicaciones para la acción organizada. Los mandatos u obligaciones prescriben qué se debe o lo que se debería hacer, definiendo como consecuencia los programas y políticas institucionales en atención a los niveles de gobierno o sector de correspondencia, leyes y ordenamientos, códigos y regulaciones.

Considerando que un planteamiento estratégico de una organización pública define su futuro, entonces es fundamental que en los futuros cursos de acción diseñados (estrategias) los mandatos u obligaciones institucionales sean tomados en consideración para los productos e impactos que se buscan obtener. Es de suma importancia que una organización pública tenga un claro entendimiento de sus obligaciones institucionales y sus implicaciones para la acción y obtención de recursos pues de ellos se deriva en última instancia la legitimidad de sus resultados. Por lo tanto, el reto está en dimensionarlos adecuadamente como para no sentirnos atados de más (sobre-valoración de los mandatos), pero tampoco para sentirnos demasiado libres en la actuación institucional (sub-valoración de mandatos).

Cuestiones críticas de PASO 2

Conocimiento amplio de la organización

- Decreto de creación y sus modificaciones
- Documento de integración y funcionamiento del Órgano de Gobierno
- Estructura orgánica autorizada
- Programa Operativo Anual del año anterior
- Presupuesto autorizado con objetivos, indicadores y metas para el presente ejercicio

- Programa de trabajo anual
- Manual de organización
- Manual de procedimientos
- Ultimo estado financiero dictaminado
- Ultimo informe de indicadores de gestión que se reporta a la SECODAM
- Ultimo informe anual de trabajo de la entidad

Conocimiento específico de la Entidad

- Estructura Orgánica Funcional
- Procesos que se llevan a cabo para la generación de bienes y/o servicios
- Diagramas de bloque de los procesos
- Productos intermedios que se aportan para el producto final de los procesos
- Relación entre los procesos esenciales y de apoyo diagramados por etapas, relacionados con las áreas orgánicas participantes en éstos.
- Principales grupos de interés y beneficios que se esperan, a través del óptimo funcionamiento de la Entidad

Hojas de trabajo para paso 2.

- Compilar los mandatos u obligaciones formales e informales
- Revisar y clarificar lo que están requiriendo y que están permitiendo para la acción estratégica.
- Discútase las implicaciones de los mandatos respecto a los programas existentes o por diseñar, los proyectos institucionales, los servicios y la distribución de los recursos.
- Ubicar clara y concisamente los mandatos estipulados, a fin de tener presente siempre las obligaciones a las que se debe la institución y la organización. Esto

garantizará la congruencia entre el desempeño organizacional y las obligaciones institucionales.

Compilación Inicial de mandatos u obligaciones institucionales.

Mandato	Fuente (Programa, Política, Norma, Ley, ordenanza, etc.)	Requerimientos clave	Efectos sobre la organización	Estatus Actual
1.-				1. Aún adecuado? 2. Obsoleto o inaplicable?
2.-				3. Aún adecuado? 4. Obsoleto o inaplicable?
3.-				5. Aún adecuado? 6. Obsoleto o inaplicable?
n...				7. Aún adecuado? 8. Obsoleto o inaplicable?

- Defina qué es un “Mandato u Obligación Institucional”. ¿Qué significa para el propósito y naturaleza de la organización?
- Analice sus implicaciones en la obtención y uso de recursos por parte de la organización.
- Identifique los programas y servicios excluidos por los mandatos.
- En caso de existir, discuta la misión actual de su organización en relación con los mandatos.
- Discuta qué mandatos deberían ser cambiados, eliminados o añadidos.

4.1.3. Definir la misión organizacional

La misión es la utopía racional que guía y conduce a la acción

H. Zemelman

La misión entendida como “centro psíquico” es como la Constitución para un país, después de ella no hay nada más. Así pues, la misión es la máxima construcción a la que aspiramos a llegar. En el acuerdo inicial lo que tratamos de hacer es mover a aquellos preocupados por intervenir en la realidad. La problemática de la misión oscila entre lo deseable y lo posible, pero la posibilidad está dada no por las condiciones actuales, sino a partir de las que podemos construir. La racionalidad deviene del diagnóstico estratégico que nos ayuda a encontrar las pautas de racionalidad. El acuerdo nos debe permitir ir más allá de nuestra frontera de responsabilidades, y la misión es la que nos ayuda a extender esa frontera al potenciar el pensamiento, por lo que es una fuente permanente de inspiración. Es claro que no podemos evitar cuidar el que no nos estemos alineando con los fines de la organización desde el adoctrinamiento... El sentido ahora es una construcción propia.

La misión es un momento de pausa, es el resultado de una definición inicial, del establecimiento de un propósito común, es la expresión de una convergencia de intereses, de ideas y de aspiraciones, en ella reúne las expresiones trascendentes, pero a su vez las “aterriza” de tal forma que son asequibles, sí brindan direccionalidad, pero a la vez inspiran. Orienta la acción, delinea la ruta y establece un parámetro de conducción, encierra en sí una dualidad, es a su vez determinada y para efectos de desarrollar un curso de planeación con rumbo en las organizaciones o incluso en el territorio, es la que marca la orientación, es decir, se torna en mucho sentido la que determina el rumbo de la acción organizacional, por ello, es a su vez uno de los elementos cruciales para que un proceso de planeación sea estratégico.

Entre los principales problemas que encontramos en la definición de la misión tenemos:

- Es tratada predominantemente por las metodologías de planificación estratégica como una variable independiente de la dinámica del contexto externo, es decir, es definida

“técnicamente” en función de las expectativas del mercado (accionistas y clientes) y de los dirigentes y sus percepciones sobre los demás intereses (muy en el estilo de los procesos endógenos de planificación estratégica).

- La misión organizacional debe reflejar sólo un propósito (“la misión socioeconómica”, “la razón de ser”, “el propósito básico”). Este tipo de creencia termina por llevar a declaraciones de misión basadas exclusivamente en la perspectiva de un determinado *stakeholder*¹²⁶ Esta tradición ignora el hecho de que no existe una única misión organizacional, sino varias misiones más o menos conflictivas que se posicionan y reposicionan según sus propios atributos.
- Las declaraciones de misión se tornaron cada vez más pura retórica, discurso organizacional de *marketing* y *endomarketing*, que elementos activos de la agenda de discusión y de pensamiento estratégico necesarios para la sustentabilidad organizacional. La mayoría de esas declaraciones se transforma en una miscelánea de valores, metas, finalidades, filosofías, creencias, aspiraciones, normas, estrategias, prácticas y descripciones.
- Se enfrenta a una “jugarreta estratégica”, en donde se formula la misión para ser ostentada en las paredes de los recintos, en las páginas web, en los panfletos y en la punta de la lengua de los funcionarios, como “prueba” de pensamiento estratégico, como demostración de modernidad gerencial. (Falção Martins y Fontes Filho 1999)

Entonces, para poder ser consecuentes en la definición de la misión, hay que considerar estos problemas a fin de que con ello se pueda considerar ampliar los horizontes de actuación institucional ya que la misión es un elemento potenciador y ordenador del pensamiento que se dirige a definir su inserción dentro de una realidad a la que desea ayudar a construir. La que ha sido definida de muchas maneras, aquí algunas breves, retomando el texto de (García Chacón 2002):

- John Pearce la define como "la formulación de un propósito duradero... lo que distingue a una empresa de otras parecidas... identificando el alcance de las operaciones en los aspectos del producto y del mercado". En la misión deben expresarse los objetivos que la organización desea alcanzar en el largo plazo, lo que sin duda orientará su participación en el mercado, en función del producto o servicio que presta.

¹²⁶ En un apartado posterior definiremos con detalle la figura del *stakeholder*.

- Fred David la define como "la razón de ser de la empresa, esencial para determinar objetivos y formular estrategias... la declaración de credo, de propósito, de filosofía, de creencias, de principios empresariales o declaración que define la empresa".
- Humberto Serna Gómez define la misión como "la formulación de los propósitos de una organización que la distinguen de otros negocios en cuanto a la cobertura de sus operaciones, sus productos, los mercados y el talento humano que soporta el logro de estos propósitos".
- Guillermo Bilancio, director del postgrado en Gerencia Estratégica de la Universidad de Belgrano, conceptualiza la misión como "la definición del negocio y por ende el input de todas las decisiones restantes".
- George Steiner dice que las misiones "identifican el diseño, meta o empuje implícitos de una compañía y pueden ser expresadas a diferentes niveles de abstracción... Pueden considerarse propósitos o filosofías básicas. Sin embargo, cuando son tomadas seriamente por la dirección pueden ser muy importantes... Tienden a ser expresadas en términos de producto y mercado¹²⁷".

La definición o conceptualización de la misión organizacional no es una tarea sencilla y muchas veces da lugar a definiciones extensas, meramente descriptivas o funcionales. La idea fundamental de este análisis no radica en la elección de alguna de las definiciones incluidas, sino en rescatar aquellos elementos de mayor relevancia que indiscutiblemente deben formar parte de la misión de una organización. La misión debe expresar básicamente el "propósito fundamental", aún cuando se recurra a elementos adicionales que puedan complementarlo, sin perder de vista la concreción y objetividad. Además, la misión debe ser lo suficientemente general para no convertirse en una "camisa de fuerza", pero tampoco puede perder su carácter diferenciador.

A partir de esta introducción de conceptos podemos hacer un listado de elementos claves, en los que muchos de los practicantes han aportado y a los que puede recurrirse al

¹²⁷ Esta definición llama la atención sobre la necesidad de tomar en serio la declaración que se haga de la misión; la única forma de que los procesos de planificación estratégica contribuyan con la organización es tomarlos en serio, divulgarlos e internalizarlos, pues de otro modo se terminarán convirtiendo en "carpetas guardadas en algún escritorio". (Chacón, 2002)

momento de expresar un concepto que defina la misión organizacional:

- Formulación o declaración de un propósito duradero;
- Razón de ser de la empresa;
- Definición del negocio en todas sus dimensiones;
- Indica la manera como una organización pretende lograr y consolidar las razones de su existencia;
- Dirección de la organización; y
- Naturaleza de la organización.

Es con la definición de la misión que pueden establecerse pre-condicionantes que sirvan de guía al proceso de planeación y con ello, siguiendo a Serna Gómez citado en García Chacón, es posible: “asegurar consistencia y claridad de propósitos en toda la organización; definir un punto de referencia central para las decisiones de planeación y desarrollo de la organización; lograr el compromiso de los miembros internos de la organización hacia una definición clara y explícita del negocio; obtener el conocimiento y la lealtad de los “clientes” externos, los proveedores y demás grupos de referencia a partir de un conocimiento de la definición del negocio, sus objetivos y metas; y soportar la consolidación de imagen corporativa de la organización , tanto interna como externamente". Ello contrasta con la propuesta de Fred David, con la cual se busca “proporcionar una base con el objeto de motivar el uso de recursos organizativos; sugerir una operación seria y metódica; y, servir como punto de atracción para las personas que se puedan identificar con los propósitos y la dirección de la organización”.

En este punto, es posible afirmar entonces, que la definición de la misión organizacional es un elemento sin el cual el proceso puede asegurar su consistencia o dejarla sin un sentido y apropiación en la organización, mucho menos si se refiere a un territorio, de ahí, la importancia de que la definición de la misión sea un elemento que reúna sí, elementos técnicos y sustento metodológico como una permeabilidad respecto de los deseos y las intenciones de los agentes o actores que se vean involucrados en ella.

La pregunta que nos debemos hacer: ¿Hacia dónde vamos? Con ella, de inmediato

emerge otra pregunta ¿Cómo construir o diseñar la misión? Un paso previo al diseño consiste en conocer a los principales actores que influyen en y para la organización. Este análisis de los principales grupos de interés o actores que influyen en y para la organización debe permitir identificarlos tanto en el ámbito interno como el externo de la organización.

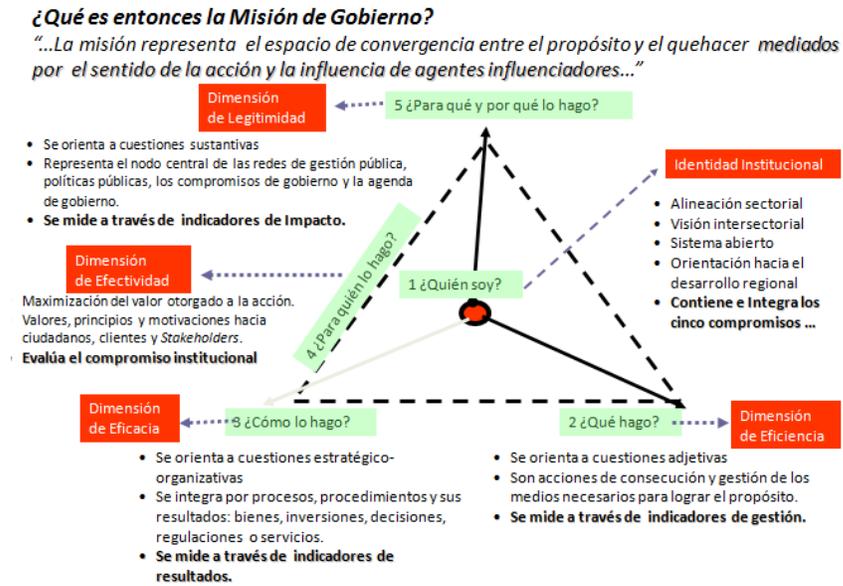
Es indispensable conocer cómo evalúan a la organización, cómo la influyen, qué necesita la organización de ellos y qué tan importantes son, a fin de que proporcionen información clave acerca de los principales actores internos y externos que afectan y son afectados por la organización.¹²⁸ La clarificación y acuerdo de la misión (en este caso gubernamental) permitirá ver a la organización como un todo y hacer que las decisiones giren en torno a lo verdaderamente importante, relevante y estratégico. Es importante considerar que la misión requerirá constantemente ser revisada en virtud de los constantes cambios tecnológicos, políticos y económicos en tanto fungen como elementos contextuales para el desempeño organizacional.

¹²⁸El análisis de los **apostadores/agentes influenciadores** (*Stakeholders*) se basa en dos premisas:

- a) El estado de cualquier organización es el resultado de los apoyos y resistencias que las fuerzas de los **apostadores/agentes influenciadores** realizan, para lograr sus propios objetivos y los que afectan a la organización.
- b) El resultado futuro de la estrategia depende, a su vez, del colectivo de fuerzas que se conjuntan en un período definido.

La conclusión básica que se obtiene es clara. Una acción estratégica depende mucho de los supuestos que se hagan respecto a la importancia y dirección de la respuesta desarrollada por los **apostadores/agentes influenciadores**.

Cuadro 30. ¿QUÉ ES ENTONCES LA MISIÓN DE GOBIERNO?.



Fuente: elaboración propia.

Cuestiones críticas para la definición de la misión (elemento 3)

- Poder identificar los grupos de interés de cada organización y área representa una avanzada idea acerca de la necesidad de construir la Misión desde una perspectiva que integre las expectativas de los diversos grupos integrantes y afectados.
- Que es sustancial hacer entender a los "grupos de interés" (personas o grupos que, en forma directa o indirecta, afectan o procrean las acciones estratégicas) la dinámica de la toma de decisiones interna de la organización, con el fin de que éstos actúen de forma responsable e informada.
- Que es importante conocer la forma en que éstos reaccionan ante determinados impulsos o condicionantes, con el fin de tomar en consideración este elemento como un factor estratégico.
- Que las estrategias podrán tener mayores garantías de éxito en la medida en que se logre entender que están definidas por factores tan importantes como los

valores humanos y organizacionales y que sin la inclusión de éstos las posibilidades de éxito se reducen.

Con relación al desarrollo de la misión organizacional no olvidar qué:

- Su establecimiento es la primera etapa del proceso de planeación estratégica, por lo que hay que saber definir ¿qué es la misión para la organización?, ¿quiénes deben participar en su realización? y ¿cómo se elabora?
- La misión estratégica expresa la delimitación del campo de acción de las actividades factibles, expresándola como un marco disciplinario que encauce a la dirección dentro de una gran línea de acción.
- En una organización la identificación de su marco de acción y el establecimiento de la misión y los valores proveen la justificación social de su existencia.
- La misión forma parte de un proceso estratégico el cual se convierte en un elemento potenciador y ordenador del pensamiento, que se dirige a definir su inserción dentro de una realidad que se desea ayudar a construir.

Asunto Clave: *La realización de la misión es un análisis “arriba-abajo” y de “abajo-arriba” generador de consenso en torno a los propósitos a que la organización se ha comprometido, presentándose como realizable en todos los niveles de la organización. Debe quedar claro que la definición de la Misión va más allá de la simple identificación de agentes interesados en el desempeño de la organización, pues existe la obligación de construir vínculos orgánicos sólidos con los actores sociales y no sólo informarles y predecir su comportamiento.*

Hojas de trabajo del elemento 3 (Definir la misión)

Instrucciones:

- Mediante una lluvia de ideas obtenga con su equipo de planeación estratégica un listado de los grupos de interés más importantes para su organización y complete una hoja de análisis para cada uno de ellos.
- Sin ser exhaustiva, a continuación se presenta a manera de ejemplo una lista de los principales grupos de interés en las Dependencias y Entidades, en el caso aplicado, identifíquelos en su organización:

EXTERNOS

Beneficiarios de los bienes y/o servicios que genera la Dependencia o Entidad

Ciudadanos

Usuarios y beneficiarios de bienes y/o servicios

INTERNOS

Unidad responsable de integrar la información sobre la medición del desempeño

Responsables y necesidades de información de las áreas de:

Normativa y de Difusión y Comunicación Social

Sustantivas u operativas

De atención a usuarios

Administrativa, de recursos humanos, financieros, tecnológicos y servicios generales.

DE

Secretarías de Estado

COORDINACIÓN

Unidad de Política y Control Presupuestal

Y CONTROL

Unidad de Servicio Civil

SECTORIAL

Direcciones Generales de Programación y Presupuesto Sectoriales

Secretaría de la Función Pública

Coordinadora Sectorial y, en su caso, Corporativo o Entidad Coordinadora

Dirección General de Recursos Financieros

Área Orgánica Integradora de Informes programáticos Presupuestarios

Informe de Gobierno

Informe de Ejecución

Cuenta Pública

Informe Sectorial de Labores

INDIRECTOS

Proveedores de bienes y/o servicios a la Entidad para el cumplimiento de sus funciones y generación de los bienes y/o servicios que otorga.

- Con base en este análisis, evalúe la pertinencia de involucrar a los grupos de interés en el proceso de planeación estratégica. Si se busca el éxito en el desarrollo e implementación del plan y el proceso es necesario involucrar y “dialogar” con los grupos de interés clave. Una importante área de involucramiento tanto para los directos, internos, directivos e indirectos es el desarrollo de la declaración de misión.

Con referencia a la declaración de misión

- Recopile la mayor cantidad posible de materiales relacionados con su establecimiento de misión, haga que su equipo de planeación estratégica los ordene y complete la hoja de trabajo correspondiente.
- Prepare una versión preliminar de la declaración de misión. Circúlelo entre los apostadores/agentes influenciadores para sus comentarios.
- Revise el contenido de su declaración a lo largo de todo el proceso.

Entonces, surgen de nuevo preguntas:

¿Cómo iniciar la Planeación Estratégica en una organización pública?

Tercer Paso: Definir la Misión y la Visión Estratégica

Resultados esperados del tercer paso:

- Concretar la redacción de una misión que integre los elementos formales e informales de la organización y satisfaga la interacción de los grupos de interés.
- Concretar la redacción de una Visión que integre las motivaciones para el cambio y la consolidación del sentido de pertenencia organizacional.

¿Qué es la misión, cómo se define o diseña?

- Es la perspectiva que los actores organizacionales tienen acerca de lo que ellos, aislados o agrupados, pueden ser a través de sus acciones individuales u organizacionales.
- Es la conceptualización del fin organizacional y nos debe servir para pensar estratégicamente.
- Es el elemento potenciador y ordenador del pensamiento que se dirige a definir su inserción dentro de una realidad a la que desea ayudar a construir.

¿Qué es la misión, cómo se define o diseña?

¿Qué es la misión, cómo se define o diseña?

- La estructura mental de los sujetos al conceptualizar la misión debe evidenciar capacidad para flexibilizar la compleja interrelación contexto-organización.
- La realidad, en términos de la Misión, debe ser conceptualizada como un espacio conquistable, constructible y el sujeto y objeto de la misión debe ponerse en función de la realidad.
- Es la suma total de muchos poderes; de los potenciales creativos, un organismo vibrante, con su propia existencia, su propia vida, su propia personalidad y debe ser un reto para la mayoría de los implicados en su logro.

¿Qué es la misión, cómo se define o diseña?

- Las organizaciones poseen un inconsciente institucional en el que se concentran valores, creencias y fines de los individuos organizacionales; este Centro Psíquico Organizacional contiene los parámetros sustanciales para una satisfactoria definición de la misión.
- Los miembros organizacionales realizan construcciones valorativas no sólo para adquirir poder, sino también para compenetrarse con los valores que han establecido y hegemonizarlos.
- La trascendencia de la misión radica en su capacidad ordenadora respecto de los criterios de actuación y en sus intentos de recuperación del espacio humano para la acción.

En esta lógica, construir la misión implica desarrollar una capacidad negociadora y conciliatoria de los grupos dirigentes para aceptar, basados en la pluralidad, la evaluación permanente y abierta por todos los grupos organizacionales.

La misión debe ser un instrumento de construcción de vínculos orgánicos sólidos con los actores sociales, más allá de informarles o predecir su comportamiento. Integrar equilibradamente la formalidad y la realidad, lo estructural y coyuntural nos permitirá conceptualizar una misión organizacional sólida. Ahora bien, al tratarse de una tarea compleja, deben de considerarse los siguientes factores, veamos algunos ejemplos:

¿ Qué factores debe considerar la declaración de la Misión ?

1. Resolver opiniones divergentes. Los estrategias de la organización generalmente presentan opiniones encontradas, lo cual dificulta la conformación de la misión. No es fácil contestar a la pregunta: “¿cuál es nuestro negocio?”.

2. Orientación hacia el cliente. Las buenas declaraciones de misión identifican la autoridad que los productos de la empresa tiene para sus clientes, por eso por ejemplo, la declaración de la misión de AT & T si en torno a la comunicación y no a los teléfonos.

No me ofrezcas cosas	Ofreceme medios para verme bien
No me ofrezcas zapatos	Ofreceme comodidad para los pies (placer al caminar)
No me ofrezcas una casa	Ofreceme seguridad, comodidad y un lugar limpio y agradable
No me ofrezcas libros	Ofreceme horas de placer y las ventajas del conocimiento
No me ofrezcas CD's	Ofreceme deleite y el sonido
No me ofrezcas cosas	Ofreceme ideas, emociones, ambiente, sentimientos, ventaja

Y sí aún y con las hojas de trabajo sigue siendo una tarea difícil, entonces puede hacerse la siguiente recomendación de dos maneras:

1. Hacer una lista de todas las definiciones posibles.
2. Evaluar cada definición de acuerdo a una serie de criterios: Si defino mi negocio como X, ¿Quiénes son mis clientes y que necesitan? ¿Puedo satisfacer las necesidades de mis clientes en una forma especial con relación a mis competidores? ¿estoy en capacidad de conservar una ventaja competitiva? ¿Es mi definición del mercado atractiva?..
3. Elegir una definición. Paso crucial.
4. Completar su pensamiento preguntándose ¿Si un competidor volviera a definir mi negocio, ¿Cuál sería su nueva estrategia? ¿Qué pasa si un competidor define de otra manera el negocio?

1. Involucrar a la mayor parte de los gerentes, ejecutivos o mandos directivos, con el objeto de que participen y sea medio de fomentar el compromiso para su logro.
2. Seleccionar varios artículos sobre declaraciones de misiones y solicitar a todos los lean para tener información básica.
3. Solicitar que cada uno prepare una declaración de misión.
4. Formar grupos de discusión con el objeto de elaborar o modificar las propuestas. (Se puede contratar algún agente u asesor externo para dirigir el proceso y ayude a redactar las palabras correctas)
5. Escoger y consensuar la definición de una.

Y sí aún y con las hojas de trabajo sigue siendo una tarea difícil, entonces puede hacerse las siguientes preguntas: ¿**Qué** función desempeña la organización?, ¿**Para** **quién** desempeña estas funciones? ¿**Cómo** desempeña la(las) función(es) para el cumplimiento de esta decisión?¿**Para** **qué** existe esta organización? Entonces, sigamos en la definición de la misión.

Definiendo la Misión.

El cuestionamiento de "por qué" una compañía desempeña determinadas funciones es la pregunta existencial, algunas organizaciones consideran incluir un enunciado sencillo de su **razón de ser** como parte de los enunciados de la misión.

Aunque no todas las organizaciones deciden incluir un enunciado de esta clase, tampoco se les debe de exigir hacerlo, aunque se recomienda. A menudo es una consecuencia natural de la búsqueda de valores a nivel organizacional, y el modelo de planeación estratégica aplicada promueve su inclusión.

Desarrollar una formulación de la misión puede ser una tarea muy difícil y demorada, pero es una de las que el grupo de planeación debe terminar antes de desplazarse a la siguiente fase.

La misión proporciona un enorme privilegio para una empresa (organización): expresa de manera clara su dirección futura y establece una base para la toma de decisiones organizacionales.



¿Cómo construir una redacción de Misión Estratégica?

1. ¿Quiénes somos?
2. ¿Cuáles son las necesidades básicas que nuestra organización debe cubrir?
3. ¿Qué hacer para conocer, prever y responder a estas necesidades o problemas?
4. ¿Cuáles deberían ser nuestras respuestas a los grupos de interés clave?
5. ¿Cuál es nuestra filosofía y nuestros valores?
6. ¿Qué nos hace distintivos y únicos?
7. ¿Cuál es la misión actual de la organización?
8. ¿Cumplimos con nuestra misión?
9. ¿Qué cambios se pueden proponer?

HOJA DE TRABAJO PARA ACLARAR LA MISIÓN

- ¿CUAL ES NUESTRO NEGOCIO?
- ¿PORQUE EXISTIMOS (CUAL ES NUESTRO PROPOSITO BASICO)?
- ¿QUE ES LO QUE DISTINGUE A NUESTRA ORGANIZACION?
- ¿QUIENES SON NUESTROS PRINCIPALES CLIENTES?
- ¿CUALES SON NUESTROS PRINCIPALES PRODUCTOS SERVICIOS
- ¿QUE PRIORIDADES O VALORES FILOSOFICOS SON IMPORTANTES PARA NUESTRA ORGANIZACION?

Una vez que ha definido y/o esbozado una misión, entonces hay que validar su integración, en esta parte, es abundante la literatura, los ejemplos y los materiales de que se puede disponer. Compartimos uno de ellos, a fin de que ilustre esta fase.

Diez criterios para evaluar las declaraciones de la Misión.

1. El enunciado de la misión es claro y comprensible para todos (en el caso de las empresas, de todo el personal, incluyendo a los empleados de la base).
2. La declaración de la misión es tan breve como para que la mayoría de las personas recuerden. Por lo general contiene 100 palabras o menos, en lo posible.
3. El enunciado de la misión específica con claridad en qué negocio se encuentra la organización.
4. La declaración de la misión debe de identificar las fuerzas que impulsan la visión estratégica de la empresa.
5. La declaración de la misión debe de reflejar las ventajas competitivas de la organización.

Diez criterios para evaluar las declaraciones de la Misión.

6. La declaración de la misión debe ser suficientemente amplia como para permitir flexibilidad en la implementación, pero no tanta como para permitir la carencia de enfoque.
7. La declaración de la misión debe servir como el modelo y medio con el cual los gerentes y demás individuos en la empresa puedan tomar decisiones.
8. La declaración de la misión debe ser loggable y suficientemente realista como para que lo miembros de la organización se involucren en ella.
9. La declaración de la misión debe de reflejar los valores, las creencias y la filosofía de operaciones de la empresa.
10. El texto de la declaración de la misión debe servir como fuente de energía y punto de unión de la organización.

En este punto, se debe ser capaz de formular ya un enunciado de misión.

Finalmente, entre los resultados deseados en este componente (3) encontramos:

- Un listado inclusivo de los grupos de interés y un análisis de cómo involucrarlos dentro del proceso de planeación estratégica.
- Una versión preliminar de la declaración de misión.
- *(Opcional)* Una declaración de valores organizacionales.

Ejemplos de misión:

- “Promover, facilitar y dar seguimiento al desarrollo administrativo en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, apoyar su

transformación en organizaciones eficientes y eficaces a fin de elevar la calidad de los servicios ofrecidos acorde a las necesidades de la población”¹²⁹.

- Realizar un gobierno honesto fundado en la democracia y participación para lograr el desarrollo integral del ser humano.¹³⁰

Un ejemplo de misión del control de la contaminación es el siguiente:

- Proteger el agua, el aire y los recursos de la tierra para que todos los ciudadanos puedan maximizar el uso y el disfrute de estos recursos.

¹²⁹ Misión de la Unidad de Desarrollo Administrativo de la SECODAM

¹³⁰ Plan Municipal de Desarrollo 1996-1998. Tijuana, Baja California.

4.1.4. Visión. Imágenes de futuro creado a través de la intervención de la realidad.

"Concebir un futuro deseado así como los medios necesarios para alcanzarlo"
Ackoff

"el futuro como razón de ser del presente"
Gaston Berger

"Las visiones son en gran medida aquellas situaciones futuras de la sociedad en las que los actuales problemas sociales más graves y preocupantes se presentan como superados"
Luis F. Aguilar Villanueva

Una vez que se ha establecido la misión de la organización, entonces se plantea el siguiente momento clave: la formulación de una visión y como se propone en el subtítulo, se trata de encontrar o definir las imágenes de futuro, con la cuestión de que es "creado", es por tanto, un resultado de acciones, es una consecuencia posible. Es decir, la visión "es una representación de lo que usted cree que el futuro debe ser para su empresa, a los ojos de sus clientes, de sus empleados, propietarios y otros accionistas. La declaración de la visión puede estar separada o incluirse como parte de la declaración de la misión" (Morrissey 1996, 7). En su origen, nos dice el autor, la visión es casi por completo intuitiva, mientras que es posible decir que la visión es un punto de vista particular, que se forma imaginando una realidad que se toma como verdadera.

Entonces, visión estratégica puede definirse como el proceso intelectual mediante el cual un actor determinado, en su carácter de sujeto protagonista de actividades estratégicas, formula o representa un futuro posible. Metafóricamente, la visión estratégica es una suerte de proyección del presente hacia el futuro o una reflexión del futuro en el presente. La visión estratégica tiene como finalidad describir supuestos escenarios estratégicos futuros, en correspondencia con los intereses y objetivos del actor involucrado, con el propósito de obtener elementos de juicio para determinar las previsiones necesarias para alcanzarlos mediante el resguardo de su libertad de acción. La visión estratégica se elabora mediante el diseño de escenarios hipotéticos basados en la

proyección de tendencias predominantes en la situación contextual del actor o utilizando otras técnicas subsidiarias. Las hipótesis consideradas son proposiciones tentativas acerca de las relaciones entre dos o más variables, que se formulan en el planteo del problema con el propósito de guiar el análisis o investigación del mismo. Entonces, la visión estratégica como componente en el marco de un modelo de intervención es también una cuestión metodológica. Por lo que habrá que considerar en el marco del proceso de elaboración de una visión estratégica, la determinación de un enfoque teórico o cosmovisión, que definirá desde qué posición o perspectiva metodológica se analizarán los hechos. Las principales perspectivas metodológicas están fundamentadas en el método inductivo-empírico y en el hipotético-deductivo. El primero recorre el camino del conocimiento desde los hechos particulares hacia los generales y el segundo procede inversamente¹³¹.

Si bien consideramos que la preparación de una visión estratégica sugiere el uso del método hipotético-deductivo, para tener una percepción totalizadora de la realidad; éste debe ser complementado con el inductivo-empírico que, aunque plantea una visión fragmentada de la realidad, permite o contribuye a la generación del modelo de análisis, la formulación de la hipótesis y la verificación sistemática de las variables.

Es preciso remarcar la importancia de la inferencia para la obtención de las conclusiones derivadas del proceso analítico-sintético efectuado con la información con la finalidad de precisar el significado y alcance proyectivo del mismo. En la elaboración de la visión estratégica, la conclusión precedente se traduce en el desarrollo de dos vías de aproximación o enfoques, básicos y complementarios:

Primero: La proyección, interrelación o inserción del Estado en el escenario general y en los escenarios específicos.

Segundo: Las perspectivas, visiones o imágenes que los actores involucrados en los escenarios de interés tienen respecto del propio Estado.

¹³¹ En investigación en ciencias sociales, la discusión respecto del método ha ocupado miles de páginas, sin embargo, una mezcla en orientaciones metodológicas podrá ser una posibilidad real de abordar problemas con mayor certeza, es decir, una combinación que nos lleve en una ruta consistente.

En cuanto al concepto de **percepción** debemos destacar que contiene y se define por tres componentes:

- *Los valores,*
- *Las creencias y,*
- *La información relacionada.*

Para la elaboración de la visión estratégica se elabora una hipótesis comprensiva del escenario general, que puede ser complementada por una o más hipótesis particulares con el objeto de considerar escenarios específicos. En este contexto, las hipótesis consisten en el diseño de escenarios estratégicos simulados, favorables o desfavorables al actor generador de la visión, que permiten la presentación de los posibles intereses y objetivos, y las relaciones cooperativas o competitivas de los actores involucrados en los mismos.

De tal modo, las hipótesis permiten visualizar las posibles contraposiciones de intereses que podrían existir entre los distintos actores del escenario y el actor sustentador de la visión; plantear los interrogantes que surjan del análisis de los escenarios; y, consecuentemente, obtener las respuestas útiles para la elaboración de las previsiones de carácter estratégico en todos los campos de acción. Las variables de análisis se deberían seleccionar, teniendo en cuenta, principalmente, el grado de incidencia de las mismas en la configuración de los escenarios; por ejemplo:

- naturaleza de los intereses,
- cualidades de los actores,
- tipo de sus interrelaciones,
- características de los ámbitos,
- determinantes de los sistemas,
- factores de riesgo,
- causales de amenaza,
- factores de oportunidad, etc.

Asimismo, en los métodos de análisis y planeamiento estratégicos, que participan de los procesos de toma de decisiones, se emplean modelos conceptuales de simulación

que contribuyen eficazmente en su desarrollo. Para una mejor comprensión del concepto, cabe tener presente que un modelo es una representación simplificada de una realidad, que contiene los factores determinantes de ella, para su rápida comprensión y operatividad. Por su parte, la simulación consiste en la imitación del comportamiento de un determinado sistema o proceso, a lo largo del tiempo, o sea, en un acto de representación dinámica de una realidad.

Por lo tanto, los modelos conceptuales de simulación, al permitir la representación dinámica de un sistema o proceso proyectado en el tiempo, facilitan la especulación estratégica y la inferencia deductiva, y contribuyen a la visualización del futuro cercano¹³². Entonces, la elaboración de la visión estratégica no implica pensar el futuro con un enfoque subjetivo, sino que requiere un metódico análisis estratégico con representación de todos los ámbitos de la realidad; donde confluyan recurrentemente la información requerida, el intercambio de opiniones, el debate de ideas, las conclusiones objetivas y las inferencias vinculadas con la hipótesis planteada. La disposición de una visión estratégica permite tener un elemento orientador del planeamiento estratégico, una perspectiva de la probable evolución de la situación estratégica, una base para el empleo racional de los recursos, y los criterios rectores para conformar las capacidades generales contra riesgos y oportunidades emergentes.

Estas cualidades de la visión estratégica constituyen los fundamentos básicos para la formulación de la concepción estratégica que el actor diseña para comunicar los lineamientos generales de conducción a los componentes de la organización. El alcance temporal del horizonte determinado para elaborar la visión estratégica indicará qué tipos de técnicas analíticas se pueden llegar a emplear para su formulación. En todo caso, el análisis de sistemas constituye una técnica insoslayable para el sustento de la coherencia interna del método elegido.

Dada la velocidad de los cambios en la situación estratégica y la dinámica interrelación de los riesgos y oportunidades, es necesario que la visión estratégica sea

¹³² La prospectiva es un campo de interés en torno a escenarios y proyección de futuro. Al respecto, ver (Godet, 2000), en principio, con su “caja de herramientas”.

actualizada metódicamente para que refleje la realidad de los escenarios de interés y de sus tendencias determinantes. Para ello debe asumirse que el método de actualización debe ser un proceso permanente, continuo y recurrente, con una dinámica semejante al proceso de toma de decisiones con el cual se integra.

La visión estratégica del Estado, es como un ejercicio de simulación del planeamiento estratégico y de la apreciación de inteligencia estratégica, que pretende anticipar el futuro más allá del que se puede estimar en función del análisis de la información actual disponible. En cierto modo, podemos afirmar que la visión estratégica es un producto de la inteligencia especulativa o predictiva. En resumen, la visión estratégica es la “representación de cómo se entiende su realización en un tiempo y contexto social dado, en respuesta a problemas, retos, cambios, momentos críticos y buenas oportunidades sociales. No es cualquier imagen de futuro deseable sino la imagen de lo que es realmente decisivo y crucial para el futuro de excelencia de la organización” (Aguilar Villanueva 2006, 286-287).

Cuestiones críticas para la definición de la visión (elemento 4)

A partir del establecimiento de la misión y desde la perspectiva integradora de la misma, la visión es el siguiente componente que debe inspirar y plantear retos para su logro, debe de considerarse:

¿Qué es la visión, cómo se define o diseña?

Es la posición en la que se desea estar en un futuro medible, representa la expresión de hacia dónde se quiere cambiar.

Significa lo que se quiere ser, el cómo se quiere que los actores externos se expresen de la organización en un plano inmediato, mediato y de largo plazo.

La definición de la Visión implica un trabajo colectivo. Puede ser definida por los niveles directivos o podría ser una conceptualización que pase por una especie de consulta a todos los miembros de la organización integrando una expresión que rescate la esencia del futuro organizacional.

- La Visión es la capacidad de ver más allá, en tiempo y espacio, y por encima de los demás, significa visualizar, ver con los ojos de la imaginación, en términos del resultado final que se pretende alcanzar. -Visión: Es el sueño alcanzable a largo plazo, el futuro aspirado. -Se debe incorporar tanto la Visión del usuario externo, como la del Interno. Debe ser alcanzable y real.
- Una Visión Estratégica, permite cumplir dos funciones vitales:
 - a) Establecer el Marco de Referencia para definir y formalizar la Misión, misma que establece el Criterio Rector de la Planificación Estratégica.
 - B) Inspirar, motivar, integrar o mover a la gente para que actúe y haga cumplir la razón de ser (Misión) de la Institución.

De ahí que, al momento de definir la visión estratégica será importante brindar respuesta a las siguientes preguntas:

- ¿Cómo me gustaría que fuera nuestra organización?
- ¿Cómo me gustaría que nos describieran en el futuro?
- ¿Cómo quiero que se expresen los usuarios de nuestra organización en el futuro?
- ¿Cuál es la cualidad más sobresaliente y positiva de nuestra organización que quisiera resaltar en los próximos años?
- ¿Hacia dónde quiero que mi organización cambie?
- ¿Cuáles considero deberían ser los valores prioritarios de la organización?

- *¿Qué es lo que realmente quiero que mi organización sea y logre?
- *¿Qué es lo que hace que me sienta comprometido y orgulloso de pertenecer a esta organización?
- *¿Qué es lo que mi organización tendría que hacer para que yo me sienta mayormente orgulloso y comprometido con ella?
- *¿Qué es lo que me haría comprometer mi mente y corazón a una determinada Visión Organizacional en los próximos 5, 10, 15 o 20 años?
- *¿De qué manera mi organización podría contribuir mayormente a al desarrollo local, estatal y federal?
- *¿Mi organización tal cual está, es lo que mi comunidad necesita?

- Analizadas las respuestas se redacta una descripción de la Visión Organizacional que integre todas las características deseadas.
- La redacción final de la Visión Organizacional debe ser publicada y utilizarse para definir los objetivos por áreas.
- Es conveniente ubicar la redacción de la Visión Organizacional en lugares estratégicos donde todos los miembros de la organización puedan verla y recordar hacia dónde deben estar orientados sus esfuerzos.

Su visión estratégica debe enfocarse en lo que quiere llegar a ser, no en lo que se es ahora. Puede generarse por separado o como una derivación de la declaración de la misión. (Morrisey 1996)

En este punto, se debe ser capaz de formular ya un enunciado de visión.

Una vez formulada la visión, entonces si se desea, siguiendo los consejos del *marketing*, ésta puede ser difundida, aprendida y publicitada.

Finalmente, entre los resultados deseados en este componente (4) encontramos:

- Una declaración de visión que guíe y oriente el proceso de planeación estratégica.
- Un complemento de la misión organizacional.
- Una declaración de visión que incorpore y refleje los valores organizacionales.

4.1.5. Propósito institucional

“La capacidad de motivación de la misión (así como la visión de futuro) debe despertar una actitud de compromiso y exigencia con la realización de sus fines, que ha sido llamado... “propósito estratégico” o “intención estratégica”, el cual se entiende un estado de tensión intelectual y emocional creativa, que demanda a directivos y personal ir más allá de lo que se tiene y se ha logrado, romper con las ataduras de la inercia y del conformismo, retarse y superarse, intentar cosas nuevas e intentar lo que parece imposible”.

Luis Aguilar Villanueva

Seguimos avanzando en la ruta de la deducción, enfrentamos un componente controversial, que puede considerarse como un elemento de recursividad anticipada en el modelo, la definición o establecimiento del propósito institucional. Es decir, el “ánimo o intención de hacer algo”. En esta fase los formatos nos permitieron en un primer momento “encuadrar” la acción de las organizaciones públicas, para de ahí sentar bases de la intervención que del territorio se haga.

El propósito institucional encierra a su vez una intención, de manera voluntaria y deliberada. Es a la vez, el momento que prepara el “terreno” para un proceso sí de formalización, pero que a la vez retoma el componente inspiracional rector que nos ofrece la misión y visión. Se trata del encuentro de la alineación hacia órdenes superiores de actuación; en el caso aplicado que se utiliza para la descripción de los componentes del método, la alineación se realiza en el marco de la *Política de Pleno Bienestar y Desarrollo Socioeconómico*¹³³.

Asunto Clave: *El Propósito Institucional establece la orientación básica de la dependencia o entidad para la presente administración, acotando aquellos aspectos en los que habrá de concentrarse durante dicho periodo y estableciendo con toda claridad la direccionalidad, el sentido, que habrá de dar a su*

¹³³ La PPDSEB de Jalisco ha sido una de las propuestas planteadas desde el seno del COPLADE, la cual, en un primer momento fue planteada por el autor. La *Política de Pleno Desarrollo Socioeconómico y Bienestar* ha sido establecida como el Propósito Central del Gobierno del Estado para la presente administración dado que es un enunciado que sintetiza los compromisos y prioridades establecidos por el Ejecutivo Estatal; por tanto, el Propósito Institucional de toda dependencia o entidad del gobierno estatal deberá estar alineado a la misma, estableciendo la forma en que habrá de contribuir para su consecución.

trabajo. En el marco de sus atribuciones, enfatiza aquellos aspectos de su quehacer que, al conjugarse con los Propósitos y estrategias de las diferentes dependencias y entidades del Gobierno del Estado, permitirán generar mejores resultados y un mayor impacto social.

Si la Misión expresa la razón de ser de una organización frente a una realidad social en sentido amplio, el *Propósito Institucional* expresa de forma específica el énfasis que la Institución habrá de poner durante un período determinado, el sentido que habrá de dar a su quehacer para maximizar los resultados del Gobierno del Estado en su conjunto.

Los resultados del trabajo en la fase preparatoria constituyen la base para el establecimiento de su Propósito Institucional: la revisión de sus mandatos se orientó a determinar sus *responsabilidades fundamentales* frente a la ciudadanía, identificando al tiempo los desfases reglamentarios que están restringiendo su quehacer. La presentación del Nuevo Modelo de Gestión, así como de la PPDSEB, tuvo como objetivo el introducir a su equipo en la *nueva racionalidad y direccionalidad* que el Ejecutivo del Estado pretende imprimir a su labor en los próximos años en reconocimiento de sus responsabilidades fundamentales, de los problemas más apremiantes que enfrenta nuestro estado, así como de la necesidad de sentar las bases para el desarrollo socioeconómico de la entidad en el mediano y largo plazos.

La identificación de actores vinculados a la labor institucional pretendió llevarnos a un análisis más preciso de nuestra labor, considerando las estrategias e intencionalidad de los diferentes grupos directamente relacionados con el quehacer de nuestra dependencia.

Los formatos empleados para esta formulación de propósito institucional que dan cuerpo a este componente han sido:



Hojas de trabajo del elemento 5 (El propósito institucional)

Instrucciones:

Revise los objetivos, estrategias y líneas de acción que le corresponden y que fueron explicitados en el Plan Estatal de Desarrollo (PED). Contrástelos con los diferentes elementos que obtuvo de la fase preparatoria (responsabilidades fundamentales; adecuaciones necesarias a partir del Nuevo Modelo de Gestión y de la Política de Pleno Desarrollo Socioeconómico y Bienestar; actores vinculados a su labor; y, logros alcanzados y esperados). Discuta en grupo la vigencia y/ o necesidades de replanteamiento de lo expresado en el PED, argumentando las razones que, en cada caso, motiva dicho replanteamiento.

Una vez realizado dicho análisis y como una síntesis de dichos elementos y tomando en cuenta, de existir en su dependencia, los enunciados de Misión y Visión, así como los objetivos, estrategias y líneas de acción del Plan Estatal de Desarrollo (PED), redacte de forma breve y concisa (uno o dos párrafos), el *Propósito Institucional* de su dependencia o entidad. Para realizarlo, se propone estructurar lógicamente los resultados del trabajo de la fase preparatoria a partir del siguiente esquema:

Propósito institucional:

En aras de contribuir al cumplimiento de la PPDSEB en _____ (dependencia) estamos comprometidos a _____ (contribución a la PPDSEB); por tanto, durante el periodo 2004-2007, habremos de poner especial énfasis en _____ (atribución(es) específica(s)), con lo cual pretendemos _____ (logros al 2007), apoyados en _____ (modificaciones específicas a partir del NMG), con el fin de impactar positivamente las posibilidades de desarrollo socioeconómico de _____ (principales actores sociales que se benefician de la labor de la dependencia), en particular, y de la población jalisciense, en un sentido amplio, en cumplimiento de lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo en el sentido de _____ (objetivo del PED al que hace alusión).

Una vez definido el Propósito Institucional, estamos listos para otro componente. Pasemos a la etapa diagnóstica.

4.1.6. Diagnóstico estratégico

“El diagnóstico estratégico es un diagnóstico sui generis pues no es un diagnóstico de síntomas, sino un diagnóstico de problemas. Por ello, el "diagnóstico" estratégico no identifica, sino que construye realidades posibles desde el criterio de viabilidad, para encontrar el problema estratégico. Es bajo esta advertencia que este diagnóstico debe ser entendido”.

David Arellano Gault

Con esta advertencia, “el diagnóstico *estratégico* no es un diagnóstico de síntomas, sino un diagnóstico de los problemas” (Arellano Gault 2004, 78) que le dan origen, para poder entonces establecer los *focos de atención*. Por ello, siguiendo a Arellano, el diagnóstico estratégico no identifica, sino que *construye realidades posibles* desde el criterio de viabilidad para encontrar el foco de atención estratégico.

En términos generales, el *Diagnóstico estratégico* es aquel orientado al análisis de los ámbitos interno y externo de la organización, con el fin de identificar los puntos fuertes y débiles, que podrían favorecer o dificultar el cumplimiento de sus objetivos para, a partir de ello, construir escenarios anticipados y definir las estrategias que permitirán reorientar el rumbo institucional, al identificar la posición actual y la capacidad de respuesta de la dependencia o entidad. Para ello, inicia con un análisis general en cuatro categorías básicas:

Ámbito interno: “se refiere a la situación que guardan sus componentes internos fundamentales, tales como estructura orgánica (en el sentido de distribución de la autoridad y división del trabajo), normatividad, valores, cultura, sistemas, equipos tecnológicos, recursos financieros, activos, habilidades y destrezas del persona, etc. (Aguilar Villanueva 2006, 293), el análisis interno conduce a descubrir las fortalezas y debilidades de una organización.

- *Fortalezas:* constituyen aquellos aspectos positivos, elementos, recursos y capacidades con los que cuenta la organización y que, bien aprovechados, pueden impulsar su liderazgo en determinado aspecto;

- *Debilidades*: son obstáculos que, mientras no se eliminen, coartan el desarrollo de otros puntos fuertes de la organización, debilitando su funcionamiento e, incluso, potenciando otras debilidades¹³⁴;

Ámbito externo: Asociado al entorno de una organización, “se refiere a realidades externas que de manera importante afectan positiva o negativamente a una organización en la realización de su misión y visión e influyen en las posibilidades de éxito” (Aguilar Villanueva 2006), y se nos hace una advertencia desde la literatura, “considerar los factores externos más globales como fijos -o dados- es minar todo el potencial del enfoque estratégico. Es por ello que se trata de obtener un mapa de la realidad social global, para, con él, construir una visión acerca de los límites y las potencialidades de los impactos posibles que se puedan desarrollar sobre los factores contextuales y sobre los que éste lanza hacia la organización” (Arellano Gault 2004) , desde este análisis del contexto se identifican:

- *Oportunidades*: son posibilidades que ofrece el contexto de la organización y que podrían proporcionarle ventajas si es que ésta es capaz de acceder a ellas y aprovecharlas; y,
- *Amenazas* son determinantes o eventos del exterior de la organización, de alguna manera previsible y, que si se llegaran a dar, dificultarían el logro de sus objetivos.

Es importante aclarar que el ámbito interno abarca al sector gubernamental en el cual se inscribe la institución. El ámbito externo inicia con otras dependencias del propio Gobierno del Estado ajenas al sector de la dependencia en cuestión y abarca hasta el ámbito social, económico y político en el que se desenvuelve, en su sentido más amplio.

En el proceso de planeación estratégica (que se da cuenta en este capítulo y que nos sirve de ejemplo) y con el fin de lograr un mayor encuadre estratégico de las acciones del Gobierno del Estado de Jalisco, se considera como punto de referencia el Propósito

¹³⁴ La identificación de fortalezas y debilidades definen -siguiendo a Aguilar Villanueva- concreta y respectivamente la mayor o menor capacidad de una organización para realizar su visión y, más precisamente, la mayor o menor capacidad de una organización para manejar su entorno y estar así en grado de realizar su visión (Aguilar Villanueva 2006, 294)

Institucional definido en el punto anterior; esto es, el análisis de las posibilidades y restricciones de la dependencia o entidad para el logro del mismo, desarrollándolo a partir de cuatro dimensiones: los recursos de la dependencia; sus mandatos; sus *stakeholders*; y, el Nuevo Modelo de Gestión.

Cuestiones críticas para la elaboración del diagnóstico estratégico

De la confrontación entre la misión y las distintas realidades posibles, surge el primer espacio de direccionalidad estratégica: aparece el Problema Estratégico. El Problema estratégico es definido como la diferenciación entre lo deseado y lo que se tiene, efectuando un corte de espacio-tiempo posible. Sin embargo, hay una pregunta clave ¿cuál es la naturaleza y la dinámica de la realidad? Entiéndase bien esta pregunta.

No se pretende establecer un juicio perfeccionista de causa-efecto, sino - en palabras de Clausewitz- "DESCUBRIR E INTERPRETAR" a la realidad y su lógica; su naturaleza. Descubrir implica adoptar una posición mental abierta, que no supone conocer a la realidad de manera exhaustiva ni pretende que eso sea posible de hacerse, pero que puede -sin embargo- entender la naturaleza dinámica de la realidad sin haber tenido que modelizarla matemáticamente.

Un Diagnóstico Estratégico deberá dar respuesta a las siguientes cuestiones:

- Conceptualización de la naturaleza de la organización
- Evaluación de los componentes trascendentes de la organización
- Análisis del contexto/ambiente
- Análisis de los apostadores/agentes influenciadores (Stakeholders)
- Estructura de la organización
- Estilo administrativo
- Responsabilidad organizacional

4.1.6.1. Identificación de FODA's¹³⁵

Al realizar el análisis general de los FODA's en las diferentes dimensiones antes mencionadas, resulta conveniente advertir que la categorización de algunas características de la organización puede parecer ambigua, pues frecuentemente un mismo aspecto puede aparecer como fuerza y como debilidad (o amenaza y oportunidad) al mismo tiempo, ya sea por ópticas diversas dentro del grupo, o bien a partir de la magnitud con la que se considere el asunto específico. Ello no demerita los resultados del análisis, siempre y cuando el grupo llegue a un acuerdo en los aspectos que resulten polémicos. En cuanto se refiere en específico a la dimensión *recursos*, la dependencia habrá de cuestionarse la alineación, pertinencia, oportunidad y calidad de los recursos humanos, materiales, financieros, de información y de gestión con los que cuenta para concretar su Propósito Institucional.

Entonces, habrá de preguntarse la forma en que sus *mandatos, políticas y procedimientos*, contribuyen o restringen el quehacer de su dependencia, para lo cual será de suma utilidad el análisis previamente realizado en la fase preparatoria. Es pertinente aclarar que el señalar las debilidades o amenazas frente a los documentos normativos no pretende inducir o justificar el desacato, sino que pretende dejar plenamente asentados aquellos aspectos que han quedado rezagados y que, por tanto, de alguna manera están limitando el actuar gubernamental, para en su momento, proponer el procedimiento jurídico correspondiente para su actualización.

Por ello, habrá que dejar asentados aquellos aspectos de la relación de la dependencia con los actores vinculados a su labor (*stakeholders*) que apoyan o restringen el trabajo institucional, a partir de lo analizado en la fase preparatoria. Recuerde que existen actores internos que determinan positiva o negativamente el actuar de la institución, así como actores externos que influyen o se ven influidos por nuestro

¹³⁵ El análisis FODA (*SWOT Analysis*), es considerado por muchos el “núcleo distintivo” del ejercicio de análisis y planeación estratégica, integra los resultados acaso sueltos de la construcción de la misión y la visión organizacional y los de la valoración que se hizo del interno organizativo y de su contexto social. (Aguilar Villanueva 2006, 298)

quehacer, por lo que deberá considerar estas cuatro categorías. Finalmente, habrá de identificar las fortalezas, debilidades, amenazas y oportunidades que, desde la dependencia y su Sector, restringen o apoyan la capacidad de la institución de realizar su trabajo con base en el *Nuevo Modelo de Gestión* del Gobierno del Estado.

Al interior de la organización se deberán identificar las fortalezas y amenazas, al mismo tiempo que las oportunidades y amenazas ante los ambientes internos y externos de la organización; este análisis es conocido con el acrónimo FODA (por sus siglas), y ayuda a clarificar las condiciones en las cuales la organización está operando. Las fuentes de información para el análisis del medio ambiente externo e identificación de oportunidades y amenazas son básicamente: fuerzas o tendencias de tipo político, económico, social y tecnológico; los ciudadanos o clientes; y los competidores actuales o potenciales. Las fuentes de información básica para el análisis interno de las organizaciones son: recursos (humanos, económicos, información), procesos y productos o servicios, a partir de los cuales se identificarán las fortalezas y debilidades.

Una vez identificadas las fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas éstas deben ser analizadas, comparadas y contrastadas; es decir, llevar a cabo el análisis FODA.

Cuadro 31. FORTALEZAS, OPORTUNIDADES, DEBILIDADES Y AMENAZAS.

Fortalezas	<p>Son las capacidades especiales con que cuenta la empresa, y por los que cuenta con una posición privilegiada frente a la competencia.</p> <p>Son habilidades que se poseen.</p> <p>Son Recursos que se controlan,</p> <p>Son actividades que se desarrollan positivamente, etc.</p>
Oportunidades	<p>Son aquellos factores que resultan positivos, favorables, explotables, que se deben descubrir en el entorno en el que actúa la empresa, y que</p>

	permiten obtener ventajas competitivas .
Debilidades	Son aquellos factores que provocan una posición desfavorable frente a la competencia. recursos de los que se carece, habilidades que no se poseen, actividades que no se desarrollan positivamente, etc.
Amenazas	Son aquellas situaciones que provienen del entorno y que pueden llegar a atentar incluso contra la permanencia de la organización.

Se debe considerar que al formular la matriz FODA, nos estamos enfrentando a una estructura conceptual para un análisis sistemático que facilita la interpretación y correlación entre las amenazas, las oportunidades y las fortalezas y debilidades. Esta matriz es ideal para enfrentar los factores internos y externos, con el objetivo de generar diferentes opciones de estrategias. Se pueden utilizar las fortalezas internas para aprovechar las oportunidades externas y para atenuar las amenazas externas. Igualmente una organización podría desarrollar estrategias defensivas orientadas a contrarrestar debilidades y esquivar amenazas del entorno. Las amenazas externas unidas a las debilidades internas pueden acarrear resultados desastrosos para cualquier organización.

Hoja de trabajo del componente 6

Instrucciones: Liste una serie de Fortalezas, Debilidades, Oportunidades y Amenazas de acuerdo a la definición de éstas.

Fortalezas: Recursos o capacidades dentro de la organización que pueden utilizarse para el logro de la misión.

Fortaleza # _____

Fortaleza # _____

Fortaleza # _____

Debilidades: Limitaciones que pueden llegar a evitar que la organización logre su misión.

Debilidad # _____

Debilidad # _____

Debilidad # _____

Oportunidades: Situaciones, existentes o potenciales, que favorecen el logro de la misión organizacional.

Oportunidad # _____

Oportunidad # _____

Oportunidad # _____

Amenazas: Situaciones desfavorables, existentes o potenciales, que afectan el logro de la misión organizacional

Amenaza # _____

Amenaza # _____

Amenaza # _____

Una vez integrado su listado plano, deberá integrar la matriz FODA, de tal forma que pueda usted proceder a la integración de una MATRIZ DE INTERACCIONES, en donde nos preguntamos

MATRIZ FODA

Fortalezas: F1 F2 ... Fn	Debilidades: D1 D2 ... Dr
Oportunidades: O1 O2 ... Os	Amenazas: A1 A2 ... As

MATRIZ DE INTERACCIONES

	O	A
F	¿Podemos explotar al máximo nuestros recursos y lograr los máximos beneficios? ¿CÓMO?	¿Podemos neutralizar los efectos externos y transferir fortalezas a las áreas de oportunidades? ¿CÓMO?
D	¿Podemos invertir recursos para superar debilidades y aprovechar oportunidades que se ofrecen? ¿CÓMO?	¿Amenazan nuestra existencia? Debemos salir rápidamente de esta situación con acciones de mejora o cambio. ¿Reconversión? ¿CÓMO?

Una vez establecida la matriz de interacciones en la que se da cuenta de la relación y el vínculo entre cada una de las variables en pares ordenados (FO, FA, DO, DA) que se considera para el análisis, se muestra la relación de la siguiente forma:

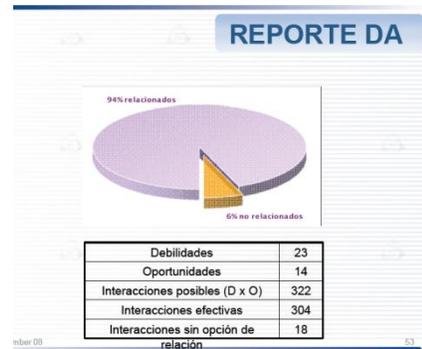
MATRIZ FO

	O1	O2	O3	O4	O5	O6	O7	O8
F1	+	+	0	+	+	+	+	+
F2	+	+	0	+	+	+	+	+
F3	0	+	+	+	+	0	+	+
F4	0	0	+	0	+	0	+	+
F5	+	+	+	+	+	+	+	+
F6	+	+	+	+	+	+	+	+
F7	0	+	0	+	0	+	+	+
F8	+	+	+	+	+	+	+	0
F9	+	+	+	+	0	+	0	0
F10	+	+	+	0	0	0	+	+
F11	+	+	+	0	0	0	0	0
F12	+	+	0	+	+	+	+	0
F13	+	0	0	+	+	+	+	+
F14	+	+	0	+	+	+	+	+

Dónde un signo positivo nos da muestra de la relevancia entre las variables y un signo negativo anula la relación entre ambas.

Dicha relación puede calificarse empleando escalas matemáticas. Para efectos prácticos puede emplearse la escala de Saaty (1980).

La integración del reporte FODA, se considera como un elemento clave para la integración de un reporte FODA general.



El establecimiento de una escala matemática nos acerca al universo de mensurabilidad de la valoración entre cada una de las variables. La fase que sigue es asignar valores (el grado de relevancia entre variables) y sumar el valor de cada una de las columnas.



Entonces, posteriormente se realiza un contraste entre las matrices de interacción.



Con todos estos elementos se está en condiciones de generar conclusiones previas que deberán formar parte del diagnóstico estratégico y a su vez servir de insumo para el diseño de estrategias (siguiente componente), entre tanto, continuamos con otro de los elementos para la integración del diagnóstico estratégico.

4.1.6.2. Stakeholders (identificación e implicaciones para el diagnóstico estratégico)

El actor rara vez tiene objetivos claros y menos todavía proyectos coherentes: éstos son múltiples, más o menos ambiguos, más o menos explícitos y más o menos contradictorios. Cambiará a mitad del camino y rechazará algunos, descubrirá otros sobre la marcha o incluso después, aunque no sea más que porque existen consecuencias imprevistas e imprevisibles de su acción que le obligan a "reconsiderar su posición" y a "reajustar su mira": lo que considera "medio" en un momento dado puede ser "fin" en otro momento y viceversa.

Michel Crozier

La formulación de la misión organizacional y la definición de la visión son elementos que deben en principio incorporar a los actores, es decir a aquellos agentes o "apostadores" que de una u otra forma están involucrados en el desarrollo de la organización, en la formulación de sus programas, en el diseño de sus estrategias y en la implementación de

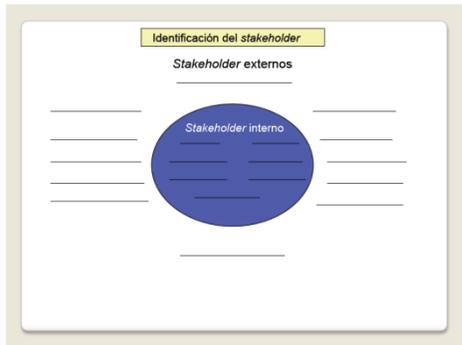
sus acciones o políticas. La denominación “stakeholder”¹³⁶ está asociada en principio a las escuelas de negocios, incluso se ha desarrollado una teoría al respecto, como puede verse en el trabajo doctoral de (González Esteban 2001, 199), quien nos asocia al *stakeholder* como un accionista: “El enfoque de los accionistas (*stockholder o shareholder approach*) defiende que el objetivo de la empresa es maximizar el bienestar de los accionistas, quizás sujeto a alguna fuerza”. Por otra parte Falção Martins y Fontes Filho, con su propuesta de operacionalización, concretizan la propuesta de Mitchell, Agle y Wood quienes han definido el término como “aquellas personas comprometidas activamente con la organización o aquellos que pueden ver afectados sus intereses como consecuencia del accionar presente, pasado o futuro de la organización” y que entonces, en estos terminos, los stakeholders son actores (internos o externos) que afectan o son afectados por los objetivos o resultados de una organización dada, en diferentes grados, en la medida en que poseen entre uno y tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia. Actores que no presentan al menos uno de estos atributos (no afectan los resultados y/o no son afectados por los resultados), no son stakeholders (Falção Martins y Fontes Filho 1999, 9) . Para efectos de aplicación de la metodología y a fin de integrar un componente en el diagnóstico estratégico, se planteó seguir con el cálculo del índice de preponderancia a partir de la identificación de los grados de poder, de legitimidad y urgencia, como lo han propuesto los autores Falção y Fontes, a partir de su identificación, en esta primera fase nos auxiliamos de Arellano:

¹³⁶ La variedad de definiciones del concepto de *stakeholder*, así como los matices que se presentan en diversos trabajos, ya sean tesis o artículos especializados es, desde muchos puntos de vista, una de las razones principales por las que el término aún no ha recibido una traducción en las diferentes lenguas. Por ejemplo, léase a: (Falção Martins y Fontes Filho 1999) y (González Esteban 2001).

El análisis de los stakeholders y la transformación organizacional

Los supuestos que orientan el estudio de los Stakeholders desde las diversas perspectivas del cambio organizacional tienen como telón de fondo las siguientes interrogantes:

1. ¿En función de qué intereses son dirigidas las organizaciones?
2. ¿A quién y para qué realmente interesan (o deben interesar) las organizaciones?
3. ¿Qué intereses tienden a hacer prevalecer los sistemas de gestión organizacional contemporáneos en detrimento de qué otros intereses?
4. ¿Qué intereses deberían prevalecer o por lo menos no ser ignorados o marginados?



Una vez enlistados, los stakeholders internos y externos (se podrá ampliar esto en las hojas de trabajo) deben identificarse los atributos, siguiendo a Falção.

PERSPECTIVA APLICADA: DEFINICIÓN DE STEAKHOLDERS con base a sus atributos: PODER

El grado de poder de los actores puede ser clasificado según una escala de disponibilidad de ESTE recurso, la cual mide y evalúa los recursos detentados por los actores.

Este grado es un índice, que se obtiene al multiplicar los grados de sensibilidad por los grados de disponibilidad.

Grado de poder: $\left[\begin{array}{l} \text{Grado de sensibilidad} \\ \text{de la Organización} \\ \text{a los Recursos de poder} \end{array} \right] \left[\begin{array}{l} \text{Grado de disponibilidad} \\ \text{de la Organización} \\ \text{De los recursos de poder} \end{array} \right]$

PERSPECTIVA APLICADA: DEFINICIÓN DE STEAKHOLDERS con base a sus atributos: LEGITIMIDAD

La legitimidad puede ser medida según la construcción nuevamente de un índice, que se obtiene al multiplicar los grados de deseabilidad a las acciones del actor, que sean significativas tanto para la organización (nivel de legitimidad microsocial) como para la sociedad (legitimidad macrosocial).

Grado de legitimidad: $\left[\begin{array}{l} \text{Grado de deseabilidad} \\ \text{para la organización} \end{array} \right] \left[\begin{array}{l} \text{Grado de deseabilidad} \\ \text{para la sociedad.} \end{array} \right]$

PERSPECTIVA APLICADA: DEFINICIÓN DE STEAKHOLDERS con base a sus atributos: URGENCIA

La escala de evaluación de la urgencia considera así la sensibilidad temporal, definida como la aceptación o no del atraso, y la criticidad, referida en relación con la posibilidad de daño a la propiedad, sentimiento, expectativa y exposición.

Grado de urgencia: $\left[\begin{array}{l} \text{Grado de sensibilidad} \\ \text{temporal} \end{array} \right] \left[\begin{array}{l} \text{Grado de criticidad} \end{array} \right]$

Entonces, posteriormente se procede a la elaboración de las matrices de cada uno de los atributos¹³⁷:

¹³⁷ Las matrices como los detalles de formulas, así como la clasificación de Michells respecto de los stakeholders, pueden consultarse en el artículo de (Falção Martins y Fontes Filho 1999) al que hemos hecho referencia.

RECURSOS DE PODER								
	Medios coercitivos		Medios utilitarios (recursos)				Medios simbólicos	
	Fuerza física*	Armas*	Materiales y físicos*	Financieros*	Logísticos*	Tecnológicos e Intelectuales*	Reconocimiento y estima	Grados de poder
Grado de sensibilidad de los recursos →								
Actor 1 Grado de disponibilidad Grado de poder								
Actor 2 Grado de disponibilidad Grado de poder								
Actor n Grado de disponibilidad Grado de poder								

RECURSOS DE PODER								
	Medios coercitivos		Medios utilitarios (recursos)				Medios simbólicos	
	Fuerza física*	Armas*	Materiales y físicos*	Financieros*	Logísticos*	Tecnológicos e Intelectuales*	Reconocimiento y estima	Grados de poder
Grado de sensibilidad de los recursos →								
Actor 1 Grado de disponibilidad Grado de poder								
Actor 2 Grado de disponibilidad Grado de poder								
Actor n Grado de disponibilidad Grado de poder								

Matriz de urgencia			
Grado de urgencia de los actores	Nivel de urgencia		
	Sensibilidad temporal	Criticidad	Grado de Urgencia Total
Actor 1			
Actor 2			
Actor n...			

MATRIZ DE CONSOLIDACIÓN- ÍNDICE DE PREPONDERANCIA						
Actores	Grado de Poder		Grado de Legitimidad		Grado de Urgencia	
	Total	Normalizado (A)	Total	Normalizado (B)	Total	Normalizado (C)
Actor 1						
Actor 2						
Actor 3						
Actor n						
Total						
Número de acciones						
Promedio						

Hojas de trabajo

Análisis del grupo de interés externo

- Denominamos grupos de interés externos a los ciudadanos y/o usuarios de los bienes y/o servicios que genera la Dependencia o Entidad. Es el que puede afectar o ser afectado por los productos o servicios de la Dependencia o Entidad.

Instrucciones:

- Llene una hoja de análisis para cada grupo de interés directo listado en la hoja anterior.
- Ordene los grupos de interés en términos de la importancia que representan para la Dependencia o Entidad.

Grupos de interés:

Criterio usado por los grupos de interés para evaluar nuestros resultados	Nuestra Valoración con respecto a Su evaluación sobre nuestro desempeño		
	Muy Bien	De Acuerdo	Mal

Debemos preguntarnos:

- ¿Cómo influyen en nosotros?

- ¿Qué necesitamos de ellos?
- ¿Qué tan importantes son?

Extremadamente

Razonablemente

No mucho

Muy poco

Análisis del Grupo de Interés Interno

Denominamos grupos de interés interno a la unidad o área que será responsable de conducir el proceso de diseño estratégico y del establecimiento de los mecanismos de medición del desempeño propuestos por _____, así como a los responsables de las áreas: _____; y cualquier otra persona o grupo dentro de la organización involucrada.

Instrucciones:

- Llene una hoja de análisis por separado para cada grupo de interés interno listado anteriormente.
- Ordene los grupos de interés en términos de la importancia que representan para la Dependencia o Entidad.

Grupo de interés:

Criterio usado por los grupos de interés para evaluar nuestros resultados	Nuestra valoración con respecto a su evaluación sobre nuestro desempeño		
	Muy Bien	De Acuerdo	Mal



- ¿Cómo influyen en nosotros?
- ¿Qué necesitamos de ellos?
- ¿Qué tan importantes son?

Extremadamente

Razonablemente

No mucho

Muy poco

Análisis de los grupos de interés indirectos

Denominamos grupos de interés indirectos a los proveedores de bienes y/o servicios a la Dependencia o Entidad para el cumplimiento de sus funciones y generación de los bienes y/o servicios que otorga.

Instrucciones:

- Llene una hoja de análisis para cada grupo de interés indirecto listado anteriormente.
- Ordene los grupos de interés en términos de la importancia que representan para la Dependencia o Entidad.

Grupos de interés:

Criterio usado por los grupos de interés para evaluar nuestros resultados	Nuestra Valoración con respecto a su evaluación sobre nuestro desempeño		
	Muy Bien	De Acuerdo	Mal

- ¿Cómo influyen en nosotros?
- ¿Qué necesitamos de ellos?
- ¿Qué tan importantes son?

Extremadamente

Razonablemente

No mucho

Muy poco

Participación de los grupos de interés

Con base en el análisis de las cuatro hojas de trabajo anteriores, qué conclusiones deriva acerca de la manera, el momento, la pertinencia y conveniencia de incluir a cada grupo de interés en el proceso de planeación estratégica.

- ¿Grupo de interés directo?

- ¿Grupo de interés interno?
- ¿Grupo de interés indirecto?

Con todos estos elementos se procede a identificar la tipología de *stakeholders*:

Figura 2 - Tipología de Mitchell



- 0 ATRIBUTO: no stakeholders
- 1 ATRIBUTO: stakeholders LATENTES (*adormecidos, exigentes y discrecionales*)
- 2 ATRIBUTOS: stakeholders EXPECTANTES (*perigosos, dominantes y dependientes*)
- 3 ATRIBUTOS: stakeholders DEFINITIVOS

Estos elementos sin duda, alimentan el diagnóstico estratégico.

4.1.6.3. Metodología para la identificación de las Áreas Críticas y Estratégicas del Desarrollo Municipal y Regional.

El hombre de la calle vive en un mundo para él que es “real”,
aunque en grados diferentes, y “sabe”,
con diferentes grados de certeza,
que este mundo posee tales o cuales características.
El filósofo, por supuesto, planteará interrogantes
acerca del carácter último de esa “realidad”
y ese “conocimiento”: ¿Qué es lo real? ¿Cómo conocerlo?
Éstos figuran entre los más antiguos interrogantes
no solo de la indagación filosófica propiamente dicha,
sino también del pensamiento humano como tal.
Berger y Luckmann

Una verdad suele ser verdad sólo en un cierto contexto.
La lógica fluida enfatiza la importancia del contexto.
Eduard de Bono

El diagnóstico estratégico no estaría completo si no se considerase la visión desde la participación de los actores, desde la formulación de la problemática considerando su fase de apropiación y vivencia de los problemas sociales. La incorporación de una guía que permitiera a los participantes en el proceso de realización del diagnóstico aportar su perspectiva; ello implica en sí la necesidad incorporar aspectos necesarios para lograr una adecuada sistematización a fin de poder obtener conclusiones útiles para el diseño de estrategias (elemento que procede al diagnóstico). De ahí que las lecciones que nos brindan las experiencias de participación social y sobre todo en el ámbito de la educación popular sea importante retomarlas, sobre todo porque nos dicen, respecto de la sistematización, lo siguiente: “La sistematización se ha presentado, por lo general, como una alternativa a la evaluación tradicionalmente aplicada a los proyectos sociales y educativos. En efecto, como una reacción al positivismo predominante, que inspiraba evaluaciones formales y externas a la propia práctica educativa, se desarrolla un amplio campo de experiencias de sistematización” (Martinic 1998). Asimismo, en el diseño de los instrumentos para retomar desde el territorio, se consideró como elemento fundamental el sumar la lógica de la percepción a fin de identificar las tensiones que en la identificación de los problemas se estarían mostrando. En este sentido, los aportes para la reflexión que nos brindó Eduardo de Bono han sido inestimables, sobre todo porque nos permitió

generar una aplicación para “aterrizar” con los grupo sociales y en diferentes ámbitos una forma de trabajo participativo que nos arroja conclusiones colectivas, propias y apropiadas por todos los participantes. Esto sin duda ha sido un elemento innovador en la formulación de un diagnóstico estratégico. Se trató de “redondear” una labor que de sí suena una tarea estrictamente analítica y que nos aleja de la síntesis que muchas veces encontramos en la realidad. La contribución de esta mezcla de herramientas en un solo bloque del método que planteamos como integral genera en sí una solidez y dinamismo a estos procesos.

En este componente, se presenta la guía que para el momento que se presenta, fue utilizada en múltiples sesiones de trabajo, en talleres participativos y que ha servido de guía para la formulación de estrategias a partir de la identificación de problemas estratégicos¹³⁸.

138 Dicha guía fue publicada como uno de los documentos de trabajo institucionales en el entonces Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) y ha sido utilizada por los gobiernos municipales en el período 2004-2007, en estos períodos de gestión, además fue un instrumento para la formulación de agendas municipales y regionales para el desarrollo y; para las autoridades municipales en los períodos 2007-2010. Las evidencias de ello se pueden consultar en: http://seplan.jalisco.gob.mx/files/Guia_identificacion_de_problemas_centrales.pdf y que para efectos de ilustrar su importancia para este bloque del diagnóstico estratégico se reproduce. En el ámbito de gobierno estatal fue empleada para la definición del Nuevo Modelo de Gestión, la Nueva Estructura Programática y el replanteamiento de las mesas de coordinación interinstitucional (vid. *Reportes Finales de Gestión de Dependencias Estatales al concluir la gestión 2001-2007- SEFIN, COPLADE, TURISMO*). Al respecto pueden consultarse los informes de gobierno del Lic. Francisco Ramírez Acuña –cuarto, quinto y sexto-. Asimismo, en el ámbito sectorial fue empleada en la definición de los programas sectoriales (ver capítulo 5 de esta tesis); así como en el ámbito regional, desde el proceso de actualización de los Planes Regionales en las 12 regiones del Estado de Jalisco. Los planes regionales pueden consultarse en: http://seplan.jalisco.gob.mx/?q=planes_regionales2008. Así como en los 5 macro-proyectos detonadores del Desarrollo Regional (Guachimontones, Costaalegre, la Ruta del peregrino, Zona norte y Sierra del Tigre). Mientras que en el ámbito municipal se aplicó en 89 municipios de 124 municipios que integraban el 100% de los municipios de Jalisco, es decir, fue aplicada en un 70% de los municipios. Pueden consultarse en: <http://seplan.jalisco.gob.mx/?q=node/262>. Asimismo, fue utilizada en el proceso de formulación del Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030, puede consultarse en: <http://seplan.jalisco.gob.mx/?q=PED2030>. Dicha guía incluso ha sido empleada en otros ejercicios de intervención socio-educativa, como en proyectos de aplicación profesional en instituciones de educación superior en la región centro occidente del país. En concreto en los programas de licenciatura y de maestría en ITESO, puede consultarse en: <http://cursos.iteso.mx/moodle/login/index.php> en visión estratégica, en la maestría en desarrollo local y territorio del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, programa reconocido en el Programa Nacional del Posgrado de Calidad (PNPC) de CONACYT.



Introducción

Una de los grandes retos que enfrentan las autoridades municipales, es contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población, probablemente ello representa la misión de todo gobierno. La tarea no es sencilla, y para lograr tal propósito se requiere saber con la mayor exactitud posible cuales son los principales problemas y las áreas de oportunidad a los cuales se habrán de canalizar los recursos y esfuerzos de los actores que concurren en un municipio o Región determinada para impulsar su desarrollo.

En el marco de la estrategia para el Fortalecimiento de la Planeación y el Desarrollo Municipal y Regional, se elaboró la presente guía metodológica a fin que los equipos técnicos locales, las unidades Técnicas de Apoyo y las autoridades municipales dispusieran de una herramienta que les permitiera identificar los principales problemas y las áreas de oportunidad de sus municipios y regiones.

Si bien es cierto que esta metodología ha sido elaborada para apoyar la identificación de los problemas centrales de un territorio determinado, también puede ser utilizada para la identificación de los problemas centrales de cualquier organización pública y privada.

La planeación Tradicional Vs. Planeación orientada a problemas



Generalmente los gobiernos municipales han recurrido a una planeación con una visión de corto plazo, basada en el mejor de los casos ejercicios de priorización carentes de elementos técnicos que dan como resultado la selección y ejecución de proyectos que muchas veces no impactan en la solución de los problemas centrales que afectan a un territorio determinado, ésta situación propicia la dispersión y atomización de los recursos, y por consiguiente no contribuyen al desarrollo.

La planeación orientada a la atención de problemas optimiza la canalización de los recursos, favorece la coordinación de esfuerzos y contribuye a un desarrollo más ordenado.

La metodología para la identificación de los problemas centrales está compuesta de 6 etapas, las cuales se irán comentando a lo largo del presente documento. Con el fin de hacerlo lo más sencillo posible, se tomara el caso de la comunidad "X" cuyos problemas pueden resultar muy parecidos a muchas comunidades rurales de México.

Pasos para la identificación de los Problemas Centrales

1



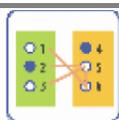
La integración de Equipo Técnico Local (ETL)

2



Conformación del listado de los principales problemas

3



Asociación de problemas

4

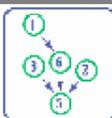
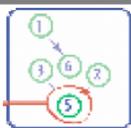


Diagrama de problemas Asociados

5



Identificación de los Problemas Centrales

6



Redacción de problemas estratégicos

7



Validación de los problemas estratégicos

La integración de Equipo Técnico Local (ETL)



Paso Número

1

La primera parte de la metodología consiste en integrar el Equipo técnico Local, esta es una nomenclatura que en Jalisco se le ha asignado al grupo de personas encargadas del seguimiento técnico municipal, tienen como propósito facilitar el proceso de la toma de decisiones, y fortalecer la capacidad de gestión de las autoridades municipales. Estas instancias están integradas con técnicos municipales, estudiantes, pasantes y profesores de instituciones educativas de nivel superior.

Lo importante en esta primera fase es definir el equipo de trabajo al cual se le encomendará la responsabilidad de conducir y coordinar las tareas para la identificación de los problemas centrales. Se recomienda que el equipo de trabajo este integrado entre 5 y 10 personas con conocimientos en diferentes áreas del desarrollo municipal y regional.

La primera tarea del grupo será la de compilar toda la información disponible que permita identificar los problemas del territorio u organismo en estudio, tales como información estadística, planes de desarrollo, diagnósticos existentes y todos aquellos documentos que contengan información del estado que guarda el municipio, región u organización en estudio.

La segunda actividad del ETL será la de identificar e integrar un directorio de los actores sociales, económicos y gubernamentales más relevantes del territorio en estudio que estén interesados en el desarrollo de su comunidad, municipio y/o región.

Que se hizo en Jalisco

En Jalisco el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado a través de la Dirección General para el Desarrollo Técnico Metodológico, durante el año 2004 conformó un total de 88 Equipos Técnicos Locales (ETL) en igual número de municipios. Estos equipos de trabajo fueron designados por las autoridades municipales y se encargaron de apoyar la integración de los Planes y las Agendas de Desarrollo de las administraciones municipales 2004 - 2006. Para fortalecer la operación de los ETL se han venido incorporando estudiantes, pasantes y profesores de las diferentes instituciones educativas con las cuales el COPLADE ha venido estableciendo convenios de cooperación.

Conformación del listado de los principales problemas.



Para la identificación de los principales problemas siga los siguientes pasos

Paso Número

2

1. En reunión de trabajo con los principales actores, a través de una lluvia de ideas y con el apoyo del ETL se elabora una relación de los problemas que afectan el territorio en estudio.

2. Cada uno de los problemas que señalen los participantes se anotan y se numeran en láminas que puedan observar los participantes.

Ejemplo:

1	Problemática
1	Deterioro ambiental
2	Contaminación de acuíferos
3	Deforestación y pérdida de biodiversidad
4	Erosión de suelos
5	Contaminación atmosférica
6	Infraestructura insuficiente (urbana, de comunicaciones, productiva y de apoyo a la producción)

3. Para enriquecer el ejercicio, los conductores del taller deberán procurar que los participantes planteen problemas que cubran todos los aspectos del desarrollo territorial (sociales, económicos, ambientales, administrativos, urbanos, rurales, etc.).

4. Es muy recomendable que se elabore un listado mayor de 25 problemas.

Para facilitar la identificación de los problemas es conveniente que previo a la reunión que se tenga con los actores, se les haga llegar la información compilada del territorio en estudio, o bien que el ETL elabore un breve diagnóstico y lo exponga a los participantes el día del taller, esta actividad dependerá del nivel de preparación de los actores; en el caso de las comunidades rurales, se sugiere que se presente de forma sencilla un diagnóstico que permita comprender a sus pobladores el estado que guarda su comunidad.

Para facilitar a los ETL la identificación de los principales problemas municipales y regionales que se encuentran incluidos en los Planes de Desarrollo y Agendas Municipales y Regionales, la Dirección General del Desarrollo Técnico Metodológico a través de la Dirección de Planeación Municipal del COPLADE; conformó un banco de información estadística en el cual incluyó más de 124 indicadores y los principales índices de desarrollo para cada uno de los municipios y regiones que conforman el estado de Jalisco. Así mismo, con el apoyo del Sistema Estatal de información Jalisco y el Instituto de Información Territorial se conformaron 124 bancos de información estadística municipal y se elaboraron 4,960 mapas geoestadísticos básicos.

Ejemplo: Listado de problemas de la comunidad “X”

Ejemplo: en reunión celebrada el pasado día “Y” en la Comunidad “X” los representantes comunitarios con el apoyo del Equipo Técnico Local del Municipio “Z” desarrollaron un taller en el cual se planteo la siguiente relación de problemas. Como se puede observar, en el listado figuran principalmente problemas de salud, contaminación e ingresos.

No. Problema

1. El agua sucia de la casas se va al río.
2. Muchos niños se enferman gravemente muy a menudo.
3. La granja de pollos que está en la localidad tira sus aguas sucias al río
4. El río donde juegan los niños está muy sucio
5. Hay un basurero al aire libre cerca del río
6. No hay medicamentos
7. Insuficiencia de personal médico
8. La comunidad cuenta con poco dinero para hacer obras
9. Los padres de familia faltan a su trabajo para cuidar a sus hijos enfermos
10. Los pagos que reciben los trabajadores son muy bajos

Asociación de problemas



El tercer paso en la identificación de los problemas centrales consiste en asociar la relación de los problemas obtenidos en el paso No. 2, se sugiere que este ejercicio lo desarrolle el ETL y se recomienda seguir los siguientes pasos:

Paso Número

3

1. Transcribir los problemas obtenidos del taller.

2. Proporcionar a los integrantes del ETL la relación de los problemas obtenidos del territorio en estudio. Para llevar a cabo esta actividad, se recomienda utilizar el formato siguiente que se compone de tres columnas: En la primera de ellas se anota el número consecutivo del problema, en la columna 2 se describe el problema, y finalmente, en la columna 3 se anotará el número del problema con el cual se asociará cada uno de los problemas listados.

No. Problema	Se relaciona con:
1 El agua sucia de la casas se va al río.	
2 Muchos niños se enferman gravemente muy a menudo.	
3 La granja de pollos que esta en la localidad tira sus aguas sucias al río	
4 El río donde juegan los niños esta muy sucio	

Desarrollar una reunión de trabajo en la cual los miembros del ETL lleven a cabo entre todos, una asociación de los problemas identificados. La asociación de problemas se realiza a través de causa – efecto. Para ejemplificar la asociación de problemas retomemos el

ejemplo de la comunidad "X". En el listado de problemas, como problema No. 1 aparece "El agua sucia de la casas se va al río". Por lo tanto, si el agua sucia se va al río, encontramos que el problema con el que mejor se asocia es el problema No. 4

"El río donde juegan los niños está muy sucio".



Anoté el número 4 en la tercer columna como se indica en el siguiente ejemplo; para indicar que el problema No. 1, se encuentra asociado al problema No. 4:

Paso Número

3

No. Problema	Se relaciona con:
1 El agua sucia de la casas se va al río.	4

Es importante señalar que este ejercicio de asociación es de apreciación y por consenso de quienes participan en su desarrollo.

El proceso de asociación comprende las siguientes reglas:

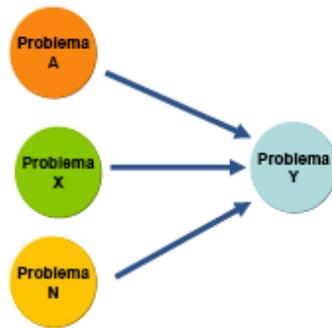
Cada problema deberá estar asociado a uno y solo un problema:



Paso Número

3

b) A un problema podrá asociársele más de un problema



Los problemas no deben ser asociados de forma recíproca.



3. Se sugiere que cada problema se vaya analizando y asociando atendiendo el orden que se ha establecido en la lista. Es muy probable que algunos problemas lleven a una amplia disertación por parte del ETL, dado que la apreciación que tiene cada uno de sus integrantes puede diferir sobre la asociación a un problema en particular, a fin de avanzar en el proceso, se recomienda anotar las diversas propuestas de asociación que se planteen, y un vez que se haya agotado la lista de problemas, se retome aquellos en los cuales existió una importante diversidad de propuestas y se llegue a un consenso.

En el siguiente ejemplo se muestra que el problema No.1 puede estar asociado tanto al problema No. 4, como al problema No. 2; sin embargo el ETL tendrá que disertar para asociar el problema 1 solo a uno de los dos, ya sea el 4 o el 2.

No. Problema	Se relaciona con:
1 El agua sucia de la casas se va al río.	4,2
2 Muchos niños se enferman gravemente muy a menudo.	
3 La granja de pollos que esta en la localidad tira sus aguas sucias al río	
4 El río donde juegan los niños esta muy sucio	

4. Concluida la relación elabore un **cuadro de frecuencias** (ver ejemplo) a fin de determinar cuáles problemas fueron los más concurrentes. La frecuencia será determinada tomando en cuenta los números que fueron anotados en la columna No. 3 de nuestro formato. Para agilizar la obtención de las frecuencias se recomienda crear una tabla dinámica en Excel.

Ejemplo: Asociación de problemas de la comunidad “X”

Ejemplo: en reunión celebrada el pasado día “YY”, los integrantes del Equipo Técnico Local del Municipio “Z” desarrollaron un taller en el cual llevaron a cabo la asociación de problemas identificados en la Comunidad “X”.

PROBLEMA	RELACIÓN
1. Las casas no tienen drenaje y el agua sucia se va al río.	4
2. Muchos niños se enferman gravemente muy a menudo.	9
3. La granja de pollos que está en la localidad tira sus aguas sucias al río	4
4. El río donde juegan los niños está muy sucio	2
5. Hay un basurero al aire libre cerca del río	4
6. No hay medicamentos	2
7. Insuficiencia de personal médico	2
8. La comunidad cuenta con poco dinero para hacer obras	1
9. Los padres de familia faltan a su trabajo para cuidar a sus hijos enfermos	8
10. Los pagos que reciben los trabajadores son muy bajos	8



Ejemplo: Determinación de frecuencias

Ejemplo: Determinación de frecuencias después de la asociación de los problemas planteados en la Comunidad "X".

	RELACIÓN	Se mencionó...
1. Las casas no tienen drenaje y el agua sucia se va al río.	4	1 vez
2. Muchos niños se enferman gravemente muy a menudo.	9	3 veces
3. La granja de pollos que está en la localidad tira sus aguas sucias al río	4	0 veces
4. El río donde juegan los niños está muy sucio	2	3 veces
5. Hay un basurero al aire libre cerca del río	4	3 veces
6. No hay medicamentos	2	0 veces
7. Insuficiencia de personal medico	2	0 veces
8. La comunidad cuenta con poco dinero para hacer obras	1	2 veces
9. Los padres de familia faltan a su trabajo para cuidar a sus hijos enfermos	8	1 vez
10. Los pagos que reciben los trabajadores son muy bajos	8	0 veces

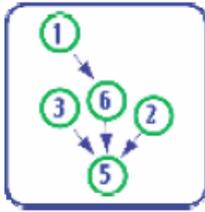
Cuadro de frecuencias

No. de Problema	Frecuencia
1	1
2	3
4	3
8	2
9	1
Total general	10



Nota: Los números de problema que no aparecen relacionados en el ejemplo es por que obtuvieron "0" cero frecuencias

Diagrama de problemas Asociados



Concluida la asociación de problemas y determinado la frecuencia se procede a elaborar el mapa de problemas, que consiste en los siguientes pasos:

Paso Número

4

1. Con base al listado de frecuencias identifique los principales **puntos conectores** (los puntos conectores son los problemas que se mencionaron con mayor frecuencia después del ejercicio de asociación). Para el caso de nuestro ejemplo, **la Comunidad "X"**, el problema que se mencionó con mayor frecuencia después del ejercicio de asociación, fueron el problema 2 (Muchos niños se enferman gravemente muy a menudo) y el problema 4 (El río donde juegan los niños esta muy sucio) los cuales se citaron 3 veces cada uno de ellos.

No. de Problema	Frecuencia
1	1
2	3
4	3
8	2
9	1
Total general	10

Puntos conectores →

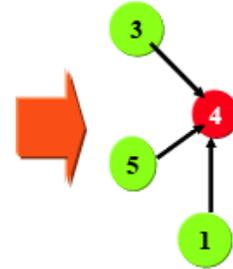
2. En un pequeño círculo se anota el número del **punto conector principal** (número de problema que se mencionó con mayor frecuencia después del ejercicio de asociación). Para el caso de de la **Comunidad "X"**, existen 2 problemas que se mencionaron con mayor frecuencia; el número 2 y el número 4, tomaremos para nuestro

4

ejemplo el número 4.

3. Se identifican los problemas que se asociaron al **punto conector principal** y se unen a través de flechas y círculos. Para el caso de nuestro ejemplo, los problemas asociados al problemas 4, fueron 1, 3 y 5.

No. Problema	Se relaciona con:
1 El agua sucia de la casas se va al río.	4
3 La granja de pollos que esta en la localidad tira sus aguas sucias al río	4
5 Hay un basurero al aire libre cerca del río	4

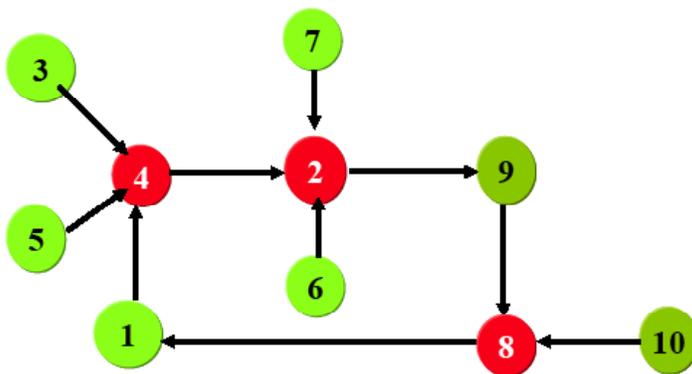


Paso Número

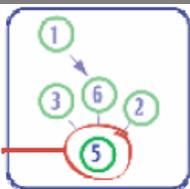
4

Ejemplo: Diagrama de problemas de la comunidad "X"

Ejemplo: Diagrama de Problemas de la Comunidad "X" efectuado por el Equipo Técnico Local del Municipio "Z"



Identificación de los Problemas Centrales



Paso Número

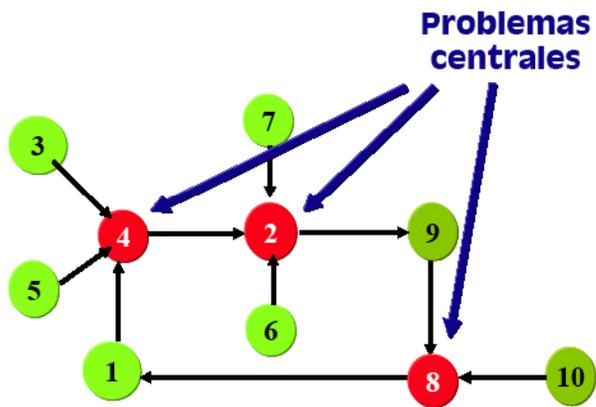
5

Una vez elaborado el diagrama de problemas, inicia el proceso para la identificación de los **problemas centrales**, este ejercicio generalmente es muy sencillo, depende de la habilidad que se haya tenido para estructurar la red de problemas. Los problemas centrales se identifican visualmente y generalmente <no siempre>, coinciden con los puntos conectores que se identificaron en la determinación de las frecuencias. Para la identificación de los problemas centrales se realizan los siguientes pasos:

1. *Identifique dentro del diagrama*, aquellos círculos a los cuales se encuentran asociados el mayor número de problemas, y coloréelos con un color diferente a fin de diferenciarlos de los demás. Los círculos que se destaquen serán considerados los Problemas centrales. La cantidad de problemas centrales estará en función del número de problemas que se hayan obtenido en el paso No.1 cuando se elaboró la lista de problemas. Es recomendable no plantear más allá de 10 problemas centrales. Retomando el ejemplo de la **comunidad "X"** encontramos que en esta comunidad existen 3 problemas centrales, los cuales se encuentran señalados en círculos rojos en la siguiente figura. Los problemas centrales de la comunidad "X" son: el número 4 (El río donde juegan los niños está muy sucio), el número 2 (Muchas niños se enferman gravemente muy a menudo) y el número 8 (La comunidad cuenta con poco dinero para hacer obras).

Ejemplo: Problemas Centrales de la comunidad "X"

Ejemplo: Diagrama de Problemas de la Comunidad "X" efectuado por el Equipo Técnico Local del Municipio "Z"



- (4) El río donde juegan los niños está muy sucio
- (2) Muchos niños se enferman gravemente muy a menudo
- (8) La comunidad cuenta con poco dinero para hacer obras

Redacción de problemas estratégicos

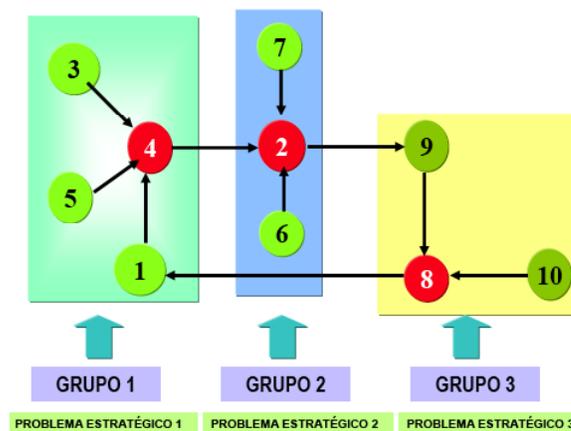


La redacción de los problemas estratégicos constituye la parte medular del ejercicio y para ello deberán de tomarse en cuenta los siguientes pasos:

Paso Número

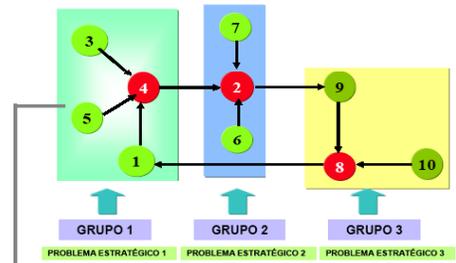
6

1. Tomando como referencia los problemas centrales, se agrupa en torno a ellos el resto de los problemas que fueron planteados y que a su vez se encuentren asociados directa o indirectamente. Los grupos de problemas que se integren, deberán ser en igual número a los problemas centrales obtenidos. Es muy importante que los grupos de problemas que se conformen queden claramente delimitados. Para ello utilice colores, delimítelos en círculos, cuadros o señálelos de la forma que considere más conveniente y que le permita distinguir a qué grupo pertenece cada uno de los problemas.



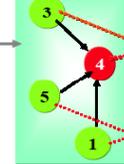
Ejemplo:

Problema Estratégico “Contaminación del río” de la comunidad “X”



Ejemplo:

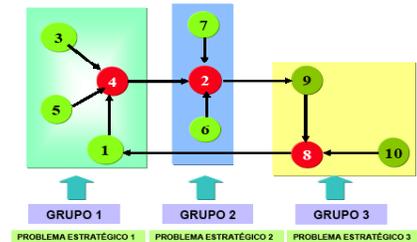
Redacción del problema estratégico “Contaminación del río” de la Comunidad “X” efectuado por el Equipo Técnico Local del Municipio “Z”



Uno de los grandes problemas que afecta a nuestra comunidad es la **contaminación del río**, la cual es propiciada por **las descargas de agua sucia de la granja** que se ubica a sus orillas, así como las **descargas de aguas negras de las propias viviendas de la comunidad**, otro factor que propicia su contaminación está relacionado con la **ubicación actual del basurero situado a orillas del río**.

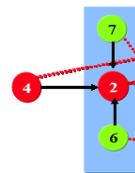
Ejemplo:

Problema Estratégico “Muchos niños se enferman gravemente muy a menudo”



Ejemplo:

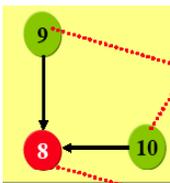
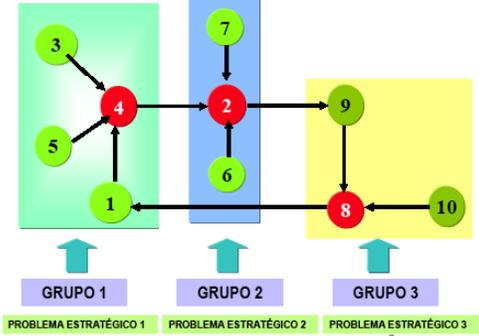
Redacción del problema estratégico “Muchos niños se enferman gravemente muy a menudo” efectuado por el Equipo Técnico Local del Municipio “Z”



La **contaminación de las aguas del río**, ha traído consigo que **muchos niños de la comunidad se enfermen gravemente muy a menudo**, este problema se ve agravado por la **carencia de medicamentos** y la **insuficiencia de personal médico**.

Ejemplo: Problema Estratégico “La comunidad X cuenta con poco dinero para hacer obras”.

Ejemplo: Redacción del problema estratégico “La comunidad X cuenta con poco dinero para hacer obras” efectuado por el Equipo Técnico Local del Municipio “Z”



Los bajos pagos que reciben por su trabajo los habitantes de la comunidad, los cuales se deterioran aun más cuando los padres de familia faltan a su trabajo para cuidar a sus hijos enfermos, es una serie de condiciones que han propiciado que la comunidad, cuenta con poco dinero para hacer obras y comprar los medicamentos de sus hijos.

Validación de los problemas estratégicos



Paso Número

7

El paso final en el proceso de la identificación de los problemas centrales consiste en su aprobación por parte de los principales actores del desarrollo de la comunidad, municipio, región, o institución en estudio. Una vez que ETL ha concluido con la identificación y redacción de los problemas estratégicos, es importante que sus resultados sean presentados y validados por los principales actores del territorio en estudio, mismos que participaron en la conformación de la cartera de problemas analizada en el paso No. 2 del presente manual, para llevar a cabo esta actividad se recomienda los siguientes pasos.

1. Se convoca a los principales actores del desarrollo del territorio u organismo en estudio.
2. Se hace una breve reseña del taller efectuado con anterioridad en el cual se conformó la cartera de problemas.
3. Se hace una breve explicación de la metodología empleada para la identificación de los problemas estratégicos.
4. Se presentan los resultados.
5. Se establece una ronda de preguntas y respuestas.

Se elabora un acta en el cual se manifiesta la aprobación o las modificaciones a las que estará sujeto el estudio.

Que se hizo en Jalisco	Con la finalidad de mejorar la canalización de los recursos del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional, durante el año 2003 se identificaron mediante la presente metodología los problemas estratégicos para cada una de las 12 Regiones en las cuales se encuentran integrados los 124 municipios del estado. En reuniones regionales y en el seno de los Subcomités Regionales dichos problemas fueron presentados y aprobados, y hoy forman parte de los planes de desarrollo regionales.
------------------------	---

Con todos estos elementos, FODA, *stakeholders* y la guía para la identificación de áreas críticas se está en condiciones de generar un diagnóstico estratégico que nos permita entonces dar el paso para una de las tareas que requieren de imaginación, información y sobre todo compromiso por parte de quienes asumen la responsabilidad de proponerlas, nos referimos a las estrategias.

4.1.7. Diseño de estrategias (la relación entre los problemas estratégicos y las potencialidades)

La palabra estrategia ha estado dando vueltas desde hace mucho.
Ahora los managers la usan con libertad y con afecto.
También es considerada la cúspide de la actividad gerencial.
Por su parte, ya hace un par de décadas que los académicos la estudian en profundidad, mientras que las escuelas de negocios suelen tenerla como coronamiento final requerido en sus cursos de *managment* estratégico.
La palabra estrategia ejerce gran influencia.
Pero, ¿qué significa en realidad?

H. Mintzberg

El propósito de este paso es crear un conjunto de estrategias para dirigir cada una de las cuestiones identificadas en el paso anterior, con el fin de que la organización pueda cumplir su misión, sus obligaciones y alcanzar sus objetivos estratégicos. La estrategia se convierte en un diseño de los propósitos, políticas, programas, proyectos, acciones, decisiones y asignación de recursos que definen lo qué es la organización, qué hace y por qué lo hace. De este modo la estrategia no está definida por las metas u objetivos, ni tampoco por la misión, sino por la direccionalidad de su integración.

Sabemos que el tránsito de la misión a los objetivos estratégicos representa un salto enorme ¿se construyen estos objetivos a partir del diagnóstico? ¿Cuál es su relación con la Misión? Es entonces que la utilidad de diseñar estrategias surge precisamente en este punto. La organización que con el diagnóstico estratégico obtiene datos de la viabilidad de su misión, deberá establecer la vía de inserción al contexto, para construirlo según su propia imagen. De esta forma si la *intencionalidad* de la acción institucional está contenida en la Misión, la *direccionalidad* de ésta no está en el diagnóstico ni en los objetivos, **sino en el elemento integración, en la estrategia**, es decir, como bien nos lo plantea Arellano, “en donde la direccionalidad de los procesos se realiza no sólo bajo la lógica de la racionalidad administrativa u operativa, sino que también entiende las contradicciones y oposiciones que una misión y la búsqueda de un objetivo provocan en otros actores, los cuales afectarán el desenvolvimiento de la organización” (Arellano Gault, DTAP.26 1997, 7).

Cuestiones críticas del PASO 6

Cabe destacar que este componente cubre cuestiones críticas tales como:

- La estrategia no es predicción, sino comprensión de la estrategia del “otro”. (Ver Arellano 1997,8)
- La estrategia no trata con mundos racionales, globales y lineales, sino que ve al contexto como una serie de actores (con intereses, contradicciones y alternativas) y de sistemas móviles y cambiantes, donde el poder y el conflicto son los ingredientes principales. Los actores y sus “agencias” no pueden controlar a otros actores, pero sí dirigirlos, vincular relaciones de fuerza y negociación, etc.
- La estrategia es una forma de pensamiento, una forma de observar y percibir la realidad.
-

Asunto clave

La estrategia de las organizaciones se construye dentro de un mundo conflictivo, complejo, dinámico e impredecible, sustentado, como piedra angular de su pensamiento, el convencimiento de la construcción, de la incidencia y de lucha por crear, amparada en un proyecto político o social. El énfasis de los actores y agencias es que, al moverse en la complejidad, poseen libertad de acción y que la trascendencia del actor decisor es ubicada en un nivel específico de importancia.

Elementos de consideración para este componente

La formulación de estrategias de una organización deberá considerar lo siguiente:

- *La estrategia nace en esta etapa del proceso. La estrategia se direcciona a partir de la*

integración entre la misión, con sus principios y deseos, y el diagnóstico, con sus acciones posibles.

☐ *Existen estrategias de diferentes clases. Estrategias de la organización como un todo; estrategias de divisiones o subunidades y estrategias de programas, servicios, productos o proyectos.*

☐ *El propósito es crear un conjunto de estrategias para dirigir cada una de las cuestiones identificadas en el planteamiento estratégico, con el fin de que la organización pueda cumplir su misión, sus obligaciones y alcanzar sus objetivos estratégicos.*

☐ *La estrategia se convierte en un diseño de los propósitos, políticas, programas, proyectos, acciones, decisiones y asignación de recursos que definen lo qué es la organización, qué hace y por qué lo hace.*

☐ *La estrategia no está definida por las metas u objetivos, ni tampoco por la misión, sino por la direccionalidad de su integración.*

Hoja de trabajo:

Cinco cuestiones clave para identificar estrategias

Instrucciones: Utilizar una hoja de trabajo para cada estrategia

Estrategia:

Objetivos específicos de la estrategia:

- ¿Qué prácticas alternativas, futuros deseables o afectación positiva de la realidad debemos seguir para dirigir esta alternativa y alcanzar nuestros objetivos?
- ¿Cuáles son las barreras para realizar estas prácticas alternativas, futuros deseables o afectación positiva?
- ¿Qué mejores alternativas podemos seguir para alcanzar directamente estas prácticas alternativas, futuros deseables o afectación positiva?
- ¿Cuáles son las acciones clave (recursos financieros y humanos) que debe tomarse este año para implementar las mejores iniciativas?
- ¿Qué pasos específicos deben tomarse los siguientes seis meses para implementar la mejor iniciativa y quién es el responsable?

Hoja de trabajo:

"Acuerdo de la estrategia"

- 1.- ¿Cuál es el propósito de la estrategia?
- 2.- ¿Cuáles son los elementos clave de la estrategia?
- 3.- ¿Cómo la estrategia alcanza objetivos específicos?

4.- ¿Qué áreas de la organización se requieren para implementar la estrategia?

- La organización como un todo
- Departamento (s)
- División (s)
- Unidad (es)
- Unidades Responsables

Sin embargo, una vez definidas las estrategias hay que considerar un “cruce” con las potencialidades y vocacionamientos del espacio territorial en donde la estrategia tendrá su implementación. Por ejemplo:

Disciplina de la Uta	Problemas Estratégicos Región US Sur						
	Baja nivel educativo y de preparación	Capacidad productiva limitada	Baja Competitividad	Deterioro ambiental	Calidad de vida aún insatisfactoria	Insuficiente cobertura de servicios básicos	Altos índices de desigualdad regional
Construcción de nuevas carreteras Tapalpa - San Gabriel		X	X				
Apertura de nuevas carreteras Tapalpa - Sagrada (Ruta No. 9)		X	X				
Apertura de nuevas carreteras Tapalpa - Sagrada (Ruta No. 1)		X	X				
Fortalecimiento de la 1a y 2da etapa del centro de salud con área de rehabilitación de aguas					X	X	
Construcción de nuevas carreteras Cuauhtémoc - Misantlán		X	X				
Construcción de nuevas carreteras Tepic - Tlaxián		X	X				
Rehabilitación de la 2da etapa de construcción de centro de salud con área maternal infantil, módulo de salud mental y pediátrica					X	X	
Rehabilitación a nuevo estándar de nuevas carreteras, mejora principal a carretera municipal con una longitud de 2.5 km.		X	X				
Construcción de la 2da etapa de la ampliación a 1 carril del nuevo camino Bureocapala - Huerta del Zapate		X	X				
Construcción de planta de tratamiento de aguas residuales (última etapa)				X	X		

Véase un cruce entre los problemas estratégicos de una de las regiones de Jalisco, con proyectos que se impulsan en la región. De esta forma se puede validar determinadas acciones derivadas de estrategias definidas. En este caso, la estrategia fue definida y denominada:

Es en esta fase del modelo que lo relativo a potencialidades y vocacionamientos (a los que nos referimos en el capítulo 3) cobran sentido, son la “pinza” que cierra y apunta las estrategias. Asimismo son guía para “encontrar” con los objetivos estratégicos. De hecho éstos son elementos fuertemente interrelacionados.



La Estrategia puede consultarse aún en:

http://seplan.jalisco.gob.mx/?q=estrategia_fortalecimiento1

4.1.8. Objetivos estratégicos

La interrelación o bien la recursividad del modelo se hace de nuevo presente, es decir, son los objetivos estratégicos una especie de “conector” entre la lógica deductiva y la inductiva, es decir, a partir de la definición de las estrategias como elemento “bisagra” hacia otra lógica donde a partir de el establecimiento de las áreas susceptibles de la “afectación” de las variables estratégicas sea posible transitar hacia la fase de “aterrizaje” del modelo.

Los objetivos estratégicos son los enunciados que explicitan los resultados a alcanzar por la dependencia o entidad, así como los impactos que se espera lograr en la sociedad. En términos generales, representan lo que la dependencia se propone hacer para dar solución a sus focos de atención estratégicos, por tanto, los objetivos se orientan a identificar la finalidad hacia la cual deben dirigirse los recursos y esfuerzos para dar cumplimiento al Propósito Institucional, a partir de la resolución de cada uno de los focos de atención estratégicos que se identificaron en el punto anterior.

Una vez establecidos, los objetivos estratégicos se constituyen en los compromisos para el mediano y largo plazo que establece la institución frente a la sociedad, y tendrán asociados indicadores estratégicos que permitan evaluar su cumplimiento. En este sentido, los objetivos representan:

- a) Las prioridades de la dependencia o entidad.
- b) Los resultados o impactos que se esperan en el mediano y largo plazo.
- c) Una clara dirección para la acción futura de la dependencia o entidad.
- d) Las bases para la formulación clara de metas.

Características:

- Se definen en respuesta a la brecha entre la situación actual y la deseada, que fue identificada en el apartado de foco de atención estratégico.
- Los objetivos estratégicos se refieren a los *resultados finales*, en términos de impacto social, que se deben obtener, en el ámbito específico de la dependencia o entidad; es importante no confundirlos con los objetivos intermedios de las acciones que deben cumplirse para llegar al resultado

final. Son una descripción **cualitativa**, clara y concreta, que *no incluye las metas cuantitativas en el enunciado mismo*.

Utilidad

- Establecen el referente estratégico base para la dependencia o entidad en términos del alcance máximo de su propósito institucional.
- Delimitan el campo de acción de la dependencia o entidad que permita a los servidores públicos contar con un panorama general de las grandes líneas de trabajo y los resultados por alcanzar.
- Permiten definir la población beneficiaria.
- Planean y canalizan los esfuerzos en la dirección adecuada hacia la cual se deben orientar los proyectos.
- Permiten establecer una primera dimensión de indicadores y metas estratégicas, al más alto nivel.

Hoja de trabajo

Diseño de Objetivos Estratégicos

Instrucciones:

Utilice una hoja de trabajo para cada uno de los problemas estratégicos que se tienen identificados, a partir de los cuales estará construyendo sus objetivos estratégicos.

¿Cuál es el problema estratégico?

1.- ¿Cuál es su **población objetivo** y su universo de actuación? Especifique, en su caso, las regiones en las cuales habrá de poner especial énfasis.

2.- ¿Con qué productos y/o servicios se propone cumplirlos?

◆ **Productos:**

1. _____

2. _____

◆ **Servicios**

1. _____

2. _____

3. _____

3.- ¿Qué atributos o características deben distinguir a cada producto/servicio?

4.- ¿Qué resultados institucionales espera alcanzar a partir de los atributos señalados anteriormente?

5.- ¿Qué impactos sociales espera lograr a partir de los resultados señalados en el punto anterior?

Establezca y redacte una relación causal o de congruencia entre los cinco puntos anteriores.

El Objetivo _____ (mencione el nombre)
_____ se propone cubrir ("atacar") a la población o
estrato _____ (escriba el estrato) _____ con el
producto/servicio _____ (mencione el producto/servicio o paquete de
productos/servicios) _____ que tiene la característica/atributo
de _____ con el fin de lograr el resultado
de _____ que
permita generar _____ (impactos sociales)
_____.

Realice la prueba "ácida" de su diseño de objetivos:

- a) Parte de una situación actual (*conocimiento*)
- b) Tiene una imagen futura del estado de la situación que esperaría alcanzar (*proyección*)
- c) El enunciado de su objetivo lo motiva al cambio (*afectación social positiva*)

e estas tres condiciones revise su proceso de definición de objetivos.

Identifique los componentes críticos de éxito (CCE) para cada uno de sus objetivos.

- Los **componentes críticos de éxito (CCE)**: son la descripción cualitativa de los *resultados concretos* que deben obtenerse para garantizar el logro de los objetivos.

Conteste, para cada uno de los objetivos estratégicos propuestos, las preguntas contenidas en la Hoja de trabajo para la definición de componentes críticos de éxito. Utilice una hoja de trabajo para cada uno de los objetivos estratégicos.

Nota: Recuerde que, en este punto, el nivel de desagregación es aún muy general, pues hace referencia a los objetivos de la dependencia o entidad en su conjunto.

Hoja de trabajo

Definición de componentes críticos de éxito (CCE) para cada objetivo estratégico

Objetivo estratégico:

1.- ¿Qué debe ocurrir como resultado (en términos de impacto social) para considerar que se ha tenido éxito en el logro del objetivo?

En términos de la población o estrato a atender o bien de su alcance espacial (cobertura):

En términos de los atributos que habrá de tener el producto o servicio (calidad) **::

2.- ¿Qué unidad de medida le permitiría reflejar la esencia del objetivo en términos de cobertura?

3.- ¿Qué variables le permitirían reflejar los atributos del objetivo, para evaluar su calidad?

**** En este ámbito, hacemos referencia a la *calidad* como el nivel de satisfacción ciudadana respecto de los bienes y servicios que reciben a cambio de sus contribuciones. Por tanto, los atributos deberán establecerse en función de lo que el ciudadano puede percibir.**

IMPORTANTE: Los CCE que se identifiquen en este punto serán esenciales para la construcción de los indicadores estratégicos.

4.1.9. Planeación operativa

Planear: preocuparse por encontrar el mejor método para lograr un resultado accidental
Ambrose Bierce

Inspirada en la propuesta de R.Ackoff, en su texto la planificación de la empresa del futuro, para efectos de vinculación con otros elementos del modelo, se han planteado las siguientes formulaciones:

Definición de procesos y proyectos.

En este momento se pretende identificar los procesos y proyectos que permitirán llevar a cabo cada estrategia. Normalmente, las estrategias pueden desahogarse mediante los procesos propios de la institución, aún cuando en algunos casos especiales se requiera de la formulación de un proyecto específico para mejorar algún aspecto o fase del proceso.

En este punto, es sumamente importante distinguir cuáles serán las estrategias o acciones que requerirán de un proyecto y cuáles responden únicamente al trabajo habitual. Los procesos reflejan el trabajo que desarrolla permanentemente la institución, es decir, las actividades que constituyen el trabajo regular y cotidiano. En cambio, un proyecto se desarrolla para las actividades “extraordinarias” a nuestros procesos, tienen un lapso determinado para llevarse a cabo o requieren de una inversión extraordinaria. Normalmente reflejan una serie de actividades específicas que se desarrollan para mejorar sustantivamente nuestros procesos o para cuestiones que se realizan por única ocasión.

Frecuentemente, caemos en la tentación de establecer un proyecto para cada estrategia pues, en principio, toda mejora nos parece merecedora de un trato aparte. Sin embargo, es fundamental que, antes de definir un proyecto específico, nos preguntemos reiteradamente si es que no podemos dar desahogo a dicha estrategia a partir de los procesos que ya están funcionando en nuestra institución –quizá realizando sólo algunas reorganizaciones internas--, con el fin de evitar

crear estructuras paralelas o superpuestas, cuando se requiere sólo de un lapso determinado para la resolución de un foco de atención específico.

Para realizar la distinción entre proceso y proyecto, conviene atender a las siguientes definiciones:

Proceso: es el conjunto ordenado de etapas y pasos con características de acción concatenada, dinámica, progresiva, y permanente que concluye con la obtención de un resultado y proporcionan un valor a quien usa, aplica, o requiere dicho resultado.

El resultado que se obtiene está directamente relacionado con los mandatos y responsabilidades fundamentales de la institución; esto es, permite cumplir con el fin social para el cual fue creada. Es importante resaltar que, en toda organización, deben de existir entre 5 y 8 procesos, considerando tanto los sustantivos (que desahogan responsabilidades fundamentales) y de apoyo (administrativos principalmente).

Proyecto: Conjunto de acciones encaminadas a cambiar significativamente el estado actual de las cosas; los proyectos tienen un objetivo específico a cumplir y, por tanto, tendrán vigencia únicamente durante el tiempo que se requiera para lograrlo; esto es, tienen sólo un carácter temporal. Se contará con dos tipos de proyectos:

- o Proyecto de Innovación: Consiste en una propuesta específica de trabajo con el fin de mejorar la producción de un bien o la prestación de un servicio.
- o Proyecto de Inversión, Capital, u Obra Pública: Toda inversión del Gobierno del Estado orientada al equipamiento, ampliación, dotación o fortalecimiento de la infraestructura social y de soporte a la productividad y competitividad estatal. En el mismo sentido,

comprende aquellas actividades que permitan incrementar o mantener en óptimo estado los activos del Gobierno Estatal.

Como caso hipotético y a manera de ejemplo:

Si tuviéramos como estrategia Ampliar la cobertura de la educación media superior:

Un proceso podría ser la impartición de educación media superior a distancia, que permite cumplir con la responsabilidad fundamental de la Secretaría de Educación, emanada de sus mandatos.

Un proyecto que mejoraría significativamente dicho proceso (de innovación) sería, siguiendo el mismo ejemplo, Desarrollo de materiales didácticos interactivos para educación no presencial vía internet, a partir de los contenidos básicos para la educación media superior, puesto que es una conversión que se realizaría en un lapso determinado y que, siguiendo el ejemplo, permitiría ampliar la cobertura de los servicios.

Otro proyecto hipotético que podríamos señalar, en este caso de inversión, sería por ejemplo la Construcción del aula interactiva para educación a distancia en la región X, que sería otra vía para ampliar la cobertura en dicha región.

Discuta en grupo de qué forma habrá de desahogar la estrategia, con base en sus procesos institucionales y elabore un listado general de sus procesos clave, estableciendo el área que es responsable del mismo y en su caso, otras áreas participantes en su desarrollo.

Determine cuáles de los focos de atención operativos que identificó en el apartado de diagnóstico estarían afectando el desarrollo de cada proceso, a fin de que establezca las medidas correctivas pertinentes (redistribución de recursos, necesidades de información, negociación con *stakeholders*...)

1. _____

2. _____

3. _____

4. _____

5. _____

Principales medidas correctivas a desarrollar:

Identifique los componentes críticos de éxito (CCE) para cada uno de sus procesos.

- Los **componentes críticos de éxito (CCE)**: en este ámbito, constituyen la descripción cualitativa de los *resultados concretos* que deben obtenerse del proceso.

1. **Conteste, para cada uno de los procesos listados, las preguntas contenidas en la Hoja de trabajo para la definición de componentes críticos de éxito. Utilice una hoja de trabajo para cada uno de ellos.**

al desarrollado en el apartado de objetivos, en este punto, el nivel de desagregación es mayor, pues hace referencia a los resultados específicos de los diferentes procesos.

Hoja de trabajo

Definición de componentes críticos de éxito (CCE) *para cada proceso*

Proceso:

1.- ¿Qué debe ocurrir como resultado (producto o servicio) para considerar que se ha tenido éxito en el proceso?

En términos de la población a atender o el alcance espacial del proceso (cobertura):

En términos de los atributos que habrá de tener el producto o servicio (calidad):

2.- ¿Qué unidad de medida le permitiría reflejar la esencia del proceso en términos de cobertura?

3.- ¿Qué variables le permitirían reflejar los atributos del proceso, para evaluar su calidad?

en este punto serán esenciales para la construcción de los indicadores de proceso.

2. Enuncie, en su caso, aquellos proyectos que resultan indispensables para el logro de sus objetivos estratégicos.

Proyecto 1:

_____ Objetivo específico:

Proyecto 2:

_____ Objetivo específico:

Proyecto 3:

_____ Objetivo específico:

3. Identifique los *elementos* críticos de éxito (componentes y factores) para cada uno de sus proyectos.

- Los **componentes críticos de éxito (CCE)**: en este ámbito, constituyen la descripción cualitativa de los *resultados concretos* que deben obtenerse del proyecto.

- Los **factores críticos de éxito (FCE)**: son las acciones concretas por desarrollar en la operación y que, por su impacto, son determinantes para el éxito en el logro del objetivo del proyecto.

1. Conteste, para cada uno de los proyectos listados, las preguntas contenidas en la Hoja de trabajo para la definición de componentes críticos de éxito. Utilice una hoja de trabajo para cada uno de ellos.

Nota: Si bien el procedimiento es similar al desarrollado en los apartados anteriores, la definición de componentes de proyecto se realiza atendiendo al objetivo específico del proyecto.

4. Hoja de trabajo

Definición de elementos críticos de éxito *para cada* proyecto

Proyecto1: _____

1.- ¿Qué debe ocurrir como resultado (producto o servicio) para considerar que ha sido concluido el proyecto?

En términos de la población a atender o el alcance espacial del proyecto (cobertura):

En términos de los atributos que habrá de tener el producto o servicio (calidad):

2.- ¿Qué unidad de medida le permitiría reflejar la esencia del proyecto en términos de cobertura?

3.- ¿Qué variables le permitirían reflejar los atributos del resultado del proyecto, para evaluar su calidad?

4.- ¿Qué acciones vitales debe realizar para obtener los resultados esperados?

- 1.-

- 2.-

- 3.-

- 4.-

- 5.-

- n.-

IMPORTANTE: Los elementos *críticos de éxito* (componentes y factores) que se identifiquen en este punto serán esenciales para la construcción de los *indicadores de proyecto*.

Determine si sus procesos y/o proyectos contribuyen directamente al desahogo de alguno de los ocho Programas Especiales. (Esto es un ejemplo, de los programas especiales que en el marco de la gestión gubernamental que se comenta se propusieron)

1) Visión de Futuro en el Campo: Impulsar el desarrollo agropecuario, agroindustrial y agrocomercial, con el fin de trascender el estadio de abandono, falta de productividad y rentabilidad del ámbito rural, recuperando el peso específico del sector primario como factor detonante de la economía regional y local, asegurando la sustentabilidad (ecoambiental, económica, social, cultural y política) de las iniciativas.

2) Impulso a la Dinámica Económica: Generar mayores y mejores oportunidades productivas y de empleo, a partir del fortalecimiento, consolidación y conservación de las unidades productivas con mayor capacidad para la generación de fuentes de empleo, esto es, las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyMEs), impulsando su productividad y competitividad, fortaleciendo el mercado interno y asegurando mayores ingresos para la

población.**3) Recuperación de Chapala:** Reactivar de manera integral las dimensiones ecoambiental, social, política, económica y cultural de la cuenca de Chapala, consolidándola como uno de los nodos intermedios de la red de desarrollo socioeconómico estatal, así como erradicando el desperdicio y abuso del agua.

4) Promoción Cultural y Artística: Rescatar y promover de manera intensiva el patrimonio histórico y cultural de nuestro estado, acercando las manifestaciones artísticas a toda la población, como una forma de enriquecimiento y plena potenciación del desarrollo humano de individuos y comunidades.

5) Competitividad y Liderazgo de Jalisco: Impulsar iniciativas de corto, mediano y largo plazos para promover el liderazgo estatal en las distintas Prioridades, consolidando la posición de Jalisco en el concierto nacional.

6) Desarrollo Socioeconómico de personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad: Bajo los principios de solidaridad y acción colectiva --y ya no de asistencia social-, superar restricciones, e impulsar el desarrollo de capacidades y la generación de oportunidades para personas y comunidades en condiciones de alta y muy alta marginación, con el fin de avanzar progresivamente en su plena incorporación al desarrollo socioeconómico estatal.

7) Administración al servicio de la ciudadanía: Incentivar la implantación de proyectos de innovación y la calidad que permitan mejorar sustantivamente el funcionamiento del aparato estatal y la prestación de servicios a la ciudadanía.

8) Financiamiento para el desarrollo: Promover el óptimo aprovechamiento de los recursos de la banca de desarrollo, banca múltiple, organismos auxiliares de crédito, fondos públicos y privados y fideicomisos de fomento federales y estatales, orientándolos

desde una óptica integral que permita asegurar el financiamiento de aspectos estratégicos para el desarrollo socioeconómico estatal.

- **Contraste sus objetivos estratégicos con la propuesta de Nueva Estructura Programática y determine a qué Programa estaría contribuyendo.**
- **Determine si habrá de poner especial énfasis en alguna Región.**
- **Elabore un cuadro de resumen en el que refleje la forma en que habrá de desahogar sus diferentes estrategias.**

Estrategias	Procesos que la desahogan	Proyectos de innovación requeridos	Proyectos de inversión requeridos	Contribución <u>directa</u> a un Programa Especial	Impacto en alguna Región
1.					
2.					
n.					

4. 1.10. Indicadores de control (Gestión, Resultados e Impacto)

“Si no se miden los resultados, no se puede distinguir entre el éxito y el fracaso. Si no se puede reconocer el éxito, no se le puede premiar. Si no se puede premiar el éxito, probablemente se premie el fracaso”
 Secretaria Distrital de Desarrollo Económico de Bogotá

El componente de indicadores es básico, desde la premisa de que no podemos mejorar aquello que no podemos medir, en tanto no lo conocemos, (los economistas nos han evidenciado esto), por lo que en este componente, en realidad es meramente indicativo, para que sean los tomadores de decisiones lo que logren integrar una base para la medición. Las tendencias de evaluación del desempeño y de eficiencia en las organizaciones públicas nos obligan a que un modelo sea de planeación para el desarrollo deba contener un componente con una batería de indicadores perfectamente vinculados.,

en tanto son los instrumentos que permiten *“evaluar de manera objetiva aspectos particulares del proceso de ejecución o de los resultados de una política, programa o proyecto, a través de mediciones de carácter cualitativo o cuantitativo”* (Bogota 2007). Según el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por indicadores de desempeño, debemos entender a *“los instrumentos de medición de las principales variables asociadas al cumplimiento de los objetivos, que a su vez constituyen una expresión cualitativa o cuantitativa concreta de lo que se pretende alcanzar con un objetivo específico establecido”* (ILPES 2003)

Los indicadores definen metas específicas que permiten observar en que magnitud se han alcanzado los objetivos mediante la relación entre dos o más variables que pueden ser de tipo cuantitativo o cualitativo; de acuerdo a cuatro dimensiones básicas: calidad, cantidad, cronograma y costos. Así mismo, pueden distinguirse también las dimensiones de eficiencia, eficacia y economía. (ILPES 2003). De acuerdo a la (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) OCDE 2005 al hablar de medidas del desempeño en torno a una política pública, es necesario distinguir entre los siguientes conceptos:

- Medida de desempeño. Es la actividad relacionada con la medición de resultados y productos.
- Indicador de desempeño. Un valor particular o característica usada para medir resultados o productos.
- Productos. Los bienes y servicios los cuales son provistos por las agencias del gobierno para los ciudadanos. No solo se limita a bienes tangibles, también incluyen flujos intangibles de agencias, instituciones y otras entidades relacionadas con la aplicación o elaboración de las políticas públicas.
- Resultados. Efectos en la sociedad de los productos de las entidades gubernamentales.

En el caso de la ejemplificación que estamos realizando, el instrumento empleado fue:

Formulación de indicadores y metas

Los indicadores son el insumo fundamental para la evaluación del desempeño del Gobierno del Estado, pues establecen parámetros para realizar la medición y evaluación del actuar de las diferentes dependencias o entidades.

Los indicadores permiten:

- Hacer cuantificables los objetivos a través de la metas.
- Establecer los compromisos y la magnitud de los resultados a lograr para satisfacer las necesidades del usuario.
- Detectar y/o prevenir desviaciones que puedan impedir el logro de los objetivos.
- Evaluar el cumplimiento de sus objetivos.
- Autoevaluarse.
- Monitorear, retroalimentar y evaluar avances, resultados y alcances de la acción.
- Generar información necesaria para la toma de decisiones para el proceso de trabajo.
- Sustentar las acciones de mejora.

Se han clasificado tres tipos de indicadores:

- **LOS INDICADORES ESTRATÉGICOS** que son parámetros de medición del cumplimiento de los objetivos estratégicos. Están dirigidos a los titulares de las Dependencias y Entidades y directores generales de éstas.
- **LOS INDICADORES DE GESTIÓN (O DE PROCESO)** son los parámetros de medición del cumplimiento de los objetivos de cada proceso clave de la institución. Están dirigidos a directores generales y directores de área.
- **LOS INDICADORES DE PROYECTO** son los parámetros que miden el logro de los objetivos del proyecto y permiten identificar la contribución del mismo para el logro de los objetivos de la institución. Están dirigidos a los responsables del proyecto y áreas involucradas en la realización de éstos.

- En el presente proceso de PPPCE estaremos trabajando con los siguientes indicadores:

<i>Ámbito del que se desprende</i>	<i>Tipo de indicador</i>	<i>El indicador mide:</i>	<i>Dimensiones a considerar</i>
<i>Objetivo estratégico</i>	<i>Estratégico</i>	<i>Resultados obtenidos en términos de impacto social</i>	<i>Cobertura y calidad en términos de impacto social.</i>
<i>Proceso</i>	<i>De gestión</i>	<i>Resultados obtenidos en el desarrollo</i>	<i>Cobertura y calidad en términos de</i>

		<i>del proceso.</i>	<i>resultados.</i>
Proyecto	<i>De proyecto</i>	<i>Resultados obtenidos con la implantación del proyecto</i>	<i>Cobertura y calidad, en términos de resultados del proyecto.</i>

La importancia en la definición de indicadores en cualquiera de sus niveles de diseño radica en que constituyen el elemento clave para captar la esencia del desempeño, tanto de los programas como de los ejecutores responsables de ellos. Dicha evaluación es vista desde dos ángulos de valoración:

- a) Desde la perspectiva de la ciudadanía se evaluará o medirá la percepción de la misma sobre los impactos sociales logrados, tanto en cobertura como en calidad.
- b) Desde la perspectiva de la evaluación institucional se medirán los resultados e impactos sociales logrados, tanto en cobertura como en calidad del producto o servicio.

Los indicadores son razones numéricas entre dos o más variables –por ejemplo tasa de mortalidad, porcentaje de población atendida, toneladas por hectáreas, etc.- que reflejen el comportamiento observado en un aspecto relevante de la ejecución de una estrategia.

Para diseñar un indicador se debe establecer un cociente donde el **DENOMINADOR** nos sirva como una referencia para la comparación:

$$\frac{\text{NUMERADOR}}{\text{DENOMINADOR}} \times \text{FACTOR DE ESCALA}$$

Acerca de esta fórmula destacamos que.

1. El numerador:

- Por sí solo no nos dice nada.
- Reportarlo sin establecer la comparación con el denominador representa únicamente un reporte sobre realización de actividades o de cobertura de manera tradicional.
- Se refiere a los resultados o impactos buscados, pero por sí mismo no nos responde si es suficiente lo que se está haciendo.

2. El denominador:

- Es fundamental considerarlo en tanto nos permite comparar el desempeño del numerador bajo algún contexto.
- Cuantifica el universo o población objetivo.
- Cuantifica los recursos utilizados.

3. El factor de escala:

- Nos permite dimensionar al numerador con respecto al denominador en un porcentaje (factor de escala 100) o en una tasa.

Los indicadores constituyen parámetros para realizar la evaluación estratégica y reflejan el desempeño logrado en los objetivos fundamentales del sector o programa. La finalidad de diseñar y usar indicadores es que los ejecutores cuenten un mismo sistema que les permita conocer, basados en criterios objetivos, si su gestión está mejorando.

Hoja de trabajo

Instrucciones:

A.- Defina los indicadores estratégicos de cobertura y calidad, tomando como base los componentes de éxito determinados en el apartado correspondiente al objetivo estratégico (Véase *Hoja de trabajo: Definición de componentes críticos de éxito (CCE) para cada objetivo estratégico*).

B.- Defina los indicadores de gestión (o proceso) de cobertura y calidad, tomando como base los componentes de éxito determinados en el apartado correspondiente a la definición de procesos (Véase *Hoja de trabajo: Definición de componentes críticos de éxito (CCE) para cada proceso*).

C.- Defina los indicadores de proyecto, de cobertura y calidad, tomando como base los elementos críticos de éxito determinados en el apartado correspondiente a la de objetivo estratégico (Véase *Hoja de trabajo: Definición de elementos críticos de éxito para cada proyecto*).

4.1.11. Metas

Los indicadores están estrechamente relacionados con las metas. No puede existir un sustento de indicadores si no son expresables en metas, es decir ¿qué alcanzamos?, ¿qué nos refleja el indicador respecto de lo que como objetivo, como propósito, cómo misión nos hemos planteado?

Determine las metas a alcanzar para cada uno de los indicadores definidos

Una vez definidos los indicadores, el paso siguiente consiste en especificar las **metas** que reflejen el resultado esperado, en términos *cuantitativos*, para un periodo determinado.

- A través de las metas se determina la magnitud y temporalidad de los compromisos adquiridos por las dependencias y entidades con relación a los objetivos planeados.
- Se debe hacer un análisis del contexto y situación real de la dependencia o entidad para la determinación de dichas metas.
- Las metas deben ser:
 - **Retadoras.** En este aspecto se deben comprender factores de mejora y mayor satisfacción de los usuarios.
 - **Alcanzables.** Las dependencias y entidades deben realizar un análisis del desempeño histórico del factor en cuestión, las necesidades de los beneficiarios, la capacidad de respuesta actual y el potencial de mejora estimado, para fijar con esas bases metas realistas.
- Las metas deben tener una especificación cuantitativa (numérica) de lo que se desea lograr y para cuando. Estas metas deben ser comunicadas al equipo de trabajo y fijar un responsable para su seguimiento y medición.
- Cuando no existe información disponible, la meta ideal o estándar puede establecerse mediante un análisis sobre el nivel del logro requerido para satisfacer cabalmente las necesidades de los usuarios.
- Las metas deben establecerse para cumplirse.

Hoja de trabajo

Instrucciones:

1.- Se debe establecer una meta por cada indicador; para determinarla se puede hacer uso de referencias equiparables a series históricas.

2.- Establezca, para cada META:

- a) La descripción
 - b) La fórmula del indicador
 - c) Establecimiento de los estándares a alcanzar en términos cuantitativos y/o cantidades, considerando diferentes escenarios (mínimo, satisfactorio y sobresaliente) acerca de los resultados finales que se espera obtener para un servicio o producto en un periodo determinado.
- **Es necesario considerar los factores internos y externos que tendrán mayor incidencia en el logro de las mismas.**

Ejemplos de metas:

- Reducir 35 % la tasa de delincuencia para el año 2004
- Reducir la tasa de tuberculosis a 12 casos por 1000 para el 2006
- Reducir los accidentes de tráfico a 10%
- Incrementar 10% las publicaciones de la Institución para el año 2006
- Reducir a un 10% las declaraciones de inconformidad de los ciudadanos el siguiente año.
- Incrementar de un 75% actual a un 85% la participación de los ciudadanos registrados en el padrón de elección en las próximas elecciones presidenciales.

3.- Vacíe sus resultados en los formatos correspondientes, de acuerdo con el tipo de indicador correspondiente (estratégico, de gestión, o de proyecto).

MANUAL DE PLANEACIÓN INSTITUCIONAL/SECTORIAL-1
Proceso Planeación-Programación-Presupuestación-Control y Evaluación 2004

FICHA DE VACIADO DE INDICADORES ESTRATÉGICOS Y METAS

1. INSTITUCIÓN INSTITUCIONAL				
2. OBJETIVO ESTRATÉGICO				
Ubicación Programática				
3. FUNCIÓN				
4. SUBFUNCIÓN				
5. SUBPROGRAMA				
6. SUBPROGRAMA				
7. UNIDAD PRESUPUESTAL				
8. INDICADOR ESTRATÉGICO				
9. TIPO	10. FÓRMULA	11. SITUACIÓN ACTUAL	12. META 2007	13. METAS 2004
COBERTURA EN TÉRMINOS DE IMPACTO SOCIAL				
CAIDAD EN TÉRMINOS DE IMPACTO SOCIAL				
14. FRECUENCIA DE MEDICIÓN				
15. RESPONSABLE				
16. FUENTE DE INFORMACIÓN				
2. OBJETIVO ESTRATÉGICO				
Ubicación Programática				
3. FUNCIÓN				
4. SUBFUNCIÓN				
5. SUBPROGRAMA				
6. SUBPROGRAMA				
7. UNIDAD PRESUPUESTAL				
8. INDICADOR ESTRATÉGICO				
9. TIPO	10. FÓRMULA	11. SITUACIÓN ACTUAL	12. META 2007	13. METAS 2004
COBERTURA EN TÉRMINOS DE IMPACTO SOCIAL				
CAIDAD EN TÉRMINOS DE IMPACTO SOCIAL				
14. FRECUENCIA DE MEDICIÓN				
15. RESPONSABLE				
16. FUENTE DE INFORMACIÓN				

MANUAL DE PLANEACIÓN INSTITUCIONAL/SECTORIAL-1
Proceso Planeación-Programación-Presupuestación-Control y Evaluación 2004

INSTRUCTIVO PARA EL LLENADO DE LA FICHA DE VACIADO DE INDICADORES ESTRATÉGICOS

CONCEPTO	DEFINICIÓN
1. PROPOSITO INSTITUCIONAL	Se anotará la descripción del enunciado que establece la orientación básica de la dependencia para un periodo determinado, enfatizando su quehacer en el marco del propósito central del gobierno del estado en su conjunto (POSES).
2. OBJETIVO ESTRATEGICO	Anotar el enunciado correspondiente, definido por la dependencia en el apartado correspondiente (explícita los resultados a alcanzar por la dependencia o entidad, así como los impactos que se espera lograr en la sociedad).
3. FUNCION	Anotar la función correspondiente, de acuerdo con el catálogo proporcionado por la Secretaría de Finanzas.
4. SUBFUNCION	Anotar la subfunción correspondiente, de acuerdo con el catálogo proporcionado por la Secretaría de Finanzas.
5. PROGRAMA	Anotar el programa correspondiente, de acuerdo con el catálogo proporcionado por la Secretaría de Finanzas.
6. SUBPROGRAMA	Anotar el subprograma correspondiente, de acuerdo con el catálogo proporcionado por la Secretaría de Finanzas.
7. UNIDAD PRESUPUESTAL	Se anotará el nombre de la dependencia o entidad responsable, así como la unidad ejecutora del gasto encargada de operar el indicador.
8. INDICADOR ESTRATEGICO	Se anotará el nombre con el cual será identificado el indicador.
9. TIPO	Se anotará el tipo de indicador conforme al parámetro para realizar la evaluación estratégica, éste debe ser de cobertura y calidad, en términos de impacto social.
10. FORMULA DE CALCULO	Se anotará la relación de las variables de manera desglosada, es decir, la fórmula que sirva para obtener la cifra numérica del indicador.
11. SITUACION ACTUAL	Se anotará el estado actual que presentan las variables que compone el indicador.
12. META 2007	Se anotará la meta que se propone alcanzar en el 2007.
13. META 2004	Se anotará la meta a la que se llegará en el 2004.
14. FRECUENCIA DE MEDICION	Se deberá especificar la periodicidad en la que se comprometen a actualizar la información, pudiendo ser mensual, trimestral, semestral o anual.
15. RESPONSABLE	Se anotará el nombre de la persona directamente responsable de las metas, así como del diseño del indicador.
16. FUENTE Y FLUJO DE INFORMACION	Se deberá especificar si la información se genera por la unidad ejecutora del gasto (interna) o en su caso si se deriva de información que generan otras áreas (externas), o bien si se obtuvo de archivos. Deberá especificar la forma (observar, vía Internet) en que habrá de transmitir la información.
17. ELABORACION	En este espacio se anotará el nombre y firma de la persona que requiera la ficha técnica.
18. VALIDACION	En este espacio se anotará el nombre y firma del titular de la unidad presupuestal que será el responsable de los resultados alcanzados por la dependencia o entidad.

4.1.12. Evaluación y retroalimentación

La evaluación del ejercicio de planeación en sí es un paso previo para la fase de retroalimentación. En el marco del proceso de implantación del modelo, de su prueba y aplicación con los municipios, se decidió realizar un ejercicio de evaluación de planes municipales de desarrollo con grupos de enfoque de algunas de las universidades locales en la región, ejercicio en el que se han obtenido conclusiones relevantes, sobre todo por la dificultad de contar con una tradición sólida metodológica desde el organismo responsable de la planeación, tal y como se apuntó al inicio de este capítulo.

Aún así, el ejercicio de planeación, donde convergen un cúmulo de organizaciones en cada uno de los ámbitos de gobierno, se propuso un EJERCICIO FINAL:

Analice el propósito institucional que se planteó al principio del ejercicio de planeación con el fin de verificar que el desarrollo de objetivos estratégicos, estrategias, procesos, proyectos, indicadores y metas realmente coincidan y contribuyan al propósito. Realice, en su caso, las adecuaciones correspondientes.

Con todo ello, se pretende concluir con una propuesta metodológica para la formulación de políticas para el desarrollo en los territorios. Las experiencias son por demás verificables y algunas de ellas se dan cuenta en el capítulo correspondiente a los estudios de caso de este trabajo.

CAPÍTULO 5. Diseño e impulso de un marco institucional para la acción estratégica y el desarrollo regional en el sur de Jalisco, en el periodo 2000-2008.

Los modelos son invenciones del espíritu para representar un mundo que no se dejará encerrar en la jaula de las ecuaciones. ¡Esto es hermoso pues, sin esta libertad, la voluntad animada por el deseo quedaría sin esperanza!. Tal es la convicción que nos anima: utilizar todas las posibilidades de la razón, conociendo todas sus limitaciones, al igual que sus virtudes. Entre intuición y razón no debería existir oposición sino, por el contrario, complementariedad.

Michel Godet

En este capítulo lo que nos proponemos es dar cuenta de la experiencia de diseño institucional de acciones de impulso a la acción estratégica para el desarrollo regional en el sur de Jalisco. Nos gustaría que mediante un ejercicio de “narrativa” vayamos recopilando los principales trabajos que se realizaron desde la Coordinación General del Comité Planeación para el Desarrollo (COPLADE) del Gobierno del Estado de Jalisco en el periodo 2000-2008.

Esta reconstrucción es fundamental, ya que a partir de la documentación y sistematización de las experiencias vividas logremos comprender los alcances del modelo de planeación propuesto, que es el que nos ayudará después, en el siguiente capítulo, a dar cuenta de los casos de estudio. Para ello es menester que presentemos los productos generados más relevantes en la instrumentación del modelo de intervención.

Este capítulo nos referiremos al proceso de regionalización que se ha vivido en el estado de Jalisco¹³⁹, reflexionando sobre la importancia de estudiarla; recuperaremos los

¹³⁹ Es menester recuperar también las motivaciones y la evolución en el diseño de un nuevo modelo de desarrollo que el gobierno del estado impulsó a partir de 1996, mediante un esquema que partía desde las regiones, tomando como eje central las medidas de desconcentración, descentralización, planeación y presupuestación que se presentaban en ese entonces como condiciones necesarias para un modelo de desarrollo territorial.

dilemas que se vivieron en la instrumentación del modelo de planeación elegido, vistas a la luz de las condiciones que acotaban el diseño y elección de las herramientas a aplicarse. En este capítulo daremos cuenta de los productos que se obtuvieron a partir de la instrumentación y puesta en práctica de la metodología seleccionada, las dimensiones en las que se trabajó y las conclusiones del trabajo realizado.

Advertimos que lo que caracteriza la recopilación y sistematización de la experiencia es el manejo de las dos dimensiones en que siempre se trabajó: *la social-participativa* y *la técnico-estratégica*; dimensiones clave si se quiere explicar la utilización de los espacios municipales y regionales de participación social ya existentes, pero complementados con la formación de órganos técnicos para orientar metodológicamente el proceso de planeación en los mismos ámbitos.¹⁴⁰ Aquí queremos dar cuenta también de la experiencia que consideramos fue en su momento el caso más representativo del modelo de intervención, ya que logró conjuntar los productos surgidos del proceso de construcción de los planes regionales de desarrollo, la construcción de las agendas de desarrollo y los esquemas de participación social. Me refiero a la ALIANZA REGIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO, correspondiente a la región 06 Sur de Jalisco, la cual se construyó mediante el proceso que describiremos aquí, y utilizando por supuesto, las herramientas descritas en el capítulo anterior.

Nada más alejado de la realidad que intentar escribir un capítulo solo anecdótico. Más bien, quiero dejar planteado cuales fueron los componentes del diseño institucional que nos permitieron obtener las experiencias regionales, municipales e intersectoriales que presentaremos en el siguiente capítulo, los cuales nos evidenciaran las tensiones, los límites y las contradicciones inherentes a un proceso de inducción de estrategias para el desarrollo de las regiones. Pero por lo mismo, tampoco suponemos evitar la anécdota, toda vez que lo que este trabajo representa es una oportunidad inestimable: reflexionar y obtener un conocimiento teórico respecto a las lecciones y aprendizajes que se

¹⁴⁰ Una lectura interesante del problema de la regionalización que además se podría ensayar, es el de proponerse solucionar el dilema de optar entre la racionalidad técnica y la participación social; queriendo más integrarles en un proceso continuo, lo cual lo hace sumamente atractivo para cualquier ejercicio de planeación aplicada al desarrollo de territorios.

obtuvieron de unos casos en los que el autor contribuyó a realizar. Probablemente en este escenario estemos sacrificando neutralidad valorativa, pero gustosos lo hacemos, asumiendo los riesgos de sesgo metodológico, si a cambio obtenemos profundidad y certeza respecto a las premisas que estemos valorando. Por ello, una parte esencial de este capítulo serán los registros, reportes, documentos públicos y privados, así como las opiniones obtenidas en forma directa.¹⁴¹

En resumen, lo que queremos mostrar en este capítulo son los mecanismos para lograr una visión a futuro, que no sólo reconozca las tendencias sino también las potencialidades mediante estrategias interrelacionadas de desarrollo y mecanismos para conseguirlas, además de establecer proyectos detonadores de desarrollo.

¹⁴¹ Además quisiéramos avanzar en una expectativa más. Que entre mayor evidencia empírica se genere, reconstruyendo la experiencia de intervención de un territorio, a partir del análisis de su aplicación, estaremos en posibilidades de que a largo plazo conozcamos sus efectos. Nos gustaría poder contribuir a construir recursos informativos para reducir la brecha de conocimiento entre lo que estamos logrando ahora y lo que se muestra como promesa de desarrollo en lo referido en el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030, vigente a la fecha.

5.1. La regionalización en Jalisco: los intentos de detonar un territorio desde la “timidez” territorial.

“(…) nos une también la comunidad, mucho más profunda, de la emoción cotidiana ante el mismo objeto natural. El choque de la sensibilidad con el mismo mundo labra, engendra un alma común...”
Alfonso Reyes

Jalisco es una de las entidades federativas más importantes de la República Mexicana. De ahí que el análisis de los procesos de regionalización en Jalisco sea sin duda un tema que aun si bien ha sido ya abordado por diferentes autores y expertos en la materia, consideramos relevante aportar nuestra visión acerca de este proceso. El presente documento no pretende ser un análisis exhaustivo y cronológico de la historia de la regionalización en Jalisco, aunque si bien en algunos momentos se mencionará parte de ella, solo se hará para contextualizar algunos de los puntos que estaremos analizando en este documento.

Nuestro análisis estará planteado desde la perspectiva de los efectos y avances registrados desde las primeras experiencias de Regionalización de los años 70, centrándonos después el modelo impulsado en 1997, que es cuando ocurren los primeros intentos de institucionalización del marco de Regionalización en nuestro Estado. Y es a partir de ahí, que entonces, se diseña un marco jurídico capaz de darle sustento, y que se diseñan y ponen en marcha mecanismos de participación ciudadana, dispositivos de financiamiento y herramientas de apoyo a la planeación y el desarrollo municipal y regional. En este contexto es que podremos hacer el análisis y reflexión de lo acaecido en el proceso de Regionalización a través de 4 grandes apartados: a) Diseño del Marco Jurídico, b) Impulso de mecanismos de participación ciudadana, c) Los mecanismos de asistencia técnica y, d) El financiamiento para proyectos de desarrollo regional. A lo largo de este documento revisaremos cuales han sido los diferentes instrumentos que se han diseñado y puesto en práctica en el marco de estos 4 grandes apartados y que han marcado en gran medida la trayectoria de la regionalización en Jalisco.

Así, en el apartado de diseño del marco jurídico analizaremos los instrumentos legales promovidos para sustentar o fortalecer la regionalización en nuestro estado. Dentro del apartado de mecanismos de participación ciudadana, se hará una reflexión del funcionamiento, representatividad y operación de las estructuras de participación social regionales, hacemos especial hincapié en el papel de la sociedad en la toma de decisiones para el desarrollo regional. En el apartado correspondiente a mecanismos de asistencia técnica revisaremos las diferentes herramientas, instrumentos u organismos creados en apoyo al fortalecimiento técnico del desarrollo regional. Finalmente, examinaremos los mecanismos de financiamiento empleados, los recursos destinados al desarrollo de cada una de las Regiones a partir de 1997, y haremos una breve reflexión sobre el tipo de obras desarrolladas y su alcance regional.

En la parte final del presente documento haremos una reflexión de los aprendizajes adquiridos y los retos que plantea la regionalización a partir del 2007, año en el cual arribará una nueva administración estatal y nuevas administraciones municipales en Jalisco.

5.1.1 ¿Qué es la Regionalización?

Durante los últimos años la globalización ha dominado el panorama internacional, el proceso globalizador ha traído consigo la creación de escenarios regionales internacionales o bloques económicos, en donde las naciones buscan incorporarse a la producción y el comercio mundial. Igualmente, hacia el interior de las naciones hemos presenciado la implementación de procesos regionalizadores, más o menos similares, en donde hemos podido apreciar en términos generales una tendencia que busca impulsar el desarrollo por áreas geográficas, una mayor apertura gubernamental a la participación social en cuestiones públicas y una tendencia descentralizadora y desconcentradora.

La globalización puede presentar diversas oportunidades de desarrollo para las regiones de un país, sin embargo puede también convertirse en una amenaza para aquellos sectores menos eficientes, por lo que los procesos regionalizadores toman una

importancia trascendental y un reto local ante la globalización. La regionalización puede definirse como una “delimitación geográfica, basada en elementos comunes de sus integrantes. La regionalización de un territorio constituye un marco adecuado para la adopción de decisiones que promuevan el desarrollo del país dentro del proceso de planeación”.¹⁴²

Sin embargo, la regionalización además de una delimitación territorial, es la estrategia y la política con que se lleva a cabo la descentralización.¹⁴³ En términos generales la regionalización tiene como objetivo aprovechar los recursos y oportunidades que ofrece un territorio determinado, para alcanzar propósitos de desarrollo preestablecidos por la sociedad y su gobierno. Desde el punto de vista administrativo su objetivo es establecer y mantener mecanismos de cooperación que permitan, por un lado, descentralizar y desconcentrar funciones de la administración pública en forma permanente y, por el otro, atender coordinadamente las demandas de servicios de la población, en el menor tiempo posible y con la mayor calidad.¹⁴⁴

Los procesos regionalizadores son instrumentos con los que se busca el desarrollo de los territorios, el acercamiento de los servicios a la población, y una mayor participación social en asuntos públicos.

5.1.1.1 Antecedentes de la Regionalización en Jalisco

El Estado de Jalisco se localiza en el centro occidente de México, es uno de los Estados más importantes en el país por su población y actividad económica; tiene una población que supera los 6.5 millones de habitantes, está integrado por 125 municipios y en su interior acoge rubros tan diversos como la industria de la electrónica, la agricultura,

¹⁴² <http://www.definicion.org/regionalizacion>

¹⁴³ Austin Millán, Tomás, Descentralización y Regionalización en la Actualidad: <http://tomasaaustin.webcindario.com/deslocal/desloc.htm>

¹⁴⁴ Alfonso Iracheta Cenecorta, Planeación Regional en México,

la ganadería, el turismo, la industria del zapato, la confección de ropa y blancos, la talabartería, la confección de muebles, etc.



La integración territorial de municipios en regiones para el caso de Jalisco se remonta a los años 70 con la creación del Plan Lerma Chápala en el cual los municipios del estado se agruparon en 5 grandes regiones para efectos de planeación. Para 1981 en el primer Plan formal de Desarrollo del Estado se retoma la regionalización como estrategia para el desarrollo del estado y se amplía el número de regiones pasando de 5 a 10, en dicho plan (metodológicamente bien estructurado) se profundiza en el análisis de la problemática regional y se plantea una serie de líneas y propuestas de proyectos para el desarrollo regional que aún se mantienen vigentes en nuestros días. Para 1984, en el mensaje de presentación del Plan Jalisco (1984 – 1988), el Gobernador de entonces Enrique Álvarez del Castillo dentro de los 12 puntos en los cuales sintetiza la estrategia del Plan, destaca la planeación del estado por Regiones y el aprovechamiento de las potencialidades regionales, como factores importantes para el desarrollo del estado.

- Integrar la planeación del estado por Regiones.
- Fortalecer las bases agropecuarias como parte del desarrollo rural.
- Apoyar el desarrollo de la pequeña y mediana industria.
- Aprovechar los potenciales regionales que permitan alternativas de desarrollo a corto plazo.
- Consolidar el desarrollo metropolitano de Guadalajara
- Proporcionar las condiciones técnicas y materiales para mejorar la calidad de vida de los sectores medios y populares
- Afirmar las estructuras estatales, para el bienestar social y el fortalecimiento cultural
- Manejar el gasto público y la inversión con criterios de coordinación y eficiencia
- Ampliar y fortalecer los sistemas de la administración de la justicia y de la seguridad pública.
- Promover la participación ciudadana en el desarrollo estatal, regional y local.

En el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 1989 – 1995, dentro de sus objetivos generales se menciona nuevamente a las regiones como un factor elemental para el equilibrio económico y social.

- Fortalecer la democracia, la justicia, la seguridad pública y la libertad individual, esenciales para el desarrollo de la sociedad jalisciense.
- Impulsar el crecimiento económico sostenido con base en una estructura productiva, eficiente y competitiva.
- Elevar el nivel de bienestar social de los jaliscienses, principalmente de los más necesitados.
- Lograr un mayor equilibrio económico y, social entre las áreas rurales y urbanas y entre las regiones del estado.

5.1.1.2 La regionalización 1995 - 2007

En el año de 1995 llega a la gubernatura del estado de Jalisco una administración encabezada por un gobernador de una afiliación partidista (Partido de Acción Nacional) distinta a la que había gobernado Jalisco desde la pos-revolución en México (Partido Revolucionario Institucional). A su llegada se incorporan en su mayor parte dentro de los niveles más importantes de la administración estatal funcionarios provenientes de la iniciativa privada que le dan una connotación diferente a la planeación y al desarrollo estatal en Jalisco. En el plan de desarrollo de Jalisco 1995 -2001, a diferencia de los planes de desarrollo estatales precedentes no se enmarca la regionalización como un objetivo, política o estrategia para el desarrollo del estado, la estructura del nuevo plan tiene un enfoque institucional y se pierde el enfoque de sector región que guardaban metodológicamente los planes anteriores.

En el año de 1997, el nuevo gobierno estatal con la llegada a la Coordinación General del COPLADE de funcionarios con un perfil técnico político, impulsa un programa importante de regionalización en Jalisco. La nueva regionalización implicó Integrar territorialmente los 124 municipios de Jalisco en 12 regiones administrativas; fomentar el proceso de descentralización y desconcentración hacia las regiones; e Impulsar un proceso de planeación social, integral, participativa y estratégica para desarrollar las regiones. A partir del nuevo gobierno estatal se institucionaliza formalmente la regionalización y se diseñan los mecanismos de participación ciudadana y financiamiento para el desarrollo regional.

Al término de la administración estatal 1995-2001, le sucede una administración estatal procedente de un mismo partido político (Partido de Acción Nacional), la cual establece al **desarrollo regional equilibrado y sustentable** dentro de sus 5 grandes compromisos de gobierno (Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007). Durante esta administración estatal, así como en la precedente, se dieron marcados relevos en los encargados de la conducción de la Planeación Estatal (Coordinación General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado), lo cual determinó en gran medida el derrotero de la Regionalización en Jalisco. Del 2002 al 2005 se impulsa fuertemente una estrategia para fortalecer la planeación y el desarrollo municipal y regional en Jalisco, dicha estrategia se enfocó a mejorar la incorporación social en la toma de decisiones y; dotar de herramientas metodológicas y asistencia técnica a las autoridades municipales y actores del desarrollo, para mejorar la canalización de los recursos y esfuerzos a las áreas críticas y estratégicas del desarrollo municipal y regional.

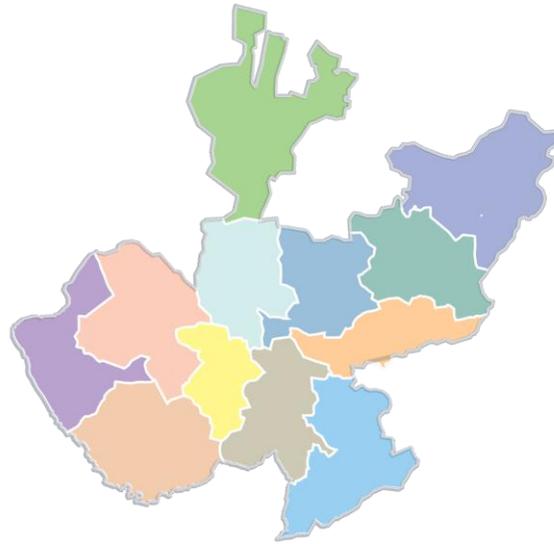
Como se puede apreciar en esta breve reseña, la integración territorial tiene una gran historia en nuestro estado y cada administración estatal en turno ha intentado hacer sus aportaciones para fortalecerla y adecuarla a las exigencias que los tiempos le van marcando. En los apartados siguientes se procurará hacer un análisis más profundo del marco jurídico, los mecanismos de participación ciudadana, los mecanismos de asistencia técnica y, los dispositivos empleados para el financiamiento del desarrollo regional en nuestro estado a partir de la nueva regionalización promovida desde 1997.

En la constitución política del Estado de Jalisco en su artículo 50, se establece dentro de las facultades del gobernador en su fracción VIII la expedición de los reglamentos que resulten necesarios, a fin de proveer en la esfera administrativa, la exacta observancia de las leyes y para el buen despacho de la administración pública. Por su parte en la fracción X del mismo artículo se señala la obligación de organizar y conducir la planeación del desarrollo del Estado y establecer los medios para la consulta ciudadana y la participación social; y finalmente en la fracción XX se establece dentro de las facultades del gobernador la expedición de decretos y acuerdos de carácter administrativo para la eficaz prestación de los servicios públicos.

Con base al anterior marco legal, durante la administración estatal 1995 -2001, el ejecutivo del estado (gobernador) emitió una serie de decretos, reglamentos y leyes que dieron sustento jurídico a la regionalización en Jalisco. Entre ellos destacan el acuerdo mediante el cual se establece La Nueva Regionalización Administrativa del Estado de Jalisco; el Acuerdo de Creación del Subcomité Estatal De Desarrollo Regional; el Acuerdo de Creación de los Subcomités Regionales y; la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

5.1.1.3 La “nueva” Regionalización Administrativa y el Subcomité Estatal de Desarrollo Regional (SEDR)

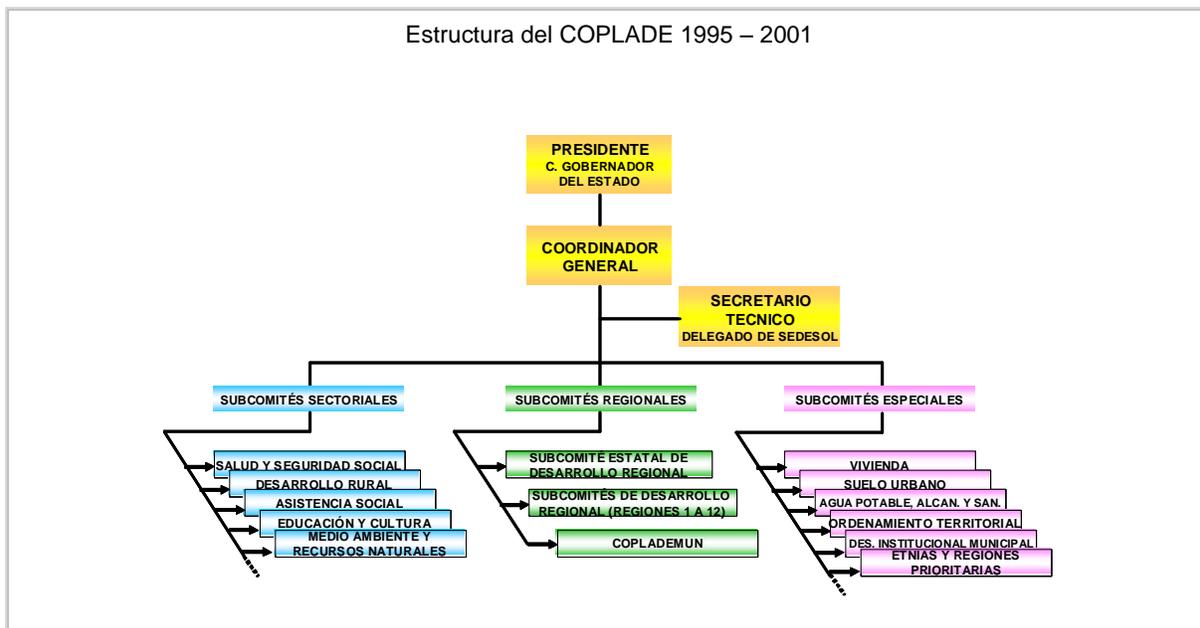
En el mes de agosto de 1998, por acuerdo del ciudadano gobernador constitucional del estado de Jalisco, se crea la nueva regionalización Administrativa del Estado de Jalisco, la cual tenía como propósito impulsar una gestión regional, integral, participativa y descentralizada de la acción institucional, buscando con ello la integración territorial de los 124 municipios de Jalisco agrupados en 12 regiones administrativas.



Tres meses más tarde (octubre de 1998) se establece el Subcomité Estatal de Desarrollo Regional como un órgano con carácter permanente y auxiliar del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, con el fin de promover, encauzar e instrumentar el desarrollo regional de la Entidad y coordinar e instrumentar la congruencia de ese desarrollo en el Estado, y su interrelación con los Subcomités Sectoriales, Especiales y Regionales integrados en esos entonces en el seno del COPLADE. El Subcomité estatal de desarrollo regional tenía como objetivo, facilitar el proceso de articulación entre el desarrollo regional y el desarrollo sectorial del estado.

Es importante apuntar que para efectos de coordinación institucional en el año de 1981 se constituyó en el Estado de Jalisco el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, como el organismo estatal encargado de compatibilizar los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipales, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información como ejecución de obras y la prestación de servicios públicos. Para efectos de operación, en el seno del COPLADE se integraron tres tipos de Subcomités: los Subcomités Sectoriales, los Subcomités Especiales y los Subcomités Regionales. En estos Subcomités los representantes de los tres órdenes de gobierno disertaban sobre las acciones a desarrollar para impulsar el desarrollo sectorial y regional

del estado, así como para responder a problemas o situaciones muy puntuales para el desarrollo estatal.



A finales de noviembre de 1998 en la misma línea de fortalecer la regionalización, el ejecutivo estatal emite un acuerdo mediante el cual se establece en cada una de las Regiones del Estado un Subcomité Regional. Estos organismos se constituyeron como un mecanismo de participación social, consulta ciudadana y de coordinación intermunicipal para las decisiones y la definición de proyectos regionales de desarrollo. La integración de los Subcomités Regionales tenía como objetivo incorporar la participación social en la determinación de las obras y acciones para el desarrollo integral de sus regiones.

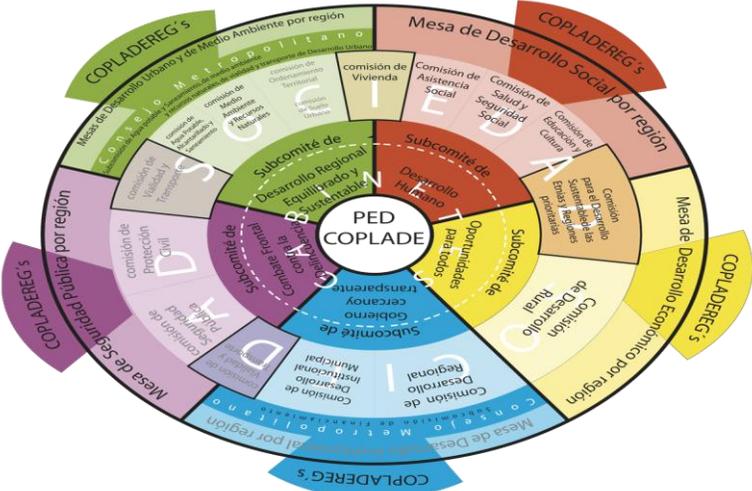
Antes de concluir la administración estatal 1995–2001 se promulga la *Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios*, a partir de ella, las Regiones y los Municipios adquieren una nueva dinámica, y se consolidan como los pilares para la planeación y gestión del Desarrollo. La ley fortalece la dinámica de la relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Se reconoce al municipio no solamente como un nuevo escenario de gestión sino como uno de los soportes principales para la cooperación y colaboración entre actores. La Regionalización adquiere un renovado espacio para la

interacción de los municipios en la búsqueda de intereses comunes y complementarios a partir de la existencia de articulaciones económicas, socioculturales y político administrativas. Pero es hasta la siguiente administración que se promulga el *reglamento de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios*, con lo cual se precisa muchos puntos citados de manera general en la LPEJM emitida por la administración estatal anterior.

5.1.2 Una nueva propuesta de Coordinación Institucional

A principios del 2002 en aras de reorganizar y fortalecer las instancias de coordinación para el desarrollo de nuestro estado (Subcomités), se presenta en base a los 5 compromisos del nuevo gobierno estatal una propuesta que consideraba la integración de 5 grandes Subcomités (Desarrollo Humano, Oportunidades para todos, Gobierno Cercano y Transparente, Combate Frontal contra la delincuencia y Desarrollo Regional Equilibrado y Sustentable). Esta propuesta nuevamente buscaba lograr la tan anhelada articulación del desarrollo regional con el desarrollo sectorial de Jalisco, desafortunadamente solo quedo en una buena intención, al no ser aprobada por el ejecutivo estatal.

Cuadro 31. PROPUESTA DE INTEGRACIÓN DE SUBCOMITÉS PARA EL ESTADO DE JALISCO ENERO 2002



Los esfuerzos realizados en materia jurídica durante la administración estatal 1995–2001, indudablemente que han contribuido a mantener y fortalecer la integración

territorial en nuestro estado, sin embargo las estructuras de coordinación y apoyo (Subcomités) creadas quedaron paralizadas a la llegada de nueva administración estatal (2001-2007), lo cual ya se venía venir, pues a finales de la administración 1995-2001, el funcionamiento de los diferentes subcomités se había convertido en una serie de reuniones poco productivas.

El Subcomité Estatal de Desarrollo Regional (SEDR) dejó de operar en la presente administración, sin embargo durante su efímera operación no se lograron concretar acuerdos para articular el desarrollo regional con el sectorial como estaba previsto debido a la falta de seguimiento y cumplimiento de los acuerdos que eran tomados por sus integrantes. La comisión permanente del subcomité estaba conformada por funcionarios del gobierno del estado, los cuales además de realizar las actividades propias del Subcomité, tenían las responsabilidades laborales de sus respectivas dependencias; al respecto, es importante anotar que la gran mayoría de los miembros del Subcomité eran funcionarios que ocupaban cargos importantes dentro de su dependencia. Dentro del SEDR no se previó integrar ninguna estructura dedicada de forma exclusiva y permanente al desahogo y seguimiento de los acuerdos que pudieran haber contribuido a vincular y concretar las demandas surgidas de los Subcomités Regionales con los Subcomités Sectoriales y Especiales creados. De hecho de 1995 a julio de 2006, no se ha realizado ninguna reunión que involucre a los diferentes Subcomités en la discusión y planteamiento de acciones en beneficio del desarrollo integral del estado.

Hoy en nuestros días se mantiene vigente el marco legal que dio sustento al SEDR y a los Subcomités Regionales, sin embargo a pesar de los esfuerzos e intentos realizados por la presente administración aun queda pendiente la articulación del desarrollo regional con el desarrollo sectorial en nuestro estado.

5.1.2.1 Los Mecanismos de Participación Ciudadana

Los Subcomités Regionales

A finales de noviembre de 1998 el ejecutivo estatal establece por decreto la integración de un Subcomité Regional para cada una de las Regiones del Estado, dichos

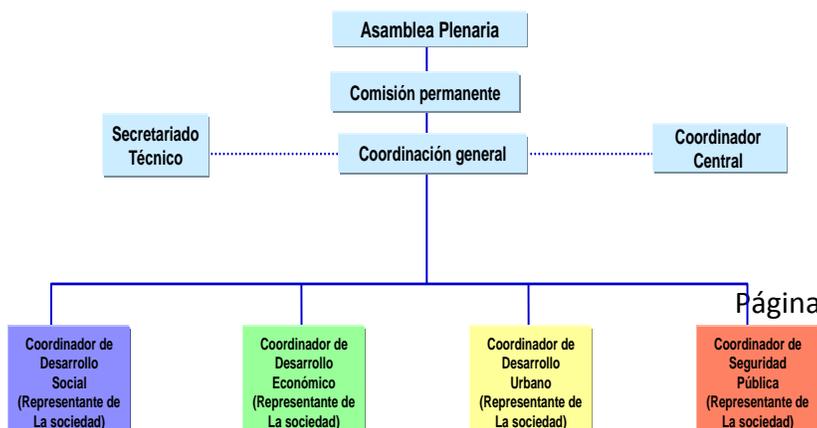
Subcomités se constituyeron en estructuras regionales de participación ciudadana para la definición de propuestas de acciones y proyectos para el desarrollo regional. De acuerdo a su decreto de creación, a los Subcomités Regionales se les estableció como meta el diseño de instrumentos para la promoción del desarrollo económico y social; la validación de los programas *Inter e intrasectoriales*, regionales e intermunicipales; la definición de las prioridades regionales, y la determinación de las políticas de orientación del Gasto Público Federal, Estatal y Municipal; y la coordinación con los sectores de los sectores de la sociedad civil organizada y la iniciativa privada para contribuir al desarrollo y bienestar social.

Estructura de los Subcomités Regionales

La estructura de los 12 Subcomités Regionales de acuerdo al marco legal vigente se encuentra conformada por:

- Una Asamblea plenaria: Máxima autoridad del Subcomité Regional encargada de la conducción y definición de los objetivos, metas, estrategias y acciones específicas para el desarrollo regional y; la promoción de la participación social en la Planeación del Desarrollo de la Región.
- Una Comisión Permanente: Tiene a su cargo la coordinación de esfuerzos de los diferentes actores del desarrollo regional y; la elaboración y actualización permanente y evaluación de la instrumentación y ejecución de la planeación regional de desarrollo.
- Secretariado Técnico: Tiene como función proporcionar al Subcomité asistencia técnica para el cumplimiento de sus objetivos.
- Coordinador Regional. Tiene como función el propiciar, motivar y dirigir la participación activa de todos los integrantes del Subcomité para la consecución de sus objetivos. Esta función recaía en un presidente municipal y tiene carácter de rotativa.
- Coordinador Central. Tiene como función la articulación de las demandas regionales con las dependencias federales y estatales integradas en los Subcomités Regionales y Especiales.
- Mesas de Trabajo: Tiene la función de disertar sobre la problemática regional y proponer acciones y propuestas para su atención y desarrollo municipal y regional.

Cuadro 32. ESTRUCTURA DE LOS SUBCOMITÉS REGIONALES



A los Subcomité Regionales se les asignaron grandes responsabilidades en el desarrollo regional, pero no se les dotó de las herramientas, instrumentos y tecnología para su cumplimiento.

Incentivos a la participación ciudadana

Para 1998 se crea el Fondo para el Desarrollo Regional (FONDEREG) como un mecanismo temporal para financiar el desarrollo regional y la vez para motivar la participación ciudadana. A cada una de las regiones se le asignó una pequeña bolsa de recursos lo cual permitió que por primera vez en la historia de Jalisco, a nivel regional la sociedad organizada determinara obras en beneficio de sus regiones. Este proceso de asignar un fondo regional se mantiene en nuestros días, la administración estatal 2001-2007 ha incorporado ajustes importantes en la operación del Fondo y ha incrementado en forma considerable su cantidad. Sin embargo, en la misma medida que se ha eficientado y crecido los recursos del FONDEREG, se ha perdido la participación ciudadana dentro de los Subcomités Regionales. La decisión de las obras a ejecutarse con los recursos del FONDEREG se ha dejado exclusivamente en manos de las autoridades municipales.

En las primeras reuniones de los Subcomités Regionales, motivados posiblemente por la novedad, se dio una participación activa y copiosa de la sociedad, la cual fue organizada en mesas de trabajo constituidas en torno a cuatro ejes de desarrollo – Social, Económico, Institucional y Seguridad Pública –. En esta primera fase bajo las directrices de la Coordinación General del COPLADE se efectuaron una serie importante de talleres regionales mediante los cuales los representantes sociales de forma coordinada con las autoridades municipales plantearon obras y acciones para el desarrollo de sus Regiones.

En 1999 en el marco de un proceso de planeación social, integral, participativa y estratégica, la administración estatal impulsa la integración de los Planes de Desarrollo Regionales. Para llevar a cabo esta importante tarea se contrata los servicios de diversos

consultores para estructurar de acuerdo a los términos de referencia establecidos por el gobierno estatal, los planes regionales del estado de Jalisco. En este proceso los Subcomités Regionales fueron partícipes de la aprobación de sus respectivos planes. A lo largo de la administración estatal 1995 – 2001, los ánimos de las autoridades municipales y la participación ciudadana en los Subcomités Regionales fue aminorando en función de los escasos resultados. Las propuestas planteadas por la sociedad había que traducirlas a proyectos y este proceso propicio demoras considerables en su preparación y ejecución. Aunado a ello, había que sortear una serie de trámites burocráticos para liberar los recursos.

En la actualidad las reuniones de los subcomités regionales se han limitado a la participación de funcionarios del gobierno municipal, estatal y federal. A las reuniones de los Subcomités Regionales desde el 2002, ya no son convocados los representantes sociales, inclusive las reuniones del Subcomité Regional que anteriormente se celebraban en las Regiones para decidir las obras del FONDEREG, ahora se celebran en las oficinas centrales de la Coordinación General del COPLADE. Los Subcomités Regionales se han limitado a priorizar obras (no necesariamente regionales), pero solo una ínfima parte del total de obras que se realizan en las Regiones. La decisión de los verdaderos proyectos regionales se mantiene centralizada en las esferas gubernamentales. Estos funcionaban así:

- La Asamblea plenaria: Solo fue desarrollada una asamblea plenaria por Subcomité, y esta se dio cuando fue constituido. Los objetivos, metas, estrategias y acciones específicas para el desarrollo regional se encuentran enmarcados en los Planes de Desarrollo Regionales, los cuales no han sido tomados en cuenta para la asignación de recurso en las regiones del estado.
- La Comisión Permanente: La comisión permanente ha quedado integrada solo por funcionarios del gobierno municipal, estatal y federal. Sus actividades se han restringido a priorizar obras del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional. Aun cuando en diversas ocasiones sus miembros han discutido con profundidad sobre el desarrollo integral de las Regiones y han planteado propuestas interesantes para su desarrollo, no han sido atendidas sus demandas.
- Secretariado Técnico: Se ha limitado a formular actas y elaborar oficios de invitación para las reuniones del subcomité.
- Coordinador Regional. Se ha limitado a presidir las reuniones de los Subcomités Regionales.
- Coordinador Central. Es una figura que en la presente administración estatal dejo de funcionar dentro de los Subcomités Regionales.
- Mesas de Trabajo: Desde el año 2002 dejaron de operar, hoy en las reuniones del Subcomité solo participan las autoridades municipales y representantes de las dependencias federales y estatales.

5.1.2.2 Los Mecanismos de Asistencia Técnica promovidos y el fortalecimiento de las Capacidades de Gestión en los Municipios y Regiones

En 1996, en el marco de la nueva regionalización, la Coordinación General del COPLADE establece una representación en cada una de las Regiones del estado. Estas representaciones se establecieron con la finalidad de apoyar técnicamente la conducción del desarrollo regional. Sin embargo sus tareas fueron reducidas a la aprobación y supervisión de obras de los fondos convenidos con la federación. El papel de las oficinas de COPLADE dentro de la regionalización se limitó a convocar y participar en las reuniones de los Subcomités Regionales, toda la operación y seguimiento del programa de regionalización se mantuvo centralizado en las oficinas de la Coordinación General del COPLADE.

Con la llegada de la administración estatal 2001- 2007, hubo cambios dentro de las oficinas regionales del COPLADE, pero solo de personal, las funciones de las oficinas regionales no han cambiado mucho desde que estas se crearon, las tareas de los representantes regionales se han confinado al seguimiento y supervisión de las obras ejercidas con los recursos del FONDEREG y los fondos conveniados con la federación. Algunos representantes regionales han tenido un papel más protagónico dentro de la regionalización, sin embargo las decisiones y los acuerdos relevantes sobre las obras y acciones a convenir con los municipios, se siguen manteniendo en las oficinas centrales de la Coordinación General del COPLADE.

Durante la administración estatal 1995 - 2001 en apoyo al desarrollo regional se elaboraron los planes de desarrollo regionales, estos documentos se crearon con un sentido altamente sectorizado; los objetivos, estrategias y “programas” se clasificaron en cuatro sectores: desarrollo social, desarrollo económico, desarrollo territorial y el desarrollo institucional; el plan no consideró ningún tipo de articulación entre estos ejes de desarrollo. Otro de las grandes deficiencias encontradas en los planes regionales fue la información estadística utilizada en la formulación de los diagnósticos, el cual contenía

datos de 1995, y de mayor antigüedad. Los planes regionales una vez concluidos y aprobados fueron distribuidos entre los diferentes actores del desarrollo regional, sin embargo no fueron instrumentados apropiadamente.

Como se ha podido observar a lo largo de este documento, una de las principales deficiencias en el funcionamiento de la regionalización, ha tenido que ver con la ausencia de mecanismos de asistencia técnica. Los grandes retos en materia de regionalización al término de la administración estatal 1995-2001 pueden resumirse en tres grandes aspectos:

- Las herramientas de planeación disponibles (Plan de desarrollo regional y plan de desarrollo municipal) no se instrumentaron adecuadamente; el desarrollo local y regional se suscribió al FONDEREG y no fue posible determinar con claridad, el impacto de las obras y acciones que se desarrollaban en las regiones y los municipios.
- La identificación de los proyectos a desarrollar en las regiones y los municipios, se convirtió en un ejercicio simple de priorización ausente de la participación ciudadana y carente de información y elementos técnicos que facilitarían la toma de decisiones para determinar los proyectos más viables a desarrollar.
- Los recursos económicos destinados a la Regionalización carecían de reglas claras para su operación, esta situación originó que una parte importante de los proyectos desarrollados fueran de alcance municipal y perdieran el espíritu regional.

Guías Metodológicas

Convencidos de la importancia que representa la planeación para el desarrollo, la Coordinación General del COPLADE, ha formulado y puesto en marcha diversos instrumentos que han auxiliado a los municipios del estado de Jalisco a optimizar la canalización de recursos y esfuerzos a las áreas críticas o estratégicas del desarrollo municipal y regional, entre ellos se pueden citar: Metodología para la identificación de los problemas y áreas críticas del desarrollo municipal y regional, Guía Metodológica para la formulación y puesta en marcha del Plan de Desarrollo Municipal, Guía metodológica para la formulación de proyectos; Guía para la elaboración de los Programas Operativos Municipales; Guía Metodológica para la Evaluación de los Planes de Desarrollo Municipales, entre otros. Estas herramientas han facilitado entre otras cosas, elaborar y mejorar el contenido de los planes de desarrollo municipales, formular proyectos, elaborar programas de gobierno e integrar las Agendas de Desarrollo.

Las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEAS) y los Equipos Técnicos Locales (ETL)

A fin de fortalecer la capacidad técnica de las autoridades municipales, se integró a nivel municipal y regional un grupo de asistencia técnica encargado de asistir a las autoridades municipales en la conducción del desarrollo municipal y regional. Estos grupos han sido los encargados de formular entre otras cosas los planes de desarrollo municipales y diseñar una parte importante de los proyectos que hoy se desarrollan en los municipios y regiones. Todas las regiones cuentan con una Unidad Técnica Regional y a nivel local se han conformado 88 Equipos Técnicos Municipales.

Las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo regional fueron diseñadas para llenar el vacío técnico mostrado en la operación de los Subcomités Regionales, este equipo interdisciplinario integrado por técnicos municipales ha contribuido entre otras cosas a la formulación de proyectos, y proveer información para la toma de decisiones. Actualmente se trabaja en su capacitación a través de las alianzas que ha establecido la Coordinación General de COPLADE con Centros Educativos de Nivel Superior.

5.1.2.3 Los Mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional

Proyecto de Acción Inmediata

En el año de 1997 la administración estatal establece un fondo de 24 millones de pesos para iniciar el desarrollo de obras priorizadas por los recién creados Subcomités Regionales, 25% de los recursos (6 millones) fueron canalizados a la elaboración de los Planes de Desarrollo Regionales, los 18 millones restantes fueron distribuidos en partes iguales a las 12 regiones. El proceso de selección de las propuestas de proyectos a realizar se efectuaba a través de la Comisión Permanente del Subcomité de Planeación Regional. Las propuestas de proyectos priorizados y elegidos para su realización durante 1997, carecían de una serie de elementos sustanciales para que pudiera ejecutarse en el mismo año, pues había que pasar a una etapa previa de diseño del proyecto. A continuación se presentan algunos de los obstáculos que demoraron la ejecución de las obras:

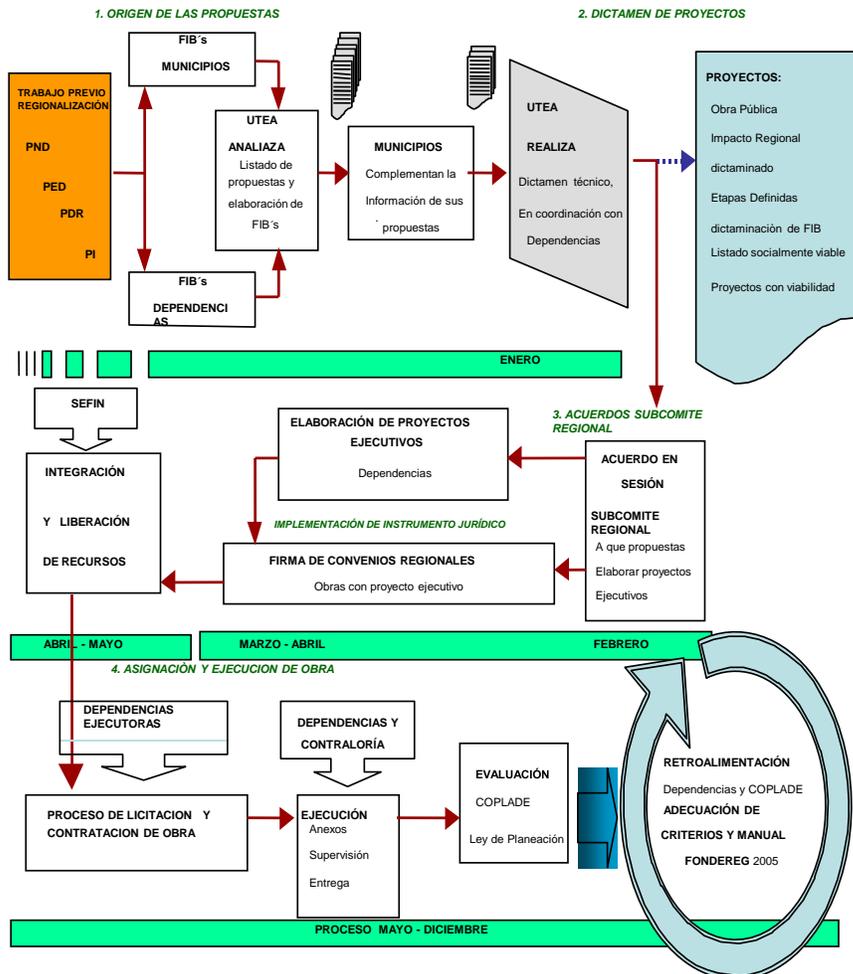
- No se contaba con los documentos que acreditaran la propiedad del terreno donde se ubicaría el proyecto.
- No existían los estudios técnicos requeridos (de mecánica de suelos, topográficos, etc.)
- En general no se tenía una adecuada preparación del proyecto.

Finalmente una parte importantes de los 18 millones de pesos programados, no fueron ejercidos y pasaron a formar parte del Fondo para el Desarrollo Regional que se conformaría a partir de 1998.

El Fondo para el Desarrollo Regional (FONDEREG)

En 1998 con una bolsa de 96 millones de pesos se crea el Fondo para el Desarrollo Regional como un mecanismo de financiamiento para asegurar la ejecución de los proyectos estratégicos de impacto regional. De acuerdo a su concepción, el FONDEREG en años futuros se constituiría en una gran bolsa de recursos regionales integrada por fondos federales, estatales y organismos de cooperación internacional. Esta ambiciosa propuesta, como más adelante lo analizaremos quedo reducida a papeles y buenos deseos.

DIAGRAMA 4.1 Etapas del proceso general de operación del FONDEREG



Desde 1998 y hasta el año 2006, con excepción del año 2001; los Subcomités Regionales han dispuesto de una bolsa de recursos sobre los cuales han discutido y priorizado obras anualmente, la distribución de estos recursos a las regiones se ha hecho por igual sin importar su número de municipios y población. Tratando de remediar esta situación, la Coordinación General del COPLADE en el 2003 elaboró una propuesta de distribución buscando apoyar con más recursos a las regiones con mayores rezagos y necesidades, esta propuesta no fue aprobada por el Ejecutivo Estatal y se continuó

distribuyendo en partes iguales los recursos del FONDEREG a cada una de las Regiones del Estado.

En el siguiente cuadro podemos apreciar la distribución que se ha hecho de los recursos del FONDEREG durante el periodo del 2002 al 2006, obsérvese que la Región Sur que concentra 16 municipios ha recibido menos que la región Costa Norte integrada por 3 municipios. En cuanto a población, la Zona Centro ha recibido menos que la Región Altos Sur, Costa Norte, Valle y Ciénega a pesar que concentra el 60% de la población estatal. Si observamos la canalización de recursos para al abatimiento de la pobreza y marginación, observamos que las regiones más pobres del estado (Norte, Sureste, Sierra de Amula, Costa Sur y Sierra Occidental) son las que han recibido menos recursos del Fondo para el Desarrollo Regional.

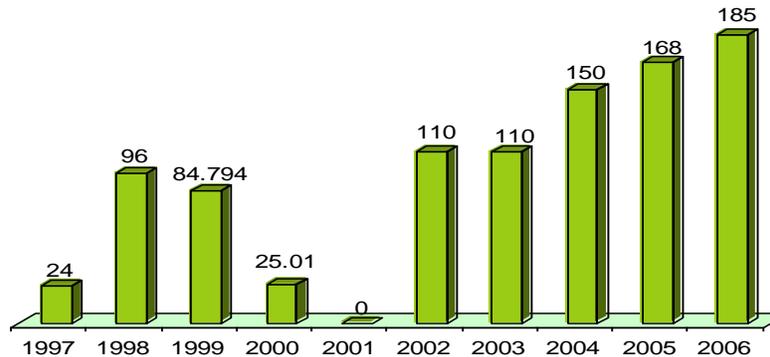
Cuadro 33. ASIGNACIÓN POR REGIÓN DE LOS RECURSOS DEL FONDEREG 2002 – 2006

No.	Región	Municipios	Población	% población estatal	Recurso Recibidos	% Recurso Recibidos
1	Norte	10	76002	1.20%	82,442,568	6.02%
2	Altos Norte	8	332502	5.26%	122,264,444	8.93%
3	Altos Sur	11	346262	5.48%	134,454,751	9.82%
4	Ciénega	13	454088	7.18%	128,976,333	9.42%
5	Sureste	10	124151	1.96%	107,758,273	7.87%
6	Sur	16	305985	4.84%	122,269,798	8.93%
7	Sierra de Amula	11	94700	1.50%	104,036,235	7.60%
8	Costa Sur	6	155723	2.46%	100,517,935	7.34%
9	Costa Norte	3	228190	3.61%	130,428,687	9.53%
10	Sierra Occidental	8	62884	0.99%	76,350,367	5.58%
11	Valles	14	311341	4.92%	134,203,523	9.80%

12	Centro	14	3830174	60.58%	125,236,199	9.15%
	Total general	124	6322002	100.00%	1,368,939,113	100.00%
No.	Región	Municipios	Población	% población estatal	Recurso Recibidos	% Recurso Recibidos

Fuente: Propia con base en el Censo de Población y Vivienda 2000 INEGI y cifras de COPLADE.

Cuadro 34. FONDO PARA EL DESARROLLO REGIONAL 1997 – 2006 (MILLONES DE PESOS)



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de COPLADE

A pesar que los recursos del FONDEREG han crecido de forma importante en los últimos 5 años (lo cual ha propiciado un incremento en la cantidad de recursos otorgados por Región pasando de poco más de 9 mdp en el 2002 hasta llegar a más de 15 mdp en el 2006), el porcentaje que representa el FONDEREG con respecto la inversión pública Estatal, ha ido disminuyendo, ya que ha pasado de un 17.2% en el 2002 a un 8% en el 2006. Esto se debe fundamentalmente a que los excedentes petroleros que se han obtenido en los años recientes, se han dedicado a inversión pública, pero no se ha incrementado los recursos del FONDEREG en la misma proporción.

Cuadro 35. COMPARACIÓN ENTRE INVERSIÓN PÚBLICA Y RECURSOS DEL FONDEREG

Año	Inversión Pública (capítulo 6000)	FONDEREG Bolsa Estatal	FONDEREG por región	FONDEREG /inversión pública (%)
2002	\$ 640,701,858 ¹	\$ 110,000,000	9,166,667	17.17%
2003	\$ 860,668,500 ¹	\$ 110,000,000	9,166,667	12.78%
2004	\$ 1,476,496,349 ¹	\$ 150,000,000	12,500,000	10.16%
2005	\$ 2,647,285,086 ²	\$ 168,000,000	14,000,000	6.35%
2006	\$ 2,317,766,525 ³	\$ 185,000,000	15,416,667	7.98%

Fuente: Elaboración propia con datos de COPLADE, INEGI y Secretaría de Finanzas.

En el año 2003 con la finalidad de hacer más eficiente y clarificar el uso de los recursos del FONDEREG, por iniciativa de la Coordinación General del COPLADE, el Congreso del Estado emite nuevas reglas de operación para el uso de los recursos del FONDEREG. Desde el 2003 a la fecha se han venido reformando y perfeccionando año con año sobre todo en la aportación de recursos y la ejecución de obras. A continuación se presenta una tabla resumen que muestra los cambios en las reglas de operación de los años 2003 y 2005.

Cuadro 36. COMPARADO REGLAS DE OPERACIÓN

Elemento	Reglas de Operación 2003	Reglas de Operación 2005
Aportaciones	Esquema peso a peso	Esquema peso a peso
Tipos de aportaciones	Pecuniaria del municipio	Pecuniaria, en especie o mano de obra. Exención de

permitidas		aportación, vía dictamen de la Secretaría de Finanzas
Ejecución del proyecto	Dependencias del Gobierno del Estado	Prioridad al municipio; dependencias del Gobierno del Estado si declina municipio.
Recursos para estudios y proyectos	5% del Fondo	5% del Fondo
Alcance regional	Que beneficie dos o más municipios	Que generen un impulso al desarrollo de la región

Fuente: Propia en base a las reglas de operación emitidas por el Congreso del Estado de Jalisco 2003 – 2005.

Aportaciones

Desde el año 2002 las obras que se realizan con los recursos del FONDEREG se llevan bajo un esquema de peso a peso, el gobierno del estado aporta un peso y los municipios beneficiados aportan otro peso. Para asegurar la aportación municipal, se promovió la celebración de convenios mediante los cuales los ayuntamientos aprobaron la retención de los recursos vía participaciones. Si bien es cierto que el esquema de peso a peso ha permitido incrementar la bolsa de recursos, también es cierto que la mayoría de las obras del FONDEREG se han concentrado en los municipios económicamente más fuertes. Dentro de los 10 municipios mayormente beneficiados con los recursos del FONDEREG durante el periodo 2002 – 2006, siete de ellos son cabeceras regionales.

Cuadro 37. RELACIÓN DE MUNICIPIOS BENEFICIADOS CON RECURSOS DEL FONDEREG 2002 – 2006

Municipio Beneficiado	Cabecera Regional	Recursos Recibidos	Obras Realizadas
-----------------------	-------------------	--------------------	------------------

Puerto Vallarta	SI	64,113,432	15
Tomatlán	NO	40,515,255	13
Tamazula de Gordiano	SI	35,974,940	13
Autlán de Navarro	SI	33,364,938	14
Ameca	SI	32,705,000	10
Lagos de Moreno	SI	28,850,000	6
El Grullo	SI	28,531,784	14
Tepatitlán de Morelos	SI	27,360,162	8
Encarnación de Díaz	NO	26,681,112	11
Tonalá	NO	26,008,964	5

Fuente: COPLADE-recursos FONDEREG 2002 -2006

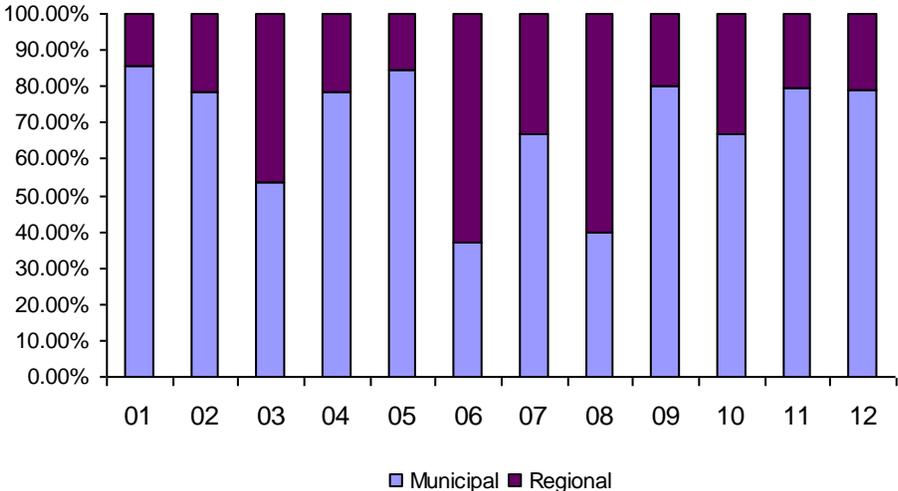
Otra reforma importante realizada a las reglas de operación y que entro en operación aplicación a partir de 2005, consiste en que la aportación municipal no necesariamente es económica, esta puede hacerse en especie o mano de obra. Con esta medida seguramente los recursos del FONDEREG llegarán a un mayor número de municipios.

Hasta el 2004 los encargados de la ejecución de los proyectos priorizados en el seno de los Subcomités Regionales estaban a cargo de las dependencias estatales, esta situación llegaba a elevar los costos del proyecto hasta un 50%. Con las reformas realizadas a las reglas de operación del FONDEREG, a partir del 2005 la ejecución de las obras quedaron a cargo de los municipios de la Región, esta reforma ha permitido reducir los costos de los proyectos, generado nuevas fuentes de empleo y contribuido a mejorar

la actividad económica en la Región, pues ahora los se contrata para su ejecución empresas y mano de obra de la Región.

A finales del 2000, una parte importante de los recursos del FONDEREG terminaron prácticamente siendo distribuidos entre los municipios y el fondo originalmente establecido para proyectos regionales, termino siendo utilizado para obras de alcance local; para remediar esta situación, por iniciativa de la Coordinación General del COPLADE el Congreso del Estado emite en el 2002 una serie de reglas de operación para el uso del FONDEREG, en el cual quedó establecido que las obras y acciones a desarrollar con el fondo debería “beneficiar a dos o mas municipios”. Sin embargo se continuaron desarrollando obras de alcance municipal; para justificar este tipo de obras, en las reglas de operación emitidas en el 2005, se indica que las obras a desarrollar con el FONDEREG “será aplicado en obras y acciones que generen impulso equilibrado y sustentable al desarrollo de las regiones del Estado”, esta modificación ha permitido que nuevamente con los recursos del FONDEREG se desarrollen obras y acciones de alcance local, llevándole a perder el espíritu regional para el cual fue concebido.

Cuadro 38. IMPACTO DIRECTO DE LAS OBRAS REALIZADAS CON LOS RECURSOS DEL FONDEREG 2002-2006



Fuente: COPLADE - obras realizadas con los recursos del FONDEREG 2002-2006

Indudablemente que los mecanismos de financiamiento para el desarrollo regional en Jalisco se han venido perfeccionando a la largo de la presente administración estatal, sin embargo como se ha podido observar, el FONDEREG representa una mínima parte del total de los recursos que se invierte en las Regiones. Las decisiones reales sobre las obras y acciones a realizar en las regiones, no está en manos de los Subcomités Regionales, estas se mantienen en las esferas gubernamentales del gobierno estatal y federal.

La experiencia de la Regionalización en Jalisco como todas las experiencias en las que interviene el ser humano, ha tenido una serie de aciertos y desaciertos. Conviene hacer una breve reflexión de los productos que han contribuido a fortalecer el desarrollo regional en Jalisco, y de aquellas otras situaciones que se recomienda mejorar para alcanzar un desarrollo más integral y ordenado de las regiones de Jalisco.

- **La participación ciudadana.** La participación ciudadana es tema pendiente en la regionalización de Jalisco. La comunidad receptora pasiva del trabajo gubernamental ya no tiene cabida en la realidad actual, las políticas públicas decididas desde la perspectiva e interpretación gubernamental para resolver problemas sociales no funcionan, las políticas públicas no pueden ser impuestas de arriba hacia abajo. La Planificación debe ser participativa porque solo así se asegura que la inversión esté dirigida a solucionar las aspiraciones prioritarias de la población. El grado de incorporación social en la toma de decisiones dentro del programa de regionalización en Jalisco, ha estado de cierta forma sujeto al tipo de gestión impulsada por la administración estatal en turno. Durante la administración estatal 1995 -2001, se diseñó una serie importante de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal y regional que a la fecha se mantienen vigentes. La presente administración estatal se ha caracterizado por tener un escaso acercamiento con la sociedad, y mostrar poco interés por incluir la participación ciudadana en la toma de decisiones. Hoy las estructuras de participación social regionales (Subcomités Regionales) han quedado reducidas a la participación de los funcionarios públicos.
- **La descentralización.** El programa de Regionalización planteado en 1997, conllevó un proceso de descentralización. Una parte importante de las dependencias estatales en el marco de la Regionalización establecieron oficinas regionales, otras sin llegar a establecer oficinas regionales, nombraron responsables para dar seguimiento al programa de regionalización. Uno de los ejemplos de la descentralización promovida fue la construcción en el año 2000 de la Unidad Regional de Servicios del Estado (UNIRSE) en la Región Norte. En esta Unidad se encuentran establecidos representantes de las diversas dependencias estatales que prestan a los ciudadanos

servicios anteriormente reservados a las oficinas centrales del gobierno estatal. La UNIRSE ha brindado grandes beneficios para la Región Norte, sus habitantes han ahorrado desde entonces tiempo y recursos que ahora pueden destinar en la mejora de sus condiciones de vida. Una de las grandes ventajas que la UNIRSE ofrece, es que alberga en un solo lugar a los representantes de las diferentes dependencias estatales, lo que les permite un mayor acercamiento y el desarrollo coordinado de actividades a favor del desarrollo regional. Con la llegada de la nueva administración estatal 2001 – 2007, el proyecto de construcción de Unidades Regionales quedó suspendido, y el proceso de descentralización de las dependencias gubernamentales ha venido avanzando lentamente.

- **La coordinación institucional.** Una de las cosas que ha caracterizado la regionalización del estado, es la falta de coordinación institucional. A pesar de los diversos mecanismos de coordinación que se han instituido no se ha podido establecer una sólida coordinación de esfuerzos a favor del desarrollo regional; esta falta de coordinación no solo se presenta entre las diferentes dependencias estatales, y estas con la federación; la descoordinación también se da al interior de una parte importante de las dependencias estatales. Los diferentes organismos de coordinación establecidos no han logrado concretar sus acuerdos por la falta de un sistema eficiente de seguimiento. Por otra parte, el tipo de gestión gubernamental centralizado no ha contribuido al fortalecimiento de la coordinación institucional. Los esfuerzos de coordinación entre las dependencias gubernamentales para el desarrollo de proyectos de forma conjunta, se han dado de manera aislada, no como una política o estrategia establecida para el desarrollo regional y estatal.
- **Los organismos encargados de la Coordinación de la Planeación Local y Regional.** De acuerdo al marco jurídico vigente el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, es el organismo responsable de coordinar las actividades de la planeación estatal del desarrollo. A lo largo de las dos últimas administraciones estatales se han dado 7 relevos en la Coordinación General del COPLADE, estos relevos han venido acompañados de cambios en la estructura y operación general del COPLADE. Los avances más significativos que se han alcanzado en regionalización están altamente correlacionados con el nivel de involucramiento, la capacidad técnica, el capital político y el nivel de influencia del Coordinador General del COPLADE con el ejecutivo estatal. Cuando se han conjuntado estos cuatro elementos se han logrado establecer acuerdos y alianzas importantes en favor del desarrollo regional de Jalisco.
- **El Financiamiento para el Desarrollo Regional.** En la etapa de conceptualización de la estrategia para el desarrollo regional establecida en 1997, se planteaba la integración de un gran fondo para el desarrollo regional integrado por recursos federales, estatales y organismos de cooperación internacional. A

lo largo de las dos últimas administraciones el financiamiento del Desarrollo Regional sobre el cual deciden los Subcomités Regionales, se ha confinado al Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (FONDEREG), el cual apenas representa en el 2006, el 8% de la inversión pública estatal. El 92% restante sigue siendo decidido desde la perspectiva gubernamental. Dentro de este mismo tema, es importante subrayar las modificaciones que el Congreso del Estado ha realizado a las reglas de operación del FONDEREG a solicitud de la Coordinación General del COPLADE; las cuales han contribuido a reducir los costos de los proyectos, generar nuevas fuentes de empleo y flexibilizar las aportaciones municipales.

- **El marco Jurídico.** Uno de los logros más importantes que han contribuido al fortalecimiento y consolidación de la Regionalización, ha sido el marco jurídico que se ha creado alrededor de ella. El marco jurídico ha venido a fortalecer la dinámica de las relaciones entre la sociedad civil y el Estado; se han institucionalizado los órganos de coordinación intergubernamental y social para el desarrollo de las Regiones; se ha reconocido al municipio no solamente como un nuevo escenario de gestión sino como uno de los soportes principales para la cooperación y colaboración entre actores, y finalmente con la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios, la Regionalización adquiere un renovado espacio para la interacción de los municipios en la búsqueda de intereses comunes.
- **Los mecanismos de asistencia Técnica.** Uno de las grandes carencias a las que se ha enfrentado la regionalización a lo largo de las 2 últimas administraciones estatales, tiene que ver con la ausencia de herramientas y mecanismos de asistencia técnica. Con la Estrategia para el Fortalecimiento de la Planeación y el Desarrollo Municipal y Regional puesta en marcha en el 2003, se han creado una serie de documentos y metodologías destinadas a mejorar la orientación de los recursos y esfuerzos a las áreas críticas y estratégicas para el desarrollo municipal y Regional, sin embargo, muchos de estos documentos no han sido divulgados y socializados entre los principales actores del desarrollo municipal y Regional. Por otro lado, en el marco de la misma estrategia, y a fin de fortalecer la capacidad técnica y de gestión de las autoridades municipales; se ha impulsado la integración de los Equipos Técnicos Locales y las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional, no obstante, hasta el momento no habido consistencia en los trabajos de estas estructuras, y no existe al respecto ningún proyecto de largo plazo para su consolidación. Las alianzas establecidas con las instituciones educativas de nivel superior han dado sus primeros frutos, en el proyecto piloto puesto en marcha en la Región Sur de Jalisco, se ha logrado preparar a más de 30 funcionarios municipales, todos ellos forman parte de una nueva generación de funcionarios técnicamente mejor preparados y con una concepción más amplia del desarrollo regional. Para concluir quisiera citar parte de los comentarios que un alumno externo

cuando en alguna ocasión se les pregunto acerca de los beneficios que él veía con la puesta en marcha del programa de capacitación “El Diplomado en la Gestión de Proyectos que realiza el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara en coordinación con el COPLADE, nos ha hecho pensar y trabajar en equipo y de manera coordinada en beneficio de nuestra región”.

5.1.3 Los desafíos de la Regionalización

Después de lo que se ha venido comentando a lo largo del documento la regionalización en Jalisco a pesar de los esfuerzos que se han realizado, se enfrenta a 5 grandes retos:

- **FORTALECER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA:** A pesar de los esfuerzos realizados hasta ahora, falta un camino largo por recorrer en lo que respecta a la inclusión social en la toma de decisiones. Al respecto, se deberán de fortalecer y articular las estructuras de participación social que han sido creadas a nivel municipal y regional. También se deberá impulsar y reglamentar que los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, y los Subcomités Regionales, se constituyan en los grandes consejos articuladores de los esfuerzos que realizan los diferentes actores del desarrollo a nivel municipal y regional respectivamente.
- **FORTALECER LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL:** En el año de 1981 se creó el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado como el órgano encargado de la coordinación y compatibilización de esfuerzos en materia de planeación, programación, ejecución, evaluación e información del proceso de desarrollo socioeconómico de la Entidad. Durante los últimos 10 años no ha sesionado en ninguna ocasión. Los diferentes subcomités en los cuales se encuentra constituido el COPLADE, no han logrado conciliar esfuerzos para atender de manera coordinada los problemas y las áreas de oportunidad que presentan las Regiones del Estado. Sobre este particular, se deberá hacer un análisis profundo de la operación de los órganos de coordinación vigentes, a fin de proponer nuevos esquemas de coordinación que permitan articular los esfuerzos del gobierno, la sociedad, la iniciativa privada, las instituciones educativas, y de aquellos actores que son relevantes para el desarrollo estatal y regional.
- **MEJORAR LOS SISTEMAS DE FINANCIAMIENTO:** El Fondo para el Desarrollo Regional representa no más del 10% de la inversión estatal, la asignación de dicho fondo se distribuye por igual a las 12 Regiones del Estado sin importar su población, número de municipios, o condiciones socioeconómicas. Esta forma de asignar los recursos no responde a una política de desarrollo regional. Sobre el tema, habrá que pensar en la integración de presupuestos regionalizados; que toda la inversión pública estatal y federal, así como la inversión privada sea orientada de manera estratégica al desarrollo regional, para dar respuestas a las demandas más sentidas de la sociedad y aprovechar las áreas de oportunidad que son muchas y que actualmente desafortunadamente se encuentran desaprovechadas.
- **FORTALECER LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA DESCONCENTRACIÓN.** A partir de febrero del 2001 quedo abandonado un proyecto de descentralización emprendido en la Región 01 Norte, la construcción de las Unidades Regionales de Servicios del Estado (UNIRSE). Este proyecto ha traído grandes beneficios no solo para los habitantes de la Región, el cual les ha permitido ahorrar tiempo y recursos que antes invertían en los traslados que realizaban a la capital del estado para la

obtención de servicios públicos ofrecidos por el Gobierno Estatal; el proyecto también ha generado ahorros importantes para el gobierno del estado por concepto de renta de oficinas y espacios de trabajo. Sobre este asunto, habrá que revisar la conveniencia de retomar nuevamente el proyecto, pues en todas las regiones del estado se ha avanzado en el establecimiento de oficinas regionales, aunque éstas no se encuentren ubicadas en un mismo sitio como sucede en la Región 01 Norte. Por otro lado, es importante que se asignen mayores responsabilidades y facultades para la toma de decisiones a los representantes regionales de las dependencias gubernamentales, pues en la actualidad, las decisiones relacionadas con el desarrollo regional se mantienen centralizadas a nivel estatal.

- **FORTALECER LA CAPACIDAD DE GESTIÓN.** A pesar de los diferentes instrumentos y organismos que se han creado encaminados a fortalecer la capacidad de Gestión de las autoridades municipales, no se ha logrado alcanzar los resultados esperados. Los planes y las agendas municipales y regionales no han sido empleados como herramientas de apoyo en la orientación de los recursos públicos, tampoco han permeado lo suficiente entre los diversos actores del desarrollo local y regional. Los esfuerzos en el fortalecimiento de la estructura de apoyo al desarrollo local y regional, como son los Equipos Técnicos Locales y las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional, han sido aislados, y están a la deriva de los cambios de administración estatal y municipal. Para aliviar esta situación, es importante continuar con las alianzas que se han venido estableciendo con diferentes instituciones educativas; así como ampliarlas con otros organismos nacionales e internacionales especializados en la formación de gestores del desarrollo local y regional. Por otra parte, será importante revisar algunas experiencias que se han dado en América Latina y Europa sobre la integración de estructuras técnicas en apoyo al desarrollo local y regional como las Agencias de Desarrollo y el programa Leader de la Unión Económica Europea. A fin de asegurar la continuidad más allá de los cambios de administración, de las estructuras de apoyo que han sido creadas para asistir técnicamente la conducción del desarrollo local y regional.

Estos grandes desafíos que enfrenta la Regionalización, dependerán en gran medida de la voluntad política de las futuras administraciones estatales y municipales en Jalisco.

5.2. Las mesas de coordinación institucional y la reforma presupuestal en el estado de Jalisco: las posibilidades que se niegan desde la disfuncionalidad burocrática.

En los años 2003-2004 se impulsó desde el COPLADE una nueva dinámica de trabajo para el Gobierno del Estado que, en su conjunto, constituyó el llamado *Nuevo Modelo de Gestión*¹⁴⁵, originado en la razón táctica básica anunciada en un discurso por C. Gobernador del Estado “de que no se podía permitir más que las diversas dependencias dupliquen esfuerzos al realizar trabajos en paralelo; no podemos darnos el lujo de desperdiciar o dispersar ni un ápice de los recursos -humanos, materiales, financieros, de tiempo, conocimiento e información- con los cuales contamos; no podemos perdernos en la administración de los problemas, tenemos que solucionarlos”. Es así que en el año de 2004, se reporta que

“entre los principales logros obtenidos durante la fase inicial de implantación del NMG podemos destacar el hecho de haber iniciado el encuadre estratégico del trabajo de las diferentes dependencias del Gobierno del Estado, con base en un Propósito único, la *Política de Pleno Desarrollo Socioeconómico y Bienestar* (PPDSEB), que sintetiza los Compromisos y Prioridades de la presente administración y que constituyó la base del ejercicio de Planeación-Programación-Presupuestación 2004 (PPPCE 2004). Para esto último, se desarrolló una nueva metodología, orientada a la reflexión, autocrítica y, sobre todo, a la generación de resultados para la resolución de problemas específicos desde una perspectiva interinstitucional, y ya no de programación-presupuestación del trabajo de las dependencias de manera aislada.” (COPLADE, 2005).

A los responsables de la conducción técnica y metodológica del proceso nos quedaba muy claro que ello sólo sería posible si se contaba con la suficiente capacidad para trascender las fronteras -institucionales y conceptuales-, a fin de enfocar todo el trabajo del aparato gubernamental hacia un solo propósito. Para esto se redobló el esfuerzo entorno al propósito central único para todo el Gobierno del Estado, la *Política de Pleno Desarrollo*

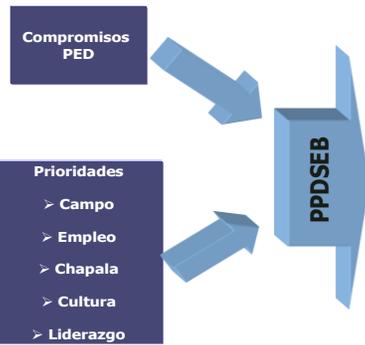
¹⁴⁵ Para dar cuenta del Nuevo Modelo de Gestión en el *anexo I* se comparte un documento respecto a su estructura y proceso.

Socioeconómico y Bienestar del estado de Jalisco. A partir de ésta, habría de alinearse todo el trabajo; para evaluar, reenfocar o, en su caso, desechar, aquellas acciones que no abonaran a dicho propósito.

Con el fin lograr una mayor incidencia en las necesidades, demandas y expectativas de los jaliscienses y conscientes de los criterios que deberán orientar las estrategias del gobierno estatal: *intersectorialidad*, descentralización, y sustentabilidad, establecidos en el Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007 pero, sobre todo, conscientes de la magnitud y complejidad de la problemática que enfrenta el estado de Jalisco, el Gobierno del Estado reconoció la necesidad de incidir en una serie de elementos, con el fin de ampliar significativamente el impacto social de su trabajo.

Es así, que las *Mesas de Coordinación Intragubernamental* surgen del convencimiento de que se requiere la participación en conjunto del gobierno estatal para estar en posibilidad de lograr los niveles de bienestar y justicia social para los jaliscienses. Dichas mesas estarían integradas en la Coordinación General del COPLADE, constituyendo espacios de trabajo para las diversas dependencias relacionadas con el tema, mediante la creación de alianzas para la solución de problemas integrales en atención a las prioridades establecidas. Las **Mesas de Coordinación Intragubernamental** surgen como parte del *Nuevo Modelo de Gestión*, como una nueva dinámica de trabajo para el Gobierno del Estado, mediante el cual se pretendió “dar una nueva direccionalidad y racionalidad al quehacer del gobierno y así lograr mayores resultados y finalmente un mayor impacto social”, mediante la creación de redes interinstitucionales para evitar desperdiciar y dispersar esfuerzos y recursos –humanos, materiales, financieros, de tiempo, conocimiento e información— y para “evitar perdernos en la administración de los problemas, y nos avoquemos a solucionarlos”.

Con el fin de contar con elementos concretos que nos permitieran dar cumplimiento a los Compromisos y Prioridades estatales sintetizados en la Política de Pleno Desarrollo Socioeconómico y Bienestar, se realizó la definición de los ocho *Programas Especiales*, que constituyeron la primera dimensión del trabajo intersectorial:

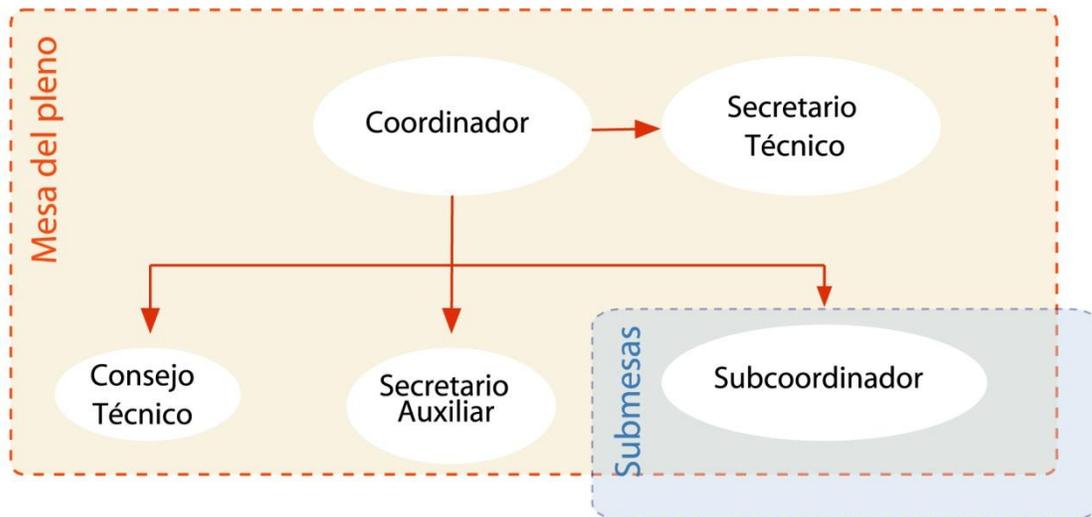


Programas Especiales

1. Visión de Futuro en el Campo.
2. Impulso a la Dinámica Económica.
3. Recuperación de Chapala.
4. Promoción Cultural y Artística.
5. Competitividad y Liderazgo de Jalisco.
6. Desarrollo socioeconómico de personas en condiciones de pobreza y vulnerabilidad.
7. Administración al Servicio de la Ciudadanía.
8. Financiamiento para el Desarrollo

Los cinco primeros respondían a las Prioridades establecidas originalmente por el Ejecutivo Estatal, mientras que el sexto adquiere el estatus de Prioridad en tanto constituía un aspecto fundamental para el cumplimiento del Propósito Central. Por su parte, los programas especiales siete y ocho eran la base de apoyo para el desahogo del trabajo sustantivo de todo el aparato gubernamental. La expectativa era que cada Mesa de Coordinación Intragubernamental constituyera un Programa Especial.

Cuadro 39. ESQUEMA GENERAL DE LAS MESAS DE COORDINACIÓN INTRAGUBERNAMENTAL



Propuesta de distribución de responsabilidades entre los diferentes participantes en las MCI

Un **Coordinador** encargado de **encabezar el trabajo de la mesa**, definido por el Ejecutivo del Estado.

Un **Secretario Técnico** que es un **funcionario de la secretaría responsable de la mesa** y que será designado por el Coordinador. Se encarga de **dar seguimiento a las sesiones y acuerdos de trabajo**.

Un **Consejo Técnico Asesor** integrado por un **grupo de especialistas**, uno por cada dependencia, en las diferentes temáticas, conformado a invitación y propuesta de los miembros de cada una de las Mesas. Se encargan de **elaborar documentos de insumo para la mesa**, de identificar temas y la problemática en la materia de su especialidad, y de diseñar estrategias para darle solución.

Un **Secretario Auxiliar** que es una persona **del COPLADE**. Se encarga de asegurar que se aplique el **Nuevo Modelo de Gestión** en el trabajo de cada una de las mesas; del **control y seguimiento** de las actividades de las mesas y submesas **en su conjunto**; así como de otorgar apoyo logístico para el funcionamiento de las mesas.

Una **Mesa del Pleno** integrada por los **Secretarios involucrados en el Programa Especial**, por el Coordinador, por el Secretario Técnico y por el Secretario Auxiliar. La Mesa en Pleno a su vez, podrá crear Submesas de Trabajo.

Submesas de Trabajo integradas por el personal designado por la Mesa de Coordinación Intragubernamental, para abordar **temáticas específicas**. En este punto, es pertinente señalar que, dada la interrelación de los temas, se ha procurado en la propuesta que **una misma submesa pueda abonar a dos o más Programas Especiales**.

En este orden de ideas, será de suma importancia que **la representación de las dependencias en cada una de éstas, esté a cargo del funcionario directamente involucrado en el tema** y no por un representante general ante mesas.

Un **Subcoordinador** de la mesa de trabajo que será el **responsable de los trabajos que se generen en las submesas**.

El trabajo de las Mesas estaba planeado en tres momentos: un primer momento para realizar la priorización de proyectos estratégicos; un segundo para revisar y en su caso, se reorientar los programas estatales y federales; y un tercer momento para dar seguimiento a los acuerdos, establecer indicadores para la evaluación del desempeño, y se potenciar la participación social.

Propuesta de fases de trabajo de las MCI



Cada Programa Especial surgido de las Mesas de Coordinación Intragubernamental, debería representar el convencimiento “de que se requiere la participación en conjunto del

gobierno Estatal para estar en posibilidad de lograr los niveles de bienestar y justicia social para los jaliscienses.”

Cuadro 40. OBJETIVOS PROPUESTOS POR MESA DE COORDINACIÓN

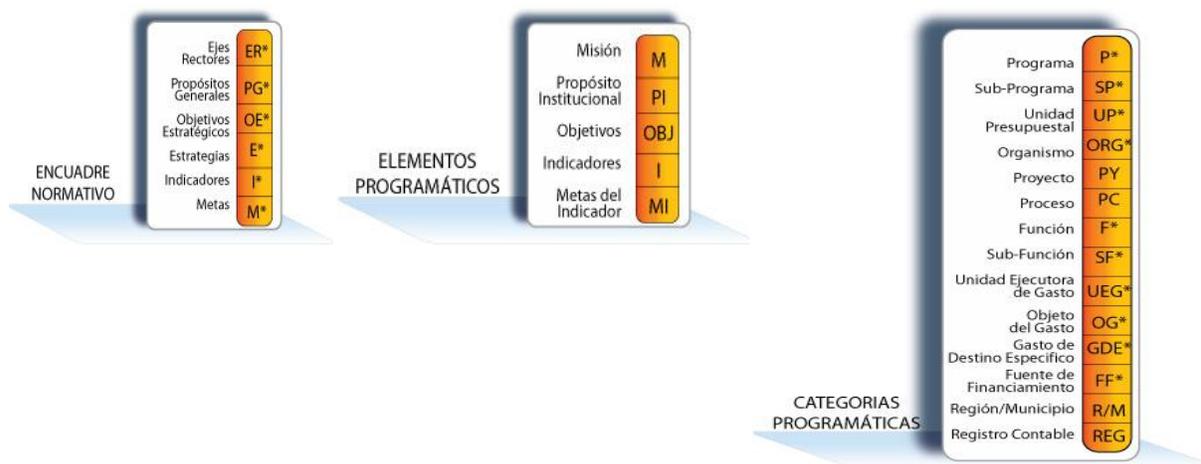
1) Mesa para la Visión de Futuro en el Campo:	
	Impulsar el desarrollo agropecuario, agroindustrial y agrocomercial, con el fin de trascender el estadio de abandono, falta de productividad y rentabilidad del ámbito rural, recuperando el peso específico del sector primario como factor detonante de la economía regional y local, asegurando la sustentabilidad (ecoambiental, económica, social, cultural y política) de las iniciativas.
2) Mesa para el impulso a la Dinámica Económica:	
	Generar mayores y mejores oportunidades productivas y de empleo, a partir del fortalecimiento, consolidación y conservación de las unidades productivas con mayor capacidad para la generación de fuentes de empleo, esto es, las micro, pequeñas y medianas empresas (MPyMEs), impulsando su productividad y competitividad, fortaleciendo el mercado interno y asegurando mayores ingresos para la población.
3) Recuperación de Chapala:	
	Reactivar de manera integral las dimensiones ecoambiental, social, política, económica y cultural de la cuenca de Chapala, consolidándola como uno de los nodos intermedios de la red de desarrollo socioeconómico estatal, así como erradicando el desperdicio y abuso del agua.
4) Promoción Cultural y Artística:	
	Rescatar y promover de manera intensiva el patrimonio histórico y cultural de nuestro estado, acercando las manifestaciones artísticas a toda la población, como una forma de enriquecimiento y plena potenciación del desarrollo humano de individuos y comunidades.
5) Competitividad y Liderazgo de Jalisco:	
	Impulsar iniciativas de corto, mediano y largo plazos para promover el liderazgo estatal en las distintas Prioridades, consolidando la

	posición de Jalisco en el concierto nacional.
6) Desarrollo e Integración Socioeconómica de Personas en Condiciones de Pobreza y Exclusión:	
	Bajo los principios de solidaridad y acción colectiva --y ya no de asistencia social-, superar restricciones, e impulsar el desarrollo de capacidades y la generación de oportunidades para personas y comunidades en condiciones de alta y muy alta marginación, con el fin de avanzar progresivamente en su plena incorporación al desarrollo socioeconómico estatal.
7) Administración al Servicio de la Ciudadanía:	
	Incentivar la implantación de proyectos de innovación y la calidad que permitan mejorar sustantivamente el funcionamiento del aparato estatal y la prestación de servicios a la ciudadanía.
8) Financiamiento para el Desarrollo:	
	Promover el óptimo aprovechamiento de los recursos de la banca de desarrollo, banca múltiple, organismos auxiliares de crédito, fondos públicos y privados y fideicomisos de fomento federales y estatales, orientándolos desde una óptica integral que permita asegurar el financiamiento de aspectos estratégicos para el desarrollo socioeconómico estatal.

5.2.1 Reforma presupuestal y Nueva Estructura Programática¹⁴⁶

Sabemos que la Nueva estructura programática es un instrumento que sistematiza, ordena y clasifica las acciones de la administración pública, con el fin de delimitar, relacionar la aplicación y ejercicio del gasto público, e integrar de manera racional al proceso de Planeación, Programación y Presupuestación los recursos humanos , materiales, técnicos y financieros con un enfoque estratégico.

¹⁴⁶ Los materiales que a continuación se presentan estuvieron integrados en su versión original en el documento interno de discusión: *Hacia un Modelo de Gestión para la Administración pública del estado de Jalisco*, (COPLADE 2004) mismo que después fue retomado para aparecer en el libro *Experiencia del proceso de modernización de la administración hacendaria en el estado de Jalisco* (Gobierno de Jalisco.Poder Ejecutivo. Secretaría de Finanzas, 2006) publicado por la Secretaría de Finanzas estado de Jalisco y el INDETEC. No obstante la existencia de esta publicación preferimos usar la versión original de los materiales.

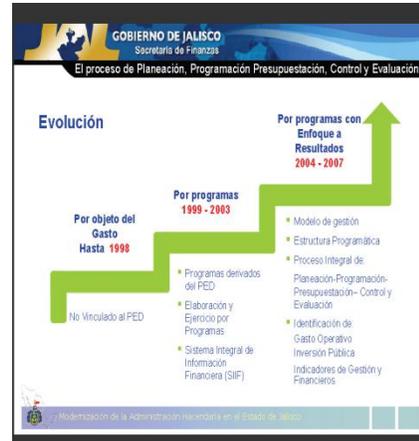


Por ello, para la integración del presupuesto público correspondiente al ejercicio 2004, se propuso como ejercicio derivado de la integración de las Mesas de Coordinación, “simplificar el proceso de programación-presupuestación y afianzar una administración por resultados. Mejorar la información programática presupuestal y la evaluación del ejercicio del gasto público. Facilitar la vinculación de las políticas públicas con el ejercicio y control presupuestario dirigido a la obtención de resultados.” (COPLADE 2004).

En Jalisco el proceso de evolución del proceso presupuestal en el Estado, se considera fundamentado “en la modernización de la Planeación, Programación y Presupuestación, y comienza en 1995 con un propósito de política económica que buscaba alcanzar una economía más justa, eficiente y humana, según lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo 1995-2001.” (SEFIN, 2009).

Para ser llevado a la práctica este planteamiento, se requería que en el año de 2004 se rediseñara la mecánica de integración de los programas gubernamentales anuales a cargo de las dependencias estatales y presupuestos de egresos con características de equidad y abiertos a la participación de los diferentes actores económicos, políticos y sociales de la entidad. La magnitud de esos objetivos implicaba adoptar nuevos enfoques económicos, fiscales, financieros y administrativos del gasto público, aplicar nuevos modelos y técnicas presupuestales y desarrollar una nueva normatividad jurídica y

administrativa para regular la vinculación entre la planeación económica y fiscal con los programas de gobierno, para así asegurar su factibilidad a través del ejercicio presupuestal.



(Gobierno de Jalisco.Poder Ejecutivo. Secretaria de Finanzas, 2006)

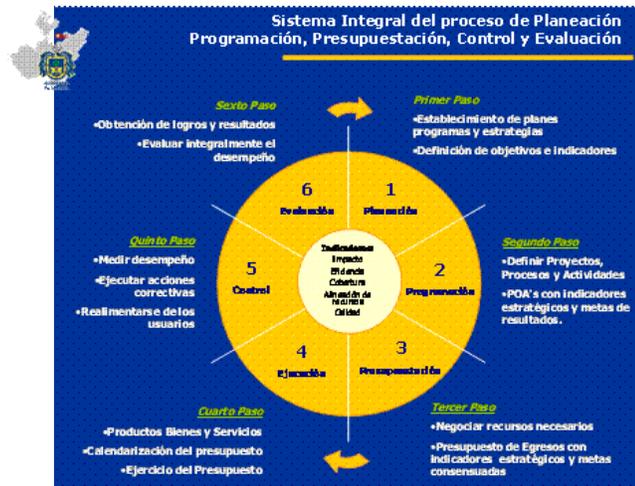
Según el proceso que se siguió para modernizar y reformar el esquema de presupuestación del Gobierno del Estado, se desarrollaron acciones tendientes a vincular y actualizar las todas las etapas del Proceso Integral de *Planeación, Programación, Presupuestación, Ejecución, Control y Evaluación*.



(Gobierno de Jalisco.Poder Ejecutivo. Secretaria de Finanzas, 2006)

Con este modelo de presupuestación, se buscó que la programación y presupuestación estuviera vinculada a la planeación, tener una visión de conjunto y de

largo plazo, como base para fortalecer la toma de decisiones, y acompañado de un sistema de seguimiento, control y evaluación para determinar la efectividad de las actividades y programas en el cumplimiento de objetivos.



¿Como ocurrió el proceso propuesto de Reforma Presupuestal en 2004?

Para la revisión y validación de la Nueva Estructura Programática (NEP), las unidades presupuestales y ejecutoras del gasto, deberían tomar en cuenta las siguientes consideraciones generales:

- Las políticas determinadas para la implementación de la estructura programática, incluyeron en la formulación del anteproyecto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2004 del Gobierno del Estado, el proceso detallado y continuo de revisión y adecuación del catálogo programático con la participación de las distintas áreas de la Administración Pública Estatal conjuntamente con el COPLADE. Este trabajo deberá estar orientado a depurar y actualizar el catálogo Sub-programas y Proyectos; cuidando siempre la permanencia de aquellas actividades estratégicas del quehacer gubernamental y que se integran a un programa, sin importar que en él concurren distintas unidades ejecutoras.
- Como resultado de estos análisis, se presentó un nuevo catálogo que implica la participación y el compromiso de todas las dependencias y organismos para su revisión y validación, ya que finalmente ellas serán las responsables de ejercer el gasto de los proyectos asociados con su respectivo presupuesto. Esta fue crucial, pues el catálogo que se definió, se constituyó en la base del presupuesto que habría de ser aplicado durante el año 2004. Por eso resultó crucial que la NEP fuera conocida y revisada por los responsables de las áreas sustantivas de la unidad ejecutora, para que en estrecha colaboración con las áreas de planeación y las direcciones unidades administrativas de más alto nivel, se identificaran con gran claridad y precisión, los subprogramas y proyectos que ejecutaría la

Dependencia durante el próximo ejercicio fiscal; con esto además se asociaban los Programas Operativos Anuales (POA).



- Para su validación, se consideraron los siguientes criterios:
 - Por su naturaleza, los programas no estarán sujetos a un cambio de orden o denominación.
 - Para el caso de los subprogramas y proyectos, la dependencia o entidad podrá sugerir la eliminación, adición, cambio de orden o codificación de la denominación cuando se estime conveniente y para que sea registrado en el SIIF, se requerirá LA VALIDACIÓN DEL COPLADE Y EL ACUERDO DE ÉSTE con la Dirección General de Programación y Presupuesto .
 - En caso de los subprogramas, el concepto deberá ser claro, preciso y breve procurando que en él se globalicen actividades o proyectos homogéneos y diferenciados por función sustantiva de la dependencia.
 - Para los proyectos se deberá encontrar una denominación clara, precisa y breve que identifique la esencia de un grupo de actividades o procesos que persiguen un objetivo o fin sustantivo común, y que en conjunto contribuyen a alcanzar los objetivos del PED.
 - Para evitar una multiplicación innecesaria de proyectos, es recomendable no considerar grupos de actividades rutinarias, de trámites internos, de atención al público o las de apoyo administrativo, siempre y cuando estas funciones no sean las sustantivas de la dependencia. Al igual que los subprogramas, en los proyectos pueden participar una ó más áreas de la propia dependencia.
 - Se recomienda también, dar a conocer a la Dirección General de Programación y Presupuesto sobre aquellos proyectos que se estima no serían utilizados por la dependencia para proceder a su eliminación del catálogo preeliminar.
 - Una vez realizado el análisis, será preciso comunicarlo por escrito a la Dirección General de Programación y Presupuesto, para informar si existen o no variaciones a la NEP propuesta con el objeto de promover reuniones para definir los últimos ajustes programáticos presupuestales que quedarán consignados de manera oficial en el SIIF.

Con base en el diseño de la Nueva Estructura Programática y su puesta en marcha los productos de la planeación sectorial e intersectorial deberían reflejar su orientación a

las prioridades estatales. En la formulación del presupuesto el enfoque estaría en conseguir resultados con base en las prioridades de gobierno. Los proyectos buscarían claramente el impacto social a generar. Las propuestas de modificación de estructuras y plantillas estarían justificadas plenamente a partir de los objetivos estratégicos de las dependencias considerando sus umbrales presupuestales. Finalmente, los indicadores definidos durante la fase de planeación constituirían la base para la implantación del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la gestión pública.

5.3. La estrategia para el fortalecimiento del desarrollo municipal y regional: sueños y adicciones en torno a la capacidad de gestión.¹⁴⁷

Dado que a Jalisco le ha tocado desempeñar un papel pionero en las tareas de la planeación de desarrollo, que inicia desde el año de 1952 cuando se creó la Comisión de Planeación de la Costa de Jalisco, y que se elabora el primer estudio regional en nuestro estado, a esta experiencia le han seguido otras más de las que destacan la integración del Plan Estatal de desarrollo de 1981, el cual incorpora por primera vez, la formulación de diagnósticos y la definición de estrategias para desarrollar las 10 regiones en las cuales en ese entonces se encontraban integrados los 124 municipios de nuestro estado. Con la finalidad de hacer frente a las desigualdades regionales preexistentes en Jalisco, aprovechar las ventajas de la globalización económica e impulsar la gestión integral del Estado; en el año de 1997 se pone en marcha la *estrategia de Regionalización*, la cual implicó: Integrar territorialmente los municipios de Jalisco en 12 regiones administrativas. Fomentar el proceso de descentralización y desconcentración hacia las regiones, e Impulsar el proceso de planeación social, integral, participativa y estratégica para desarrollar las regiones.

En el marco de esta *estrategia de regionalización*, en 1998 se inicia la integración de los Subcomités Regionales, se retoma la integración de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal, y se emprende un proceso incluyente de participación en la formulación de los Planes de Desarrollo Municipales y Regionales. A finales del año 2000 se promulga La Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios estableciendo así un sistema estatal de planeación democrático en Jalisco.

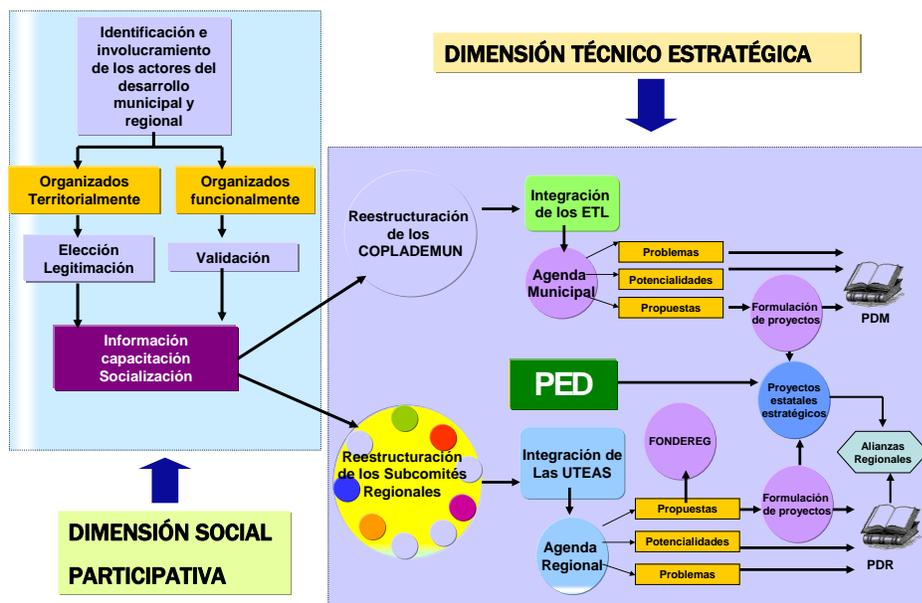
Conscientes de la importancia del papel que desempeña la planeación en el Desarrollo Municipal y Regional, en la presente administración 2001 -2007, el COPLADE ha diseñado e implementado "*La Estrategia para el Fortalecimiento de la Planeación y el Desarrollo Municipal y Regional*". En estos términos, el *Comité de Planeación para el*

¹⁴⁷ El documento que aquí reproducimos fue publicado por primera vez en 2006. Actualmente puede consultarse en el portal de la Secretaría de Planeación del estado de Jalisco: http://seplan.jalisco.gob.mx/?q=estrategia_fortalecimiento1

Desarrollo del Estado, a través de la Dirección General para el Desarrollo Técnico Metodológico, con el apoyo de diversos funcionarios de las dependencias estatales, las autoridades municipales y sus respectivos equipos técnicos, diseñó y puso en marcha a partir de enero del 2004, un modelo de intervención y fortalecimiento a la planeación del desarrollo municipal y regional.

La Estrategia para el Fortalecimiento de la Planeación y el Desarrollo Municipal y Regional comprende dos dimensiones: *La dimensión social participativa y la dimensión técnica estratégica*: La primera de ellas, tiene como fin asegurar la participación de la sociedad en la planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones que se desarrollan en sus barrios, colonias y comunidades, orientadas todas ellas al mejoramiento de sus condiciones de vida. Esta dimensión busca fortalecer los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y los Subcomités Regionales, estructuras de participación ciudadana que de acuerdo al marco legal vigente de Jalisco, son los órganos encargados entre otras cosas de formular los respectivos planes de desarrollo municipal y regional. *La dimensión Técnica Estratégica* tiene como propósito la formulación y puesta en marcha, de diversos instrumentos que auxilien a los municipios del Estado de Jalisco a optimizar la canalización de recursos y esfuerzos a las áreas críticas o estratégicas del desarrollo municipal y Regional.

Cuadro 41. DIAGRAMA DE INTERVENCIÓN TERRITORIAL



Esta dimensión comprende la integración de equipos técnicos a nivel municipal y regional que fortalezcan la capacidad de gestión de las autoridades municipales y la toma de decisiones. Incluye la elaboración de metodologías y herramientas de planeación, que faciliten la identificación de los principales problemas que enfrentan los municipios y regiones y sus fortalezas para solucionarlos; entre estas herramientas figuran las Agendas Municipales y los planes de desarrollo municipales. Dentro de esta dimensión (técnica – estratégica) también se ha puesto en marcha una serie de proyectos y alianzas estratégicas entre la sociedad, la iniciativa privada y el gobierno, que buscan fortalecer la competitividad y la integración de las diferentes regiones del estado.

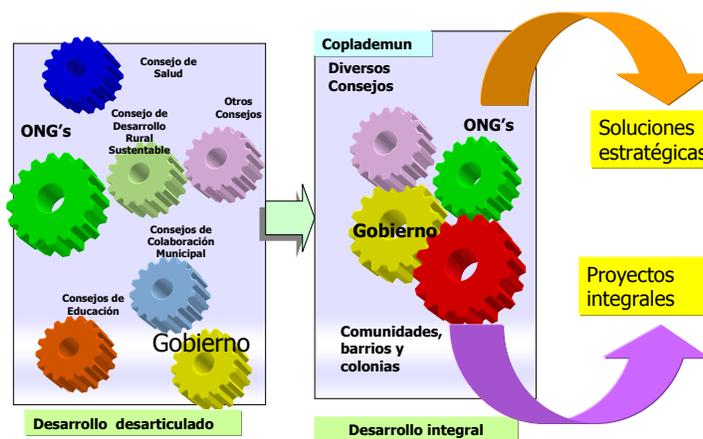
5.3.1. Principios de la Estrategia:

- Respeto y fortalecimiento de los Coplademunes y los Subcomités Regionales.
- Redimensionar el Coplademun y los Subcomités Regionales como las máximas instancias de participación social para la toma de decisiones y orientación de los recursos.
- Lograr plena coordinación institucional, para dar respuesta a la problemática municipal y regional.
- La instrumentación, evaluación y perfeccionamiento de los instrumentos de planeación disponibles a nivel municipal y regional.
- Fortalecer la capacidad técnica y de gestión de las autoridades municipales.
- La implementación de un proceso de desarrollo y planeación integral que promueva una interacción óptima entre lo urbano y lo rural.

5.3.2. Los COPLADEMUN y los Subcomités Regionales

Los COPLADEMUN y los Subcomités Regionales son los espacios que animan e impulsan la planeación democrática del Desarrollo Municipal y Regional, mediante la acción concertada entre los grupos ciudadanos y el gobierno. Buscan el desarrollo territorial, mediante procesos participativos, pero sobre todo buscan el desarrollo de las

personas, reconociendo su capacidad de decisión, de gestión y su representatividad. El Coplademun es el consejo de consejos a nivel municipal, es el órgano articulador de los esfuerzos que en materia de planeación se realizan a nivel municipal, encargado de plantear soluciones estratégicas y definir proyectos integrales.



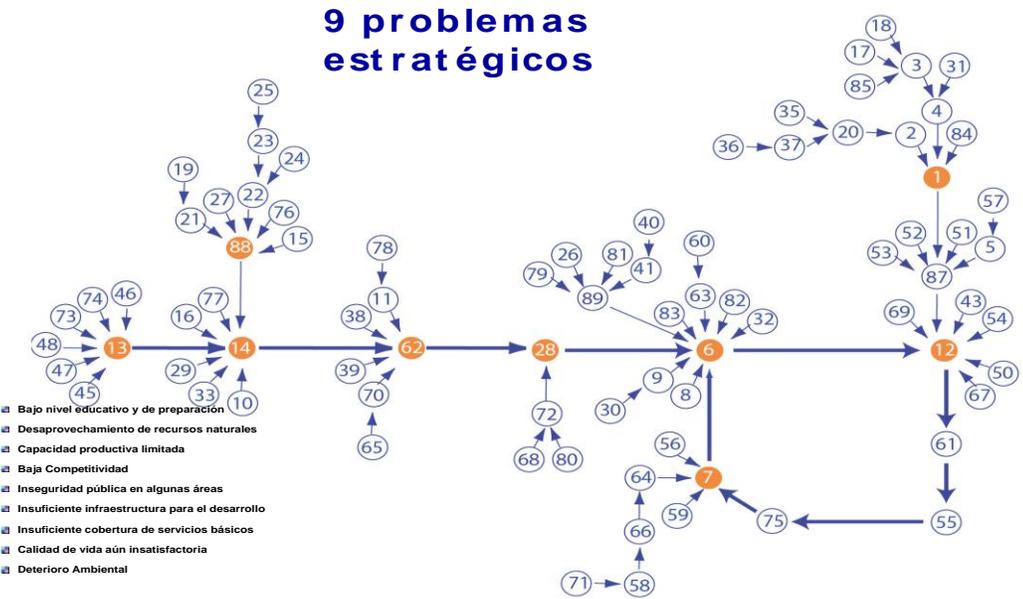
5.3.3. Las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEAS) y los Equipos Técnicos Locales (ETL)

Las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional y los Equipos Técnicos Locales, son las instancias técnicas de apoyo al los Subcomités Regionales y COPLADEMUN, encargadas del seguimiento técnico del desarrollo regional y municipal, tienen como propósito facilitar el proceso de la toma de decisiones, y fortalecer la capacidad de gestión de las autoridades municipales. Estas instancias técnicas están integradas con técnicos municipales y se han venido fortaleciendo con estudiantes, pasantes y profesores de instituciones educativas de nivel superior, con las cuales COPLADE ha venido estableciendo convenios de cooperación. Estas instancias técnicas figuran como *staff* dentro de las estructura de los COPLADEMUN y Subcomités Regionales.

5.3.4. Las Agendas de Desarrollo

Las Agendas de Desarrollo son un instrumento de planeación que contiene los *PROBLEMAS CENTRALES* las *ÁREAS DE OPORTUNIDAD*, y las *ESTRATEGIAS* que habrán de atenderse para mejorar las condiciones actuales en las que se encuentra una Región o un municipio determinado. Esta herramienta de planeación fue elaborada por los Equipos Técnicos Locales y las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional bajo la conducción del COPLADE.

La metodología empleada para la integración de estos documentos, ha sido diseñada por el propio COPLADE y ha sido reconocida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). La metodología parte de la identificación y asociación de los problemas que aquejan a un municipio y región determinada, el cual a su vez facilita la elaboración de un diagrama a través del cual se pueden apreciar los problemas centrales del municipio o región en estudio.



La identificación de las potencialidades se obtiene a través de la recopilación de los recursos y experiencias exitosas. *La definición de estrategias*, se obtiene mediante una matriz en la cual se cruzan las *potencialidades*, *el vocacionamiento* y *los problemas*

centrales identificados. Finalmente la *cartera de propuestas de proyectos* queda alineada a las estrategias identificadas. Estos documentos parten del principio del desarrollo endógeno y de una visión menos sectorizada y más integral del desarrollo municipal y regional.

5.3.5. Proyectos estratégicos:

Para fortalecer la competitividad y la integración territorial se han puesto en marcha una serie de proyectos estratégicos basados en el aprovechamiento de los recursos naturales, históricos, culturales y productivos de las regiones de nuestro estado. Dentro de los proyectos estratégicos se encuentran:

- Proyecto de desarrollo integral Del Sur de Jalisco
- Regeneración y Aprovechamiento Turístico y Acuícola del Lago de Chapala y la Región Ciénega
- Consolidación Cultural Guachimontones y Paisaje Cultural Agavero
- Corredor Ecoturístico-Productivo Sierra Occidental
- Proyecto Integral Costalegre
- Impulso Socioeconómico de la Región Norte
- Corredor Ecoturístico Sierra del Tigre
- Fortalecimiento a los Municipios Fronterizos

5.3.6. Proyecto de desarrollo integral del Sur de Jalisco

A manera de ejemplo se describe brevemente el *Proyecto de desarrollo integral Del Sur de Jalisco*, La regiones 05 Sureste y 06 Sur se ubican en la parte sur de Jalisco, de ahí el nombre del proyecto. Estas regiones agrupan un total de 26 municipios y en cuanto a su extensión territorial representa 2 veces el estado Colima. Ambas regiones comparten

problemas y recursos muy similares; dentro de sus potencialidades se puede decir que el Sur de Jalisco:

- Guarda una ubicación geográfica estratégica
- Dispone de una gran diversidad de recursos naturales.
- Cuenta con una basta riqueza histórica y cultural.
- Destaca ampliamente en la producción agropecuaria y artesanal.
- Es reconocido por la explotación de sus recursos minerales.
- Concentra después de la ZMG, el mayor número de centros de educación superior del estado.

Sus retos:

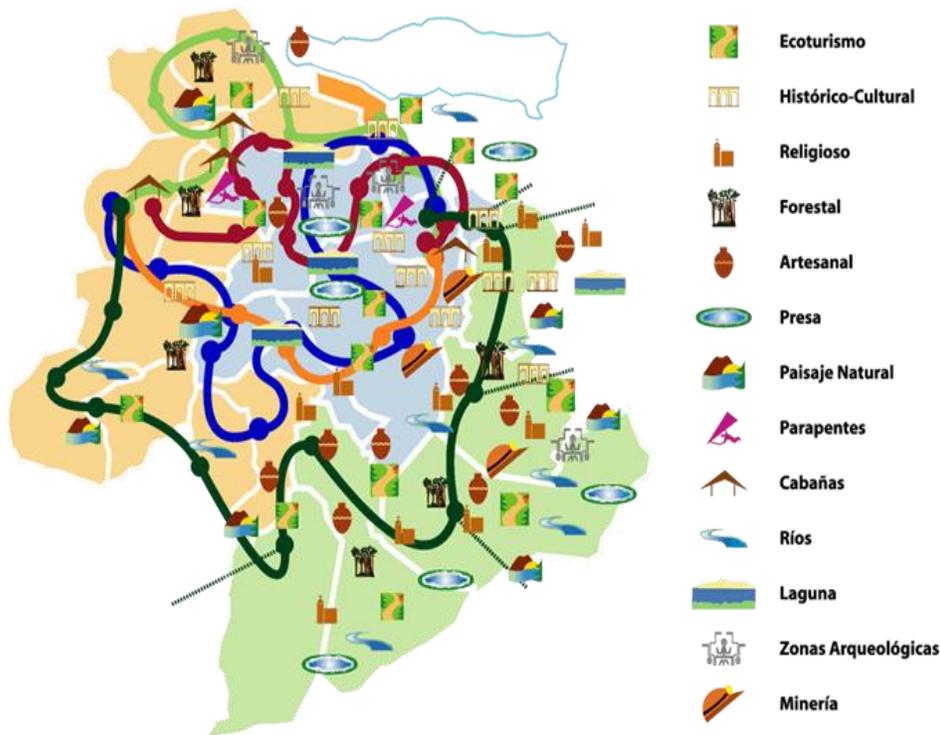
- Revertir el deterioro ambiental
- Aprovechar y mejorar el uso de los recursos naturales, históricos y culturales existentes.
- Mejorar las condiciones de vida de la población, en particular de aquellos que viven aún en condiciones de alta y muy alta marginación.
- Generar mayores oportunidades de empleo y de ingreso en las zonas rurales de la Región, que permita el arraigo de sus habitantes y la posibilidad de revertir el proceso de expulsión migratoria.

Sus estrategias:

- Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva
- Incrementar la disponibilidad de mano de obra calificada
- Fortalecer la Producción, Industrialización y comercialización agropecuaria y artesanal

- Mejorar el medio ambiente y cuidar de los recursos naturales
- Impulsar el desarrollo Turístico basado en la preservación y conservación del medioambiente y el patrimonio histórico cultural

En atención a la estrategia Número 5, (Impulsar el desarrollo Turístico basado en la preservación y conservación del medioambiente y el patrimonio histórico cultural) aprovechando su cercanía a la Zona metropolitana de Guadalajara y al puerto de Manzanillo, se ha plateado la integración de circuitos turísticos que conjugan la riquezas naturales (su sierra, lagunas, montañas y volcanes) y su patrimonio histórico cultural (templos, arqueología, monasterios, haciendas, museos, etc.).



A continuación se presenta una serie de temas de proyectos que en caso de llevarse cabo, vendrían a detonar el desarrollo del Sur de Jalisco, para ello se deberán de elaborar los estudios correspondientes y delimitar la participación de sociedad, la iniciativa privada y las autoridades de los tres órdenes para llevarlos a cabo.



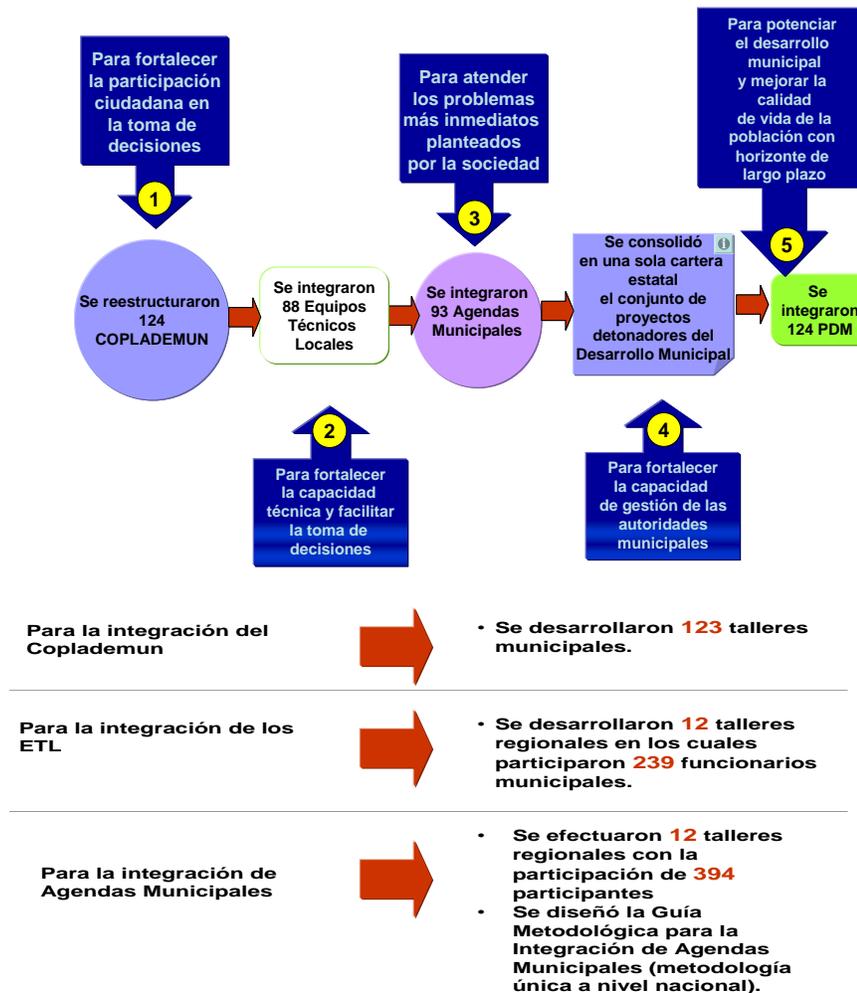
5.3.7. ¿Qué se está haciendo para asegurar la continuidad de la Estrategia?

A nivel regional se están estableciendo Alianzas Regionales Promotoras del Desarrollo entre los diferentes actores regionales (sociales, productivos y gobierno). < Una Alianza Regional promotora del desarrollo es un pacto formado por personalidades del ámbito regional, pertenecientes a diferentes sectores de la sociedad (gubernamental, empresarial, civil, académico, etc), que tienen en común el interés por el desarrollo de su región> Con el apoyo de la FAO y el Tecnológico de Cd. Guzmán se integró en el mes de noviembre del 2004, la primera alianza promotora del Desarrollo Regional para el Sur de Jalisco.

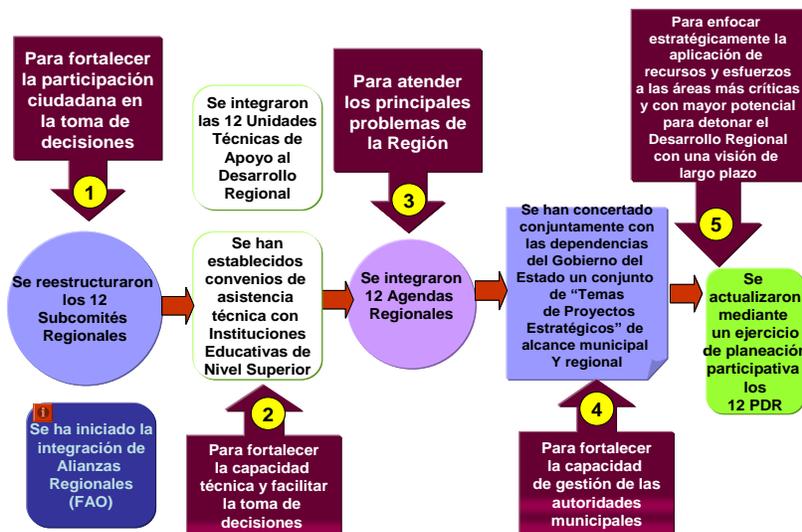
Para fortalecer la capacidad de gestión, la toma de decisiones y fortalecer las UTEAs y los ETL, se están estableciendo convenios de cooperación con las instituciones educativas de nivel superior establecidas en las Regiones, a la fecha se han establecido convenios de cooperación con el Tecnológico de Cd. Guzmán y el Centro Universitario del Sur de la Universidad de Guadalajara.

A nivel municipal se iniciará próximamente, la firma de Alianzas Promotoras del Desarrollo Municipal, entre autoridades municipales y los miembros del COPLADEMUN para asegurar la atención de los principales problemas municipales y que se encuentran contenidos en las Agendas Municipales y PDM.

Resultados y números en planeación municipal



Resultados y números en planeación Regional



Para la actualización de los planes regionales



- Se desarrollaron **24** talleres regionales en los cuales participaron **274** funcionarios municipales y **235** representantes de las dependencias federales y estatales.
- Se formuló la guía metodológica para la actualización de los PDR

Para la integración de la Alianza Regional Promotora del Desarrollo del Sur de Jalisco



- Se firmó con la *Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)* un convenio de cooperación para impulsar una *Estrategia Conjunta De Desarrollo Regional*.
- Se firmó con el Tecnológico de Cd. Guzmán un convenio de cooperación a través del cual se integró el inventario de potencialidades de la Región Sur de Jalisco.
- Autoridades y miembros de la sociedad firmaron la *"Declaración de Sayula"* en la que se signan los compromisos para impulsar el desarrollo del Sur de Jalisco.

5.3.7.1. Los retos

A pesar de los esfuerzos realizados hasta ahora, falta mucho por emprender para fortalecer la participación social en los municipios y las regiones. La consolidación de una estructura de participación social a nivel municipal y regional capaz de articular los esfuerzos de planeación que se realizan a nivel municipal y regional, aun está lejana. A nivel municipal principalmente, los gobiernos federales y estatales promueven estructuras de participación social cuyas funciones se duplican y confunden cada vez más a las autoridades municipales y a la propia sociedad. Se han hecho esfuerzos importantes a favor de la coordinación institucional, sin embargo, aun queda un largo camino por recorrer para lograr una plena coordinación institucional, y dar respuesta a la problemática municipal y regional de nuestro estado.

5.4. El fortalecimiento a la planeación regional y municipal y la Alianza Regional Promotora del desarrollo. El esquema de intercambio de credibilidad con la FAO.

Atendiendo al propósito de impulsar el desarrollo pleno de los individuos, sus familias y las comunidades en las que se desenvuelven, y dar cumplimiento a los 5 compromisos del Gobierno Estatal que han sido señalados en el Plan Estatal de Desarrollo, en particular el *Compromiso por un Desarrollo Regional Equilibrado y Sustentable*; el Gobierno de Jalisco a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado en coordinación con las Autoridades Municipales y la participación activa de la *Unidad Técnica de Apoyo (UTEA)* y los *Equipos Técnicos Locales (ETLs)*, elaboró un análisis de la problemática y potencialidades existentes en los municipios de la Región 06 Sur de Jalisco identificándose las líneas generales de actuación conjunta que vendrán a impulsar el desarrollo municipal y regional.

Este esfuerzo emprendido a principios del presente año, se vio fortalecido con el apoyo de la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con quienes se signó un acuerdo de colaboración para impulsar una *Estrategia Conjunta De Desarrollo Regional*; ésta estrategia se ha ido fortaleciendo con la incorporación de nuevos actores , como es el caso del Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente, la Secretaría de Desarrollo Rural y la Secretaría de Promoción Económica, éstas dos últimas son dependencias del Gobierno del Estado.

Para potenciar el desarrollo de la Región sur de Jalisco se ha planteado como estrategia global la puesta en marcha de una *Alianza Promotora del Desarrollo*, en la cual, los diversos actores del desarrollo regional dirijan sus recursos y esfuerzos de manera articulada a las áreas críticas y estratégicas de la Región. En este sentido, el pasado 25 de noviembre en la Cd. de Sayula Jalisco se formalizó y se puso en marcha la *Alianza Regional Promotora del Desarrollo del Sur de Jalisco*.

El presente apartado tiene como propósito conocer el estado que guarda actualmente la Región y plantear que acciones habrán de desarrollarse para mejorar en un futuro cercano sus condiciones. El documento inicia con un diagnóstico en el cual se hace un breve recuento de las carencias y problemas, recursos, reservas y posibilidades de desarrollo de la Región 06 Sur; al final de este ejercicio se plantean los problemas estratégicos y sus principales potencialidades, lo cual nos lleva posteriormente a plantear las estrategias de desarrollo y los proyectos que habrán de emprenderse para mejorar la competitividad y las condiciones de vida de la Región. Finalmente; se expone el protocolo mediante el cual se signó e instaló formalmente la *Alianza Regional Promotora del Desarrollo del Sur de Jalisco*.

5.4.1. Diagnóstico de la región 06 sur de Jalisco: primeras aproximaciones para la intervención

Aspectos demográficos:

La Región Sur se ubica en la parte sur del Estado de Jalisco y se encuentra integrada por 16 municipios, tiene una extensión de 5,651.10 km², que representa el 7.05% de la superficie total del Estado de Jalisco y concentra el 4.844% (305,985 personas) de la población estatal. Con relación a la población de 1995 (302,048) la región apenas creció el 1.3%. El 48% de la población es masculina (146,940) y el restante 52% (159,045) es de sexo femenino. En lo que respecta a la composición de la población actual, más del 19.81% de la población está integrada por jóvenes de 15 a 24 años; un porcentaje muy similar a la media estatal (19.99%) lo que nos habla de una población de jóvenes. Sólo el 0.41% de la población mayor de 5 años habla alguna lengua indígena, mientras que el 96% pertenece a la religión católica.

De acuerdo con información de COEPO, para el año 2000 de los 16 municipios que integran la región Sur, 2 de ellos tienen un grado de intensidad migratoria bajo, 7 un nivel medio, 6 presentan un alto grado y sólo 1 es clasificado con muy alto nivel de expulsión migratoria. Con datos del Censo de Población y Vivienda De 1995 y del XII Censo General de Población, la región presentó una tasa de crecimiento poblacional promedio anual de

0.30. En el mismo periodo 7 municipios presentaron tasas negativas. Los municipios con las mayores tasas de crecimiento son: Tapalpa con 2.21, Amacueca 1.91 y Atemajac de Brizuela 1.06.

Nivel de instrucción:

En la Región Sur, el 9.3% de la población mayor de 15 años no sabe leer ni escribir esto representa un porcentaje muy superior a la media estatal que es del 6.4%, casi la cuarta parte de la población mayor de 15 años sólo aprobó entre 1 y 5 años de primaria, 91% de la población entre 6 y 14 años asiste a la escuela, 56 de cada 100 personas no tienen educación posprimaria, 17% sólo aprobó hasta tercer grado de secundaria, 50% de la población entre 15 y 17 años asiste a la escuela, 12% cuentan con educación media superior y 8% con educación superior, es decir, alrededor del 79% no cuenta con instrucción media superior, así mismo, cabe señalar que el grado promedio de escolaridad regional es de 5.89, a excepción de este último dato, la Región se ubica por debajo de la media estatal situándola como una población con escasa mano de obra calificada.

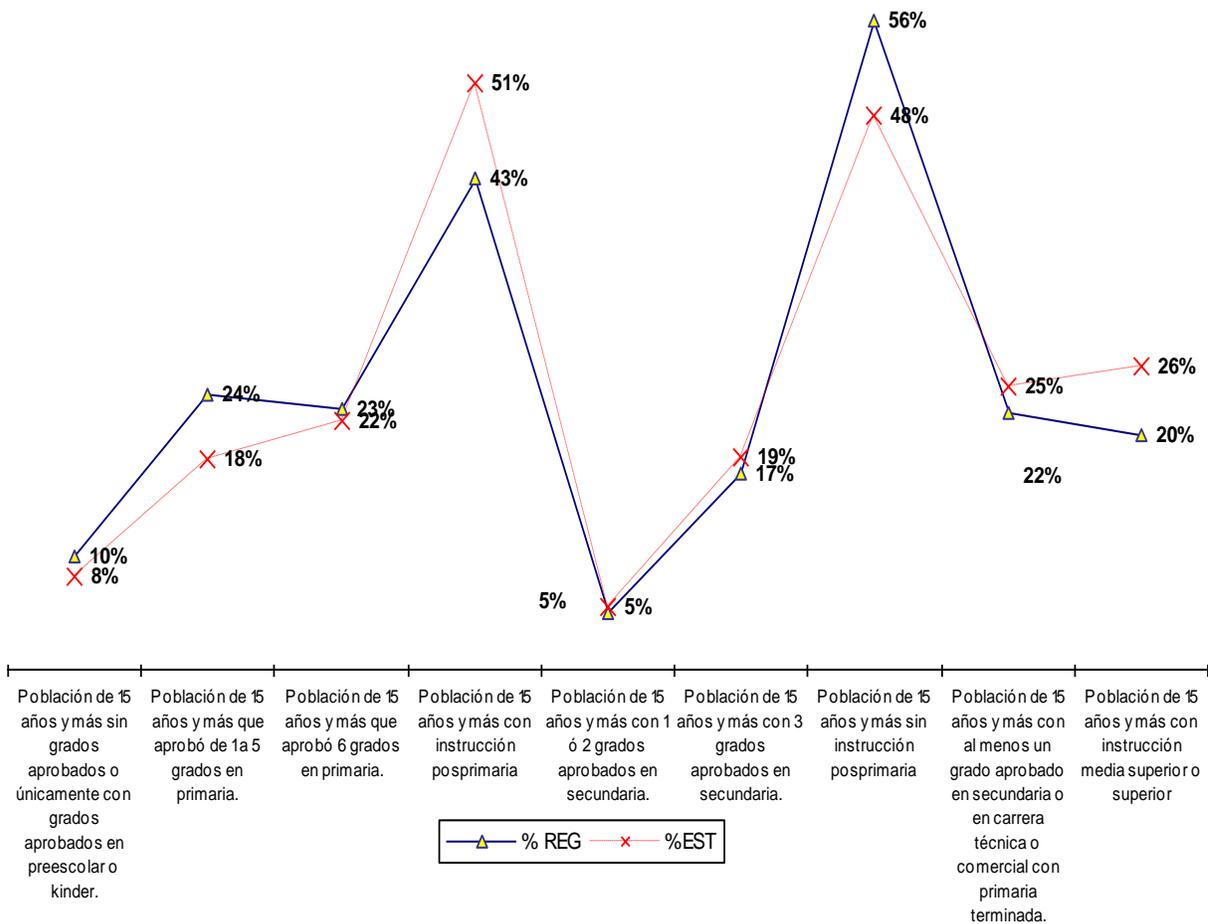
INDICADORES	REG	EST	% REG	%EST
Población de 15 años y más con instrucción posprimaria	85,040	2,099,822	43%	51%
Población de 15 años y más sin instrucción posprimaria	112,382	1,979,027	56%	48%
Población de 15 años y más con al menos un grado aprobado en secundaria o en carrera técnica o comercial con primaria terminada.	44,536	1,014,889	22%	25%
Población de 15 años y más con instrucción media superior o superior	40,504	1,084,933	20%	26%
Población de 18 años y más con instrucción media superior	21,395	540,153	12.0%	14.6%
Población de 18 años y más con instrucción superior	14,761	454,744	8.3%	12.3%

Grado promedio de escolaridad	5.89125	5.69		
--------------------------------------	---------	------	--	--

Centros educativos:

Nivel De Estudios	Escuelas	Alumnos	Docentes
Preescolar	296	13,993	622
Primaria	396	42,745	1,903
Secundaria	107	17,834	1,060
Media superior	29	11,913	1,135
Superior	9	6,365	482

Fuente: Secretaría de Educación Jalisco 2004.



Fuente: INEGI - Censo de Población y Vivienda 2000.

Vivienda

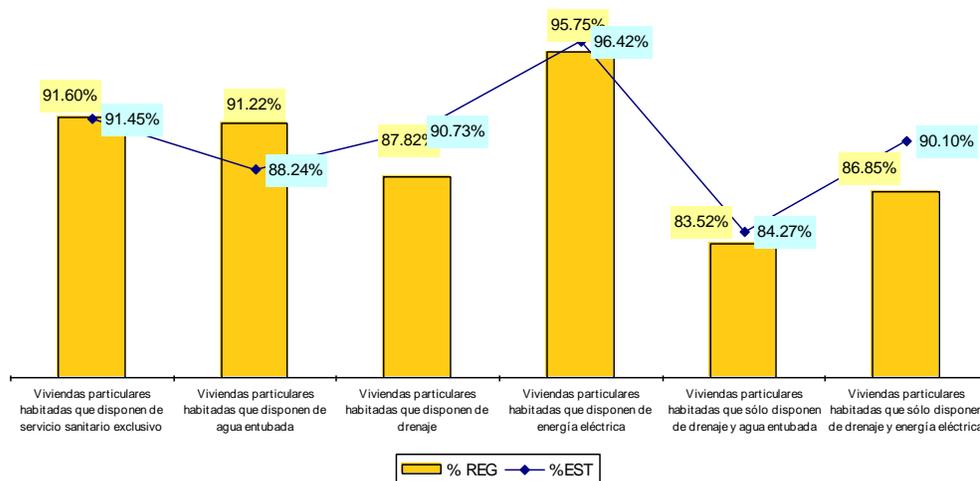
La Región 06 Sur cuenta con un total de 67,187 viviendas particulares habitadas de acuerdo con los datos proporcionados por el INEGI en el XII Censo General de Población y Vivienda del 2000, con un promedio de 4.51 ocupantes por vivienda. Con relación a la cobertura de los principales servicios el 91.2% (61,982) dispone de agua potable, el 87.8% (59,673) cuentan con servicio de drenaje y el 95.7 dispone de energía eléctrica.

INDICADORES

REG	EST	% REG	%EST
-----	-----	-------	------

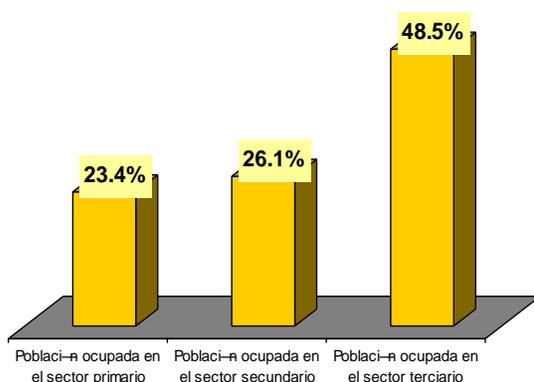
Viviendas particulares habitadas que disponen de agua entubada	61,982	1,230,092	91.22%	88.24%
Viviendas particulares habitadas que disponen de drenaje	59,673	1,264,829	87.82%	90.73%
Viviendas particulares habitadas que disponen de energía eléctrica	65,066	1,344,186	95.75%	96.42%
Viviendas particulares habitadas que sólo disponen de drenaje y agua entubada	56,755	1,174,706	83.52%	84.27%
Viviendas particulares habitadas que sólo disponen de drenaje y energía eléctrica	59,016	1,255,998	86.85%	90.10%
Viviendas particulares habitadas que sólo disponen de agua entubada y energía eléctrica	60,840	1,217,704	89.54%	87.35%
Viviendas particulares habitadas que no disponen de agua entubada, drenaje ni energía eléctrica	589	14188	0.9%	1.0%

Fuente: INEGI - Censo de Población y Vivienda 2000.



Fuente: INEGI - Censo de Población y Vivienda 2000.

Empleo



En materia laboral, el 34% de la población de la Región es económicamente activa¹⁴⁸, la población ocupada es del 99.13%, sin embargo 59 de cada 100 personas ocupadas no recibe más de 2 salarios mínimos mensuales de ingreso por su trabajo, el 27% recibe entre 2 y 5 salarios mínimos, mientras que sólo el 5% recibe entre 5 y 10 salarios y el restante 2.34%

Fuente: INEGI - Censo de Población y Vivienda 2000.

tienen ingresos superiores a los 10 salarios mínimos. En cuanto a las actividades económicas 23 de cada 100 personas ocupadas laboran en el sector primario, 26 en el sector secundario y 48 lo hacen en el sector de servicios. Como se puede apreciar la mayor parte de la población Regional se dedica principalmente a las actividades de servicios y comercios.

INDICADORES	REG	EST	%	
			REG	%EST
Población económicamente activa	104,291	2,385,586		
Población económicamente inactiva	116,429	2,136,663		
Población ocupada	103,292	2,362,396		
Población ocupada en el sector primario	24,194	236,926	23.4%	10.0%
Población ocupada en el sector secundario	26,986	753,159	26.1%	31.9%
Población ocupada en el sector terciario	50,052	1,298,921	48.5%	55.0%
Población ocupada que no recibe ingreso	11,287	133,278	10.9%	5.6%

¹⁴⁸ La Población Económicamente Activa de acuerdo a INEGI es la población mayor de 12 años y más que trabajó o declaró que trabajó al menos durante una hora en la semana en la cual se levantó la encuesta.

por trabajo				
Población ocupada que recibe menos de un salario mínimo	16,107	191,810	15.6%	8.1%
Población ocupada que recibe 1 y hasta 2 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo.	33,994	641,731	32.9%	27.2%
Población ocupada que recibe más de 2 y hasta 5 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo.	28,683	962,883	27.8%	40.8%
Población ocupada que recibe más de 5 y hasta 10 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo.	5,716	206,522	5.5%	8.7%
Población ocupada que recibe más de 10 salarios mínimos mensuales de ingreso por trabajo.	2416	93150	2.3%	3.9%

Fuente: INEGI - Censo de Población y Vivienda 2000.

Salud

En materia de salud, de acuerdo con información proporcionada por la Secretaría de Salud Jalisco, para 2003 la población de la Región cuenta con 197 Casas de Salud, 44 Centro de salud, 25 unidades móviles, 2 Hospitales de 1er contacto, 162 médicos en contacto con el paciente y 217 enfermeras que dan atención a la población abierta de la región. Para el año 2000, según INEGI, en la región solo 33 de cada 100 personas tenían derecho a servicio de salud en alguna institución¹⁴⁹. En el renglón de discapacidad, 26 de cada 1,000 habitantes presenta alguna limitación física o mental.

¹⁴⁹ Persona que tiene la posibilidad de recibir atención médica, como resultado de una prestación laboral, como beneficiario designado por el derechohabiente o como miembro de alguna institución.

Para el año 2003, la secretaría de Salud Jalisco reporta una cobertura del 99.9% para el paquete básico de servicios de salud. Además durante 2002 reporta: un total de 382,409 consultas médicas otorgadas en la Región Sur; así como 19,213 pláticas efectuadas en “Educación para la Salud” 68,949 vacunas aplicadas, con una cobertura de vacunación en niños de 1 a 4años de 98.39%. Por otro lado se reportan 14,180 usuarias activas de Planificación Familiar (cantidad de usuarias que creció en 3.8% respecto a 2001). En cuanto a aspectos de morbilidad y mortalidad se tiene la siguiente información: Para 2002 se detectaron 12,302 casos de cáncer cérvico uterino y 13,145 de cáncer de mama; Se tuvo una incidencia de 4 muertes por tuberculosis y una por picadura de alacrán; se presentaron 119 muertes de menores de un año (en 1990 se presentaron 274 casos, es decir para 2002 se redujo la incidencia en 49.7%); en cuanto a menores de 5 años, se presentaron 10 casos de defunciones por infecciones respiratorias agudas, 8 por diarrea y 3 por desnutrición.

Cobertura Servicio de Salud

INDICADORES	REG	EST	% REG	%EST
Población que no tiene derecho a servicio de salud en alguna institución.	192,402	3,402,027	63%	54%
Población derechohabiente a servicios de salud	108,685	2,798,272	36%	44%
Población con derecho a servicio de salud en el IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social).	93,785	2,605,060	31%	41%
Población con derecho a servicio de salud en el ISSSTE	589	14188	0.9%	0.2%

Fuente: INEGI - Censo de Población y Vivienda 2000.

Infraestructura de Salud

MUNICIPIO	Población sin seguridad social	% cobertura con paquete básico de servicios de salud	No. de centros de salud	No. de casas de salud	Unidades móviles	Hospitales de primer contacto y regionales	Médicos en contacto con el paciente
AMACUECA	4,961	99.8	2	0	0		2
ATEMAJAC DE BRIZUELA	5,892	100	2	11	1		4
ATOYAC	9,519	99.7	3	11	1		5
ZAPOTLÁN EL GRANDE	37,815	100	2	18	4	HG	65
GÓMEZ FARIAS	10,222	100	3	5	1		3
SAYULA	23,398	100	1	2	1	HPC	19
TAPALPA	12,965	99.8	3	28	3		8
TECHALUTA DE MONTENEGRO	3,108	99.7	1	3	1		2
TEOCUITATLÁN DE CORONA	11,357	100	3	13	2		4
TOLIMÁN	9,808	98.2	3	22	2		6
TONILA	6,852	100	2	4	1		3

TUXPAN	19,263	99.9	1	18	2		8
SAN GABRIEL	11,379	99.9	5	24	2		8
ZACOALCO DE TORRES	20,741	100	6	9	1		12
ZAPOTILTIIC	20,778	100	5	10	1		9
ZAPOTITLÁN DE VADILLO	6,705	100	2	19	2		4
TOTAL	214,763	99.9	44	197	25	2	162

Fuente: Secretaría de Salud Jalisco 2003

ACTIVIDAD ECONÓMICA

La Región Sur presenta potencial de desarrollo en agricultura intensiva con una variedad de microclimas; en el sector minero, para el procesamiento de arcillas, mármol, caolín, sulfato y carbonato de calcio; y en la industria manufacturera, principalmente en la fabricación de muebles de madera, escobas, veladoras, artículos de talabartería y textiles. El turismo es una actividad con enorme potencial, por la riqueza de atractivos naturales, históricos y de arquitectura vernácula con los que cuenta, localizados principalmente en Tapalpa, Atemajac de Brizuela, la zona de los volcanes y la Sierra del Tigre. En tanto que el comercio y los servicios tienen un potencial relacionado no solamente con la población local, sino también con la de la Región Sureste y la de Sierra de Amula.

La Región ha sido desde hace mucho tiempo una de las regiones más importantes del Estado. Ciudad Guzmán ha sido por tradición el centro comercial más importante de Jalisco después de la Zona Metropolitana de Guadalajara. La industria forestal de Atenquique en las faldas de los volcanes, las de cemento y cal en Zapotiltic, así como la producción de caña de azúcar en la ribera del río Tuxpan han sido de relevancia nacional desde hace muchos años. En la actualidad, la ribera de la laguna de Sayula y los llanos de Tolimán y San Gabriel, han alcanzado una gran importancia en la producción de hortalizas, particularmente en el cultivo de jitomate. La distribución del uso de las tierras en la región en las actividades agrícolas, pecuarias y forestales así como por el régimen de propiedad, según datos de 1998 se muestran en la siguiente tabla, en donde se puede mencionar que el 52.5% es pequeña propiedad y el 47.5% ejidal; del total de hectáreas el 29% se dedica a uso agrícola, el 39% a uso pecuario y el 32% a uso forestal.

USO DEL SUELO Y TENENCIA DE LA TIERRA EN LA REGIÓN SUR

TENENCIA DE LA TIERRA	Uso agrícola		Uso pecuario		Uso forestal		TOTAL	
	Has.	%	Has.	%	Has.	%	Has.	%
Ejidal	93,291	59.7	97,414	47.4	63,338	36.6	254,043	47.5
Pequeña Propiedad	62,948	40.3	108,022	52.6	109,878	63.4	280,848	52.5
TOTAL	156,239	100	205,436	100	173,216	100	534,891	100

FUENTE: Elaborado con información de SAGARPA

Sector Agrícola.

Entre los principales productos agrícolas de la región en cuanto a toneladas producidas, podemos mencionar en primer término a la caña de azúcar, en la cual en el periodo 1997-2001 se produjeron más de 4 millones de toneladas; por otra parte, en segundo término se produjo maíz grano y pasto para forraje con más de un millón de toneladas en el mismo periodo, en menor volumen de toneladas producidas, se encuentra la alfalfa verde con 824 mil toneladas, el sorgo en grano y la papa con 422 mil y 300 mil toneladas respectivamente. La producción de caña de azúcar se incrementó de 1997 a 1999 y sufrió una caída en los años 2000 y 2001. El maíz de grano se mantuvo sin cambios importantes (de 255 mil toneladas en 1997 a 204 mil toneladas en el año 2000). El producto que aumentó significativamente del año 1997 al 2001 fue el pasto de forraje que pasó de 24 mil toneladas a 240 mil toneladas.

Principales Productos (Producción/Toneladas)

CULTIVOS	PERIODO					TOTAL
	1997	1998	1999	2000	2001	
Caña de azúcar	733.25	998.11	944.08	831.18	769.46	4,276.07
Maíz grano	255.78	282.88	245.90	204.58	269.61	1,258.74
Pasto forraje	24.01	327.83	241.06	282.50	240.72	1,116.12
Alfalfa verde	208.27	175.82	120.35	174.47	145.06	823.97

Sorgo grano	46.80	106.87	78.97	70.73	118.70	422.06
Papa	32.83	58.32	69.32	72.79	67.70	300.96
Maíz forrajero	-	-	62.89	98.22	100.54	261.64
Jitomate	27.86	45.10	70.42	59.72	45.35	248.45
Avena forrajera	27.65	30.64	67.66	58.96	62.95	247.86
Alfalfa	22.81	22.73	36.71	33.11	33.55	148.91
Achicalada						

FUENTE: Elaborado con información de SAGARPA

En cuanto a la participación de la región en la producción a nivel estatal, podemos decir que la alfalfa acicalada representó el 100% durante el periodo de 1997-1999 y disminuyó al 88% en el 2000 y aumentó al 94.7% en el 2001. Otro producto importante en la región comparado con el Estado, es la papa, la cual representó en promedio en el periodo 1997-2001 el 84.4%. El jitomate se encuentra en tercer lugar representando el 49% de la producción a nivel estatal en promedio.

Participación de la Región en la producción a nivel Estatal

CULTIVOS	PERIODO					TOTAL
	1997	1998	1999	2000	2001	
Alfalfa	100.00%	100.00%	100.00%	88.81%	94.70%	96.70%
Achicalada						
Papa	81.05%	84.14%	86.19%	86.29%	84.51%	84.44%
Jitomate	46.00%	56.02%	52.47%	49.46%	43.02%	49.39%
Avena forrajera	20.50%	23.14%	33.02%	34.16%	33.10%	28.78%
Sorgo grano	14.57%	21.65%	20.85%	17.24%	25.16%	19.89%
Alfalfa verde	34.32%	35.84%	25.66%	28.94%	24.06%	29.76%
Caña de azúcar	13.01%	16.78%	15.36%	14.87%	14.68%	14.94%

Maíz grano	12.51%	10.33%	10.03%	9.56%	9.36%	10.36%
Pasto forraje	0.50%	6.45%	4.35%	4.96%	4.51%	4.15%
Maíz forrajero	0.00%	0.00%	5.07%	7.71%	3.75%	3.31%

FUENTE: Elaborado con información de SAGARPA

En cuanto a la participación de la región por ingresos a nivel estatal, la alfalfa achicalada ocupa el primer lugar al representar el 98% en promedio en el periodo de 1997-2001; la papa ocupa el segundo lugar con el 83% y el tercer lugar el jitomate con el 58.5%.

Participación de la Región por ingresos a nivel Estatal

CULTIVOS	PERIODO					TO
	1997	1998	1999	2000	2001	
Alfalfa Achicalada	100.0%	100.0%	100.0%	95.8%	94.3%	98.
Papa	81.4%	81.5%	84.9%	83.0%	85.9%	83.
Jitomate	50.5%	72.1%	57.9%	66.6%	45.2%	58.
Alfalfa verde	14.9%	67.2%	27.3%	24.7%	29.9%	32.
Chile verde	12.3%	19.8%	14.8%	13.2%	26.6%	17.
Sorgo grano	15.1%	21.9%	21.1%	17.7%	25.3%	20.
Caña de azúcar	13.5%	16.4%	15.0%	13.8%	15.6%	14.
Maíz grano	12.7%	10.6%	9.6%	9.2%	12.1%	10.
Pasto forraje	2.0%	10.0%	3.9%	4.7%	7.4%	5.6
Agave	0.0%	0.0%	0.5%	4.4%	1.8%	1.3

FUENTE: Elaborado con información de SAGARPA

Los productos con mayor rendimiento por hectárea fueron la alfalfa verde con un promedio de 89.8 toneladas y la caña de azúcar con 88.6 toneladas. En segundo término se encuentran el pasto forraje con 39 toneladas y la papa con 32 toneladas en promedio tomando en cuenta el periodo de 1997-2001.

Rendimiento promedio por hectárea (Toneladas)

CULTIVOS	PERIODO					PROMEDIO
	1997	1998	1999	2000	2001	
Alfalfa verde	103.0	103.7	81.8	82.7	77.6	89.8
Caña de azúcar	96.8	92.7	82.8	92.0	78.5	88.6
Pasto forraje	56.7	59.9	26.5	29.3	23.9	39.3
Papa	33.3	30.0	31.5	32.2	36.7	32.7
Jitomate	35.0	28.2	28.9	25.2	22.2	27.9
Alfalfa Achicalada	18.0	18.0	23.9	27.5	20.6	21.6
Maíz forrajero	0.0	0.0	36.4	28.3	25.6	18.1
Avena forrajera	15.1	13.0	19.5	16.4	15.7	15.9
Sorgo grano	4.0	6.1	4.5	5.7	5.4	5.1
Maíz grano	3.5	4.1	4.6	4.5	4.1	4.2

FUENTE: Elaborado con información de SAGARPA

En lo que respecta a los porcentajes de producción de riego, podemos mencionar que el jitomate, la caña de azúcar, la alfalfa achicalada y verde superan el 95%, lo cual implica que son productos que poseen cierto grado de tecnificación en su producción.

% Producción de Riego

CULTIVOS	PERIODO					PROMEDIO
	1997	1998	1999	2000	2001	

Jitomate	99.6%	98.8%	99.9%	100.0%	99.8%	99.6%
Caña de azúcar	97.7%	100.0%	99.8%	100.0%	100.0%	99.5%
Alfalfa Achicalada	100.0%	100.0%	97.2%	100.0%	94.8%	98.4%
Alfalfa verde	100.0%	100.0%	98.7%	91.3%	92.1%	96.4%
Sorgo grano	18.5%	25.2%	22.8%	23.0%	18.9%	21.7%
Pasto forraje	76.7%	0.0%	10.8%	9.2%	9.1%	21.2%
Avena forrajera	7.1%	8.9%	14.6%	12.0%	30.7%	14.7%
Maíz grano	6.4%	5.8%	19.6%	15.6%	12.2%	11.9%
Maíz forrajero	0.0%	0.0%	0.0%	12.3%	20.2%	6.5%
Papa	1.2%	3.7%	8.0%	0.9%	3.8%	3.5%

Fuente: SAGARPA, Jalisco.

Por otra parte, la papa, el maíz de grano y la avena forrajera, superan el 85% de producción de temporal, lo que implica que tienen bajo o nulo nivel de tecnificación en su producción. Así mismo, el sorgo de grano presenta una relación de 21% de producción de riego y 79% de producción de temporal en promedio, lo cual implica que posee cierto grado de tecnificación.

% Producción de Temporal

CULTIVOS	PERIODO					PROMEDIO
	1997	1998	1999	2000	2001	
Papa	98.8%	96.3%	92.0%	99.1%	96.2%	96.5%
Maíz grano	93.6%	94.2%	80.4%	84.4%	87.8%	88.1%
Avena forrajera	92.9%	91.1%	85.4%	88.0%	69.3%	85.3%
Pasto forraje	23.3%	100.0%	89.2%	90.8%	90.9%	78.8%

Sorgo grano	81.5%	74.8%	77.2%	77.0%	81.1%	78.3%
Maíz forrajero	0.0%	0.0%	100.0%	87.7%	79.8%	53.5%
Alfalfa verde	0.0%	0.0%	1.3%	8.7%	7.9%	3.6%
Alfalfa Achicalada	0.0%	0.0%	2.8%	0.0%	5.2%	1.6%
Caña de azúcar	2.3%	0.0%	0.2%	0.0%	0.0%	0.5%
Jitomate	0.4%	1.2%	0.1%	0.0%	0.2%	0.4%

Fuente: SAGARPA, Jalisco.

Sector Pecuario.

En la siguiente tabla se muestra el comportamiento de la producción pecuaria en los años de 1997 al 2001.

ESPECIE	PERIODO					TOTAL
	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Bovinos Leche*	102,924	103,432	46,339	81,647	92,866	427,208
Bovinos Carne	16,987	16,988	16,767	15,993	16,188	82,923
Aves Huevo	26,023	11,208	5,270	11,858	11,892	66,251
Porcinos	12,361	12,370	7,008	12,911	12,953	57,603
Aves Carne	12,951	10,391	6,084	10,347	10,357	50,129
Miel	2,425	2,424	1,129	2,447	2,452	10,878
Cera	243	244	105	245	245	1,082
Caprino Leche*	376	182	136	134	132	961
Caprino Carne	147	101	76	79	79	483
Ovino	104	55	37	77	77	350

* miles de litros Fuente : SAGARPA, Jalisco.

En lo que se refiere al sector pecuario, en la región se observa que la leche de bovinos (miles de litros) sufrió un descenso en 1998 y 1999, repuntando en los años 2000 y 2001. En la producción de carne de bovinos se ha mantenido arriba de las 16,000 cabezas a excepción del 2000. En la producción de porcinos se ha mantenido arriba de las 12,000 cabezas excepto en 1999 que sufrió una caída importante llegando a los 7,000 animales. La carne de aves, sufrió un descenso de 1997 a 1999 y se recuperó ligeramente en el año 2000.

En cuanto a la participación en la producción del Estado por parte de la región, se observa que la región produce una parte importante de la miel y la cera del Estado. La producción de la miel se ha incrementado del 40% de 1997 al 43.6% del año 2001; en lo que respecta a Cera pasó del 40% de 1997 al 57% del año 2001. En la producción de leche de bovinos, porcinos, carne de aves, huevo de aves, ovinos, leche y carne de caprinos bajó la participación (de los años 1997 al 2001).

Participación de la Producción en el Estado

ESPECIE	PERIODO					TO
	1997	1998	1999	2000	2001	Pro
Cera	40.099%	40.141%	26.980%	54.713%	57.413%	43.
Miel	39.984%	39.797%	22.559%	41.364%	43.653%	37.
Bovinos Carne	8.488%	8.380%	8.827%	8.713%	9.061%	8.6
Ovino	14.586%	7.646%	4.925%	8.214%	5.655%	8.2
Bovinos Leche	8.251%	8.250%	2.964%	4.865%	5.491%	5.9
Porcinos	6.691%	6.692%	3.716%	6.677%	4.449%	5.6
Aves Carne	7.692%	5.992%	3.568%	4.902%	4.518%	5.3
Caprino Carne	6.064%	4.169%	3.298%	3.524%	3.305%	4.0
Caprino Leche	6.168%	2.958%	2.710%	2.126%	2.539%	3.3
Aves Huevo	8.251%	3.483%	1.117%	1.872%	1.565%	3.2

Fuente: SAGARPA, Jalisco.

En lo que se refiere al valor de la producción, aquéllos productos más representativos son la carne y leche de bovinos, los porcinos y la carne de aves, manteniéndose arriba de los 100 millones de pesos (excepto la carne de aves en 1999). Los huevos de las aves sufrieron una caída importante de 1997 a 1998 al pasar de los 226 a 95 millones de pesos.

Valor de la Producción

ESPECIE	PERIODO					TOTAL
	1997	1998	1999	2000	2001	Total general
Bovinos Carne	284,536	271,801	306,844	392,342	376,228	326,350
Porcinos	271,906	196,059	128,770	375,500	270,096	248,466
Bovinos Leche	236,727	279,271	162,186	271,013	292,394	248,318
Aves Carne	168,354	150,668	81,400	229,845	193,512	164,756
Aves Huevo	226,405	95,266	47,433	99,850	98,601	113,511
Miel	58,203	37,654	24,849	18,405	62,537	40,329
Cera	6,768	7,570	5,252	8,056	13,299	8,189
Caprino Carne	2,649	2,685	2,038	2,413	2,994	2,556
Ovino	1,981	1,522	969	2,181	3,037	1,938
Caprino Leche	752	488	614	710	506	614

Pesos Corrientes Fuente: SAGARPA, Jalisco.

Sector Turismo.

Lo que el turista puede encontrar en la Región Sur es muy variado. El potencial turístico en esta Región es rico, ya que se conjunta el acervo cultural, la riqueza histórica y las bellezas naturales. La mayoría de los municipios cuentan con una serie de templos, parroquias, santuarios y conventos, además de museos, casas de la cultura, lugares históricos, actividades artesanales y rica gastronomía, que constituyen una fuerza turística muy interesante a desarrollar.

El ecoturismo es lo que más recientemente se ha querido promocionar, ya que además de constituir un potencial para el desarrollo de la zona, ofrece la gran ventaja de la preservación natural del medio. Casi todos los municipios tienen áreas naturales que son o pueden ser aprovechadas como atractivos turísticos para así darle un mayor empuje a la Región.

PRINCIPALES ATRACTIVOS TURISTICOS POR MUNICIPIOS DE LA REGION SUR

MUNICIPIO	ATRATIVOS TURÍSTICOS
Amacueca	Templo y Convento Franciscano, Ecoturismo: Cerro de Amacueca, Manantial de Agua de Santiago, Zonas Arboladas, Actividades Artesanales y Gastronomía.
Atoyac	Templo del Sr. De la Salud, Hacienda El Castillo, Ecoturismo: Manantial de Agua Azul, Isla Grande Isla Chica, Presa La Joya, Zona Arbolada Monte Jiménez, Actividad Artesanal y Gastronomía.
Sayula	Centros comerciales, Templos, Santuario de Guadalupe, Convento Franciscano, Fiestas Populares: Carnaval, Ecoturismo: Sierra de Tapalpa, Manantiales El Cedazo, Laguna Salada de Sayula, Balnearios, Lugares Históricos: Casa de Juan Rulfo, Museos, Zonas Arqueológicas, Actividad Artesanal y Gastronomía.
Techaluta	Templo de San Sebastián, Ecoturismo: Sierra de Tapalpa, Cuevas de Techaluta, Ribera Laguna de Sayula, Cerro del Gavilán, Manantiales de San Miguelito, Gastronomía.
Teocuitatlán	Parroquia de San Miguel, Fiestas Populares, Ecoturismo: Caza, Cerros Colorado, García de Piña Teocuitatlán y Alameda, Actividad Artesanal, Arqueología y Gastronomía.
Zacoalco de Torres	Parroquia de San Francisco y Capilla San Vicente, Fiestas Patronales, Arqueología, Museos Ecoturismo: Lagunas de Zacoalco y San Marcos, Cerro de Guayola, Balnearios, Actividades Artesanales y Gastronomía.
Atemajac	Templo de San Bartolomé y Capillas, Casa Histórica , Estatua del Gral. Brizuela, Ecoturismo: Mirador del Divisadero, Actividad Artesanal y Gastronomía.
Tapalpa	Capilla de la Soledad, Parroquia de San Antonio, Fiestas Populares y patrias, Ecoturismo: La Peña Rajada, Presa El Nogal, Las Piedras, Los Frailes, Actividad Artesanal y Gastronomía.
Gómez Farías	Templo de San Esteban, Ecoturismo: Laguna de Zapotlán y Sierra Las Manzanillas, Actividad Artesanal y Gastronomía.
Tonila	Templo Parroquial, Iglesia de San Marcos, Ecoturismo: Paisaje Región del Volcán, Parque Nacional, Zona Arbolada El Fresnal, Presa La Esperanza, Casa Histórica y Gastronomía.
Tuxpan	Templo Parroquial, Fiestas Patronales, Ecoturismo: Faldas del Volcán de Colima, Barranca del Beltrán, Cascada el Fresno, Río Tizatirla, Museos, Actividades Artesanales, Toros, Peleas de gallos, Danzas, Charreadas, Gastronomía.
Zapotiltic	Fiestas Patronales, Balneario Agua Caliente y El Cortijo, Casco de Hacienda El Rincón, Actividad Artesanal y Gastronomía.
Zapotlán Grande	elTemplos de la Tercera Orden y la Catedral, Lugares Históricos: Casa de José Clemente Orozco y Palacio Municipal, Casa de la Cultura, Museos, Balneario La Catarina, Ecoturismo: Laguna de Zapotlán, Las Peñas, Parque Nevado de Colima, Volcán de Colima, Actividad Artesanal y Gastronomía.
San Gabriel	Templo del Sr. de la Misericordia, Fiestas Populares, ExHacienda de Guadalupe, Ecoturismo: La Vuelta de la Bandera, Ojo de Agua, Sierra de Arango, Casa Histórica, Zona Arqueológica y Gastronomía.
Tolimán	Templos La Asunción y San Francisco, Fiestas Populares, Ecoturismo: Grutas del Toxín y Manantial de la Taza, Gastronomía.
Zapotitlán Vadillo	deFiestas Populares, Ecoturismo: Piedra del sacrificio, Paseo de la Alceseca, Manantial Los Pitillos, Actividad Artesanal y Gastronomía.

FUENTE: Monografías SEIJAL 2000.

Entre los principales atractivos naturales de la región se encuentran el Parque Nacional Volcán Nevado de Colima, localizado entre los municipios de Zapotlán, Tonila, Tuxpan, Zapotiltic y Zapotitlán de Vadillo de esta Región Sur. La zona del Parque Nacional, constituye un refugio para la flora y la fauna, y es un elemento importante para la regulación del clima y la humedad ambiental, que influyen en el aporte de agua a las corrientes superficiales y mantos freáticos. Otras áreas naturales de importancia ecológica son la laguna de Sayula, los parques urbanos Las Peñas y Los Ocotillos y la laguna de Zapotlán.

Inversiones

Del año de 1995 al 2003 en materia productiva se han invertido en la Región Sur mas de 96 millones de dólares, principalmente en el sector de agronegocios; de los datos que se disponen del 1995 al año 2000 en este sector se destino mas del 30% del total de la inversión efectuada en la Región y se generaron más del 45% del total de los empleos. En este mismo periodo (1995-200) el municipio mayormente beneficiado fue Zapotlán el Grande, ya que en él se destino más de la mitad de la inversión efectuada en toda la Región. En cuanto a la participación que ha tenido la inversión productiva en la Región 06 Sur respecto al total de la inversión estatal efectuada de 1995 al 2003, la Región Sur ocupa el cuarto lugar con una participación del 1.35% le anteceden las Regiones Centro (74.31%), Altos Norte (6.20%) y Costa Norte (3.18%).

Inversiones efectuadas por sector en la Región 1995 – 2000

Sectores	Millones de Dólares	Empleos Generados
Total Agronegocios	17.85	1,032
Total Comercio al por mayor	5.74	380
Total Farmacéutica	0.05	100
Total Metal mecánica	0.64	40
Total Papel y Cartón	16.25	-
Total Prod. Alimenticios, Bebidas y Tabacos	1.68	67
Total Restaurantes y Hoteles	3.25	85
Total Serv. educativos, culturales, recreativos	0.01	10
Total Textil y confección	0.24	68
Total Transporte	9.60	500
Total general	55.31	2,282

Fuente: Seproe

Inversiones efectuadas por municipio en la Región 1995 – 2000

MUNICIPIO	Expansión	Nuevo	Total general *
Zapotlán el Grande	14.556	8.346	22.902
San Gabriel		12.56	12.56
Sayula		0.899	0.899
Tapalpa		1.47	1.47
Tolimán		4.841	4.841
Tonila	0.034		0.034
Tuxpan	12.1	0.5	12.6
Total general	26.69	28.62	55.31

Fuente: Seproe

* Millones de dólares

Inversiones efectuadas en la Región periodo 1995 - 2003

PERIODO	INVERSION*	PARTICIPACIÓN ESTATAL
1995 -2000	55.31	0.980%
2001	\$38.60	4.120%
2002	\$2.80	0.280%
2003	\$0.01	0.001%

Fuente: Seproe

* Millones de dólares

Programas Sociales

Con relación a los recursos gubernamentales que se han destinado de 1998 al 2003 al fortalecimiento del desarrollo de la Región 06, ascienden a más de 1,214 millones de pesos, más del 62% de ellos se canalizaron al fortalecimiento del desarrollo social, principalmente a la infraestructura social básica (35%) y a la infraestructura económica social (10.21%)

Recurso gubernamental destinado a la Región 06 Sur de 1998 al 2003

PROGRAMA _ GENERAL	Tipo	Total general	%
Infraestructura Social Básica	Social	428,693,239	35.30%
Fomento A La Producción Y La Productividad	Productivo	375,141,679	30.89%
Infraestructura Económica Social	Social	124,002,399	10.21%
Infraestructura Urbana	Social	92,172,682	7.59%
Asistencia Social	Social	77,597,811	6.39%
Fortalecimiento Institucional	Institucional	46,504,077	3.83%
Fomento A La Educación Y La Cultura	Social	30,677,701	2.53%
Infraestructura Productiva Para El Desarrollo	Productivo	25,476,318	2.10%
Protección Y Conservación Del Medio Ambiente	Medio Ambiente	14,021,345	1.15%
Total general		1,214,287,251	100%

Fuente: Informes de Gobierno del Estado de Jalisco

Los recursos per cápita invertidos en programas sociales del 1998 al 2003 se observan en la siguiente tabla, los municipios mayormente beneficiados son Zapotitlán de Vadillo, Techaluta, Tolimán y Tapalpa; a excepción de Techaluta los tres restantes forman parte de los municipios considerados de alta marginación.

Recurso per cápita invertido en programas sociales del 1998 al 2003

Región 06 Sur

Municipio	Inversión_ Programas Sociales	Habitantes	Inversión Percápita
Zapotitlán de Vadillo	54,725,068	6,533	8,377
Techaluta de Montenegro	16,272,791	3,204	5,079
Tolimán	32,841,551	9,277	3,540
Tapalpa	52,014,940	15,480	3,360
Zapotlán el Grande	260,179,996	86,743	2,999
Atemajac de Brizuela	17,625,583	5,958	2,958
Atoyac	24,477,759	8,697	2,815
Tonila	18,745,304	7,374	2,542
San Gabriel	33,112,950	13,736	2,411
Sayula	61,804,192	30,995	1,994
Amacueca	10,453,760	5,494	1,903
Teocuitatlán de Corona	20,094,446	11,817	1,700

Zapotiltic	49,168,336	28,981	1,697
Gómez Farías	20,205,039	12,705	1,590
Zacoalco de Torres	25,927,648	25,829	1,004
Tuxpan	29,689,693	33,162	895
Total general	727,339,055		

Fuente: Informes de Gobierno del Estado de Jalisco

NOMBRE DEL MUNICIPIO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Total general
AMACUECA	1,640,080.27	1,640,080.27		3,253,554.65	446,946.53	3,473,097.84	10,453,759.55
ATEMAJAC DE BRIZUELA	3,425,350.12	3,425,350.12	152,332.75	3,190,086.18	5,699,630.48	1,732,833.48	17,625,583.13
ATOYAC	3,331,780.46	3,331,780.46	169,683.25	6,220,300.52	2,676,731.59	8,747,482.50	24,477,758.78
GOMEZ FARIAS	5,271,971.18	5,271,971.18	288,162.00	2,116,354.00	2,850,422.18	4,406,158.83	20,205,039.36
SAN GABRIEL	6,964,378.83	6,964,378.83	464,226.47	7,491,245.61	93,965.00	11,134,755.19	33,112,949.93
SAYULA	20,715,299.58	20,715,299.58	5,242.78	8,783,113.91	2,979,510.43	8,605,725.77	61,804,192.04
TAPALPA	7,355,836.74	7,355,836.74	1,586,242.70	4,855,245.76	11,528,655.82	19,333,122.61	52,014,940.36
TECHALUTA DE MONTENEGRO	1,147,311.45	1,147,311.45		1,020,030.27	35,100.00	12,923,037.40	16,272,790.57
TEOCUITATLAN DE CORONA	2,915,791.88	2,915,791.88	215,109.80	2,801,528.89	387,026.50	10,859,197.10	20,094,446.04
TOLIMÁN	5,397,865.58	5,397,865.58	332,612.37	6,807,977.39	1,522,993.80	13,382,235.85	32,841,550.57
TONILA	2,657,065.98	2,657,065.98		1,211,487.00	2,250,373.63	9,969,311.76	18,745,304.35
TUXPAN	7,109,906.54	7,109,906.54	27,644.12	2,605,664.34	2,270,847.14	10,565,724.37	29,689,693.05
ZACOALCO DE TORRES	3,516,943.61	3,516,943.61	113,445.20	12,980,948.32	95,250.00	5,704,117.23	25,927,647.96
ZAPOTILTIC	11,420,359.95	11,420,359.95		8,091,280.27	4,280,913.47	13,955,422.02	49,168,335.65
ZAPOTITLÁN DE VADILLO	15,641,045.41	15,641,045.41	2,406,791.55	6,422,506.18	361,400.00	14,252,279.30	54,725,067.85
ZAPOTLÁN EL GRANDE	48,490,326.18	48,490,326.18		59,570,303.67	21,744,403.20	81,884,636.39	260,179,995.62
Total general	147,001,314	147,001,314	5,761,493	137,421,627	59,224,170	230,929,138	727,339,055

Fuente: Informes de Gobierno del Estado de Jalisco

Los recursos destinados a los programas sociales de 1998 al 2003 en la Región 06 Sur apenas han crecido el 57%.

Planeación del Desarrollo Regional y Municipal

Planeación Regional

Con la finalidad de hacer frente a las desigualdades regionales prevaletientes en Jalisco, aprovechar la ventajas de la globalización económica e impulsar la gestión integral del Estado; en Jalisco en el año de 1997 se puso en marcha la estrategia de Regionalización, la cual implica entre otros aspectos: La integración territorial de los 124 municipio del Estado en 12 regiones; la integración de un subcomité de desarrollo regional integrado por miembros de la sociedad y el gobierno para definir el proyecto de desarrollo de la región y; el impulso de un proceso de planeación integral, participativa y estratégica para el desarrollo de las regiones.

Desde la puesta en marcha de la política de desarrollo regional, se han hecho en Jalisco importantes esfuerzos por planear el desarrollo de forma incluyente, entre los años 1999 y 2000 se formularon los 12 planes de desarrollo regionales en los cuales la sociedad a través de los subcomités regionales, expusieron el futuro que esperan de su región y las acciones a desarrollar para alcanzarlo.

Desde su elaboración los planes de desarrollo regionales han representado para los Subcomités Regionales (órganos encargados de la planeación regional integrados por las autoridades municipales actuales y miembros de la sociedad), un instrumento de planeación que les ha permitido identificar las acciones y proyectos a ejecutar para desarrollar sus regiones; sin embargo, al igual que otros instrumentos de planeación disponible en las regiones, los PDR no se han instrumentado adecuadamente; el desarrollo local y regional se ha ceñido a una limitada fuente de recursos financieros y no se conoce con claridad, el impacto de las obras y acciones que se desarrollan en las regiones y los municipios en la mejora de las condiciones de vida de sus habitantes.

La identificación actual de los proyectos a desarrollar en las regiones y los municipios se convierte en un ejercicio simple de priorización en el cual se carece de información y de elementos técnicos que facilite a los tomadores de decisiones determinar cuales son los proyectos más viables a desarrollar; ésta ausencia de elementos técnicos para la toma de decisiones ocasiona estériles debates entre los miembros de los subcomités regionales; demoras en la ejecución de los proyectos y, el desconocimiento del impacto que su ejecución tendrá en el desarrollo de la Región y sus municipios.

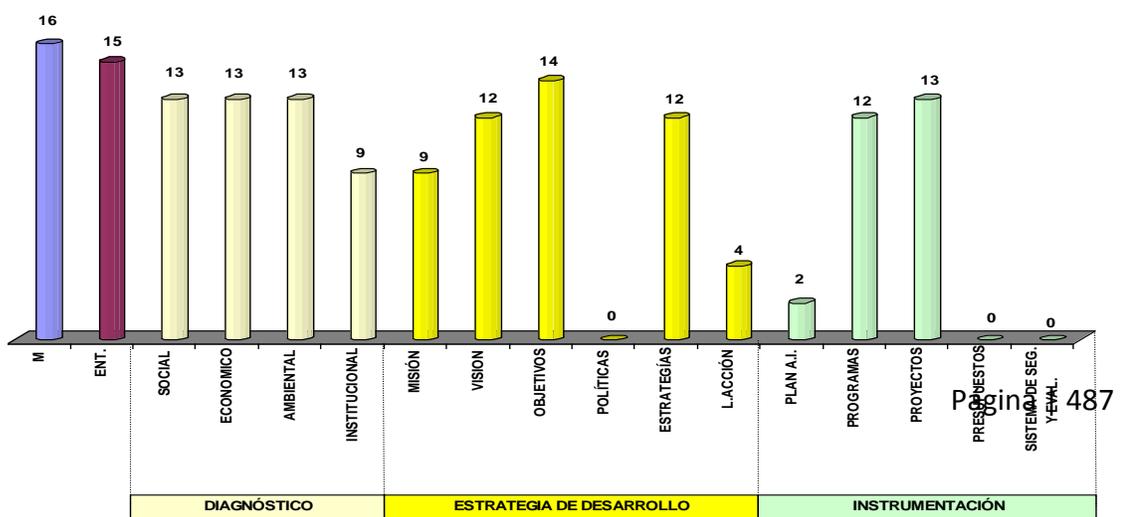
Por otra parte los Subcomités Regionales incluyendo el Subcomité de la Región 06 Sur, carecen de representatividad social, la composición de éste organismo en su mayoría lo conforman funcionarios del gobierno municipal y estatal. Con la finalidad de fortalecer la capacidad técnica de los gobiernos municipales, en el marco de la estrategia para el fortalecimiento de la planeación y el desarrollo municipal, el COPLADE ha puesto en marcha la integración de las Unidades Técnicas de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEAS) y los Equipos Técnicos Locales (ETL), estos organismos tienen como finalidad facilitar el proceso de la toma de decisiones de los órganos de planeación regionales y municipales; detectando por un lado las necesidades y demandas regionales y locales, prestándoseles todo el apoyo técnico y de asesoría posible para la realización de las actividades municipales relevantes. Por otro lado, realizando funciones de coordinación y complementariedad interinstitucional con las dependencias estatales, federales y otros agentes regionales y municipales, para facilitar la aplicación de los recursos públicos a los problemas y oportunidades de desarrollo de cada Región y municipio. En este sentido, a ésta fecha se tienen 12 UTEAS y 83 ETL integrados.

Planeación Municipal

Con la promulgación de la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios realizada en el mes de diciembre de año 2000, se estableció por vez primera la obligación para las autoridades municipales del Estado de Jalisco la formulación de un Plan de desarrollo Municipal con un horizonte de largo plazo. En este sentido a partir del 2001 las administraciones municipales se dieron a la tarea de formular su respectivo Plan de Desarrollo Municipal. En lo que respecta a la Región 06 Sur, de sus 16 municipios que la integran, 15 de ellos durante las administraciones municipales correspondientes a periodo 2001-2003 formularon su PDM. Desafortunadamente ésta herramienta de planeación no fue instrumentada en ninguno de los casos, el PDM fue elaborado para cumplir con un ordenamiento legal y no como instrumento de apoyo que les permitiera a las autoridades municipales orientar los recursos y esfuerzos. Adicional a lo anterior, en la mayoría de los planes estuvo ausente la participación de sociedad en su definición.

Con relación a las presentes administraciones municipales (2004 -2006) y con el apoyo del COPLADE a ésta fecha ya se cuenta con la totalidad de los Planes de Desarrollo Municipales, los cuales se pondrán en práctica con la integración de sus programas operativos anuales 2005, actividad programada a desarrollar con el apoyo del Coplade.

Análisis del contenido de los PDM de la Región 06 Sur Administración 2001-2003



Fuente: Propia – Reporte de avances y verificación del contenido de los PDM.

Actores del Desarrollo Local y Regional

En la Región 06 Sur existen 159 asociaciones, el 47% de ellas se concentra en los municipios de Zapotlán el Grande y Sayula, esto en parte obedece a que ambos municipios reúnen el mayor número de habitantes. En cuanto sus funciones, casi el 40% de ellas son de carácter asistencial; el 28% desarrollan actividades relacionadas con la educación y el deporte; y sólo el 18% de ellas se desempeña en actividades productivas.

Municipio	Asociaciones	Habitantes/municipio
Zapotlán el Grande	57	86,743
Sayula	18	30,995
Tuxpan	13	33,162
Zacoalco de Torres	12	25,829
Tonila	10	7,374
Tapalpa	8	15,480
Techaluta de Montenegro	8	3,204
Amacueca	7	5,494
Zapotiltic	7	28,981
Atoyac	5	8,697
Gómez Farías	5	12,705
Tolimán	3	9,277
Zapotitlán de Vadillo	3	6,533
San Gabriel	2	13,736
Atemajac de Brizuela	1	5,958
Teocuitatlán de Corona	0	11,817
Total	159	

Fuente: Secretaría de Desarrollo Humano

Asociaciones	Cantidad	%
Asistenciales	63	39.6
Cultura educación y deporte	46	28.9
Desarrollo	29	18.2

Diversos	13	8.2
Derechos humanos	6	3.8
Ecológicas	2	1.3
Ciencia e investigación	0	0.0
Total	159	100.0

Fuente: Secretaría de Desarrollo Humano.

Análisis de la participación social

La Región 06 Sur cuenta con una importante variedad de Comités y Consejos conformados y operando, la mayor parte de ellos han sido integrados por la propia sociedad civil para dar respuesta a un problema en particular. En lo que respecta a los consejos promovidos por las autoridades gubernamentales, en la mayoría de los casos, éstos son creados para dar cumplimiento a un ordenamiento legal y no como un espacio de disertación para la solución de los problemas municipales.

En el cuadro siguiente se muestra la relación de Consejos y Comités conformados por ordenamiento legal en los municipios de la Región 06 Sur:

COMITÉ O CONSEJO	TOTAL
Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)	15
Consejo Municipal para la Salud	15
Consejo Municipal del Deporte	11
Comité Municipal de Educación	10
Consejo de Desarrollo Rural Sustentable	10
Consejo Municipal para el Fomento de la Cultura	6
Consejo municipal de Protección Civil	5
Consejo de Seguridad Pública	4
Consejo de Desarrollo Agropecuario	3
Consejo de Colaboración Municipal	2
Consejo para el Combate a las Adicciones	2
Consejo Catastral	2
Consejo de Regulación de Predios	1
Consejo de Cadenas Productivas	1
Consejo de Promoción Económica	1
Consejo de Regularización de Fraccionamientos Irregulares	1
Consejo Municipal de la Familia	1
Consejo de Prevención de Accidentes	1
Consejo de Giros Restringidos	1
Consejo de Desarrollo Social	1
TOTAL	93

Fuente: Secretaría de Desarrollo Humano

En cuanto a la participación de la sociedad civil en los consejos por ordenamiento legal establecidos encontramos que en más del 70% de ellos participa la sociedad, y considerando que el COPLADEMUN es la máxima instancia de participación social a nivel municipal en la cual concurren la mayoría de los consejos, encontramos que solo el 39% de ellos participa dentro de ésta estructura municipal.

MUNICIPIO	TOTAL COMITÉS CONSEJOS	DE COMITÉS EN LOS QUE OPARTICIPA SOCIEDAD CIVIL	COMITÉS LA COORDINADOS AL COPLADEMUN
Amacueca	9	9	8
Atoyac	9	N.D.	4
Techaluta de Montenegro	9	N.D.	N.D.
Zacoalco de Torres	8	8	3
Atemajac de Brizuela	7	6	1
Tolimán	7	7	6
Tonila	6	6	5
Gómez Farías	5	5	0
Sayula	5	5	4
Tapalpa	5	5	4

Teocuitatlán de Corona	5	5	N.D.
Zapotiltic	5	4	0
Zapotitlán de Vadillo	5	5	2
San Gabriel	4	4	3
Tuxpan	3	3	0
Zapotlán el Grande	1	1	0
TOTAL	93	73	40

En el siguiente apartado se describe brevemente el funcionamiento y operación de los Consejos y Comités conformados por ordenamiento legal en cada uno de los municipios de la Región 06 Sur.

Operación de los Consejos y Comités de Participación Social

Teocuitatlán de Corona

- Consejo de Salud: Es presidido por el Presidente Municipal, el Director del Centro de Salud funge como Secretario Técnico. Las reuniones ordinarias se celebran mensualmente. El Pleno se integra por alrededor de 16 personas, de las cuales se estima que un 65% es parte de la sociedad civil. Entre los temas que se abordan podemos mencionar: la problemática que enfrenta el sector salud municipal, implementación de campañas de salud, programas de salud de aplicación en el municipio, cuestiones sanitarias del comercio.
- El Consejo Municipal del Deporte es encabezado por el Presidente Municipal. No se cuenta con un calendario para celebrar reuniones ordinarias, éstas se desarrolla de acuerdo con las tareas que vayan surgiendo. Se tratan asuntos como: mejoramiento de las instalaciones o áreas deportivas, organización de torneos, premiaciones, espacios municipales destinados a la práctica de deportes, etc.
- Consejo de Desarrollo Rural Sustentable: El presidente del Consejo es el Presidente Municipal, sesiona una vez al mes. Se cuenta con una amplia participación social (90% de los integrantes). En dicho Consejo se tratan temas relativos a las cuestiones productivas del campo.
- Consejo de Seguridad: Es coordinado por el Presidente Municipal, mientras que el secretario técnico es el Director de Seguridad Pública Municipal. Por parte de las autoridades es integrado además por protección civil, regidores, instituciones educativas, maestro y alumnos de bachillerato, secundaria, así como por profesores de primaria. Así mismo se ha involucrado a la sociedad civil del municipio.
- COPLADEMUN: El Presidente del COPLADEMUN es el presidente municipal. Sesiona 1 vez al mes, con una participación regular de entre 50 y 60 personas, de los cuales más del 60% es sociedad civil y el resto es gente del ayuntamiento. Al interior de éste Comité, se conformaron 24 subcomités a nivel localidad, cada uno cuenta con presidente y vocales. Dichos órganos cuentan con una nutrida participación social.

Tolimán

- Protección civil: Dicho Consejo sesiona mensualmente de manera ordinaria, es presidido por el presidente municipal, lo integran más de 30 personas, más de la mitad de ellas pertenecen a la sociedad civil. Este consejo participa dentro del COPLADEMUN.

- Consejo municipal de salud: Dicho Consejo sesiona mensualmente de manera ordinaria. Esta compuesto por 12 personas y para su funcionamiento cuenta con participación ciudadana. Este consejo forma parte del COPLADEMUN, por lo que se existe una vinculación entre las actividades que realizan.
- Consejo Municipal del Deporte: Dicho Consejo sesiona mensualmente de manera ordinaria. Esta compuesto por 15 integrantes, contando con participación ciudadana en su funcionamiento. Este consejo también se vincula a los trabajos que realiza el COPLADEMUN, ya que pertenece a dicho Comité.
- Consejo Municipal de Educación: Dicho Consejo sesiona mensualmente de manera ordinaria. Esta compuesto por alrededor de 30 personas, en este Consejo participan asociaciones de padres de familia, autoridades municipales y autoridades escolares. Este consejo forma parte del Coplademun.
- Consejo de Seguridad Pública: Dicho Consejo sesiona mensualmente de manera ordinaria. Esta compuesto por 15 personas y cuenta con participación ciudadana en su funcionamiento. Este consejo se vincula a los trabajos que realiza el COPLADEMUN, ya que forma parte de dicho Comité.
- Consejo Agropecuario: Dicho Consejo sesiona mensualmente de manera ordinaria. Es uno de los órganos municipales con mayor participación ciudadana. Esta compuesto por diversos productores locales. Este consejo forma parte del COPLADEMUN.
- COPLADEMUN: Dicho Comité sesiona mensualmente de manera ordinaria. Asisten regularmente entre 40 y 50 personas a las reuniones y cuenta con una amplia participación ciudadana para su funcionamiento.

Tonila

- Consejo de Desarrollo Social: El consejo de Desarrollo Social, no tiene establecida una calendarización para llevar a cabo sus sesiones ordinarias. Es conformado por alrededor de 70 personas, quienes se reúnen de acuerdo a las necesidades que vayan surgiendo. Más del 90% de los asistentes es gente de la sociedad civil. Dicho consejo forma parte del COPLADEMUN.
- Consejo de Desarrollo Económico: El consejo de Desarrollo Económico, no tiene establecida una calendarización para llevar a cabo sus sesiones ordinarias. Es conformado por un total de 26 personas, de los cuales solo 6 son funcionarios municipales y el resto es parte de la sociedad civil. Dicho consejo forma parte del COPLADEMUN.
- Consejo de Salud: El consejo de Salud sesiona mensualmente de manera ordinaria. Es conformado por alrededor de 30 personas, de los cuales solo 2 son representantes del ayuntamiento, mientras que el resto de los asistentes a las sesiones de trabajo forman parte de la sociedad civil. Dicho consejo forma parte del COPLADEMUN.
- Consejo de Educación: El consejo de Educación sesiona mensualmente de manera ordinaria. Es conformado por 22 personas, de los cuales 7 son representantes del ayuntamiento y el resto de los asistentes a las sesiones de trabajo forman parte de la sociedad civil. Dicho consejo forma parte del COPLADEMUN.
- Consejo de Desarrollo rural Sustentable: Sesiona bimestralmente de manera ordinaria. Es conformado por alrededor de 50 personas, de los cuales 4 son representantes del ayuntamiento y el resto de los asistentes a las sesiones de trabajo forman parte de la sociedad civil. Dicho consejo forma parte del COPLADEMUN.

- COPLADEMUN: No se tiene un calendario establecido de reuniones ordinarias. En lo que va del año, se han reunido en dos ocasiones de manera ordinaria y han celebrado otras 3 reuniones para abordar el tema del Plan Municipal de Desarrollo (una sesión para la presentación del borrador, una para que los miembros dieran a conocer sus opiniones, comentarios y sugerencias y otra para la presentación final del documento). Se ha tenido un promedio de asistencias para las reuniones ordinarias de 90 personas, de los cuales alrededor del 10% son funcionarios municipales y el resto es gente de la sociedad civil.

Tuxpan

- Consejo Municipal del deporte: Dicho Consejo sesiona mensualmente de manera ordinaria. Esta compuesto por 8 integrantes, de los cuales 5 son participación ciudadana y 3 son autoridades municipales. Este consejo no se vincula a los trabajos que realiza el COPLADEMUN.
- Comité de Salud: Dicho Consejo sesiona mensualmente de manera ordinaria. Esta compuesto por 12 integrantes, de los cuales la mayoría son funcionarios municipales y personal de salud que opera en el municipio sin embargo sí cuenta con participación social. Este consejo no se vincula a los trabajos que realiza el COPLADEMUN.
- Consejo de Cultura: Dicho Consejo sesiona mensualmente de manera ordinaria. Esta compuesto por alrededor de 80 integrantes, de los cuales alrededor del 90 son parte de la sociedad civil y el resto son funcionarios municipales. Este consejo no se vincula a los trabajos que realiza el COPLADEMUN.

San Gabriel

- Consejo de Salud: Sesiona mensualmente, se conforma por 19 miembros de los cuales alrededor del 80% es sociedad civil. Este consejo pertenece al COPLADEMUN. Entre los temas que se tratan regularmente es la prestación de servicios a las comunidades, la dotación de medicamento a las mismas, la implementación de algunas campañas de salud, entre otras cosas.
- COPLADEMUN: Este Comité cuenta con una amplia participación, ya que a las reuniones asisten alrededor de 100 personas, de las cuales la gran mayoría (entre 80 y 90% pertenecen a la sociedad civil). Se formaron 3 mesas de trabajo: Desarrollo Económico, participación social y Desarrollo Humano y, Seguridad Pública y Protección Civil. Se conformaron grupos de trabajo a nivel localidad, en los que se nombraron representantes con la finalidad de representarlas en sesiones plenarias del COPLADEMUN. Entre sus principales funciones, podemos mencionar la priorización de obras del ramo 33.
- Consejo de Participación Social en la Educación: Se conforma por 30 miembros de los cuales la mayoría son autoridades social. Se conformaron 3 mesas de trabajo: construcción, rehabilitación, mantenimiento y dotación de equipamiento; reconocimiento a maestros y empleados de la educación y mesa de propuestas curriculares. Este consejo forma parte del COPLADEMUN.
- Consejo de Desarrollo rural Sustentable: De reciente creación, es coordinado por el Coordinador del COPLADEMUN, siendo apoyado por personal de la Secretaría de Desarrollo Rural para su adecuado funcionamiento. El consejo se conforma además con Comisariados Ejidales, representantes de cadenas productivas, de asociaciones de productores. No se han integrado mesas de trabajo, aunque se refirió que la intención es crearlas en el corto plazo. Entre las principales actividades que se han realizado en el seno del Consejo es la priorización de obras.

De acuerdo con funcionarios municipales relacionados con la operación de los consejos, la principal ventaja de contar con éstos órganos es tomar en cuenta la opinión de los ciudadanos para la toma de decisiones, ya que son ellos mismo quienes definen de acuerdo a los recursos existentes las obras o las acciones que hay que efectuar y los lugares donde se llevarán a cabo, además de lo anterior, cabe hacer mención el alto grado de participación de la gente en la ejecución de las obras, aportando mano de obra y en algunos casos materiales de construcción. Sin embargo, desde la perspectiva de los funcionarios municipales, el principal obstáculo para que los consejos entreguen mejores resultados es la falta de recursos, para incrementar el número de acciones a realizar.

Zacoalco de Torres

- Consejo Técnico de Catastro municipal: es coordinado por el Director de Catastro Municipal y es conformado por 10 miembros, en el participa la sociedad civil aunque de manera limitada. Sesiona bimestralmente. Entre los temas abordados que son abordados en este Comité están los relacionados con: Tablas de valores catastrales, se elaboran las propuestas de impuesto predial y de descuentos a aplicar. Este órgano no guarda relación con los trabajos que efectúa el COPLADEMUN.
- Consejo de Salud Municipal: Es coordinado por el regidor de salud, sesiona mensualmente y es integrado por 10 personas, entre las cuales hay representantes sociales. Entre los temas que se tratan en el seno del consejo podemos mencionar: la operación de programas estatales de salud, así como la problemática de salud municipal y sus posibles soluciones. Los trabajos del Consejo de Salud guardan estrecha relación con los trabajos que realiza el COPLADEMUN.
- COPLADEMUN: El presidente municipal es el presidente del COPLADEMUN, sin embargo se nombró un Coordinador que da seguimiento a los trabajos que se llevan a cabo en su interior. Sesiona mensualmente. Se conformaron 5 mesas de trabajo. De acuerdo a la autoridad municipal el COPLADEMUN es el espacio a través del cual la ciudadanía respalda las obras y acciones que son realizadas por el ayuntamiento.
- Consejo de giros Restringidos: Es coordinado por el Presidente Municipal. Se conforma por 10 miembros entre los que hay representantes sociales. Entre los temas que se tratan en las sesiones ordinarias se encuentran: la autorización de permisos para venta de bebidas alcohólicas. No guarda vinculación con las tareas del COPLADEMUN.
- Consejo De Desarrollo Rural Sustentable: Es Coordinado por el Técnico PROFEMOR de la Secretaría de Desarrollo Rural que opera en el municipio. Sesiona mensualmente. Sesiona regularmente con 12 personas, entre los que se cuentan representantes sociales. Entre los temas abordados podemos mencionar: la problemática relacionados con el campo, priorización de obras y se da seguimiento al plan de desarrollo agropecuario del municipio. Este consejo vincula sus actividades con las que desarrolla el COPLADEMUN.
- Consejo Municipal del Deporte: Es coordinado por el Regidor de Deportes del ayuntamiento. Se conforma por 8 integrantes. Sesiona mensualmente. Entre los puntos que se abordan en las sesiones ordinarias se pueden mencionar: la promoción deportiva entre los jóvenes del municipio, calendarización de equipos para el uso de canchas deportivas, se organizan torneos deportivos. No hay coordinación entre las actividades de éste Consejo y el COPLADEMUN.

- Consejo de Educación Municipal: Es coordinado por el regidor que preside la comisión de educación del ayuntamiento. El Consejo se integra por un total de 12 personas, contando para su funcionamiento con participación social. Entre los temas que se abordan se puede mencionar: dar seguimiento a recursos y programas que se aplican en el área educativa por los diferentes programas tanto estatales como federales, por ejemplo el programa de escuelas de calidad. De acuerdo con las autoridades municipales, existe una coordinación entre las actividades que realiza este Consejo y el COPLADEMUN.
- Consejo municipal de la cultura: Es coordinado por el Gestor de Cultura Municipal. Se integra con la participación de 10 personas entre los que se cuenta con algunos representantes sociales. Hasta el momento se ha sesionado semestralmente. Entre los puntos abordados en las reuniones se encuentra la programación de eventos culturales, invitación a diferentes personalidades del ámbito cultural a presentarse en el municipio, así como la organización de eventos cívicos en fechas conmemorativas. No existe coordinación alguna entre el Consejo de Cultura y el COPLADEMUN.

Zapotlán el Grande

Todos los esfuerzos de coordinación entre sociedad y gobierno, se ha decidido por parte del ayuntamiento, canalizarlos a través del COPLADEMUN, el cual ya se encuentra conformado y en operaciones. Este se reúne cuando sea requerido lo cual en los últimos meses ha sucedido en ocasiones cada 15 días, pero también se tiene contemplado que en los periodos en donde no sea necesario que se reúna, sesione al menos cada tres meses, para verificar avances y el estado que guarda la administración municipal con la sociedad civil. Trabaja en cuatro mesas y los trabajos de las diferentes instancias municipales se coordinan con éstas; las mesas son:

- Desarrollo urbano, infraestructura básica y ecológica.
- Económico y rural.
- Desarrollo social.
- Seguridad pública y justicia municipal.

El COPLADEMUN está constituido por Presidentes de colonias, funcionarios municipales, actores sociales y representantes de universidades.

Atemajac de Brizuela

- Consejo municipal para la salud: Está formado por funcionarios municipales y representantes de grupos y asociaciones civiles. Trabaja de manera coordinada con el COPLADEMUN.
- COPLADEMUN: Ha sesionado 4 veces desde su constitución; no tiene una frecuencia preestablecida para sesionar, pero se convoca cuando se considera pertinente. Está organizado en cuatro mesas. Lo integran funcionarios municipales y representantes de barrios y localidades.
- Consejo de Desarrollo Rural Sustentable: Sesiona cada mes y está formado por funcionarios municipales, representantes de cadenas productivas, sociedad civil y cajas de ahorro. Este Consejo trabaja actualmente de manera aislada del COPLADEMUN.
- Comité Municipal de Educación: Está formado por el regidor de Educación, representantes de escuelas y padres de familia, pero actualmente no trabaja coordinado con el COPLADEMUN.
- Consejo de Protección Civil: Sesiona una vez al mes, lo conforman la sociedad civil, funcionarios municipales y el regidor de protección civil. No trabaja coordinadamente con el COPLADEMUN.

- Consejo de regulación de predios: Lo integran el Director de Obras Públicas, Director de Catastro, el Secretario General del ayuntamiento y representantes de barrios y fraccionamientos; sesiona cuando se considera necesario y no trabaja coordinadamente con el COPLADEMUN.
- Consejo de seguridad pública: Sesiona cada mes, forman parte de éste Consejo municipal: el Presidente, el Síndico y el Director de Seguridad Pública. No está coordinado con el COPLADEMUN.

Atoyac

Ha conformado los siguientes Consejos:

- Consejo municipal para el fomento de la cultura: Sesiona cuando se requiere y participa en coordinación con el COPLADEMUN.
- Consejo municipal para la salud: Trabaja en coordinación al COPLADEMUN.
- Consejo municipal de educación.
- Consejo municipal del deporte.
- Consejo municipal de protección civil.
- Consejo de colaboración municipal.
- Consejo de promoción económica: Trabaja conjuntamente con el COPLADEMUN.
- COPLADEMUN: Está formado en mesas.
- Consejo de Desarrollo Agropecuario: Trabaja en coordinación al COPLADEMUN.

Amacueca

Todos los consejos que se han formado en este municipio trabajan en coordinación con el COPLADEMUN.

1. Consejo municipal de la familia: Sesiona cada dos meses, lo forman el DIF, funcionarios del ayuntamiento, autoridades de salud, funcionarios de seguridad municipal, maestros y trabajadores sociales.
2. Consejo municipal para la salud: Sesiona cada mes, lo forman funcionarios municipales, ciudadanía y personal de salud del municipio.
3. Consejo municipal de educación: Sesiona cada semestre y está formado por maestros, padres de familia y directores de escuelas.
4. Consejo municipal del deporte: Sesiona cada 15 días y lo forman funcionarios municipales, clubes unidos del municipio y la ciudadanía.
5. Consejo municipal de protección civil: Sesiona cada dos meses lo forman funcionarios municipales, ciudadanos, escuelas, funcionarios del sector salud y protección civil del Estado.
6. COPLADEMUN: Sólo ha sesionado para su instalación y lo forman funcionarios municipales y sociedad civil.
7. Consejo de Desarrollo Rural Sustentable: Lo forman funcionarios del ayuntamiento y representantes de diversas organizaciones productoras, sesionando cada 15 días.
8. Consejo de seguridad pública: Esta formado por directores de escuelas, padres de familia, funcionarios del ayuntamiento y sociedad civil.
9. Consejo para el combate a las adicciones: Lo integran ciudadanos, personal de salud, maestros, directores de escuelas, funcionarios municipales u organismos civiles, sesiona cada dos meses.

Gómez Farías

Todos los consejos que se han formado, trabajan actualmente de manera separada y desarticulada del COPLADEMUN. Los siguientes consejos sólo han sesionado cuando fueron formados y están integrados por funcionarios públicos y sociedad civil.

- Consejo municipal para la salud.
- Consejo municipal del deporte.

Por otra parte, también se han constituido:

- Consejo municipal de protección civil: Este Consejo lo integran funcionarios municipales y miembros de la sociedad civil.
- COPLADEMUN: El cual ya ha realizado varias reuniones y lo forman sociedad civil y funcionarios públicos municipales.
- Consejo de Desarrollo Rural Sustentable: Sesiona cada mes e incluye los temas de desarrollo agropecuario y promoción económica. Lo forman funcionarios del ayuntamiento, representantes de diversas organizaciones sociales y cadenas productivas, así como sociedad civil.

Techaluta

Ha formado los siguientes Consejos que sesionan cada mes.

- Consejo municipal para la salud.
- Consejo municipal de educación.
- Consejo municipal del deporte.
- Consejo de prevención de accidentes.
- Consejo para la prevención de las adicciones.
- COPLADEMUN: Sesiona cada dos o tres meses.
- Consejo de cadenas productivas: Trabaja cada 15 días.
- Consejo catastral: Sesiona cuando se requiere.
- Consejo de regularización de fraccionamientos irregulares: Sesiona cuando se considera conveniente.

Tapalpa

Todos los consejos que se han formado, trabajan en coordinación con el COPLADEMUN.

- Organismos de colaboración municipal para el fomento de la cultura: Sesiona cada mes, lo forma principalmente la sociedad civil y opera a través de mesas de trabajo.
- Consejo municipal para la salud: Sesiona cada mes, lo forman funcionarios municipales, sociedad civil y personal del centro de salud del municipio.
- Consejo municipal del deporte: Sesiona cada mes y lo forman funcionarios municipales y sociedad civil.
- Consejo de Desarrollo Rural Sustentable: Sesiona cada cuatro meses y lo forman funcionarios municipales y del Gobierno del Estado, funcionarios del sector salud y sociedad civil.

- COPLADEMUN: Sesiona cada tres meses y lo forman funcionarios municipales y sociedad civil en su mayoría.

Zapotiltic

Todos los consejos que se han formado trabajan de manera separada y aislada del COPLADEMUN.

- Consejo municipal para el fomento de la cultura: Sesiona cada mes y lo forma principalmente la sociedad civil.
- Consejo municipal para la salud: Sesiona cada mes y lo forman funcionarios municipales y sociedad civil.
- Consejo municipal del deporte: Sesiona cada 15 días y lo forman sociedad civil y funcionarios municipales.
- Consejo de Desarrollo Rural Sustentable: Sesiona cada mes y lo forman funcionarios municipales y sociedad civil.
- COPLADEMUN: Sesiona cada mes y lo forman funcionarios municipales principalmente.

Zapotitlán de Vadillo

Los siguientes Consejos formados trabajan de manera coordinada con el COPLADEMUN.

- Consejo municipal para la salud: Sesiona cada mes y lo forman maestros, organismos de salud, funcionarios municipales y sociedad civil.
- Consejo municipal de Educación: Sesiona cada 6 meses y lo forman funcionarios municipales, directores de escuelas y padres de familia.
- COPLADEMUN: Sesiona cada dos meses y lo forman funcionarios municipales y la sociedad y grupos en general.

Estos Consejos trabajan por separado del COPLADEMUN.

- Consejo municipal para el fomento de la cultura: Sesiona cada dos meses y lo forman universidades y grupos culturales.
- Consejo de colaboración municipal: Sesiona cada dos meses y lo forman funcionarios municipales y representantes de diversos organismos y grupos civiles, participando en la toma de decisiones.

Sayula

Todos los consejos que se han formado trabajan de manera coordinada con el COPLADEMUN.

- Consejo municipal para la Educación: Sesiona cada dos meses y lo forman funcionarios municipales y la sociedad civil.
- Consejo municipal para la salud: Sesiona cada mes y lo forman funcionarios municipales y sociedad civil.
- Consejo municipal del deporte: Sesiona trimestralmente y lo forman sociedad civil y funcionarios municipales.
- Consejo de Desarrollo Rural Sustentable: Sesiona cada mes y lo forman funcionarios municipales y sociedad civil.
- COPLADEMUN: Sesiona regularmente (cuando se considera necesario) y lo forman sociedad civil y funcionarios municipales.

Conclusiones sobre la integración de los Consejos y Comité de Participación Social

- Todas las autoridades municipales de la Región 06 Sur, han abierto espacios de participación social a través de los cuales la sociedad se ha incorporado aunque de manera escasa e incipiente en el planteamiento de propuestas para dar solución a los problemas de sus comunidades.
- Si bien es cierto que las autoridades municipales han creado espacios para la participación ciudadana, no se dispone de los mecanismos apropiados que aseguren una participación constante y duradera.
- Más del 85% de los consejos de participación ciudadana establecidos por ordenamiento legal, son presididos por el presidente municipal en turno, esta situación en la mayoría de los casos debilita la participación de la sociedad civil y pone en riesgo la continuidad de dichos organismos más allá de los periodos de gobierno establecidos para dichas autoridades.
- Más del 65% de los Consejos de participación social estudiados no tienen una idea clara de su razón de ser, carecen de reglamentos de operación y agendas de trabajo. Los Consejos mejor estructurados y que sesionan con mayor regularidad son: Consejo de Participación Social en la Educación, Consejo de Participación Social en la Salud, Consejo de Desarrollo Rural Sustentable y el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal.
- Uno de los grandes retos a resolver es la coordinación efectiva de los diversos Consejos establecidos a nivel municipal, en la mayor parte de los municipios cada consejo opera de manera aislada. No hay una visión común de municipio y un programa único para su consecución. A pesar de los esfuerzos que se han realizado para fortalecer el Coplademun como el órgano en la cual concurren los diferentes Consejos Municipales, no se ha podido avanzar significativamente en este proceso. Solo en 4 de los 16 municipios de esta Región se ha intentado articular los esfuerzos de los Consejos en un solo organismo.

Finalmente habrá que fortalecer la coordinación entre las autoridades estatales y federales, a fin de establecer mecanismos únicos de atención a los municipios en beneficio del fortalecimiento de la participación social. La federación ha promovido a nivel municipal la integración de Consejos cuyas funciones se empatan con otros consejos que los propios municipios o las autoridades estatales han puesto en operación, esta situación desgasta a la población al traerla de consejo en consejo y por su parte genera confusión entre las autoridades municipales.

Análisis del Diagnóstico

Problemas Centrales para el Desarrollo Regional

- Bajo nivel educativo y de preparación
- Capacidad productiva limitada
- Baja Competitividad
- Deterioro ambiental
- Calidad de vida aún insatisfactoria
- Insuficiente cobertura de servicios básicos
- Altos índices de expulsión migratoria

Bajo nivel educativo y de preparación

Uno de los grandes problemas que obstaculizan el desarrollo económico de la Región Sur, está asociado con la disponibilidad de mano de obra técnica y profesionalmente calificada acorde al vocacionamiento regional. A pesar de contar con importantes Centros Educativos de Nivel Superior éstos no se han articulado plenamente al desarrollo productivo regional.

En municipios alejados de la cabecera regional (Zapotlán el Grande) hay una carencia importante de infraestructura educativa y espacios para el desarrollo de actividades culturales propiciando importantes rezagos educativos: 9 de cada 100 personas mayores de 15 años no sabe leer ni escribir, solo 44 cuenta con instrucción posprimaria; y 20 de cada 100 cuenta con instrucción media superior o superior (inferior de la media estatal 26%)

Si sumamos a lo anterior la falta de centros de capacitación para el trabajo, encontramos que más del 50% de los municipios de la Región carecen de mano de obra especializada acorde al vocacionamiento regional.

Municipio	Población de 6 a 14 años que no sabe leer y escribir	Población de 15 años y más analfabeta	Población de 15 años y más con primaria incompleta	Población de 15 años y más con instrucción media superior o superior	Grado promedio de escolaridad
Amacueca	12.76	9.82	30.36	9.91	5.77
Atemajac De Brizuela	13.62	18.90	33.68	7.49	4.82
Atoyac	11.76	12.89	33.82	6.89	4.97
Gómez Farías	14.11	14.72	27.31	13.41	5.71
San Gabriel	9.92	12.24	31.43	10.48	5.48
Sayula	10.07	6.44	22.13	20.62	6.98
Tapalpa	17.34	14.03	31.80	10.09	5.28
Techaluta De Montenegro	8.46	7.96	21.33	6.88	5.93

Teocuitatlán De Corona	7.57	11.17	33.47	8.60	5.4
Tolimán	16.52	17.33	34.66	6.88	4.83
Tonila	11.82	10.90	26.43	14.67	6.13
Tuxpan	11.10	8.49	22.41	21.52	6.9
Zacoalco De Torres	8.13	8.55	28.10	13.76	6.11
Zapotiltic	10.11	8.80	23.29	17.41	6.51
Zapotitlán De Vadillo	13.73	14.59	34.35	10.18	5.27
Zapotlán El Grande	8.95	6.72	16.00	33.95	8.17

Fuente: Elaborado con datos del Censo de Población y Vivienda del 2000.

Capacidad productiva limitada

La insuficiente infraestructura productiva, la baja capacitación empresarial, la carencia de una cultura asociativa, el limitado acceso a los avances tecnológicos, los bajos niveles de preparación y mano de obra calificada; y el insuficiente impulso a la micro y pequeña empresa (talleres artesanales), son elementos que le han restado a la Región su capacidad productiva. A diferencia de otras regiones más prósperas, la mayor parte de la producción agrícola de la Región, carece de valor agregado, está sujeta a la producción de temporal, ausente de tecnificación, por consiguiente se obtienen rendimientos e ingresos menores para los productores.

Baja Competitividad

La insuficiente infraestructura para el establecimiento de industrias; el desaprovechamiento de la infraestructura aeroportuaria existente; los altos costos productivos; la insuficiente red de caminos rurales, carreteras y vías de comunicación afectan el intercambio comercial y la competitividad regional.

Por otra parte, el deterioro ambiental y la degradación de los recursos naturales, principalmente sus ríos y áreas forestales; le restan importantes ventajas comparativas en relación a otras regiones del estado con similares recursos naturales.

Deterioro ambiental

La tala clandestina de zonas forestales, los incendios y la sobreexplotación de los recursos forestales y freáticos; los cambios de uso del suelo forestal a la agricultura y ganadería; aunado a la ausencia de una cultura orientada a la conservación del medio ambiente; son elementos que han contribuido a la erosión progresiva del suelo y a la pérdida importante de sus bosques.

Por otra parte, el manejo inadecuado de los residuos sólidos y la falta de infraestructura para el tratamiento de las aguas residuales, ha favorecido la contaminación de la laguna de Zapotlán y la cuenca río Tamazulá-Tuxpan, restándole a la Región oportunidades para el desarrollo turístico y productivo.

Calidad de vida aún insatisfactoria

La degradación del medio ambiente, la insuficiente infraestructura social básica, el bajo poder adquisitivo de la población ocupada (59 de cada 100 ocupadas no recibe más de dos salarios mínimos de ingreso por su trabajo al mes), los bajos porcentajes de población derechohabiente a los servicios de salud y los bajos niveles de competitividad; han generado que en la Región existan más de 15,000 habitantes que viven en localidades de alta y muy alta marginación. El 72% de la población marginada de la Región Sur, se concentra en los municipios de Tapalpa, Tolimán y Zapotitlán de Vadillo.

Índice de Desarrollo Humano

Municipio	Índice de desarrollo humano	grado de desarrollo humano	Lugar que ocupa en el contexto estatal
Amacueca	0.723423714	Medio alto	89
Atemajac De Brizuela	0.69203673	Medio alto	112
Atoyac	0.711229175	Medio alto	99
Gómez Farías	0.72346257	Medio alto	88
San Gabriel	0.721371446	Medio alto	93
Sayula	0.7737648	Medio alto	20
Tapalpa	0.732413516	Medio alto	77
Techaluta De Montenegro	0.727629121	Medio alto	84
Teocuitatlán De Corona	0.709748828	Medio alto	100
Tolimán	0.677084379	Medio alto	117
Tonila	0.752862877	Medio alto	54
Tuxpan	0.824831951	Alto	3
Zacoalco De Torres	0.746462828	Medio alto	63
Zapotiltic	0.767430231	Medio alto	27
Zapotitlán De Vadillo	0.73176728	Medio alto	78
Zapotlán El Grande	0.8119506	Alto	7

Fuente: CONAPO basado en el Censo de Población y Vivienda 2000

Grado de marginación por municipio Región 06 Sur

REGIÓN	MUNICIPIO	INDICE	GRADO MARGINACION	POSICIÓN ESTATAL
6	Amacueca	-0.54807651	Medio	82
6	Atemajac de Brizuela	0.11920823	Alto	112
6	Atoyac	-0.47674992	Medio	85
6	Gómez Farías	-0.61532147	Medio	79
6	San Gabriel	-0.41007555	Medio	89
6	Sayula	-1.2925336	Muy bajo	14
6	Tapalpa	-0.17840632	Medio	103
6	Techaluta de Montenegro	-0.74377849	Bajo	66
6	Teocuitatlán de Corona	-0.47610365	Medio	86
6	Tolimán	0.1540215	Alto	115
6	Tonila	-0.83578147	Bajo	56
6	Tuxpan	-1.13014858	Bajo	28
6	Zacoalco de Torres	-0.91822317	Bajo	48
6	Zapotiltic	-1.20610758	Bajo	21
6	Zapotitlán de Vadillo	0.21164153	Alto	117
6	Zapotlán El Grande	-1.62430988	Muy bajo	4

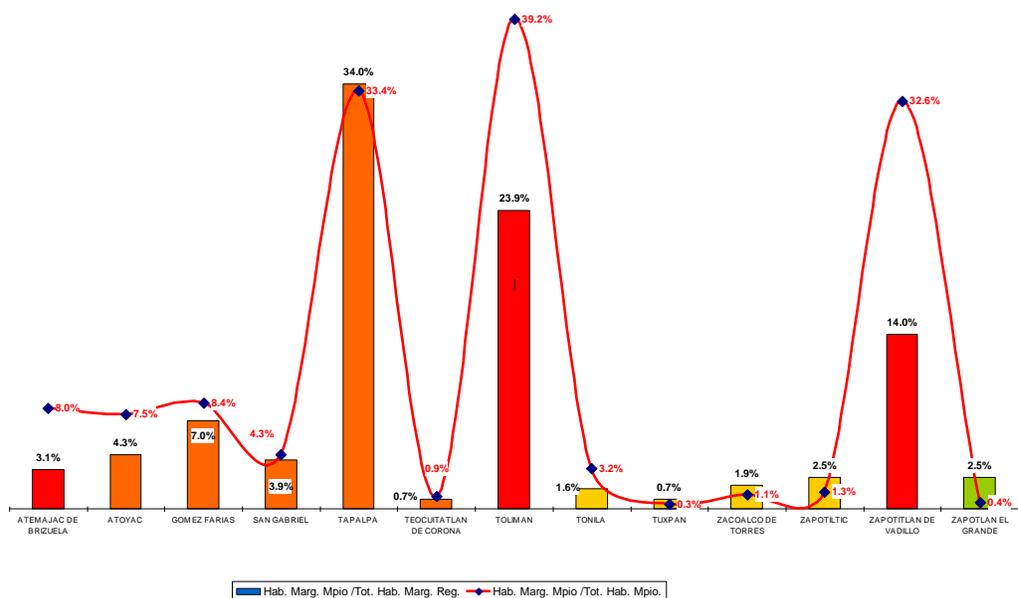
Fuente: CONAPO basado en el Censo de Población y Vivienda 2000

Localidades de alta y muy alta marginación por municipio mayores de 100 habitantes

Municipio	Localidades de alta y muy alta marginación >100 habitantes	Habitantes en condiciones de alta y muy alta marginación	Hab. Mpio Reg.	Marg. /Tot. Marg.	Total Habitantes del municipio	de Hab. Mpio.	Marg. /Tot. Mpio.
Atemajac De Brizuela	3	478	3.1%	5,958	8.0%		
Atoyac	3	653	4.3%	8,697	7.5%		
Gómez Farías	2	1,072	7.0%	12,705	8.4%		
San Gabriel	3	594	3.9%	13,736	4.3%		
Tapalpa	13	5,178	34.0%	15,480	33.4%		
Teocuitatlán De Corona	1	108	0.7%	11,817	0.9%		
Tolimán	11	3,636	23.9%	9,277	39.2%		
Tonila	1	237	1.6%	7,374	3.2%		
Tuxpan	1	108	0.7%	33,162	0.3%		
Zacoalco De Torres	2	287	1.9%	25,829	1.1%		
Zapotiltic	1	378	2.5%	28,981	1.3%		
Zapotitlán De Vadillo	12	2,129	14.0%	6,533	32.6%		
Zapotlán El Grande	1	376	2.5%	86,743	0.4%		

<i>Total general</i>	<i>54</i>	<i>15,234</i>	<i>100%</i>	<i>266,292</i>
----------------------	-----------	---------------	-------------	----------------

Fuente: COEPO basado en el Censo de Población y Vivienda 2000



Porcentaje de la población que vive en condiciones de alta y muy alta marginación con respecto a la Región y al propio municipio

Índice y Grado de Desarrollo Social Total 2000

No. Mun.	Municipio	Índice de Desarrollo Social	Grado de Desarrollo Social	de Posición Nacional
14004	Amacueca	0.645	Medio	731
14010	Atemajac de Brizuela	0.550	Bajo	1329
14014	Atoyac	0.624	Bajo	876
14023	Zapotlán El Grande	0.744	Medio	133
14079	Gómez Farías	0.651	Medio	692
14082	Sayula	0.700	Medio	360
14086	Tapalpa	0.587	Bajo	1078
14089	Techaluta de Montenegro	0.660	Medio	631
14092	Teocuitatlán de Corona	0.655	Medio	661
14099	Tolimán	0.571	Bajo	1193
14103	Tonila	0.698	Medio	376
14108	Tuxpan	0.676	Medio	517
14113	San Gabriel	0.627	Medio	855
14119	Zacoalco de Torres	0.648	Medio	712
14121	Zapotiltic	0.695	Medio	393

Fuente: CONAPO basado en el Censo de población y Vivienda 2000

Insuficiente cobertura de servicios básicos

La baja captación de ingresos propios municipales, y la ausencia de una verdadera planeación ha generado una escasa y mala orientación de la inversión pública. Esta situación sumada a los graves problemas de dispersión poblacional (más del 70% de las localidades no cuentan con más de 100 habitantes) han traído como consecuencia importantes carencias en materia de infraestructura social básica. 9% de las viviendas no disponen de agua entubada y 12% no disponen de drenaje. En materia de salud, 63 de cada 100 personas no tienen derecho a servicio de salud en alguna institución.

Altos índices de expulsión migratoria

La falta de infraestructura en materia de seguridad pública (módulos, automóviles) y los incrementos del número de personas adictas al alcoholismo y drogadicción, y la falta de capacitación de los cuerpos policíacos; han incrementado los niveles de inseguridad en la Región; ésta situación sumada a la carencia de infraestructura productiva y de comunicaciones; la falta de apoyos y los bajos precios de la producción agrícola ha desmotivado la inversión, el debilitamiento y el abandono del campo y la reducción de fuentes de empleo. Ésta serie de elementos a favorecido el desempleo o empleos mal remunerados, trayendo por consiguiente altos índices de migración, 37% de los municipios que conforman la Región poseen índices de intensidad migratoria medio y el 20% alto. La migración a su vez ha contribuido a la desintegración familiar y por consiguiente al alcoholismo y drogadicción.

Grado de marginación por municipio Región 06 Sur

Municipio	Índice de intensidad migratoria	Grado de intensidad migratoria	Lugar que ocupa en el contexto estatal_Migración
Amacueca	1.534554658	Alto	85
Atemajac De Brizuela	0.475110216	Medio	31
Atoyac	0.840420361	Alto	53
Gómez Farías	0.588005954	Medio	35
San Gabriel	1.276816851	Alto	76
Sayula	0.089654803	Medio	17
Tapalpa	0.35706678	Medio	24
Techaluta De Montenegro	2.023718365	Muy alto	103
Teocuitatlán De Corona	1.460923989	Alto	84
Tolimán	1.61839933	Alto	89
Tonila	0.083796049	Medio	16
Tuxpan	-0.403540975	Bajo	2

Zacoalco De Torres	1.335029711	Alto	78
Zapotiltic	0.467982212	Medio	30
Zapotitlán De Vadillo	0.004783601	Medio	12
Zapotlán El Grande	-0.060390862	Bajo	10

Fuente: CONAPO basado en el Censo de población y Vivienda 2000

Potencialidades para el desarrollo regional

- Ubicación geográfica
- Infraestructura educativa de nivel superior
- Agropecuario y forestal
- Industrial
- Comercio y Servicios
- Turismo

Ubicación geográfica

1. La Región Sur, está conectada a las principales líneas nacionales del sistema ferroviario.
2. La Región Sur está conectada con la autopista del Comercio Internacional



Infraestructura educativa de nivel superior

En la Región se ubican 3 centros importantes de educación superior:

- La Escuela Normal Regional.
- El Centro Universitario del Sur
- El Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán.

Agropecuario y forestal

- Clima propicio y disponibilidad de agua para el cultivo de hortalizas.
- Clima propicio para la producción de cereales y papa en el altiplano de Tapalpa
- Zona cañera consolidada en los municipios de Zapotiltic y Tuxpan.
- Experiencia porcícola en la Subregión Sayula
- Experiencia en Avicultura en la subregión Zapotlán
- El potencial forestal de la Región Sur se estima en 193,304 hectáreas las cuales representan el 34.2 del territorio total.

Industrial

- Presencia de gran Industria en la subregión Zapotlán desde hace más de 30 años (Cemex y Atenquique)
- Producción de mueble típico reconocida a nivel internacional en Zacoalco.
- Importante experiencia en el ramo de la talabartería.
- Estabilidad laboral
- Disponibilidad de Materia Prima Agropecuaria
- Costos laborales competitivos
- Producción marroquinería artesanal

Comercio y Servicios

- Experiencia en el acopio y comercialización de insumos y productos agropecuarios
- Potencial turístico basado en clima, escenario natural, construcciones coloniales y artesanías
- Servicios Financieros adecuados en la cabecera regional.
- Disposición de servicios educativos de nivel superior (universidad de Guadalajara, Tecnológico de Cd. Guzmán y la Escuela de Educación Normal)

Turismo

El potencial turístico de la Región Sur es rico, ya que se conjunta el acervo cultural la riqueza histórica y las bellezas naturales, la mayoría de los municipios cuentan con una serie de templos, parroquias, santuarios y conventos, además de museos, casa de la cultura, lugares históricos, actividades artesanales y rica gastronomía que, constituyen una fuerza turística muy interesante a desarrollar.

Estrategias para el Desarrollo

Planteamiento de estrategias para el Desarrollo de la Región 06 Sur de Jalisco

En el apartado del diagnóstico como se habrá de recordar, en la Región 06 Sur del Estado de Jalisco se identificaron 7 problemas estratégicos y 5 grandes potencialidades, para la definición de las estrategias se ha diseñado una matriz en la cual se analiza cada potencialidad y problema y se plantean 6 grandes estrategias para impulsar el desarrollo de la Región 06 Sur de Jalisco. Previo a este análisis recordaremos los problemas centrales y las potencialidades que han sido identificadas:

Problemas centrales para el desarrollo regional

- Bajo nivel educativo y de preparación
- Capacidad productiva limitada
- Baja Competitividad
- Deterioro ambiental
- Calidad de vida aún insatisfactoria
- Insuficiente cobertura de servicios básicos
- Altos índices de expulsión migratoria

Potencialidades para el desarrollo regional

- Ubicación geográfica
- Infraestructura educativa de nivel superior
- Agropecuario y forestal
- Industrial
- Comercio y Servicios
- Turismo

Después de detallar las potencialidades y los problemas centrales de la Región 06 Sur, a continuación se muestra la Matriz para el Desarrollo de Estrategias. Esta matriz tiene por objetivo diseñar estrategias tendientes a disminuir o eliminar los problemas con base al aprovechamiento de las potencialidades propia de la Región, si bien es cierto que las estrategias están basadas fundamentalmente en el desarrollo endógeno, no será posible desarrollarlas sin la intervención de actores externos.

Planteamiento de Estrategias para el Desarrollo de la Región 06 Sur de Jalisco

	Vocacionamiento					
Problemas centrales para el desarrollo Regional	Ubicación geográfica estratégica	Infraestructura educativa de nivel superior	Sector agropecuario y forestal importante	Presencia de industria reconocida a nivel nacional	Centro Regional de Comercio y Servicios	Diversidad de recursos para el desarrollo turístico diversificado
<p>Bajo nivel educativo y de preparación</p> <p>Capacidad productiva limitada</p> <p>Baja Competitividad</p> <p>Deterioro ambiental</p> <p>Calidad de vida aún insatisfactoria</p> <p>Insuficiente cobertura de servicios básicos</p> <p>Altos índices de expulsión migratoria</p>	Estrategias para el desarrollo regional					
	<p>1. Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva</p> <p>2. Impulsar un proceso de capacitación continuo</p> <p>3. Fortalecer la producción e industrialización agropecuaria e industrial</p> <p>4. Fomento y asistencia técnica para el desarrollo empresarial</p> <p>5. Impulsar la comercialización de los bienes y servicios producidos en la Región</p> <p>6. Impulsar el desarrollo Turístico basado en la preservación y conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico cultural de la Región</p>					

Estrategias

- *Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva* que consolide la articulación de la Región Sur con la Zona Metropolitana de Guadalajara, el puerto de Manzanillo y las Regiones Sierra de Amula y Sureste.
- *Impulsar un proceso de capacitación continuo* para disponer de recursos humanos mejor calificados que mejoren la productividad y la competitividad regional a través del establecimiento de alianzas de cooperación con instituciones educativas y organismos internacionales.
- *Fortalecer la producción e industrialización agropecuaria e industrial*, para reducir la migración y mejorar la calidad de vida a través de la transferencia tecnológica, la asesoría en ventas y comercialización, y el desarrollo de cadenas productivas.
- *Fomento y asistencia técnica para el desarrollo empresarial*, particularmente a la micro y pequeña empresa, mediante la creación de organismos que presten servicios integrales de capacitación para la producción y comercialización; así como la asesoría y apoyo para la puesta en marcha de nuevos negocios.
- *Impulsar la comercialización de los bienes y servicios de la Región* a través de la promoción de eventos y la constitución de espacios que permitan a los productores y prestadores de servicios de la Región promover la producción y los servicios de la Región.

- *Impulsar el desarrollo Turístico basado en la preservación y conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico cultural de la Región*, para ello se acondicionarán espacios para el desarrollo turístico, se rehabilitarán edificios históricos, se adecuara la infraestructura urbana e Impulsara la conservación de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna

Desarrollo:

- *Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva* que consolide la articulación de la Región Sur con la zona metropolitana de Guadalajara, el puerto de Manzanillo y las Regiones Sierra de Amula y Sureste.

Ésta estrategia está orientada en principio a mejorar y ampliar la cobertura de los servicios básicos, principalmente el servicio de agua potable, el drenaje, la energía eléctrica, la alimentación, la salud y la educación; una segunda vertiente de la estrategia está orientada a mejorar la comunicación con las comunidades rurales de los municipios, a fortalecer la comunicación entre los 16 municipios de la Región y éstos con las regiones más próximas. Aprovechando la cercanía de la Región con el puerto de Manzanillo y la Zona Metropolitana de Guadalajara, la estrategia busca fortalecer y crear nuevas vías de comunicación que disminuyan los tiempos de traslado que tienen actualmente los municipios de la Región con estos puntos estratégicos.

- *Impulsar un proceso de capacitación continuo* para disponer de recursos humanos mejor calificados que mejoren la productividad y la competitividad regional a través del establecimiento de alianzas de cooperación con instituciones educativas y organismos internacionales.

Esta estrategia busca mejorar la calidad de la mano de obra en la Región a través del establecimiento de convenios de cooperación con las instituciones educativas de nivel superior establecidas en la Región, en este caso con el Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán y el Centro Universitario de Sur de Jalisco. Por otra parte, la estrategia está enfocada a mejorar el nivel educativo mediante la mejora de los centros educativos y la capacitación constante de los docentes en los diferentes niveles de estudio; en este mismo renglón se buscará fortalecer y adecuar los programas de estudio al vocacionamiento de la Región. Adicional a ello se pondrán en marcha una serie de programa de carácter social que reduzcan la deserción escolar, mejoren el nivel de aprovechamiento y se apoye a jóvenes de escasos recursos a concluir la educación media superior.

- *Fortalecer la producción e industrialización agropecuaria e industrial*, para reducir la migración y mejorar la calidad de vida a través de la transferencia tecnológica, la asesoría en ventas y comercialización, y el desarrollo de cadenas productivas.

Esta estrategia se enfoca a fortalecer la producción y la industrialización de la producción primaria, para ello se diseñaran una serie de instrumentos de fomento a la producción de cultivos alternativos, se trabajará intensamente en la integración y capacitación constante de cooperativas y cadenas de producción; para tal fin se establecerán en la Región organismos que asesoren a los productores agropecuarios sobre las oportunidades de inversión, les apoyen en el diseño de proyectos, les orienten sobre las fuentes de financiamiento públicas y privadas disponibles y les faciliten el acceso a ellas. Además de lo anterior, la estrategia está orientada a mejorar la tecnificación de procesos productivos, para ello se promoverán reuniones de intercambio de experiencias a través de las cuales, los productores del campo de Jalisco conozcan de experiencias exitosas sobre la utilización de tecnología o procesos productivos que han contribuido a mejorar la productividad en otros estados del país u otros países.

- *Fomento y asistencia técnica para el desarrollo empresarial*, particularmente a la micro y pequeña empresa, mediante la creación de organismos que presten servicios integrales

de capacitación para la producción y comercialización; así como la asesoría y apoyo para la puesta en marcha de nuevos negocios.

Esta estrategia está encaminada a fortalecer la micro y pequeña empresa, en particular la actividad artesanal tan rica y variada de la Región. Para ello se buscará la integración y capacitación constante de cooperativas de producción, para tal fin se promoverá en la Región el establecimiento de organismos que asesoren a los pequeños empresarios desde el manejo de su contabilidad hasta el diseño de proyectos de mejora de procesos productivos, comercialización y estrategias de venta. Las instituciones de educación superior establecidas en la Región jugarán un rol importante en el desarrollo de la Región, particularmente en la presente y en la estrategia número 3 citada anteriormente.

- *Impulsar la comercialización de los bienes y servicios de la Región* a través de la promoción de eventos y la constitución de espacios que permitan a los productores y prestadores de servicios de la Región promover la producción y los servicios de la Región.

A fin de fortalecer la comercialización y la difusión de los productos de la Región, se crearan los espacios físicos y virtuales a través de los cuales los habitantes del estado, de otros estados y de otros países conozcan y se interesen en la compra de los productos regionales. Para ello se promoverán ferias y se constituirá entre otras cosas un centro de exposiciones regional. En algunas de las ferias nacionales e internacionales se gestionarán espacios para la difusión en conjunto de los productos y servicios de la Región, así mismo se diseñará un sitio Web para que los usuarios de Internet den un paseo virtual por la Región y hagan sus compras.

- *Impulsar el desarrollo Turístico basado en la preservación y conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico cultural de la Región* para ello se acondicionarán espacios para el desarrollo turístico, se rehabilitarán edificios históricos, se adecuara la infraestructura urbana e Impulsará la conservación de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna

Aprovechando las riquezas naturales, la ubicación estratégica de la Región, sus edificios históricos, su gastronomía y la riqueza de sus artesanías se continuara impulsando el modelo de circuito histórico, el cual busca aprovechar los recursos turísticos de la Región de manera integral, para ello se continuará con el fortalecimiento de la infraestructura urbana, el mejoramiento de los sitios históricos y la rehabilitación de edificios históricos culturales. Adicional a las obras de infraestructura se continuará trabajando en el rescate de las tradiciones y la cultura regional, la formación de mano de obra y la conservación de los recursos naturales.

Indicadores e Índices

Cartera de Indicadores Asociados a las Estrategias de Desarrollo

No	Estrategia	Indicadores de Éxito	Formula	Fuentes
1	Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva que consolide la articulación de la Región Sur	Nivel de cobertura de agua potable en la región	$(\text{Viviendas que disponen de agua potable en la región} / \text{total de viviendas en la región}) * 100$	Censos de Vivienda y Población y Conteos SEIJAL
		Nivel de cobertura de drenaje en la región	$(\text{Viviendas que disponen de drenaje en la región} / \text{total de viviendas en la región}) * 100$	Censos de Vivienda y Población y Conteos SEIJAL

con la zona metropolitana de Guadalajara, el puerto de Manzanillo y las Regiones Sierra de Amula y Sureste	Nivel de cobertura de energía eléctrica en la región	(Viviendas que disponen de energía eléctrica en la región / total de viviendas en la región)*100	Censos de Población y Vivienda Conteos SEIJAL	INEGI - INEGI
	Nivel de cobertura de los servicios de salud (población derechohabiente)	(Población derechohabiente a servicios de salud en la región / población total regional)*100	Censos de Población y Vivienda Conteos SEIJAL	INEGI - INEGI
	Nivel de cobertura de los servicios de salud (cobertura del paquete básico de servicios de salud)	(Población cubierta con paquete básico de salud / población total)*100	Secretaría de Salud Jalisco	
	% de cobertura de servicio telefónico	(Viviendas que disponen de servicio telefónico en la región / total de viviendas en la región)*100	Censos de Población y Vivienda Conteos - INEGI	INEGI
	Tiempo promedio de traslado entre las cabeceras municipales de la Región	Promedio de la sumatoria de los tiempos de traslado entre las diferentes cabeceras municipales de la Región.	SEDEUR	

N	o	Estrategia	Indicadores de Éxito	Formula	Fuentes
		Fortalecer la producción e industrialización agropecuaria e industrial, para reducir la migración y mejorar la calidad de vida a través de la transferencia tecnológica, la asesoría en ventas y comercialización, y el desarrollo de cadenas productivas	Grado promedio de escolaridad GPE	Número promedio de grados escolares aprobados por la población de 15 años y más. $GPE = (PGMEA (g) * g) / \text{población de 15 años y más.}$ $PGMEA = \text{población con grado máximo de estudios aprobados por el g = grado correspondiente.}$	Secretaría de Educación Jalisco Censos de Población y Vivienda INEGI
3			Cadenas productivas conformadas	Cadenas productivas (del año 1 / Cadenas productivas del año 0) *100	SEDER SEPROE
			% Incremento en la producción agrícola	$((\text{Valor de la producción agrícola en el año 1} / \text{Valor de la producción agrícola en el año 0}) - 1) * 100$	SEDER
			% Incremento en la producción pecuaria	$((\text{Valor de la producción pecuaria en el año 1} / \text{Valor de la producción pecuaria en el año 0}) - 1) * 100$	SEDER
			Incremento en los rendimientos de la producción agrícola	$((\text{Numero de toneladas obtenidas por hectárea cultivo del año 1} / \text{Numero de toneladas obtenidas por hectárea cultivo del año 0}) - 1) * 100$	SEDER
			Empresas agroindustriales que se instalen en la región	Empresas agroindustriales operando en el año 1 - empresas agroindustriales funcionando en el año 0.	SEDER SEPROE
			Personas capacitadas en los cursos de ventas y comercialización	Número de productores capacitados por actividad económica en materia de ventas/ total de productores por actividad económica	SEPROE
			Porcentaje de Poblaciones Rurales mayores de 100 habitantes comunicadas todo el año	$(\text{Total de comunidades rurales comunicada todo el año mayores de 100 habitantes} / \text{Total de comunidades rurales de la Región mayores de 100 habitantes}) * 100$	SEDER

% de población que recibe menos de dos salarios mínimos en la región

Población ocupada que recibe menos de dos salarios mínimos / total de la población ocupada

Censos
de
Población y
Vivienda
INEGI
Censos
- INEGI
SEIJAL

No	Estrategia	Indicadores de Éxito	Formula	Fuentes
		Número de kilómetros de las vías de comunicación en la región	(Valor absoluto del kilómetros de la red carretera en el año 1 / Valor absoluto del kilómetros de la red carretera en el año 0) *100	Secretaría de Desarrollo Urbano Secretaría de Comunicaciones y Transporte SEIJAL
		% de kilómetros de carreteras en malas condiciones	(kilómetros de carretera en malas condiciones / total de kilómetros de carretera existentes)*100	Secretaría de Desarrollo Urbano Secretaría de Comunicaciones y Transporte
2	Impulsar un proceso de capacitación continuo para disponer de recursos humanos mejor calificados que mejoren la productividad y la competitividad regional a través del establecimiento de alianzas de cooperación con instituciones educativas y organismos internacionales	Número de alianzas con instituciones educativas Número de cursos Regionales de capacitación enfocados a áreas de competitividad y productividad acordes a la región	Número total de convenios por cada centro educativo Total de cursos impartidos y su desagregación por sectores.	COPLADE Secretaría del Trabajo y Previsión Social
		Incremento en la productividad de la mano de obra capacitada en la región	Comparación PIB Per cápita a nivel regional con año anterior	SEIJAL
		Porcentaje de la Población Alfabeta	(Población de 15 años y mas que sabe leer y escribir / Población Total de 15 años y más) *100	Censos de Población y Vivienda INEGI INEGI
		Incremento en la productividad de los bienes y servicios producidos en la región	Promedio de toneladas producidas por hectárea de los principales productos agrícolas de los municipios de la región.	SEDER

No	Estrategia	Indicadores de Éxito	Formula	Fuentes
4	Fomento y asistencia técnica para el desarrollo empresarial, particularmente a la micro y pequeña empresa, mediante la creación de organismos que presten servicios	Organismos de asesoría creados Personas capacitadas en los cursos en producción y comercialización	((Organismos de asesoría creados en el año 1/ Número de organismos de asesoría existentes en el año 0)-1)*100 Número de productores capacitados por actividad económica en materia de producción y comercialización / total de productores por actividad económica	SEPROE - SEDER - COPLADE SEPROE

integrales de capacitación para la producción y comercialización; así como la asesoría y apoyo para la puesta en marcha de nuevos negocios	Nuevos negocios abiertos	((Número de nuevos negocios iniciados en el año 1 / Total de negocios existentes en el año 0)-1)*100	SEPROE - Municipios de la Región
	Número de empleos creados	(Número de empleos generados al final del año 1/ Total de empleos existentes en el año 0)-1)*100	SEPROE
	Diferencial en el ingreso per cápita regional	Ingreso per cápita regional año 1-ingreso per cápita regional año 0.	SEPROE
	Incremento de las sucursales bancarias en la región	(Sucursales bancarias existentes en el año 1/ sucursales bancarias existentes en el año 0)*100	SEIJAL Comisión Nacional Bancaria
	Recursos colocados para financiamiento de las actividades productivas por la banca comercial y la banca de desarrollo.	(Monto de préstamos realizados durante el año 1 / Monto de préstamos realizados durante el año 0)-1)*100)	SEIJAL Comisión Nacional Bancaria

N	Estrategia	Indicadores de Éxito	Formula	Fuentes
5	Impulsar la comercialización de los bienes y servicios de la Región a través de la promoción de eventos y la constitución de espacios que permitan a los productores y prestadores de servicios de la región promover la producción y los servicios de la Región	Ferias o eventos realizados	((Número de ferias realizadas durante el año 1/ Numero de ferias realizadas en el año 0)-1)*100	SEPROE
		Participación de nuevos exponentes en ferias promovidas por la Alianza regional	((Total de expositores participantes en las ferias del año 1/ Total de expositores participantes en las ferias del año 0)-1)*100	SEPROE
		Asistentes a las ferias realizadas	((Número de personas que asisten a las ferias efectuadas en el año 1/ Número de personas que asisten a las ferias efectuadas en el año 0)-1)*100	SEPROE
		Incremento en los beneficios de los expositores participantes en las ferias regionales	((Total del importe de las ventas efectuadas en ferias y exposiciones del año 1/ Total del importe de las ventas efectuadas en ferias y exposiciones del año 0)-1)*100	SEPROE
		Espacios remodelados o construidos para realizar las ferias o eventos.	((Total de metros cuadrados dedicados en el año 1 para el desarrollo ferias y exposiciones/Total de metros cuadrados dedicados en el año 0 para el desarrollo ferias y exposiciones)-1)*100	SEPROE
		Incremento en la producción artesanal en la región	((Valor de la producción artesanal en el año 1/ valor de la producción artesanal en el año 0)-1)*100	SEPROE - Instituto de Artesanías

No	Estrategia	Indicadores de Éxito	Formula	Fuentes
6	Impulsar el desarrollo turístico basado en la preservación y conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico cultural de la Región para ello se acondicionarán espacios para el desarrollo turístico, se rehabilitarán edificios históricos, se adecuara la infraestructura urbana e impulsara la conservación de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna	Espacios acondicionados para el turismo Incremento en la infraestructura hotelera Incremento de visitantes con fines turísticos Edificios históricos rehabilitados Campañas de promoción de los edificios históricos o de los espacios turísticos Calle e ingresos urbanos acondicionados o remodelados Diferencial de bosque sembrado para conservar el medio ambiente Incremento de agua tratada en los municipios de la región	Número de espacios acondicionados para el turismo durante el año - 0. $((\text{Número de cuartos disponibles en el año 1} - \text{número de cuartos disponibles en el año 0}) - 1) * 100$ $(\text{Número de personas que visitan la región en plan turístico en el año 1} / \text{Número de personas que visitaron la región en plan turístico en el año 0}) - 1) * 100$ $(\text{Número de edificios históricos rehabilitados durante en el año 1} / \text{numero de edificaciones históricas en condiciones de rehaabiitación})$ $(\text{Extensión territorial cubierta por campañas de promoción en el año 1} / \text{Extensión territorial cubierta por campañas de promoción en el año 0}) - 1) * 100$ $(\text{Metros cuadrados de calles rehabilitados} / \text{Total de metros cuadrados de calles en mal estado}) * 100$ $(\text{Número de hectáreas reforestadas durante el año 1} / \text{número de hectáreas deforestadas}) * 100$ $(\text{Metros cúbicos de agua tratada} / \text{Total de metros cúbicos de agua residuales generados en la Región}) * 100$	Informes de Gobierno Municipales - Informes de Gobierno Estatales Secretaría de Turismo Municipios - Secretaría de Turismo Secretaría de Cultura - Instituto Nacional de Historia Municipios - Secretaría de Turismo Informes de Gobierno Municipales - Informes de Gobierno Estatales CONAFOR CEAS
		Nivel de contaminación de los ríos y arroyos	Índices de Calidad del Agua (ICA). El ICA consiste en un índice que agrupa una gran cantidad de parámetros indicadores del grado de contaminación del agua que van desde los más simples (ej. turbiedad) hasta los más complejos y tóxicos (ej. Plomo). Fuente: (CNA Estaciones de muestreo Río Tuxpan)	CEAS
		Incremento de los rellenos sanitarios instalados	Toneladas de residuos sólidos tratados adecuadamente / Total de residuos sólidos generados en la Región	CEAS
		Capacidad de los rellenos sanitarios	Toneladas de residuos sólidos generados / Capacidad de los rellenos sanitarios disponibles	CEAS

Índices para medir el desarrollo Regional

No	Nombre Indicador	Descripción	Variables y Formula	Fuentes de Información	de Construye
1	Grado de intensidad migratoria	Es una medida que integra la evidencia diversa de la migración al país vecino. (CONAPO)	Se construye a partir de cuatro indicadores: Porcentaje de Hogares que reciben remesas (hogares con remesas/ total de hogares)*100, porcentaje de hogares con emigrantes en Estados unidos (hogares con emigrantes en EU. / Total de hogares), porcentaje de Hogares con migrantes circulares del quinquenio anterior (hogares con migrantes circulares / total de hogares) *100 y, porcentaje de hogares con migrantes de retorno (hogares con migrantes de retorno / total de hogares)*100. Se aplica la técnica de componente principales se desarrolla a partir de la técnica de matriz de correlaciones. Con estos coeficientes se obtiene el Índice de Intensidad Migratoria como una combinación lineal de los indicadores estandarizados.	Censo de Población y Vivienda Censos Quinquenales Informes de Gobierno Municipales Informe de Gobierno Estatal	de Consejo Nacional de Población
2	Índice de marginación	Mide la intensidad como porcentaje de la población que participa del disfrute de bienes y servicios esenciales para el desarrollo de sus capacidades básicas.(CONAPO)	Para el cálculo del índice de marginación se utilizan nueve variables: Porcentaje de población analfabeta de 15 años o más, porcentaje de población de 15 años y más sin primaria completa, Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo, Porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de energía eléctrica, porcentaje de ocupantes en viviendas particulares sin disponibilidad de agua entubada, porcentaje de viviendas particulares con algún nivel de hacinamiento, porcentaje de ocupantes de viviendas particulares con piso de tierra, porcentaje de población en localidades con menos de cinco mil habitantes, y porcentaje de población ocupada con ingresos de hasta dos salarios mínimos. Es decir el índice de marginación es una combinación lineal de las nueve variables estandarizadas: $Y_{i1} = \sum_{j=1}^g C_j Z_{ij} = C_1 Z_{i1} + C_2 Z_{i2} + \dots + C_g Z_{ig} = IM_i$	Censo de Población y Vivienda	de Consejo Nacional de Población

No.	Nombre Indicador	Descripción	Variables y Formula	Fuentes de Información	de Construye
3	Grado de desarrollo humano	Es una medida de potenciación que indica que los individuos, cuando disponen de una serie de capacidades y oportunidades básicas, (vida larga y saludable, conocimientos, comunicarse y participar de en la vida de la comunidad, disponer de recursos suficientes para disfrutar de un nivel de vida digna) están en condiciones de aprovechar otras muchas opciones. (CONAPO)	Estimación a través del Índice de Desarrollo Humano calculado por CONAPO. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) comprende tres dimensiones esenciales: la esperanza de vida al nacer [IEV= (e ₀ - 25) / (85-25)], La capacidad de adquirir conocimientos, medida mediante una combinación del grado de alfabetismo de los adultos y el nivel de asistencia escolar conjunto de niños, adolescentes y jóvenes (de 6 a 24 años) [IE = (2 X IA + IAE) / 3] y la medición del PIB per cápita ajustado al poder adquisitivo del dólar en los Estados Unidos [IPIB = {(ln (PPC) - ln (100))} / {ln (40000) - ln (100)}] Es decir: IDH = (IEV + IE + IPIB) / 3	Censo de Población y Vivienda	de Consejo Nacional de Población

Indicadores de Gestión

Nombre de indicador	Indicador	Fuente de verificación
Porcentaje de Proyectos evaluados	(Proyectos evaluados / proyectos ejecutados) *100	Reporte de los Informes bimestrales y finales presentados por el Consejo Técnico Asesor
Capacidad de presupuestación	(numero de proyectos ejecutados que sobrepasaron los costos estimados/ Total de proyectos ejecutados)*100	Reporte de los Informes bimestrales y finales presentados por el Consejo Técnico Asesor
Capacidad de ejecución	(Total de recursos programados/total de recursos ejercidos)*100	Reporte de los Informes bimestrales y finales presentados por el Consejo Técnico Asesor
Cumplimiento de metas	(número de metas cumplimentadas del POA / total de metas establecidas en el POA) *100	Reporte de los Informes bimestrales y finales presentados por el Consejo Técnico Asesor
Capacidad de Gestión	(Total de recursos no gubernamentales/Total de recursos ejercidos) *100	Reporte de los Informes bimestrales y finales presentados por el Consejo Técnico Asesor
Participación social en la toma de decisiones	(Número de Organismos de la Sociedad Civil participantes en la Alianza/ Total de integrantes de la Alianza) * 100	Reporte de los Informes bimestrales y finales presentados por el Consejo Técnico Asesor
Respuesta a la Demanda social	(Numero de proyectos ejecutados propuestos por los órganos de participación social de la Región/Total de proyectos ejecutados)*100	Reporte de los Informes bimestrales y finales presentados por el Consejo Técnico Asesor
Participación del gobierno municipal	(Recursos municipales invertidos en proyectos de la Alianza Regional/Total de recursos ejercidos)*100	Reporte de los Informes bimestrales y finales presentados por el Consejo Técnico Asesor
Gasto Corriente	(Total de recursos destinado a gasto corriente/ total de los recursos ejercidos)*100	Reporte de los Informes bimestrales y finales presentados por el Consejo Técnico Asesor

Metas propuestas a lograr en los próximos 3 años

- Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva que consolide la articulación de la Región Sur con la Zona Metropolitana de Guadalajara, el puerto de Manzanillo y las Regiones Sierra de Amula y Sureste.

Metas:

1. Elaborar cuatro proyectos ejecutivos de red de infraestructura carretera que la región requiera para impulsar su desarrollo.
2. Ampliar en un 10% la red de caminos secundarios de la Región.
3. Rehabilitar el 10% de la red carretera en mal estado.
4. Ampliar la cobertura del servicio de drenaje en un 10%.
5. Ampliar la cobertura de agua entubada en un 10%.

- Impulsar un proceso de capacitación continuo para disponer de recursos humanos mejor calificados que mejoren la productividad y la competitividad regional a través del establecimiento de alianzas de cooperación con instituciones educativas y organismos internacionales.

Metas:

1. Ampliar la oferta educativa de nivel superior en un 5% e Incorporar carreras técnicas y profesionales en las áreas agropecuarias y turismo.
2. Fortalecer en los programas de estudios la formulación de proyectos productivos.
3. Acercar a un alfabetizador cuando menos dos veces por semana a cada comunidad con alto índice de analfabetismo y uno una vez por semana a las comunidades con índice de analfabetismo medio o bajo.
4. Disminuir anualmente el índice de analfabetismo en 10%.
5. Establecer un Centro Regional de información empresarial.
6. Establecer un Centro Regional de Capacitación para el Trabajo.
7. Solventar el 5% de necesidades de infraestructura tecnológica de los centros educativos de todos los niveles en la región.
8. Conformar un patronato o Fundación de Apoyo a la Educación Regional que promueva estrategias de recaudación de fondos para equipar a centros educativos de todos los niveles con equipos computacionales, antenas satelitales y redes de telecomunicaciones de primer nivel.

9. Consolidar la operación de los Equipos Técnicos Locales y la Unidad Técnica de Apoyo al Desarrollo Regional.

- Fortalecer la producción e industrialización agropecuaria e industrial, para reducir la migración y mejorar la calidad de vida a través de la transferencia tecnológica, la asesoría en ventas y comercialización, y el desarrollo de cadenas productivas

Metas:

1. Integrar, anualmente, cuando menos tres empresas entre los habitantes interesados en la creación de organizaciones productivas o cooperativas particularmente las que tengan vinculación a alguna cadena productiva regional en el sector forestal y eco-turístico.
2. Crear cuando menos el 10% de módulos agropecuarios de alto rendimiento necesarios en zonas con características favorables de suelo y agua, en los valles en donde actualmente se generan las actividad agropecuaria.
3. Ampliar en un 10% anual el apoyo a la actividad ganadera y explotación sustentable de bosques y selvas.
4. Ampliar un 10 % el sistema de riego en la región.
5. Crear un fideicomiso para apoyar a los productores agrícolas de escasos recursos.
6. Crear dos módulos agropecuarios de alto rendimiento.

- Brindar Asistencia Técnica para el Desarrollo, particularmente a la micro y pequeña empresa, mediante la creación de organismos que presten servicios integrales de capacitación para la producción y comercialización; así como la asesoría y apoyo para la puesta en marcha de nuevos negocios.

Metas:

1. Atraer, anualmente, cuando menos el 30% de los créditos gestionados de los programas que financian la creación de micro y pequeña empresa.
2. Consolidar cuando menos el 30% de las empresas familiares que se gestionen, particularmente las que exploten el potencial de la región y que se orienten bajo el esquema de integración de cadenas productivas (producción–procesado y envasado–comercialización).
3. Obtener de la cartera del Fondo Jalisco (FOJAL) el 20% de los recursos.
4. Constituir un centro de asistencia técnica para el desarrollo de la micro y pequeña empresa.

- Impulsar la comercialización de los bienes y servicios de la Región a través de la promoción de eventos y la constitución de espacios que permitan a los productores y prestadores de servicios de la Región promover la producción y los servicios de la Región.

Metas:

1. Incrementar en 10% anual el apoyo a la actividad ganadera y de explotación sustentable de bosques y selvas.
2. Formular proyecto ejecutivo de un centro de acopio y comercialización regional.
3. Formular el estudio y proyecto ejecutivo del centro regional de artesanías.
4. Establecer una página de Internet en la cual se promuevan los productos y los servicios de la Región.

- Impulsar el desarrollo Turístico basado en circuitos turísticos y la conservación del medio ambiente para ello se acondicionarán espacios para el desarrollo turístico, se rehabilitarán edificios históricos, se adecuara la infraestructura urbana e Impulsara la conservación de los recursos naturales y la preservación de la flora y fauna.

Metas:

1. Promover los atractivos turísticos y la artesanía regional en el interior del Estado y los Estados Vecinos de Colima y Michoacán.
1. Construir cuando menos el 10% de la infraestructura, equipamiento y servicios de apoyo al turista, necesarios en la región, orientando la meta en principio por el o los municipios con mayor potencial turístico.
2. Construir el 10% de las plantas de tratamiento de aguas necesarias en la región.
3. Implantar un programa de minimización y control de residuos sólidos por municipio.
4. Integrar cuando menos dos circuitos regionales recreativos en áreas naturales protegidas.
5. Promover la instauración de vigilantes ecológicos en cuando menos el 50% de los centros educativos de la región.
6. Integrar cuando menos cartas de ordenamiento territorial de dos municipios por año.

Cartera de propuestas de proyecto a desarrollar en la Región 06 Sur de Jalisco asociados a las estrategias de desarrollo

Propuesta de Proyecto	Municipios Beneficiados	Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva	Impulsar un proceso de capacitación continua	Fortalecimiento de la producción industrial agropecuaria e industrial	Fomento y asistencia técnica para el desarrollo empresarial	Impulsar la comercialización de los bienes y servicios de la Región	Impulsar el desarrollo turístico basado en la preservación y conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico cultural de la Región
2Da. Etapa De La Construcción Del Tramo Carretero Tapalpa - Sayula	Sayula, Tapalpa	X				X	X
Tramos Carreteros Catarina-Manzanillo Que Une Municipios De Jalisco Y Colima, Pasando Por Atemajac, Tapalpa, San Gabriel, Tolimán, Minatitlán, Manzanillo	Tapalpa, Atemajac de Brizuela, San Gabriel, Tolimán	X				X	X
Tramo Carretero Tapalpa-Chiquilistlán	Tapalpa, chiquilistlán (otra región)	X				X	X
Vías De Comunicación Teocuitatlán-Concepción De Buenos Aires Nos Permite Comunicarnos Rápidamente Al Corredor Turístico	Teocuitatlán de Corona, Concepción de Buenos Aires (otra región)	X				X	X
Mantenimiento De Carretera Teocuitatlán-Autopista Guadalajara	Teocuitatlán de Corona	X				X	X
Modernización De Tramo Carretero Cuahutemoc, Toliman, Jalisco-El Sauz, Minatitlán Colima	Tolimán y los municipios de Cuahutemoc y Minatitlán de Colima	X				X	X
Construcción De Carretera En Camino De Ingreso A Los Mazos Ejido De Atenquique Y Desde El Entronque Con La Carretera Libre A Colima	Tuxpan	X				X	X
Construcción De La Carretera Tapalpa-San Gabriel 28 Km. Y Cuauhtémoc Minatitlán 20 Km. Uniéndonos Con El Puerto De Manzanillo	San Gabriel, Tapalpa	X				X	X
Apertura de camino rural El reparo - Unión de Guadalupe	Sayula - Atoyac					X	X
Manejo Integral De La Microcuenca Del Río La Calabaza (El Halcón)	Gómez Farías			X			X
Crear Infraestructura: Cabañas, Hoteles, Centros De Recreación	Atemajac de Brizuela	X					X

Propuesta de Proyecto	Municipios Beneficiados	Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva	Impulsar un proceso de capacitación continua	Fortalecimiento de la producción industrial agropecuaria e industrial	Fomento y asistencia técnica para el desarrollo empresarial	Impulsar la comercialización de bienes y servicios de la Región	Impulsar el desarrollo Turístico basado en la preservación y conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico cultural de la Región
Ecoturismo (Senderos Interpretativos) Para Reunir Al Turista Necesito Ofrecer Los Servicios Básicos Agua, Luz, Drenaje	Atemajac de Brizuela	X					X
Vías De Comunicación Para Tener Acceso Al Municipio De Teocuitatlán	Atoyac, Teocuitatlán de Corona.	X					X
Mejorar La Infraestructura Social Básica, Para Ofrecer A Los Turistas Un Mejor Servicio En Techaluta Necesitamos La Solución Del Agua En El Municipio	Techaluta de Montenegro	X					X
Construcción De Planta De Tratamiento	Tonila, Tolimán	X					X
Construcción De Relleno Sanitario Para Disposición De Residuos Sólidos Municipales	Tonila	X					X
Construcción De Pavimento 25 Km. Camino Al Volcán Nevado De Colima	Zapotlán el Grande						X
Parque Ecológico Salvial	Zapotiltic						X
Centro Ecoturístico Presa La Joya	Atoyac						X
Rescate De Centro Histórico	Sayula						X
Restauración De La Hacienda De La Media Luna	Tapalpa						X
Creación De Un Parque Ecoturístico En La Sierra De Techaluta	Techaluta de Montenegro						X
Rescate De Los Sitios Arqueológicos De "La Picota" Y "Cerritos Colorados"	Techaluta de Montenegro						X
Restauración Y Habilitamiento De La Exhacienda De San José De Gracia	Teocuitatlán de Corona						X
Acondicionamiento del sitio turístico el Calaque	Zapotiltic						X
Desarrollo de Servicio de Hotelaría y Cabañas en Parque Nacional Nevado de Colima	Tuxpan, Zapotiltic, Zapotlán el Grande, San Gabriel, Zapotitlán de Vadillo	X					X

Propuesta de Proyecto	Municipios Beneficiados	Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva	Impulsar un proceso de capacitación continua	Fortalecimiento de la producción e industrialización agropecuaria e industrial	Fomento y asistencia técnica para el desarrollo empresarial	Impulsar la comercialización de bienes y servicios de la Región	Impulsar el desarrollo Turístico basado en la preservación y conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico cultural de la Región
Teleférico en Parque Nacional el Nevado de Colima	Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Zapotlán el Grande, Gómez Farías, Sayula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan, San Gabriel, Zacoalco de Torres, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo.						X
Pista de canotaje en Laguna de Zapotlán	Zapotlán el Grande, Gómez Farías						X
Puerto Seco	Tuxpan, Gómez Farías, Sayula, Zapotlán el grande						X
Desarrollo Parque Ecológico la Taza Tolimán	Tolimán						X
Construcción Del Camino 21 De Noviembre En Tuxpan-La Esperanza En Tonila	Tonila, Tuxpan	X				X	
2Do. Tramo De La Carretera 4 Carriles Huescalapa - Vuelta Del Zapote	Zapotiltic	X				X	
Reconstrucción De Pista Aérea, Regionalmente	Zapotlán el Grande, Zapotiltic, Gómez Farías	X				X	X
Construcción De Un Nodo Vial (La Autopista) Beneficiado, Gómez Farías, Sayula, Zapotlán Y Zapotiltic	Zapotlán el Grande, Gómez Farías, Sayula, Zapotiltic.	X				X	
Construcción De Un Centro De Exposiciones Feriales	Zapotlán el Grande, Zapotiltic, Sayula, Gómez Farías, Tuxpan, Tapalpa y Zacoalco de Torres					X	
Establecimiento De Plantaciones Comerciales Forestales	Zacoalco de Torres					X	
Programa Regional De Promoción De Productos Y Servicios Regionales	Zacoalco de Torres, Sayula, Teocuitatlán de Corona, Zapotlán el Grande, Tuxpan, Gómez Farías					X	
Adecuar los programas educativos a las necesidades de la Región	Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Zapotlán el Grande, Gómez Farías, Sayula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan, San Gabriel, Zacoalco de Torres, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo.	X			X		

Propuesta de Proyecto	Municipios Beneficiados	Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva	Impulsar un proceso de capacitación continua	Fortalecimiento de la producción e industrialización agropecuaria e industrial	Fomento y asistencia técnica para el desarrollo empresarial	Impulsar la comercialización de los bienes y servicios de la Región	Impulsar el desarrollo Turístico basado en la preservación y conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico cultural de la Región
Impulsar la integración de cooperativas que adicione valor a la producción primaria	Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Zapotlán el Grande, Gómez Farías, Sayula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan, San Gabriel, Zacoalco de Torres, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo.		X		X		
Construcción De Instalaciones Administrativas Para El Impulso De Proyectos Productivos Forestales	Tuxpan		X		X		
Centro Regional De Capacitación Para El Trabajo	Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Zapotlán el Grande, Gómez Farías, Sayula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan, San Gabriel, Zacoalco de Torres, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo.		X		X		
Centro Regional De Asistencia Empresarial	Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Zapotlán el Grande, Gómez Farías, Sayula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan, San Gabriel, Zacoalco de Torres, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo.		X		X		
Centro Regional De Investigación Agropecuario	Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Zapotlán el Grande, Gómez Farías, Sayula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan, San Gabriel, Zacoalco de Torres, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo.			X	X		

Propuesta de Proyecto	Municipios Beneficiados	Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva	Impulsar un proceso de capacitación continua	Fortalecimiento de la producción e industrialización agropecuaria e industrial	Fomento y asistencia técnica para el desarrollo empresarial	Impulsar la comercialización de bienes y servicios de la Región	Impulsar el desarrollo Turístico basado en la preservación y conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico cultural de la Región
Programa Regional De Asistencia Técnica Productiva	Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Zapotlán el Grande, Gómez Farías, Sayula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan, San Gabriel, Zacoalco de Torres, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo.		X	X	X		
Construcción De Presas Y/O Tanques Para Una Mejor Distribución Y Aprovechamiento De Agua	Amacueca		X	X			
Construir Una Presa, Para Almacenar Mayor Cantidad De Agua Pluvial Ya Que Con La Que Contamos Se Encuentra Muy Enzovada Y No Encontramos El Desarrollo Del Municipio	Teocuitatlán de Corona		X	X			
Traer Agua Rodada De La Presa Las Calabazas Para Beneficio De 3 Municipios, Gómez Farías, Zapotlán El Grande, Zapotiltic	Zapotlán el Grande, Gómez Farías, Zapotiltic		X	X			
Desasolve De La Laguna Lagunillas	Tapalpa		X	X			
Producción De Hortalizas Bajo Sistema De Invernadero	Gómez Farías				X		
Proyectos Construcción De Bordo, Villasaiz, Para Riego De 1,200 Ha. Actualmente Improductivas (Zona: La Esperanza, Ejido Tonila Y Pequeña Propiedad) En Tonila	Tonila		X	X			
Construcción De Presa Derivadora; Potrero La Cantera, Ejido San Marcos, En Tonila, Jalisco; Así Como Construcción De Bordería En Diversos Afluentes Del Río Coahuayaná: Río Atenguillo, Barranca Los Juanes Y Barranca La Arena Así Como Cachepehual	Tonila		X	X			
Adquisición De Módulo De Maquinaria Para La Realización De Obras De	Tonila				X		

Propuesta de Proyecto	Municipios Beneficiados	Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva	Impulsar un proceso de capacitación continua	Fortalecimiento de la producción e industrialización agropecuaria e industrial	Fomento y asistencia técnica para el desarrollo empresarial	Impulsar la comercialización de los bienes y servicios de la Región	Impulsar el desarrollo turístico basado en la preservación y conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico cultural de la Región
-----------------------	-------------------------	--	--	--	---	---	--

Infraestructura

Construcción de un CECATI que atienda a los municipios de San Gabriel, Tolimán y Zapotitlán de Vadillo.	Zapotitlán de Vadillo, San Gabriel, Tolimán.						
Construcción de un Centro Universitario Regional en Zacualco de Torres	Zacualco de Torres, Atemajac de Brizuela, Teocuitatlán de Corona, Techaluta de Montenegro, Amacueca, Atoyac, Tapalpa.						
Programa Regional De Construcción Y Mejoramiento De Centros Educativos De Nivel Medio Superior	Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Zapotlán el Grande, Gómez Farías, Sayula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan, San Gabriel, Zacualco de Torres, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo.						
Ampliación Y Tecnificación Del Sistema De Riego Para Mejorar La Productividad Agropecuaria	Amacueca, Atoyac, Gómez Farías, Sayula, Tolimán, Tuxpan, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo, Zacualco, San Gabriel y Zacualco						
Mejoramiento Caminos Rurales Sacacosechas	Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Zapotlán el Grande, Gómez Farías, Sayula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan, San Gabriel, Zacualco de Torres, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo.						
Instalación De Antenas Repetidoras Para El Servicio De Celular Carretera: Tapalpa-San Gabriel-Tolimán-Manzanillo	Atemajac de Brizuela, Tapalpa, San Gabriel, Tolimán						
Cobertura De Los Sistemas Digitales (Infinitum) Para La Modernización De Áreas Como: Registro Civil Y Catastro	Atemajac de Brizuela						

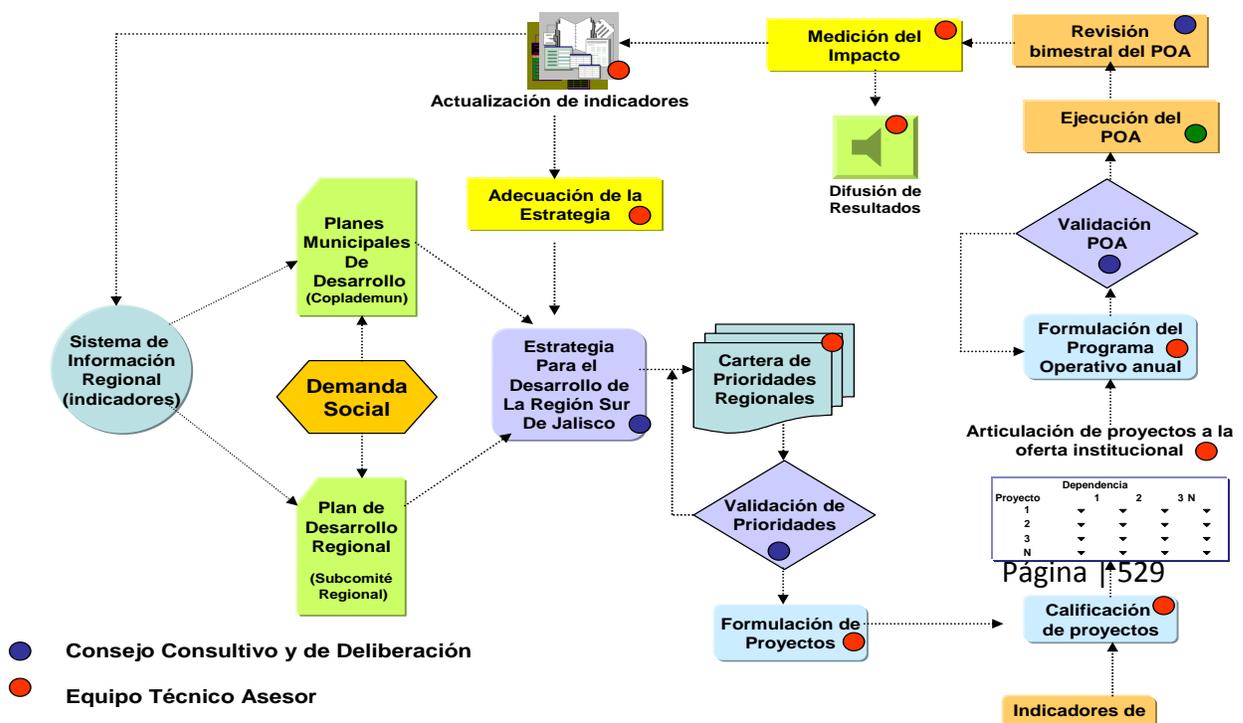
Propuesta de Proyecto	Municipios Beneficiados	Mejorar y ampliar la infraestructura social y productiva	Impulsar un proceso de capacitación continua	Fortalecimiento de la producción industrial	Fomento y asistencia técnica para el desarrollo empresarial	Impulsar la comercialización de los bienes y servicios de la Región	Impulsar el desarrollo turístico basado en la preservación y conservación del medio ambiente y el patrimonio histórico cultural de la Región
Mejorar la cobertura de agua potable, drenaje y electrificación en comunidades rurales marginadas	Atoyac, Tapalpa, Atemajac de Brizuela, San Gabriel, Zapotitlán de Vadillo, Tolimán, Zacoalco de Torres, Sayula y Zapotiltic	X					
Ampliar la cobertura de derechohabientes al Seguro Social	Atoyac	X					
Construcción De Un Centro De Salud Con La Capacidad Para Nuestro Municipio	Teocuitatlán de Corona	X					
Hospital De 3Er. Nivel	Zapotlán el Grande	X					
Corredor Industrial Zapotiltic Tuxpan	Zapotiltic Tuxpan	X		X		X	
Centro Regional De Acopio, Transformación y comercialización De Granos Y Cereales Para La Alimentación Humana Y Animales	Atoyac, Zapotiltic, Tuxpan, Gómez Farías, Zapotlán el Grande, San Gabriel, Tolimán, Tapalpa, Techaluta, Teocuitatlán de Corona			X		X	
Rastro TIF	Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Zapotlán el Grande, Gómez Farías, Sayula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan, San Gabriel, Zacoalco de Torres, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo.	X		X		X	
Libramiento carretero Huescalapa	Zapotiltic, Tamazula, Zapotlán el Grande, Tuxpan	X				X	
Corredor Artesanal del Sur de Jalisco	Zacoalco, Techaluta, Amacueca, Sayula, Atoyac, Teocuitatlán, Gómez Farías, Zapotlán el Grande, Zapotiltic, Tuxpan, Tonila					X	X
Construcción de ducto para Gas Natural (PEMEX) Manzanillo-Guadalajara	Amacueca, Atemajac de Brizuela, Atoyac, Zapotlán el Grande, Gómez Farías, Sayula, Tapalpa, Techaluta de Montenegro, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan, San Gabriel, Zacoalco de Torres, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo.	X					

Indicadores para calificar proyectos

Nombre	Descripción	Cálculo	Ponderación
Incremento en la cobertura de usuarios	Calcula la proporción a cubrir por el proyecto del déficit de unidades de usuarios	$\Delta Cu = \frac{\text{hab. que se brindar} \neq \text{servicio}}{\text{hab. sin servicio}}$	15%
Incremento en la cobertura de servicios	Calcula la proporción a cubrir por el proyecto del déficit de unidades de servicio	$\Delta Cs = \frac{\text{No. servicios que se generar} \neq n}{\text{No. de servicios demandados} - \text{No. de dservicios}}$	15%
Esfuerzo financiero	Mide la proporción de la contribución de fuentes externas de financiamiento a la estatal para el proyecto	$EF = \frac{\text{recursos diferentes a los estatales}}{\text{Inversi} - \text{total}}$	10%
Relación inversión vs. Vida útil	Toma en consideración el monto total de inversión comparándolo con la vida útil del proyecto, y a su vez se compara con el promedio de todos los proyectos.	$IV = \frac{\text{Inversi} - n \text{ total}}{\text{Vida} \text{ útil}}$	20%
Costo de generación de empleo en la etapa de inversión	Se considera la cantidad de empleos a generar por monto de inversión.	$\$Ei = \frac{\text{Inversi} - \text{total}}{\text{Empleos a requerir en ejecuci} - n}$	20%
Relación de interdependencia con otros proyectos	Se toma en cuenta la relación con otros proyectos, los cuales pueden potenciar los resultados del proyecto pero sin que sea determinante su realización.	Se cuantificarán los proyectos que se encuentren en esta situación	10%
Coordinación interinstitucional	Toma en cuenta la cantidad de dependencias que se encuentran involucradas en la gestión y ejecución del proyecto	Se cuantificarán las dependencias involucradas	10%
TOTAL			100%

Flujograma para el Diseño de proyectos y

La medición de su impacto en el Desarrollo de la Región Sur de Jalisco



5.5. La Alianza Regional

A partir de la ley de Planeación del Estado de Jalisco y sus municipios, se han definido y consolidado nuevas estructuras territoriales para el Desarrollo del Estado. Las Regiones y los Municipios adquieren una nueva dinámica, y se consolidan como los pilares para la planeación y gestión del desarrollo. La misma ley fortalece la dinámica de la relaciones entre la sociedad civil y el Estado. Se acerca el Estado a la sociedad civil y se fortalece lo público buscando una mejor disposición organizacional que garantice mayores niveles de involucramiento y corresponsabilidad de la población en torno a la gestión del desarrollo. Se reconoce al municipio no solamente como un nuevo escenario de gestión sino como uno de los soportes principales para la cooperación y colaboración entre actores.

Por otra parte, la Regionalización en Jalisco puesta en marcha a partir de 1997, ha generado un renovado espacio para la interacción de los municipios en la búsqueda de intereses comunes y complementarios a partir de la existencia de articulaciones económicas, socioculturales y político administrativas. Estos hechos hacen que la utilización de los recursos públicos cada vez con mayor fuerza, tenga que ver con el rol de los municipios y su contribución al desarrollo económico de las regiones y del estado. En este marco y ante la imperiosa necesidad de involucrar a la sociedad en el desarrollo, la planeación participativa se constituye en un instrumento público privilegiado, que le da forma, dirección y coherencia a la participación social.

En este sentido, y en el entendido que la planeación se gesta de manera ascendente, La Alianza para el Desarrollo de la Región 06 Sur, se constituye en un mecanismo para el fortalecimiento de los vínculos, coordinación y cooperación de los diferentes agentes públicos, privados y sociales que operan en la región, para dar seguimiento a la solución de los principales problemas, que han sido identificados y plasmados en la Agenda Regional y que nuevamente se mencionan a continuación:

Bajo nivel educativo y de preparación

Falta de mano de obra técnica y profesionalmente calificada, acorde al vocacionamiento regional y ausencia de articulación de la oferta educativa de la región con las acciones que se orientan al desarrollo productivo regional.

Carencia de infraestructura educativa y espacios para el desarrollo de actividades culturales propiciando importantes rezagos educativos; aunado a ello se tiene una falta de centros de capacitación para el trabajo.

Capacidad productiva limitada

La insuficiente infraestructura productiva, la baja capacitación empresarial, la carencia de una cultura asociacionista o cooperativista, el limitado acceso a los avances tecnológicos, los bajos niveles de preparación y de mano de obra calificada, así como el insuficiente impulso a la micro y pequeña empresa (talleres artesanales), son elementos que han disminuido la capacidad productiva de la Región. A diferencia de otras regiones más prósperas, la mayor parte de la producción agrícola de la Región, carece de valor agregado, está sujeta a la producción de temporal y con una tecnificación endeble, lo cuál deriva en rendimientos e ingresos menores para los productores.

Baja Competitividad

Desaprovechamiento de la infraestructura aeroportuaria existente, escasa infraestructura para el establecimiento de industrias; altos costos de producción; insuficiente red de caminos rurales, carreteras y vías de comunicación que afectan el intercambio comercial y la competitividad regional.

Por otra parte, el deterioro ambiental y la degradación de los recursos naturales, principalmente sus ríos y áreas forestales, le restan ventajas comparativas en relación a otras regiones del estado con similares recursos.

Deterioro ambiental

La tala clandestina en zonas forestales, los incendios y la sobreexplotación de los recursos forestales y los mantos freáticos, los cambios de uso de suelo forestal a uso agrícola y ganadero, aunado a la ausencia de una cultura orientada a la conservación del medio ambiente, son elementos que han contribuido a la erosión progresiva del suelo y a la pérdida de una importante área de bosques de la Región.

Por otra parte, el manejo inadecuado de residuos sólidos y la falta de infraestructura para el tratamiento de las aguas residuales han favorecido la contaminación de la laguna de Zapotlán y la cuenca río Tamazula-Tuxpan, minando a la región oportunidades para impulsar el desarrollo turístico y productivo.

Calidad de vida aún insatisfactoria

Desempleo, bajo poder adquisitivo, bajos porcentajes de población derechohabiente a servicios de salud y bajos niveles de competitividad han generado la existencia de 15,000 habitantes que viven en localidades de alta y muy alta marginación.

Insuficiente cobertura de servicios básicos

La baja captación de ingresos propios en los gobiernos municipales y la ausencia de una verdadera planeación, han generado una escasa e inadecuada orientación de la inversión pública. Hecho que se suma a los graves problemas de dispersión poblacional (más del 70% de las localidades no cuentan con más de 100 habitantes) lo que ha derivado en carencias de infraestructura social básica. 9% de las viviendas no disponen de agua entubada y 12% no cuentan con drenaje. 63 de cada 100 personas no tienen vigente el derecho a servicio de salud en alguna institución.

Altos índices de expulsión migratoria

La falta de infraestructura en materia de seguridad pública (módulos, automóviles) y el incremento de personas adictas al alcoholismo y drogadicción, así como la falta de capacitación de cuerpos policíacos han incrementado los niveles de inseguridad en la Región; situación que se suma a la carencia de infraestructura productiva y de comunicaciones. Aunado a ello, la falta de apoyos y los bajos precios de la producción agrícola han desmotivado la inversión, incentivado el abandono del campo y reducido las fuentes de empleo. Desempleo y empleo mal remunerado, han generado altos índices de migración, 37% de los municipios que conforman la Región poseen índices de intensidad migratoria medio y el 20% alto. La migración ha contribuido a la desintegración familiar y ello ha derivado en los índices de alcoholismo y drogadicción.

Compromisos de la Alianza Regional

- Consolidar todos los mecanismos que permitan llegar a acuerdos sobre el uso y explotación de los recursos con los que cuenta la región en función de las vertientes de desarrollo que son necesarias para detonar nuestras potencialidades individuales y colectivas.
- Proponer políticas orientadas a resolver los problemas estratégicos que hemos definido conjuntamente y que permitan impulsar la explotación responsable de las potencialidades regionales.
- Promover la concurrencia y participación de todos los actores que, con el único interés de impulsar el desarrollo de la Región, se adhieran a esta *Alianza Regional*
- Fortalecer los vínculos de los sectores sociales y productivos de la Región en la definición de proyectos que contribuyan al mejoramiento de la productividad y la competitividad regional.
- Coadyuvar al fortalecimiento de una instancia técnica regional que fortalezca el proceso de la toma de decisiones a nivel municipal y regional.
- Aportar la información necesaria que permita evaluar el impacto de los proyectos que se desarrollen en beneficio de la Región.
- Proponer las acciones que fortalezcan el desarrollo regional integral.
- Participar en la definición y en su caso financiamiento de los proyectos de carácter regional que mejoren la productividad y la competitividad regional.

- Contribuir a la coordinación intermunicipal e interregional y desplegar los esfuerzos necesarios para que los diversos actores encuentren siempre sobre puntos de convergencia que permitan encaminen sus esfuerzos a la elevación de los niveles de calidad de vida de los habitantes de la Región Sur.
- Consolidar todas las acciones tendientes a fortalecer las cadenas productivas de la Región, así como los circuitos turístico, histórico, cultural y religioso, y los demás que por temática y oportunidad de desarrollo se generen.

Integración de la Alianza Regional

La integración de la Alianza Regional parte del conjunto de actores que inicialmente se han ocupado del Desarrollo de la Región, sin excluir a todo aquel o aquella que en un futuro mediato o inmediato desee integrarse y sumar esfuerzos para beneficio de toda la ciudadanía de la Región Sur de Jalisco.

Para la operación y funcionamiento de la Alianza Regional se establecerá una estructura *Consultiva y Deliberativa* y una más de carácter *Operativo*. La primera estará integrada por:

- El Coordinador Ejecutivo (Representante de la Sociedad, designado en el órgano Consultivo-Deliberativo)
- Los Presidentes Municipales, en turno, de los Municipios que integran la Región Sur de Jalisco.
- Los Coordinadores de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)
- Los Coordinadores de las Mesas de Trabajo que se integren al seno de la Alianza.
- Máximo dos representantes por cada organización privada o social reconocida en la región y que se acrediten debidamente mediante acta de designación firmada por los miembros de su organización y avalada por la firma del Presidente Municipal del municipio a que pertenezca.
- Los representantes de las entidades y dependencias de la Administración Pública Estatal y Federal, cuya responsabilidad operativa está circunscrita a la Región.
- Dos representantes por cada institución de educación superior de la Región.
- Los suplentes permanentes designados por las organizaciones de los sectores social, privado y público y que asistan en ausencia del integrante representante titular.

Para apoyar la toma decisiones y la conducción del desarrollo regional, se conformará un *Equipo Técnico Asesor* en el cual participarán los siguientes miembros:

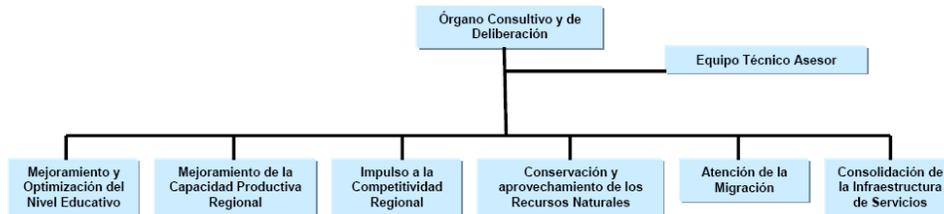
- Un Secretario Técnico que será el representante del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE) en la Región.
- La Unidad Técnica de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEA).
- Los Integrantes de los Equipos Técnicos Locales de los municipios designados por el Presidente Municipal correspondiente.
- Los representantes de las instituciones de educación superior e investigación que decidan integrarse en este cuerpo operativo asesor.
- Los representantes de los Colegios de Profesionistas con presencia en la Región.

La Estructura Operativa estará conformada en seis *Mesas de Trabajo* por cada uno de los rubros señalados a continuación:

- Para el Mejoramiento y Optimización del Nivel Educativo.
- Para el Mejoramiento de la Capacidad Productiva Regional
- Para el Impulso a la Competitividad Regional
- Para la Conservación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales.
- Para la Atención de la Migración
- Mesa para la Consolidación de la Infraestructura de Servicios.

ESTRUCTURA BÁSICA DE LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO DE LA REGIÓN 06 SUR DE JALISCO

ESTRUCTURA BÁSICA DE LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO DE LA REGIÓN 06 SUR DE JALISCO



Funciones de los integrantes de la Alianza Regional

Órgano Consultivo y de Deliberación

- Sugerir políticas y programas que fortalezcan el desarrollo de los municipios y la Región.
- Velar por que la elaboración de los programas operativos anuales de la Alianza Regional, tenga un carácter participativo.
- Presentar al Pleno de la Alianza Regional para su aprobación, el Programa de Operaciones Anuales garantizando su concordancia con el Plan de Desarrollo de la Región Sur de Jalisco.
- Presentar al ejecutivo estatal los Programas Operativos Anuales para el desarrollo de la Región Sur de Jalisco.
- Conocer y acompañar la ejecución de los programas y proyectos diseñados en los programas operativos anuales
- Evaluar anualmente el avance y cumplimiento de las estrategias y objetivos que fueron planteados en el Programa Operativo Anual.
- Apoyar e incentivar la permanente coordinación del Gobierno Municipal con el Gobierno Federal y Estatal.
- Proponer términos de referencia para la celebración de convenios con el Estado y otros organismos nacionales e internacionales para dar cumplimiento a los objetivos, estrategias que se planteen para el desarrollo de la Región Sur de Jalisco.

Equipo Técnico Asesor

- Dirigir técnica y operativamente las actividades de seguimiento y actualización de la estrategia para el desarrollo de la Región 06 Sur de Jalisco y la formulación de sus programas operativos anuales
- Crear y mantener actualizada una cartera de proyectos estratégicos.

- Crear y mantener actualizado un portafolio de inversión (oferta de programas gubernamentales y de organismos de financiamiento al desarrollo local nacionales e internacionales)
- Facilitar los procesos de concertación y toma de decisiones
- Facilitar la participación social e institucional.
- Presentar periódicamente al Órgano Consultivo y de Deliberación; y a las Mesas de Trabajo, los avances en la aplicación de la estrategia para el desarrollo de la Región 06 Sur de Jalisco y el Programa Operativo Anual.
- Generar mecanismos de difusión de las actividades y resultados de la Alianza Regional.
- Apoyar a las Mesas de Trabajo en la identificación de aspiraciones y demandas regionales.
- Sugerir al Órgano Consultivo y de Deliberación, programas y acciones sujetas a convenios entre el Ejecutivo del Estado, el ejecutivo Federal y otros municipios de la entidad.
- Evaluar los avances físico – financieros de los programas y proyectos aprobados por el Órgano Consultivo y de Deliberación.
- Actualizar anualmente la cartera de indicadores estratégicos
- Conforme a la cartera de indicadores estratégicos, evaluar los avances y /o modificaciones a los objetivos, estrategias y metas de la Alianza para el Desarrollo de la Región 06 Sur de Jalisco.
- Vigilar que la operación técnica y financiera de los programas, proyectos y acciones que se ejecuten, sea siempre de manera eficiente, honesta y transparente.
- Elaborar el acta de acuerdos y decisiones del las reuniones que desarrolle el órgano Consultivo y de Liberación.
- Integrar, operar y mantener un sistema de información que permita el manejo de datos estadísticos que auxilien el proceso de la toma de decisiones.

Mesas de Trabajo

- Participar en la formulación de los Planes Operativos Anuales, velando su concordancia con los lineamientos del Plan de Desarrollo de la Región Sur de Jalisco.
- Velar que la elaboración del Plan Operativo Anual tenga un carácter participativo.
- Articular las demandas definidas por los diferentes sectores que integren la Mesa de Trabajo y cuidar para que sean incorporadas a los Programas Operativos Anuales.
- Conocer, difundir y acompañar la ejecución de los programas y proyectos propuestos por la mesa de trabajo y que fueron incorporados a los Programas Operativos Anuales y reportar información permanentemente al Equipo Técnico Asesor.
- Elaborar el programa anual de trabajo del Mesa correspondiente y ponerlo a la consideración del Órgano Consultivo y de Deliberación a través de su Coordinador Ejecutivo.
- Elaborar el informe anual de actividades de la Mesa con su evaluación correspondiente y turnarlo al Órgano Consultivo y de Deliberación.
- Sugerir al Coordinador Ejecutivo las medidas que se estimen convenientes para mejorar el funcionamiento de la Alianza Regional.

Coordinador Ejecutivo

- Representar a la Alianza Regional ante toda clase de autoridades e instituciones.
- Convocar, presidir y coordinar, las reuniones ordinarias y extraordinarias del Órgano Consultivo y de Deliberación.
- Definir en forma conjunta con el Equipo Técnico Asesor, las líneas de acción para conducir las actividades de la Alianza Regional.
- Elaborar conjuntamente con el Equipo Técnico Asesor, los calendarios de reuniones ordinarias y extraordinarias del Órgano Consultivo y de Deliberación.
- Sugerir la formalización de convenios para la realización de programas y acciones entre el ejecutivo Estatal, el Ejecutivo Federal y/o los municipios de la Región.
- Determinar y proponer en forma conjunta con el Equipo Técnico Asesor las medidas tendientes a propiciar la coordinación de los programas operativos anuales de la Alianza Regional, con los programas federales.
- Elaborar y presentar el informe anual de actividades de la Alianza Regional y someterlo a la consideración del Órgano Consultivo y de Deliberación.
- Propiciar, motivar y dirigir la participación activa de todos los integrantes de la Alianza Regional.
- Promover la celebración de acuerdos de concertación entre la Alianza Regional y la sociedad civil organizada que la integren.
- Presentar en conjunto con el Equipo Técnico Asesor ante el Órgano Consultivo y de Deliberación, los avances y evaluación de resultados bimestrales, del Programa Anual de Trabajo.

De las Reuniones de Trabajo

- Las sesiones ordinarias del Órgano Consultivo y de Deliberación deberán celebrarse bimestralmente en la fecha y lugar fijado en la convocatoria respectiva y las Mesas de Trabajo sesionarán una vez por mes.
- Las sesiones del órgano Consultivo y de Deliberación serán presididas por el Coordinador Ejecutivo. Las sesiones del Equipo Técnico Asesor serán coordinadas por su Secretario Técnico y las correspondientes a las Mesas de Trabajo por su respectivo Coordinador.
- El Órgano Consultivo y de Deliberación podrá sesionar válidamente si existe quórum legal, mismo que se formará con la asistencia de la mitad más uno de los integrantes.
- Para el caso de las Reuniones del Órgano Consultivo y de Deliberación en ausencia del Coordinador Ejecutivo asumirá sus funciones el Secretario Técnico del Equipo Técnico Asesor.
- El orden del día que corresponda a cada sesión, será notificado a sus integrantes, por lo menos con cinco días de anticipación a la fecha de la sesión.
- Los integrantes del Órgano Consultivo y de Deliberación podrán presentar sus sugerencias sobre los puntos del orden del día, siempre y cuando lo hagan por escrito a través del Secretario Técnico del Equipo Técnico Asesor y con un mínimo de anticipación de cuarenta y ocho horas a la realización de la sesión.

- Las actas de las sesiones del Órgano Consultivo y de Deliberación y el de las Mesas de Trabajo deberán contener la lista de los asistentes, el orden del día así como las resoluciones y acuerdos adoptados en la reunión y deberán ser rubricados por los participantes en la reunión.

Formato propuesto para el seguimiento de Acuerdos
Establecidos en las Reuniones de Trabajo

ORGANO QUE SESIONA	SEDE	FECHA REUNIÓN	HOJA
			/

Temas Abordados	Acuerdos	Responsable	Fecha

Integración por mesa de trabajo de los Consejos Municipales creados por ordenamiento legal y organismos de la sociedad civil identificados en la Región 06 Sur

Mesa: Mejoramiento y Optimización del Nivel Educativo

Consejos creados por ordenamiento legal:

Comité Municipal de Educación de los Municipios de Atemajac, Atoyac, Amacueca, Techaluta, Zapotitlán de Vadillo, Tolimán, Tonila y San Gabriel.

Consejo Municipal para el Fomento de la Cultura de los Municipios de Atoyac, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo, Tapalpa y Tuxpan.

Instituto Educativo del Bosque Tapalpa A.C. del Municipio de Amacueca.

Consejo Municipal para la Cultura y las Artes A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.

Organismos de la Sociedad Civil:

Grupo Cultural Arquitrabe de Zapotlán del Municipio de Ciudad Guzmán.

Jalsur Grupo Impulsor A.C. (Crecimiento Sociocultural) del Municipio de Ciudad Guzmán.

Taller Libre de Arte Altamira del Municipio de Ciudad Guzmán.

Proyecto Zapotlán A.C. (Inglés, Intercambios Culturales) del Municipio de Ciudad Guzmán.

Unión de Compositores e intérpretes de la Música Mexicana A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.

Centro de Bachillerato Técnico Agrario A.C. del Municipio de Sayula.

Centro Universitario del Sur (Universidad de Guadalajara)

Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán.

Colegio Sierra de Tapalpa A.C. del Municipio de Tapalpa.

Patronato de Arte y Cultura Juvenil del Municipio de Tapalpa.

Ballet Folklórico de Tonila del Municipio de Tonila.
Patronato Pro-Preparatoria de Tonila, Jal., A.C. del Municipio de Tonila.

Mesa: Mejoramiento de la Capacidad Productiva Regional

Consejos creados por ordenamiento legal:

Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de los Municipios de Atemajac, Amacueca, Gómez Farías, Zapotiltic, Tapalpa, Teocuitatlán de Corona y Tonila.
Consejo de Cadenas Productivas del municipio de Techaluta de Montenegro.
Consejo de Desarrollo Agropecuario del municipio de Atoyac, Tonila y Tolimán.

Organismos de la Sociedad Civil:

Asociación Ganadera de Amacueca A.C. del Municipio de Amacueca.
Grupo de Apoyo al Desarrollo Integral de Amacueca, A.C. del Municipio de Amacueca.
Sociedad de Productores Rurales R.L. del Municipio de Atoyac.
Asociación Ganadera de Atoyac A.C. del Municipio de Atoyac.
Colegio Médico de Veterinarios Zootecnistas del Sur de Jalisco del Municipio de Ciudad Guzmán.
Finca Fomento y Desarrollo del Sur de Jalisco A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
Finca Impulso Agropecuario del Llano A.C. del Municipio de San Gabriel.
Desarrollo Rural de Sayula A.C. del Municipio de Sayula.
Fomento y Desarrollo de Sayula A.C. del Municipio de Sayula.
Asociación Ganadera de Techaluta A.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Cooperativa de Pitayeros S.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Dulces y Tamaritos de Tamarindo Doña Sofía, S.P.R. DE R.L. del Municipio de Tolimán.
Asociación de Equipaleros de Zacoalco del Municipio de Zacoalco de Torres.
Asociación Ganadera Local de Zapotiltic (A.G.L.) del Municipio de Zapotiltic.
Fundación Produce A.C. del Municipio de Zapotiltic.
Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera, Pescadores de Gómez Farías, S.C. DE R.L. del Municipio de Gómez Farías.
Grupo Techalotl (Asesoría al Desarrollo Integral) del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Fondo de Aseguramiento Agropecuario, A.C. del Municipio de Tuxpan.

Mesa: Impulso a la Competitividad Regional

Consejos creados por ordenamiento legal:

Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de los Municipios de Atemajac, Amacueca, Gómez Farías, Zapotiltic, Tapalpa, Teocuitatlán de Corona y Tonila.
Consejo de Seguridad Pública de los Municipios de Atemajac, Teocuitatlán de Corona y Tolimán.
Consejo de Desarrollo Agropecuario de los Municipios de Atoyac, Tonila y Tolimán.
Consejo de Promoción Económica del Municipio de Atoyac.

Organismos de la Sociedad Civil:

Asociación Ganadera de Amacueca A.C. Del Municipio de Amacueca.
Grupo de Apoyo al Desarrollo Integral de Amacueca A.C. del Municipio de Amacueca.
Sociedad de Productores Rurales R.L. del Municipio de Amacueca.
Asociación Ganadera de Atoyac A.C. del Municipio de Atoyac.

Cámara de Comercio de Atoyac del Municipio de Atoyac.
Cámara Nacional de Comercio de Ciudad Guzmán del Municipio de Ciudad Guzmán.
Colegio de Arquitectos del Sur del Estado de Jalisco A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
Colegio de Ingenieros Civiles A.C. Del Municipio de Ciudad Guzmán.
Colegio de Ingenieros Mecánicos Electricistas Zona Sur de Jalisco A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
Colegio Médico de Veterinarios Zootecnistas del Sur de Jalisco del Municipio de Ciudad Guzmán.
Finca Fomento y Desarrollo del Sur de Jalisco A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
Finca Impulso Agropecuario del Llano A.C. del Municipio de San Gabriel.
Cámara Empresarial de Comercio Servitur- Sayula A.C. del Municipio de Sayula.
Desarrollo Rural de Sayula A.C. del Municipio de Sayula.
Fomento y Desarrollo de Sayula A.C. del Municipio de Sayula.
Asociación Ganadera de Techaluta A.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Cooperativa de Pitayeros S.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Asociación de Equipaleros de Zacoalco del Municipio de Zacoalco de Torres.
Asociación Ganadera Local de Zapotiltic del Municipio de Zapotiltic.
Fundación Produce A.C. del Municipio de Zapotiltic.
Plataforma de Profesionistas y Técnicos A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
Sociedad Cooperativa de Producción Pesquera, Pescadores de Gómez Farías, S.C. DE R.L. del Municipio de Gómez Farías.
Grupo Techalotl (Asesoría al Desarrollo Integral) del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Fondo de Aseguramiento Agropecuario A.C. del Municipio de Tuxpan.

Mesa: Conservación y aprovechamiento de los Recursos Naturales

Consejos creados por ordenamiento legal:

Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de los Municipios de Atemajac, Amacueca, Gómez Farías, Zapotiltic, Tapalpa, Teocuitatlán de Corona y Tonila.
Consejo de Regulación de Predios del Municipio de Atemajac.
Consejo de Regularización de Fraccionamientos irregulares en el Municipio de Techaluta.

Organismos de la Sociedad Civil:

Sociedad Ecológica De Rescate A.C. del Municipio de Tapalpa.
Grupo Ambiental Zapotlán del Municipio de Ciudad Guzmán.

Mesa: Consolidación de la Infraestructura de Servicios

Consejos creados por ordenamiento legal:

Consejo Municipal para la Salud de los Municipios de Atemajac, Atoyac, Amacueca, Gómez Farías, Techaluta, Zapotiltic, Zapotitlán de Vadillo, Tapalpa, Teocuitatlán de Corona, Tolimán, Tonila, Tuxpan y San Gabriel.
Consejo de Colaboración Municipal en Atoyac y Zapotitlán de Vadillo.
Consejo Municipal de la Familia en el Municipio de Amacueca.
Consejo Catastral del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Consejo de Regularización de Fraccionamientos Irregulares del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Consejo de Desarrollo Social del Municipio de Tonila.
Consejo de Regularización de Predios del Municipio de Atemajac.

Organismos de la sociedad civil:

Club de Leones de Ciudad Guzmán del Municipio de Ciudad Guzmán.
Club de Leones de Zapotlán del Municipio de Ciudad Guzmán.
Club Rotario de Ciudad Guzmán A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
Unión de Colonias Populares Ing. Francisco Javier Cárdenas Ochoa A.C. del Municipio de Tuxpan.
Unión de Comunidades Indígenas Náhuatl de Tuxpan A.C. del Municipio de Tuxpan.
Club de Leones Zacoalco de Torres del Municipio del Zacoalco de Torres.
Asociación de Comerciantes y Prestadores de Servicio de Zapotiltic, A.C. (AC.P.S.A.C.).
Club de Leones de Zapotiltic, A.C. del Municipio de Zapotiltic.
Mujeres Unidad de Sayula, A.C. del Municipio de Sayula.
Grupo Unido por una Vivienda Digna A.C. del Municipio de Gómez Farías.
Vivienda Solidaria Tolimán A.C. del Municipio de Tolimán.
Unión de Colonos Libres de Tuxpan A.C. del Municipio de Tuxpan.
Poder Ciudadano Zapotiltic del Municipio de Zapotiltic.
Pro Vivienda Popular del Municipio de Ciudad Guzmán.
Unión de Colonias Populares Ing. Francisco Javier Cárdenas Ochoa A. C. Del Municipio de Tuxpan.
Unión de Comunidades Indígenas Náhuatl de Tuxpan A.C. del Municipio de Tuxpan.
Cooperativa de Vivienda A.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.

Mesa: Atención de la Migración

Consejos creados por ordenamiento legal:

Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable
Consejos Municipales de Promoción Económica
Coordinador de los Comités de Planeación Municipal.
Consejo Regional de Seguridad Pública
Consejo de Seguridad Pública de los Municipios de Atemajac, Teocuitatlán de Corona y Tolimán.

Organismos de la sociedad civil:

Asociación Ganadera de Amacueca A.C. del Municipio de Amacueca.
Grupo de Apoyo al Desarrollo Integral de Amacueca A.C. del Municipio de Amacueca.
Sociedad de Productores Rurales R.L. del Municipio de Amacueca.
Asociación Ganadera de Atoyac, A.C. del Municipio de Atoyac.
Cámara de Comercio Atoyac del Municipio de Atoyac.
Cámara Nacional del Comercio de Ciudad Guzmán del Municipio de Ciudad Guzmán.
Finca Fomento y Desarrollo del Sur de Jalisco, A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
Finca Impulso Agropecuario del Llano A.C. del Municipio de San Gabriel.
Cámara Empresarial de Comercio SERVITUR-Sayula A.C. del Municipio de Sayula.
Desarrollo Rural de Sayula, A.C. del Municipio de Sayula.
Fomento y Desarrollo de Sayula, A.C. del Municipio de Sayula.
Asociación Ganadera de Techaluta, A.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Cooperativa de Pitayeros S.C. del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Asociación de Equipaleros de Zacoalco del Municipio de Zacoalco de Torres.
Asociación Ganadera Local de Zapotiltic (A.G.L.) del Municipio de Zapotiltic.
Plataforma de Profesionistas y Técnicos A.C. del Municipio de Ciudad Guzmán.
Fundación PRODUCE A.C. del Municipio de Zapotiltic.
Consejo de Cadenas Productivas (Techaluta), del Municipio de Techaluta de Montenegro.
Consejo de Promoción Económica (Atoyac), del Municipio de Atoyac.

Consejo de Desarrollo Rural Sustentable de los Municipios de Atemajac, Amacueca, Gómez Farías, Zapotiltic, Tapalpa, Teocuitatlán de Corona y Tonila.

ALIANZA REGIONAL PROMOTORA DEL DESARROLLO DEL SUR DE JALISCO

“Declaración de Sayula”

Declaración de Sayula

NUESTRAS CONSIDERACIONES

Teniendo presentes los propósitos y principios que han guiado la nueva dinámica que han asumido tanto sociedad y gobierno de los municipios que integramos esta región, y en virtud de la imperiosa necesidad de fortalecer los pilares sobre los que soportamos el impulso al desarrollo de nuestras comunidades, bajo un esquema que permita a los actores sociales y privados jugar un papel trascendente en las estrategias de crecimiento y competitividad.

Reconociendo que la corresponsabilidad es el elemento clave, que nos permitirá asumir a cabalidad los compromisos que debemos desahogar en aras de lograr el desarrollo de la región y sus habitantes, de donde la confianza y la cooperación serán los ejes fundamentales para desplegar y concretar planes, programas y proyectos estratégicos.

Considerando que el acuerdo y consenso en torno a intereses comunes no excluyen el impulso de intereses particulares, siempre y cuando se planteen articulados a una visión de futuro congruente a las necesidades regionales; y que por lo mismo, pondremos a disposición de ambos nuestra capacidad organizativa, colectiva e institucional, a fin de que todos los esfuerzos en torno al desarrollo regional tengan pleno sentido y trascendencia, y se desarrollen a través de un eje articulador de las dimensiones económicas, socioculturales y político administrativas.

Recordando las disposiciones que en materia de desarrollo regional nos establece nuestro subcomité regional de planeación para el desarrollo, Será lugar común en la *Alianza Regional* promotora del Desarrollo de la Región Sur de Jalisco la búsqueda incesante para que los recursos públicos sean utilizados de forma transparente y orientados con una visión colectiva de gobierno; co-gobernar será el verbo que unifique las acciones y compromisos de los aliancistas cualquiera que sea el espacio del que provengan.

Velar por que los planes y programas diseñados en cualquier esfera gubernamental estén claramente orientados a atender las necesidades de todos los habitantes de la región Sur será una tarea permanente que se realizará poniendo por delante la voluntad de servicio.

La *Alianza Regional* es el instrumento que evidencia la importancia de la participación social, y manifiesta el criterio de forma, dirección y coherencia de la misma en un sentido ascendente, generándose los puntos de convergencia entre actores que comprenden y actúan en función del

precepto de que el gobierno es la manifestación de la sociedad y la sociedad es el gobierno en constante movimiento; es decir, *Alianza* de actores que somos uno solo.

En concordancia con las expresiones vertidas anteriormente, los actores de los sectores social, privado y público, dentro de éste último haciendo mayor énfasis en las autoridades municipales de la Región Sur de Jalisco, pero considerando asimismo a los representantes de los órdenes de gobierno federal y estatal convenimos lo siguiente:

Artículo 1: LA BASE DE NUESTRA CONSTITUCIÓN COMO *ALIANZA REGIONAL* Y LA IDENTIFICACIÓN DE NUESTRA PROBLEMÁTICA

La *Alianza Regional* promotora del Desarrollo de la Región Sur de Jalisco se crea como un mecanismo para el fortalecimiento de los vínculos, coordinación y cooperación de los diferentes agentes públicos, privados y sociales que operan en la región, para dar seguimiento a la solución de los principales problemas, que han sido identificados con anterioridad y plasmados en la *Agenda Regional* y los cuales se citan a continuación:

Bajo nivel educativo y de preparación

Falta de mano de obra técnica y profesionalmente calificada, acorde al vocacionamiento regional y ausencia de articulación de la oferta educativa de la región con las acciones que se orientan al desarrollo productivo regional.

Carencia de infraestructura educativa y espacios para el desarrollo de actividades culturales propiciando importantes rezagos educativos; aunado a ello se tiene una falta de centros de capacitación para el trabajo.

Capacidad productiva limitada

La insuficiente infraestructura productiva, la baja capacitación empresarial, la carencia de una cultura asociacionista o cooperativista, el limitado acceso a los avances tecnológicos, los bajos niveles de preparación y de mano de obra calificada, así como el insuficiente impulso a la micro y pequeña empresa (talleres artesanales), son elementos que han disminuido la capacidad productiva de la Región. A diferencia de otras regiones más prósperas, la mayor parte de la producción agrícola de la Región, carece de valor agregado, está sujeta a la producción de temporal y con una tecnificación endeble, lo cual deriva en rendimientos e ingresos menores para los productores.

Baja Competitividad

Desaprovechamiento de la infraestructura aeroportuaria existente, escasa infraestructura para el establecimiento de industrias; altos costos de producción; insuficiente red de caminos rurales, carreteras y vías de comunicación que afectan el intercambio comercial y la competitividad regional.

Por otra parte, el deterioro ambiental y la degradación de los recursos naturales, principalmente sus ríos y áreas forestales, le restan ventajas comparativas en relación a otras regiones del estado con similares recursos.

Deterioro ambiental

La tala clandestina en zonas forestales, los incendios y la sobreexplotación de los recursos forestales y los mantos freáticos, los cambios de uso de suelo forestal a uso agrícola y ganadero, aunado a la ausencia de una cultura orientada a la conservación del medio ambiente, son elementos que han contribuido a la erosión progresiva del suelo y a la pérdida de una importante área de bosques de la Región.

Por otra parte, el manejo inadecuado de residuos sólidos y la falta de infraestructura para el tratamiento de las aguas residuales han favorecido la contaminación de la laguna de Zapotlán y la cuenca río Tamazulapán, minando a la región oportunidades para impulsar el desarrollo turístico y productivo.

Calidad de vida aún insatisfactoria

Desempleo, bajo poder adquisitivo, bajos porcentajes de población derechohabiente a servicios de salud y bajos niveles de competitividad han generado la existencia de 15,000 habitantes que viven en localidades de alta y muy alta marginación.

Insuficiente cobertura de servicios básicos

La baja captación de ingresos propios en los gobiernos municipales y la ausencia de una verdadera planeación, han generado una escasa e inadecuada orientación de la inversión pública. Hecho que se suma a los graves problemas de dispersión poblacional (más del 70% de las localidades no cuentan con más de 100 habitantes) lo que ha derivado en carencias de infraestructura social básica. 9% de las viviendas no disponen de agua entubada y 12% no cuentan con drenaje. 63 de cada 100 personas no tienen vigente el derecho a servicio de salud en alguna institución.

Altos índices de expulsión migratoria

La falta de infraestructura en materia de seguridad pública (módulos, automóviles) y el incremento de personas adictas al alcoholismo y drogadicción, así como la falta de capacitación de cuerpos policíacos han incrementado los niveles de inseguridad en la Región; situación que se suma a la carencia de infraestructura productiva y de comunicaciones. Aunado a ello, la falta de apoyos y los bajos precios de la producción agrícola han desmotivado la inversión, incentivado el abandono del campo y reducido las fuentes de

empleo. Desempleo y empleo mal remunerado, han generado altos índices de migración, 37% de los municipios que conforman la Región poseen índices de intensidad migratoria medio y el 20% alto. La migración ha contribuido a la desintegración familiar y ello ha derivado en los índices de alcoholismo y drogadicción.

ARTICULO 2: NUESTROS COMPROMISOS

Reconociendo los rezagos existentes, pero también reconociendo que los municipios de la región, autoridades y miembros de la sociedad civil y productiva, hemos descubierto un conjunto de potencialidades que nos permitirían abatir los problemas que impiden el desarrollo, es que nos comprometemos de manera voluntaria y decidida a:

- Consolidar todos los mecanismos que nos permitan llegar a acuerdos sobre el uso y explotación de los recursos con los que cuenta la región en función de las vertientes de desarrollo que son necesarias para detonar nuestras potencialidades individuales y colectivas.
- Proponer políticas orientadas a resolver los problemas estratégicos que hemos definido conjuntamente y que permitan impulsar la explotación responsable de las potencialidades regionales.
- Promover la concurrencia y participación de todos los actores que, con el único interés de impulsar el desarrollo de la Región, se adhieran a esta *Alianza Regional*
- Fortalecer los vínculos de los sectores sociales y productivos de la Región en la definición de proyectos que contribuyan al mejoramiento de la productividad y la competitividad regional.
- Coadyuvar al fortalecimiento de una instancia técnica regional que fortalezca el proceso de la toma de decisiones a nivel municipal y regional.
- Aportar la información necesaria que permita evaluar el impacto de los proyectos que se desarrollen en beneficio de la Región.
- Proponer las acciones que fortalezcan el desarrollo regional integral.
- Participar en la definición y en su caso financiamiento de los proyectos de carácter regional que mejoren la productividad y la competitividad regional.
- Contribuir a la coordinación intermunicipal e interregional y desplegar los esfuerzos necesarios para que los diversos actores encuentren siempre sobre puntos de convergencia que permitan encaminen sus esfuerzos a la elevación de los niveles de calidad de vida de los habitantes de la Región Sur.
- Consolidar todas las acciones tendientes a fortalecer las cadenas productivas de la Región, así como los circuitos turístico, histórico, cultural y religioso, y los demás que por temática y oportunidad de desarrollo se generen.

ARTÍCULO 3: NUESTRA INTEGRACIÓN

Partimos del conjunto de actores que inicialmente nos hemos ocupado del Desarrollo de la Región, sin excluir a todo aquel o aquella que en un futuro mediano o inmediato desee integrarse y sumar esfuerzos para beneficio de toda la ciudadanía de la Región Sur de Jalisco.

Sumamos al conjunto de actores que por su ámbito de actuación tiene algún grado de injerencia en la definición de estrategias y líneas de acción para el desarrollo de nuestra región.

Definimos dos formas de integración una consultiva y deliberativa y una más de carácter operativo.

Convenimos en que Nuestra Integración Consultiva-Deliberativa, se defina con la participación de los siguientes miembros:

Los Presidentes Municipales, en turno, de los Municipios que integran la Región Sur de Jalisco.

Los Coordinadores de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN)

Los Coordinadores de las Mesas de Trabajo que se integren al seno de la Alianza.

Máximo dos representantes por cada organización privada o social reconocida en la región y que se acrediten debidamente mediante acta de designación firmada por los miembros de su organización y avalada por la firma del Presidente Municipal del municipio a que pertenezca.

Los representantes de las entidades y dependencias de la Administración Pública Estatal y Federal, cuya responsabilidad operativa está circunscrita a la Región.

Dos representantes por cada institución de educación superior de la Región.

Los suplentes permanentes designados por las organizaciones de los sectores social, privado y público y que asistan en ausencia del integrante representante titular.

Convenimos en que Nuestra Integración Operativa-Asesora, se defina con la participación de los siguientes miembros:

El Coordinador Ejecutivo (Representante de la Sociedad, designado en el órgano Consultivo-Deliberativo)

El representante del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE) en la Región.

La Unidad Técnica de Apoyo al Desarrollo Regional (UTEA).

Los Integrantes de los Equipos Técnicos Locales de los municipios designados por el Presidente Municipal correspondiente.

Los representantes de las instituciones de educación superior e investigación que decidan integrarse en este cuerpo operativo asesor.

Convenimos en Integrar una Mesa de Trabajo por cada uno de los rubros señalados a continuación:

Para el Mejoramiento y Optimización del Nivel Educativo.

Para el Mejoramiento de la Capacidad Productiva Regional

Para el Impulso a la Competitividad Regional

Para la Conservación y Aprovechamiento de los Recursos Naturales.

Para la Atención de la Migración

Mesa para la Consolidación de la Infraestructura de Servicios.

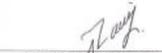


FIRMA DE LA DECLARACIÓN DE SAYULA PARA LA ALIANZA REGIONAL.
TESTIGOS DE HONOR


Mtro. Eduardo Rosales Castellanos
Coordinador General del Comité de
Planeación para el Desarrollo del
Estado y Representante Personal del
Gobernador Constitucional del Estado
de Jalisco Lic. Francisco Javier
Ramírez Acuña.


Lic. María del Carmen Dulebro Trejo
Representante Adjunta de la FAO en
México.


Ing. Juan José Sánchez Aldana
Eguarte
Secretario de Desarrollo Rural


Lic. Raúl Méza Becerra
Secretario de Trabajo y Previsión
Social


Mtro. Guillermo Díaz Muñoz
Representante del Centro de
Investigación y Formación Social del
Instituto Tecnológico de Estudios
Superiores de Occidente


Lic. Miguel Santana Rodríguez
Dir. Gen. del Instituto Tecnológico de
Ciudad Guzmán

Ciudad de Sayula, Jalisco a 25 de noviembre de 2004



FIRMA DE LA DECLARACIÓN DE SAYULA PARA LA ALIANZA REGIONAL.
PRESIDENTES MUNICIPALES DE LA REGION SUR DE JALISCO

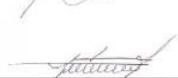

Dr. Jesús González Guardado
Presidente Municipal de Amacueca

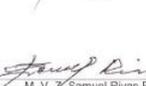

Profesora Esther León Dávila
Presidente Municipal de Atemajac de
Bruzula


Sr. Salvador Quiñónez
Presidente Municipal de Atoyac de
Álvarez


Lic. Humberto Álvarez González
Presidente Municipal de Zapotlán El
Grande


C. P. Víctor Diego Cano
Presidente Municipal de Gómez
Fariás


C. Javier Ramos Flores
Presidente Municipal de San Gabriel


M. V. Z. Samuel Rivas Peña
Presidente Municipal de Sayula


Sr. José Dalgado Rodríguez
Presidente Municipal de Tapalpa


Sr. Luis Enrique Calvario Cabrera
Presidente Municipal de Techaluta de
Montenegro


Sr. Javier Esparza Villarreal
Presidente Municipal de Teocuitatlán
de Corona

Ciudad de Sayula, Jalisco a 25 de noviembre de 2004

5.6 La cátedra Fodepal. Ensoñaciones del sur y reapropiación de nuestro territorio: otra vez a recorrer el sendero de la sierra al llano.

FODEPAL, es un Proyecto Regional para la capacitación de Gestores de América Latina y el Caribe, ejecutado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), que desde el año 2001 desarrolla sus actividades de capacitación, mayoritariamente a través de Cursos “en línea”.

FODEPAL cuenta con el respaldo académico de la Universidad Politécnica de Madrid (UPM) y de otras prestigiosas 30 Instituciones académicas de América Latina. El objetivo general del proyecto es contribuir al desarrollo rural sostenible de América Latina mediante la mejora de las capacidades en la Región para el análisis, formulación y seguimiento de políticas y programas que favorezcan dicho desarrollo.

Con la experiencia adquirida durante estos años y el aporte de expertos internacionales, FODEPAL ha desarrollado un modelo de *e-learning* propio y diferenciado, en sus aspectos pedagógicos, tecnológicos, administrativos y operativos.

EL PROYECTO FODEPAL

Las Nuevas Tecnologías de la Comunicación y la Información (NTIC's) están induciendo profundos cambios en nuestra sociedad y originando nuevos conceptos, tales como *e-learning*, *e-government*, *e-commerce*, etc., que cada vez tienen más incidencia en nuestras actividades cotidianas. Nuestro interés se centra en el impacto que han tenido estas NTIC's en el surgimiento y consolidación de nuevas estrategias de capacitación, tanto en el ámbito empresarial como en el gubernamental. El cada vez más universalizado concepto de *e-learning*, es decir, la aplicación de las NTIC's para un desempeño más eficaz de los procesos de aprendizaje y en la mejora general del conocimiento, se está

cristalizando muy rápidamente en aplicaciones más y más extendidas, sobre todo en el reciclado de profesionales y en los estudios de postgrado.

En este contexto se inscribe FODEPAL, Proyecto Regional para Capacitación de Gestores y Decisores de América Latina y el Caribe, ejecutado por la FAO2 con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), y que desde el año 2001 lleva a cabo sus actividades de capacitación, en el ámbito del *elearning*, mayoritariamente a través de Cursos “en línea”. Este proyecto tiene como objetivo general contribuir al desarrollo sostenible de América Latina mediante la mejora de las capacidades en la región para el análisis, formulación y seguimiento de políticas y programas en los ámbitos temáticos del Desarrollo Rural, la Seguridad Alimentaria, el Comercio Agrario Internacional y la Gestión Integral de los Recursos Naturales.

El proyecto comenzó su andadura en el año 2001 con un presupuesto de 4 millones y medio de dólares. En fechas recientes, la Agencia Española de Cooperación ha confirmado su apoyo y financiación para una segunda fase, hasta finales del 2007. El proyecto, con sede en la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, en Santiago de Chile, cuenta en este momento con el respaldo académico de una treintena de prestigiosas Universidades latinoamericanas y españolas, entre ellas la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), una de las instituciones impulsoras de la formulación de este proyecto.

FODEPAL, es el *Proyecto Regional de Cooperación Técnica para la Formación en Economía y Políticas Agrarias y de Desarrollo Rural en América Latina* auspiciado por FAO, la Agencia Española de Cooperación Internacional y la Universidad Politécnica de Madrid, cuyo propósito es “contribuir al desarrollo rural sostenible y a la gestión integral de los recursos naturales de América Latina mediante un programa de capacitación que combine la enseñanza a distancia con la enseñanza presencial. Los objetivos específicos son:

- a) Poner en marcha un programa regional de capacitación en economía y políticas agrarias y de desarrollo rural;
- b) Fomentar la colaboración e intercambio de experiencias en materia de economía y políticas agrarias entre especialistas a nivel mundial;
- c) Preparar un conjunto de materiales de formación que puedan ser ampliamente utilizados por diversas Instituciones y Centros de enseñanza;
- d) Proporcionar servicios específicos de capacitación a solicitud de organismos gubernamentales y de la sociedad civil;
- e) Diseñar y promover un Acuerdo de colaboración interinstitucional para continuar las actividades del programa de formación una vez terminado el Proyecto¹⁵⁰

En el marco del proyecto, se impulsa la convocatoria a la Cátedra Fodepal que se define como “un espacio académico que fomenta la articulación, en el contexto subregional, de los principales actores públicos y privados relacionados con el diseño de políticas públicas en la búsqueda de soluciones a problemas subregionales (en el caso de México, estatales). Estas Cátedras se ubican en las Universidades o Entidades Académicas del la Región Latinoamericana. Se trata de un espacio institucional se incluye investigación, formación, foros de debate y articulación con Instituciones vinculadas a la gestión de políticas públicas.”¹⁵¹

El fin de las Cátedras FODEPAL es replicar los objetivos del Proyecto en el contexto subregional alrededor de una problemática concreta en los ámbitos temáticos del Proyecto. Se pretende que estas Cátedras se conviertan en un referente permanente en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

¹⁵⁰ Más información en: <http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/default.htm>

¹⁵¹ Puede consultarse: <http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/Servicio/Catedras/catedras.htm>

El 31 de marzo de 2006 se puso en marcha la Cátedra FODEPAL “De la Sierra al Llano Sustentabilidad, Integración y Fortalecimiento de la región Sur de Jalisco” que buscará estimular la formación de capacidades y el desarrollo regional en la zona sur de Jalisco. La Cátedra busca capacitar a gestores locales relacionados con políticas de desarrollo rural sostenible y con el manejo integral de los recursos naturales, fomentar la participación de estudiantes para asesorar a cooperativas o empresas familiares, y establecer agendas de trabajo con organismos públicos y privados, en favor del crecimiento regional.

El Acuerdo de Cooperación que involucra al Centro Universitario del Sur (CUSUR) de la Universidad de Guadalajara y al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Jalisco (COPLADE), establece que la Cátedra desarrollará “acciones de docencia, investigación, extensión y vinculación al sur y sureste de Jalisco, para el desarrollo rural, mediante el establecimiento de políticas públicas que contribuyan a disminuir los índices de marginación y pobreza de 26 municipios que abarca la región”.¹⁵²

Se trata de una iniciativa que compitió entre 22 candidaturas propuestas que implicaban experiencias a nivel latinoamericano y cuyo componente de diferenciación fue la postulación conjunta de una institución de educación superior y una entidad pública gubernamental, en el área temática de desarrollo rural y pobreza. La Cátedra ha realizado diversas actividades de extensión y difusión de la región, sin embargo, la que nos interesa resaltar en este foro es en particular la realizada en materia de formación, que se ha sumado al Proyecto de Formación Progresiva de Recursos Humanos. Se trata del Diplomado en Gestión Pública Municipal y Regional en el cual participaron funcionarios

¹⁵² Véase ficha de postulación de la Cátedra FODEPAL, disponible en: <http://www.rlc.fao.org/proyecto/fodepal/Servicio/Catedras/catedras2.htm> y en <http://www.cusur.udg.mx/fodepal/>

municipales de los 26 municipios de las regiones sur y sureste del estado de Jalisco, en el momento de transición de los gobiernos municipales que concluían su gestión, y la Cátedra se enfocó a promover una oferta de capacitación y formación a los nuevos funcionarios municipales que renovarían las estructuras municipales para el período 2007-2010.

Esta experiencia le permite a la Cátedra fodepal constituirse como el espacio que impulsa la oferta de capacitación para los funcionarios municipales y estatales que se desarrollan en la región sur-sureste.¹⁵³ Esta relación desde la formulación de proyectos, y la vinculación con las autoridades municipales en funciones y las electas –actualmente en gestión- ha permitido consolidar el conocimiento que sobre la problemática de la región se tiene.

IMPLICACIONES PARA EL DESARROLLO REGIONAL

Producto del estudio y de las experiencias de intervención en el territorio por parte de los equipos técnicos locales –desde los municipios- y la estrecha vinculación de las instituciones participantes en esta demarcación territorial hemos arribado a un conjunto de consideraciones que han sido discutidas, comentadas, compartidas en el seno del equipo técnico de la Cátedra así como con distinguidos académicos que nos han acompañado en este proceso.¹⁵⁴

¹⁵³ Puede consultarse los contenidos del diplomado en gestión pública municipal en: <http://www.cusur.udg.mx/fodepal/>

¹⁵⁴ Algunas notas de esta problemática han sido presentadas y discutidas en los ciclos de conferencias magistrales que la Cátedra FODEPAL, ha impulsado con expositores como Luis F. Aguilar Villanueva y Gustavo Gordillo, en los espacios en los que se expone la experiencia de la Cátedra, además de seminarios de expertos.

Muchas de ellas son resultado sin duda de la observación y del recorrido por la región, descubriéndola y re-conociéndola. El aporte de los funcionarios municipales participantes en los Diplomados sin duda nos confirma algunas de ellas.

Primera consideración: Las regiones del estado de Jalisco muestran *disparidades territoriales* en sus niveles de desarrollo, en sus niveles de competitividad y de desarrollo productivo¹⁵⁵ Las disparidades territoriales son evidentes a partir del acceso a los servicios, dependiendo de la ubicación geográfica de las poblaciones. Muestra de ello, son los elevados índices de marginación que se presentan en los municipios denominados de “frontera”. Esos territorios que forman parte de la nebulosa gubernamental, pero que no sólo no son sujetos de inversión privada sino que día con día crecen sin ser considerados como una zona de atención que presenta problemas similares a los de los territorios de otros estados con los que colinda. Es en estos espacios, donde la restricción que da la frontera desnuda los alcances de la acción pública.¹⁵⁶ Estas disparidades aconsejan la formulación de distintos tipos de intervención en términos de estrategias públicas (políticas públicas).

Segunda consideración: No existe un consenso en torno al modelo de desarrollo a impulsar, partiendo de que se trata de reconstituir y potenciar la noción de desarrollo de un espacio determinado desde una perspectiva endógena que implica:

1. La capacidad de transformación socioeconómica
2. La habilidad de responder a los retos exteriores
3. El fomento del aprendizaje y la formación
4. La eficacia en la introducción de formas de regulación social a nivel local (uso de recursos locales, control del proceso de

¹⁵⁵ Así como existen disparidades en las entidades federativas. Al respecto puede consultarse el estudio sobre competitividad en los estados, difundido en: <http://www.imco.org.mx/informeestatal.php>

¹⁵⁶ Jalisco cuenta con 52 municipios que comparten frontera terrestre con otros estados como Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Michoacán, Nayarit, San Luis Potosí y Zacatecas.

acumulación, capacidad innovadora y desarrollo y consolidación de un tejido productivo local)¹⁵⁷

Las implicaciones del modelo de desarrollo endógeno inciden en la dimensión económica de los territorios principalmente y que, ciertamente involucran una serie de mecanismos impulsados desde las instancias públicas, reconociendo el rol estratégico del Estado en el fomento al desarrollo regional.

Tercera consideración: Existen fallas en la intervención estatal. Consideradas desde el propio diseño presupuestal en la direccionalidad de los recursos públicos, así como desde el diseño programático sectorial que aún prevalece. Identificamos *problemas en el gasto público*, a partir de la no admisión desde el ejecutivo de la duplicidad y dispersión de los recursos públicos; una ausencia de acciones coordinadas; falta de continuidad a los esfuerzos de políticas públicas y a la falta de una evaluación real e integral de los presupuestos públicos.

Cuarta consideración: Es necesario compactar, o en su caso consolidar políticas y programas a fin de reorientar estratégicamente las acciones públicas, eficientando los recursos económicos e intelectuales de que disponen nuestros territorios. De ahí la importancia de que las *capacidades técnicas y de liderazgo de los gobiernos estatales y municipales sean cada vez menos desiguales*. Ante ello, las instituciones de educación superior deberán decidirse a impulsar el desarrollo regional en sus territorios, generando las ofertas académicas necesarias para la transformación productiva.

Entonces, ante ello la Cátedra plantea entonces asumir una serie de medidas para incursionar en la consolidación de un sistema de regiones competitivas e integradas. Con

¹⁵⁷ Gutiérrez y Pellegrini, op., cit.

miras a coadyuvar a enfrentar exitosamente las restricciones que nuestras instituciones locales tienen. Para ello se deberá considerar lo siguiente¹⁵⁸:

- *Apoyar la generación de infraestructura para la accesibilidad de las regiones*, como un elemento de conectividad con los tomadores de decisiones; acceso a las innovaciones y desarrollos tecnológicos.
- *Fomentar una mayor disponibilidad de servicios avanzados a la producción* (consultoría tecnológica, innovación y acceso tecnológico, etc)
- *Sentar las bases para la Institucionalidad regional* (gobiernos regionales, cooperación intermunicipal, presupuestación regional, entre otros)
- *Garantizar el clima social favorable* (asociado a baja conflictividad laboral y cooperación entre las instituciones públicas y privadas)
- *Fomentar la presencia de pequeñas y medianas empresas* a partir del involucramiento e impulso coordinado para generar la incubación de proyectos de empresa.

En esencia, el gran dilema es la transformación de la realidad. Es decir, se tiene que decidir en un contexto altamente complejo, por el mantenimiento del *status quo* de las cosas o por el cambio en las diferentes esferas que convergen. Esa es la conclusión, la disyuntiva es si cambiamos o no la realidad social que enfrentamos.

Desde otra perspectiva es posible afirmar de manera simplista que si reconvertimos la problemática a una declaración positiva esencialmente estaríamos vislumbrando una posibilidad más clara de atender los problemas socio-territoriales que se identifican. Sin embargo, se trata de algo mucho más complejo. Para el fortalecimiento

¹⁵⁸ Algunas de las recomendaciones son tomadas de la experiencia europea denominada proyecto LEADER.

de los territorios, de las regiones, tenemos que considerar sus antecedentes y las condiciones mínimas para que ello ocurra. Ya hemos referido un listado base y que no son altamente “novedosas” sino que se nos presentan como posibilidades para el desarrollo de nuestro entorno.

Es en esta ruta, que las nuevas tendencias en desarrollo, ante los dilemas y retos que nos plantea la globalización, son los espacios locales, municipales y las configuraciones regionales en donde se hace cada vez más posible y a la vez complejo, complicado y diverso las posibilidades de desarrollarnos, de consolidarnos.

El desarrollo regional está tocando a la puerta y por fortuna en Jalisco, desde el espacio en el que participamos, hemos dispuesto una serie de herramientas, para que podamos transitar hacia esa búsqueda de estadios de sociedad utópicos en donde podamos contar con garantías de desarrollo para todos.

¿Y qué para los municipios?

Es entonces, a partir de estas breves consideraciones, pensar en las ausencias o vacíos institucionales que permitan a los diversos actores sociales (sean públicos o privados) concretar proyectos e ideas para el desarrollo. Las respuestas desde los espacios de representación política en el Estado, concretamente en el Congreso del Estado son las de legislar en torno al desarrollo regional, en tanto no bastan los esfuerzos del Gobierno del Estado desde las instancias de Planeación para el Desarrollo así como de las diversos despachos gubernamentales no sólo regular acciones que se concreten en el territorio del estado de forma articulada y con un enfoque territorial. Por ejemplo, al momento, en Jalisco, las regiones disponen de financiamiento directa y claramente orientado en el territorio, por parte del Fondo Complementario para el Desarrollo

Regional (FONDEREG) que para el año 2008, cuenta con un presupuesto público de 480 millones de pesos¹⁵⁹ para ser distribuidos en el estado, bajo reglas de operación.

Acciones gubernamentales que garantizan parcial más no total, garantizar acceso al financiamiento público. De ahí que contar un marco institucional que nos permita imaginar y posibilitar nuevos arreglos para obtener y gestionar recursos para proyectos de desarrollo cobra mucho más sentido. Las iniciativas en capacitación y formación que la Cátedra ha impulsado están dirigidas al fortalecimiento de las capacidades institucionales¹⁶⁰ de los gobiernos municipales, y en una perspectiva ampliada, de los grupos sociales organizados susceptibles de generar iniciativas de políticas y proyectos¹⁶¹ de gestión diversa con impacto en el municipio.

Por ello, el conjunto de propuestas sean de índole legislativa o de la naturaleza propia de los ejecutivos estatal, pero sobre todo municipal y con la incorporación de organismos sociales, sin duda trastocarán las dinámicas en los municipios del estado, en tanto estarían reordenando la forma en la cual los municipios como espacios autónomos se vinculan con los otros ámbitos de gobierno, los programas y apoyos que reciben de las diversas instancias y por supuesto, se iniciarían procesos de reconversión de lógicas. La pregunta entonces es: ¿debemos hacerle más *amable* la vida a los municipios como la célula básica de la organización política del País?, Por ejemplo, algunos apuntes para ellos:

¹⁵⁹ Cifra que puede ser consultadas en el Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco. En su volumen III. Puede verse en línea: <http://seplan.jalisco.gob.mx/files/presupuesto%20de%20egreso%202008.pdf>, o en la Biblioteca del Congreso del Estado de Jalisco.

¹⁶⁰ Al respecto la literatura es diversa pero a la vez no tan precisa. Por capacidad institucional retomamos la definición básica que nos dice: “capacidad como la habilidad para desempeñar tareas de una manera efectiva, eficiente y sostenible” Hilderbrand y Grindle (1997) citado en: Ospina, Sonia (Ospina, Sonia B. (2002), “Construyendo capacidad institucional en América Latina: el papel de la evaluación como herramienta modernizadora”, VII Congreso internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa Portugal.

¹⁶¹ La gestión por proyectos es una ruta en la que nos hemos inscrito tratando de encontrar formas mucho más flexibles para obtener resultados en los espacios territoriales donde se ponen en marcha estas iniciativas. En ese sentido, la propuesta conceptual de Martínez Nogueira (2002) es relevante.

a) la necesidad de revisar y tal vez reestructurar el marco normativo en el ámbito municipal, b) flexibilidad en procesos de gestión de recursos, es decir, simplificación en reglas de operación, c) fortalecimiento en las capacidades técnicas para la formulación y gestión de proyectos, d) un marco institucional-legal estatal que posibilite nuevas formas organizacionales, todo ello partiendo de “las ganas de desarrollarse”¹⁶².

De darse estos elementos, ya no sólo tendríamos municipios determinados por los apoyos, políticas y programas impulsados por la federación y el estado, sino que a su vez, a partir de valorizar el territorio con sus características y necesidades será posible modificar, proponer y ajustar las políticas y programas que pueda impulsar el aparato público con fuentes de financiamiento público, privado, estatal, nacional o internacional.

¹⁶² En el sentido que nos propone Boisier (1997), para “volar una cometa”.

Capítulo 6 Presentación y análisis de los casos de estudio.

Los orígenes de la gestión pública quedan oscurecidos por el hecho de que esta disciplina
Es producto de la evolución institucional más que del desarrollo intelectual
Barry Bozeman

“Un estudio de caso tiene que ver con el Diseño de la Investigación,
Análisis de los Datos y Reporte de los Problemas.
Es mucho más que trabajo de campo o recolección de datos”
Robert Yin

¿Qué es un estudio de caso?
“Un estudio de caso es un método para aprender respecto de un evento complejo,
basado el entendimiento exhaustivo del evento en cuestión,
a través de una descripción igualmente exhaustiva y
un análisis del evento en sí mismo y de su contexto”
General Accounting Office

Un trabajo de investigación que inicia necesariamente con un planteamiento teórico, debería desde el punto de vista del autor, no perder de vista en ningún momento la observación detenida de la realidad, y mejor aún, debería contar como una parada en la estación de trenes durante un trayecto al destino final, de un ejercicio de sistematización y documentación. De eso se compone esta parte, del recuento de experiencias, intentando formular tres casos que nos permitan acercarnos a una mirada, a una realidad vívida en el período que abarca el presente trabajo. Pero, sobre todo busca ser congruente con la *necesidad de estrategia* que se ha planteado al inicio de este trabajo. Es desde esta necesidad por identificar los modelos u esquemas de intervención organizacional que es pertinente auxiliarse de los estudios de caso, en tanto, es a partir de “la investigación de análisis de casos que se pretende mostrar lo que puede funcionar: nos ayuda a descubrir las combinaciones y permutaciones de tácticas, enfoques, estrategias, conceptos e ideas administrativas que pueden auxiliar a los administradores, en situaciones diversas, a producir resultados útiles. (Behn, 1998 pág. 81). Es también, un esfuerzo por reformular desde las experiencias en particular, si ¿se trata de una necesidad de pensar o necesidad de actuar estratégicamente?, la segunda cuestión, la de la necesidad de actuar estratégicamente nos quedará estimo, parcialmente resuelta.

Los casos que a continuación se presentan guardan en la medida de lo posible, una estructura similar, resultado de la comparación que para efectos de diseño del caso, nos

propone Yin (1994), Arellano (1996), Gabriela Nava (Cabrero Mendoza, y otros, 1997), la propuesta de Perry (1998), las precisiones de Sampieri (2003) y del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CRDI) ¹⁶³. Después de todo, “la tarea de los estudiosos de la gerencia pública consiste en analizar ejemplos específicos de gestión, extraer principios generales de ellos, y examinar por qué y cuándo estos principios podrían aplicarse a situaciones diferentes” (Cabrero Mendoza, y otros, 1997) . Los casos que se presentan a continuación intentar dar cuenta de diseños y características peculiares asociadas a cada ámbito de actuación y con un hilo conductor entre ellos al y como se muestra en los casos que a continuación se presentan.

De tal forma que partir de una visión *particular* en cada uno de los siguientes casos, estaremos primero describiendo, mostrando su desarrollo y segundo, a partir de su hilo conductor dar respuesta a las cuestiones que nos hemos formulado acerca de las capacidades instaladas, institucionalizadas, en proceso o de gestión, de ejecución o de implantación de la acción, es decir, ¿Qué tipo de capacidades identificamos en cada caso?, ¿Capacidad de planeación¹⁶⁴?, ¿De adaptación?, ¿De implantación?; capacidades ¿De quién? ¿Cuáles de ellas son posibles de identificar y cuáles están asociadas a los actores involucrados en cada caso?, ¿Se trata de procesos organizativos ya institucionalizados o en vías de ello? Y finalmente formular una reflexión respecto de sí es a partir de la institucionalización de la acción colectiva, el fortalecimiento de la acción estratégica que a su vez impacta positivamente en la capacidad de ¿gestión?, en esa posibilidad de obtener aquello que se necesita pero que no se tiene de forma asequible.

Estas preguntas se vinculan entonces a las premisas que orientan estos casos de estudio, y se trata de la necesidad de estrategia, de la necesidad de brindar resultados por parte de las entidades y organizaciones públicas, recuperando en todo momento, la vocación y potencialidad del territorio, para hacer frente a los retos de la región.

¹⁶³ La serie de casos que el centro pone a la disposición libre en línea, pueden consultarse en: http://www.idrc.ca/en/ev-1-201-1-DO_TOPIC.html

¹⁶⁴ Capacidades identificadas en los textos de Arellano (Arellano Gault, 1994) así como en los textos de Reppeto (Reppeto, 2002), Berensztein (Berensztein, y otros, 2004), entre otros.

Entonces, si el espacio geográfico cuenta con vocacionamientos y potencialidades, por lo tanto, la configuración geopolítica posibilita la formulación de esquemas organizativo-institucionales para su gestión. De ahí que podamos establecer que el espacio geográfico (territorio) requiere de diseños organizativos e institucionales propios para su gestión, lo que significa en otras palabras, la posibilidad de combinar una administración eficiente de los vocacionamientos y de los recursos potenciales con una gestión adecuada de factores externos (capacidad de gestión...) para acercarse al bienestar de la población y el progreso en el territorio.

De ahí que, en el primer caso de estudio, la unidad de análisis es el municipio, en tanto es la unidad básica de la estructura político administrativa en el País¹⁶⁵. Primera consideración en cuanto a diseño organizativo e institucional marco, para el desarrollo y encuadre de actividades económicas y sociales. En este trabajo, la referencia primera es Sayula, el municipio cuyo significado en náhuatl es “lugar de moscas”. Es desde uno de los 125 municipios del estado, y uno de los 26 que alberga la región sur y sureste de Jalisco que tanto el territorio, sus características, su realidad nos permitirá avizorar su formulación estratégica de acciones para atender la dinámica social.

En el segundo caso, nos centramos en la región, en el Sur de Jalisco, espacio en el que los municipios convergen, en el que cada una de las individualidades territoriales se explica, se suman en un conglomerado que cobra sentido. Con un sentido incluso, imaginario, intangible, pero a la vez muy propio. La región 06 sur principalmente, es una de las 12 regiones del Estado de Jalisco¹⁶⁶ y la sede principal de iniciativas publico-gubernamentales y de organizaciones civiles que se han realizado conforme a lo planteado desde el modelo y herramientas para la intervención del territorio (capítulo 4) y que

¹⁶⁵ Como lo expresa el Artículo 115. Constitucional: “Los estados adoptaran, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre...” Disponible en: <http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/116.htm?s=>, consultado en sesión de 14 diciembre 2008.

¹⁶⁶ El Estado de Jalisco, como se menciona en el caso de estudio correspondiente, se divide administrativamente en 12 regiones. Gráficamente puede visualizarse en el sitio web: <http://www.mijalisco.com/regiones.htm>, consultado en sesión de diciembre 14 de 2008.

concreta las acciones compartidas en el capítulo 5 del presente trabajo. Es nuestra región más explorada, desde el punto de vista de intervención estratégica.

El tercer caso nos acerca a una propuesta que le apuesta a romper las fronteras o mejor dicho, los límites y barreras de la delimitación institucional-territorial, de la demarcación geográfica a una tradición e historia distinta, del Jalisco a la costa del pacífico, en el vecino Colima, entidad federativa; relación mediada por otros ordenamientos organizativos e institucionales, ambas sujetas a una misma disposición: el pacto federal.

Todos ellos, los tres casos con un común denominador, un espacio territorial como pretexto para la actuación gubernamental y social, así como una intención y direccionalidad metodológica, orientada y dirigida primordialmente desde el Estado para generar y detonar así la combinación de vocacionamientos y potencialidades para cumplir con la perspectiva “endogenista”: alcanzar un pleno bienestar y desarrollo socioeconómico de sus habitantes. Las herramientas, los modelos son una de las municiones para detonar el pensamiento estratégico que busca sacar lo mejor del territorio, sus habitantes, sus procesos y sus relaciones. Entretejer estas historias mediante una narrativa estructurado es el reto que nos planteamos en este capítulo, el poder ofrecerle al lector una ventana de aproximación a una realidad que lucha por librarse de los polvos del olvido igualitos que Juan, en el páramo, en el llano en llamas...

6.1 Sobre la estructura de los casos

Estructurar un caso no ha representado una tarea sencilla, la revisión de la literatura y formular una convención para hacer mucho más asequible su lectura fue a lo largo de éste ejercicio de sistematización una cuestión de difícil consenso. O se estructuraba un caso con la rigidez de una investigación del tipo cualitativo o cuantitativo, o rescataba desde un punto de vista, incluso literario una de las experiencias en la que el autor tuvo la oportunidad de participar, de ser una de las partes que integró, que imaginó, que puso a la disposición de los actores, herramientas y el conocimiento de que disponía para

detonar procesos. Es decir, le apostamos a la gestión y dirección de los procesos, a influir en los procesos. Sin embargo, considero no alejarme de lo que se indica en el método de estudio de caso, (Chetty 1996)¹⁶⁷ nos dice

- Es adecuada para investigar fenómenos en los que se busca dar respuesta a cómo y por qué ocurren.
- Permite estudiar un tema determinado.
- Es ideal para el estudio de temas de investigación en los que las teorías existentes son inadecuadas.
- Permite estudiar los fenómenos desde múltiples perspectivas y no desde la influencia de una sola variable.
- Permite explorar en forma más profunda y obtener un conocimiento más amplio sobre cada fenómeno, lo cual permite la aparición de nuevas señales sobre los temas que emergen, y Juega un papel importante en la investigación, por lo que no debería ser utilizado meramente como la exploración inicial de un fenómeno determinado.

Para efectos de poder hacer manejable la información acopiada de cada uno de los casos, se decidió utilizar una estructura de reporte e informe integrando los siguientes componentes:

1. *Introducción.*
2. *Marco contextual.*
3. *Antecedentes y datos generales del espacio territorial a estudiar.*
4. *Cuerpo del caso.*
5. *Propuestas, estrategias y soluciones.*
6. *Notas didácticas. Identificación de las tensiones organizativas en el impulso a las estrategias del desarrollo. Lecciones y aprendizajes.*
7. *Anexos.*

¹⁶⁷ Citado en (Martínez Carazo, 2006)

Para presentar y desahogar los componentes 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de esta estructura de reporte del caso, se utilizaran los instrumentos metodológicos diseñados para sistematizar la información de cada caso. Las denominamos Agendas. Para el primer caso usaremos la *Agenda Municipal del Municipio de Sayula*, para el caso 2 usaremos *la Agenda Regional para el Desarrollo de la región 06 Sur*, y para el Caso 3, usaremos la *Agenda Interestatal del Sur de Jalisco y el Norte de Colima*.

Así, una vez presentada esta información, para la obtención del componente 6, *Notas didácticas. Identificación de las tensiones organizativas en el impulso a las estrategias del desarrollo*, usaremos un recurso de sistematización que obtuvimos de la propuesta de Arellano¹⁶⁸, en cuanto al análisis estratégico:

	VARIABLES PARA EL ANALISIS	En el Caso Municipal	En el Caso Regional	En el Caso interestatal
¿Quién?	Actores (individuos, organizaciones, grupos)			
¿Dónde?	Comprometidos en situaciones cuyas características son más o menos coercitivas			
¿De qué?	Portadores y defensoras de ideas e intereses			
¿Cuáles?	Que persiguen fines, objetivos y metas explícitos o tácitos, conscientes o inconscientes, racionales (desde un concepto de racionalidad parcial o irracionales			
¿Cómo?	Poseen, buscan, crean, inventan y manipulan recursos y realizan coacciones			
¿Para qué?	Se traducen en comportamientos significativos			

¹⁶⁸ Con base en (Arellano Gault, 1994), a fin de que en el apartado de conclusiones se puedan identificar de forma más nítida las *tensiones organizativas*, sin que con ello se pretenda realizar un ejercicio comparado en cada caso a fin de generar conclusiones de esta parte en el cuerpo de la tesis.

6.2 Presentación de los Casos

6.2.1 El caso municipal: El municipio de Sayula. De las ánimas del subdesarrollo a la reapropiación del territorio en la exploración de una nueva vocación turística.

6.2.2 Presentación del Proyecto Regional: Agenda para el desarrollo de la región 06 sur de Jalisco, basada en potencialidades, vocacionamientos y circuitos de desarrollo.

6.2.3 Presentación del Proyecto Interestatal: el desarrollo de la región 06 sur de Jalisco, basada en potencialidades, vocacionamientos y circuitos de desarrollo.

6.3 Notas didácticas. Identificación de las tensiones organizativas en el impulso a las estrategias del desarrollo municipal, regional e interestatal. Conclusiones y retos.

Para el concentrado de variables para integrar el último apartado de los casos de estudio, se realizaron entrevistas a los principales actores reconocibles en el ámbito municipal, regional y estatal, pero relacionados con la gestión de las estrategias de desarrollo construidas para el sur de Jalisco.

ACTORES REGIONALES ENTREVISTADOS

1. Samuel Rivas Peña. Presidente Municipal Sayula
2. Dr. Jesús González Guardado. Presidente Municipal Amacueca
3. Luis Enrique Calvario Cabrera. Presidente Municipal Techaluta de Montenegro
4. Ing. Gerardo Medina Chávez. Presidente Municipal Tuxpan
5. Esther León Dávila Presidente. Municipal Atemajac de Brizuela
6. Javier Ramos Flores Presidente. Municipal San Gabriel
7. Ing. Sergio Antonio Retolosa Macias. Presidente Municipal Tonila
8. C. Víctor Diego Cano. Presidente Municipal Gómez Farías
9. Lic. Miguel Santa Ana Rodríguez. Director General de Ciudad Guzmán Ciudad Guzmán
10. Antonio Vázquez Romero. Unión de Comunidades Indígenas Nahuatl del Sur de Jalisco, Tuxpan.
11. José María Santana. Párroco Amacueca
12. Biólogo Jesús Espinoza. Investigador CUSur U. de G. Ciudad Guzmán
13. Mtro. Noé Celis Crisóstomo. Investigador del Tecnológico Cd. Guzmán
14. Luis César Cervantes González Investigador Tecnológico de Cd. Guzmán
15. Juan Manuel Flores Aguilar Representante del Consejo Estatal de Pitayeros Techaluta de Montenegro
16. Miguel Ángel Yáñez Rivera. Empresario (Industria) San Gabriel

17. José María Santana. Representante de cafetaleros Amacueca
18. Carmen Eleves. Empresaria (Hotelería) Amacueca
19. J. Rosario Jiménez Castañeda. COPLADE Región Sur Regional
20. J. Natividad Chávez Díaz Director de Promoción Municipal San Gabriel
21. Gerardo Cabrera Sánchez. Secretario General del Ayuntamiento Techaluta de Montenegro
22. José Manuel Santacruz. Director de Catastro Municipal Techaluta de Montenegro
23. Jesús Avalos Álvarez. Artesano Gómez Farías
24. Pedro Gaeta. Investigador Estatal
25. Grupo de estudiantes del Diplomado en Desarrollo Regional
26. Funcionarios Municipales Toda la región
27. Jesús Aranda Cisneros. Empresario y Artesano Gómez Farías
28. Sr. José Ojeda Larios. Artesano Sayula
29. Ramón Sotil. Empresario Atoyac
30. José Martínez Graciliano Director COPLADE Estatal
31. Oswaldo Karim Gutiérrez. Representante COPLADE en la región.

Dado que el autor tuvo la oportunidad de convivir durante cuatro años con estos actores, se obvió la estructuración de un cuestionario formal. Más bien se realizaron reuniones de sistematización y encuadre de experiencias, donde de manera libre e informal nos dimos a la tarea de revisar qué había ocurrido y de ahí lograr articular algunas conclusiones útiles. Veamos cuales fueron las más relevantes para el estudio en cuestión:

1. La primera gran lección que se puede extraer es que de acuerdo a las opiniones y reflexiones vertidas en estos ejercicios, es que la existencia de una clara identidad territorial no es una condición o activo que de manera lineal conecte con un proceso detonador del desarrollo regional. Se genera un consenso en que el reto está en encontrar los

elementos institucionales comunes que puedan dar cuenta del interés colectivo, mismos que es a partir del cual se podría pensar en impulsar ahora sí, el desarrollo de esa identidad.

2. Aunque se reconoce que en el caso concreto de la región Sur de Jalisco, la identidad regional existía de manera muy incipiente antes de iniciar el proceso de regionalización en 1997, puesto que se disponía de denominadores comunes mínimos como la geografía, las comunicaciones, el intercambio comercial, algunos rasgos históricos, la cultura y las costumbres compartidas, además de una problemática común y la posibilidad de gestionar proyectos conjuntos.

3. Habría que trabajar entonces en definir, consolidar y desarrollar una clara identidad con el territorio e incorporarla al esquema de gestión territorial.

4. Destaca demasiado los esquemas de gestión regional creadas por ordenamiento legal (COPLADEREG). Por el contrario se demanda mayor interés y definición en la ruta de participación de las organizaciones civiles con carácter regional o estatal, ya que muy pocas participan directamente.

5. Es de destacar el rol que han jugado los funcionarios técnicos del COPLADE, dado que fungieron como diseñadores, promotores y coordinadores de los esquemas de gestión del territorio. En tanto que funcionarios de otras dependencias normalmente han participado como actores secundarios y, en ciertos casos, han promovido los proyectos de su propia dependencia sin coordinación expresa con el resto de las instituciones gubernamentales presentes en la región Sur.

6. Destaca también el papel de los representantes regionales de COPLADE ubicados en la región Sur, puesto que siempre fueron un enlace confiable, animador y confiable tanto en manejo de recursos como de información clave, se destaca sobre todo su “su trato y liderazgo amistoso con los actores de los proyectos regionales”, lo cual fue sumamente

importante para el proceso de integración de estrategias de desarrollo regional.

7. El rol de los funcionarios de otras dependencias que actúan en la región ha sido débil o tímido, jugando un papel secundario, aun y cuando podrían participar más ampliamente, en especial aquellos funcionarios cuyas dependencias tienen consejos regionales de su propia especialidad (por ejemplo, salud, desarrollo rural, desarrollo económico, educación, etc.) y manejan una cartera de proyectos y recursos considerable.

8. Es de destacar el nivel de involucramiento de los Presidentes Municipales, que aunque variable, siempre se dispuso de su compromiso para la dinámica y requerimientos de la planeación regional. Fueron capaces de operar en un ambiente de cordialidad y cooperación entre ellos, más allá de la identidad partidista.

9. El papel de los equipos locales municipales se logró ver reflejado en ciertos casos, en una mayor participación de los municipios representados, generando sinergias con su Presidente Municipal.

10. Los funcionarios que participan en el Diplomado forman un grupo con especial interés en el desarrollo regional, ya que además de diseñar proyectos con este enfoque territorial, generaron relaciones de amistad con los funcionarios de otros municipios.

11. La participación de los empresarios privados en proyectos productivos de alcance regional fue más importante que su intervención en los procesos de planificación. Entre estos proyectos se destaca el rastro Tipo Inspección Federal (TIF) que se está construyendo en Cuatro Caminos, municipio de Tuxpan, y que involucra a porcicultores, mayoristas que influyeron en el correcto desarrollo de esta experiencia, ya que el modelo de organización y de trabajo que utilizaron podría proporcionar lecciones muy valiosas para futuros proyectos.

12. Otras empresas privadas en las que se podría profundizar son las rutas turísticas regionales y en la producción de hortalizas, ya sea para encontrar nuevos caminos a seguir o para descubrir las causas que originan los fracasos. d) Los dirigentes de organizaciones civiles participaron en los procesos regionales promoviendo proyectos que benefician a sus agremiados. Por ejemplo, el plan turístico de El Divisadero, que incluye la construcción o reparación de caminos rurales y la creación de un parque con servicios para el turismo en un mirador natural. Otros casos incluyen la comercialización y/o el procesamiento de la Pitaya y del café, en los que los dirigentes sociales tuvieron una fuerte influencia aunque aún no se alcanzaron resultados notables.

13. Los cuerpos académicos que participaron en la experiencia, lo hicieron muy tímidamente, haciéndolo siempre al lado de los funcionarios de COPLADE en la conducción del proceso de la Alianza Regional como maestros en el Diplomado en Desarrollo Regional y en la planificación regional.

14. Los principales incentivos de los actores que participaron se identifican:

a. *Posicionamiento político.* Durante las entrevistas a los Presidentes Municipales y a otros actores políticos de la región Sur, se expresó la necesidad de “cumplir primero con los compromisos con sus electores del municipio y en segundo término participar en proyectos regionales” cuyo impacto, en muchas ocasiones, no es valorado por los habitantes de la zona. Si los resultados obtenidos son positivos podrían constituir un escalón más para obtener nuevos puestos de elección popular o como funcionarios del servicio público, mientras que el fracaso en los proyectos regionales puede convertirse en un obstáculo para alcanzar futuras metas personales. A lo anterior se suma otro factor: en la actualidad las principales decisiones de la Alianza dependen del grupo de Presidentes Municipales, lo que les otorga mayor peso político a cada uno de ellos y al grupo en su conjunto

b. *Posicionamiento social.* El reconocimiento social es un incentivo que opera principalmente con los empresarios y dirigentes sociales y que tiene su

origen en el logro de las metas planteadas. Se incrementa la influencia y autoridad moral de estas personas, no sólo en su municipio sino en toda la región y aun a nivel estatal. El caso de los dirigentes del rastro TIF en Tuxpan es representativo, ya que sus dirigentes pasaron de ser empresarios con importancia local a convertirse en dirigentes de un proyecto regional con influencia a nivel estatal.

c. *Satisfacción personal.* Este incentivo es válido para cualquier persona, pero un caso muy representativo es la actitud de los directivos de COPLADE, quienes se sienten orgullosos por los avances del proyecto de desarrollo regional.

15. Ventajas económicas. Los municipios participantes han obtenido apoyos económicos de programas federales y estatales, lo que incrementó las obras de infraestructura y las acciones sociales de sus ayuntamientos.

Veamos como quedarían estas cuestiones en nuestro instrumento de sistematización de lecciones y aprendizajes.

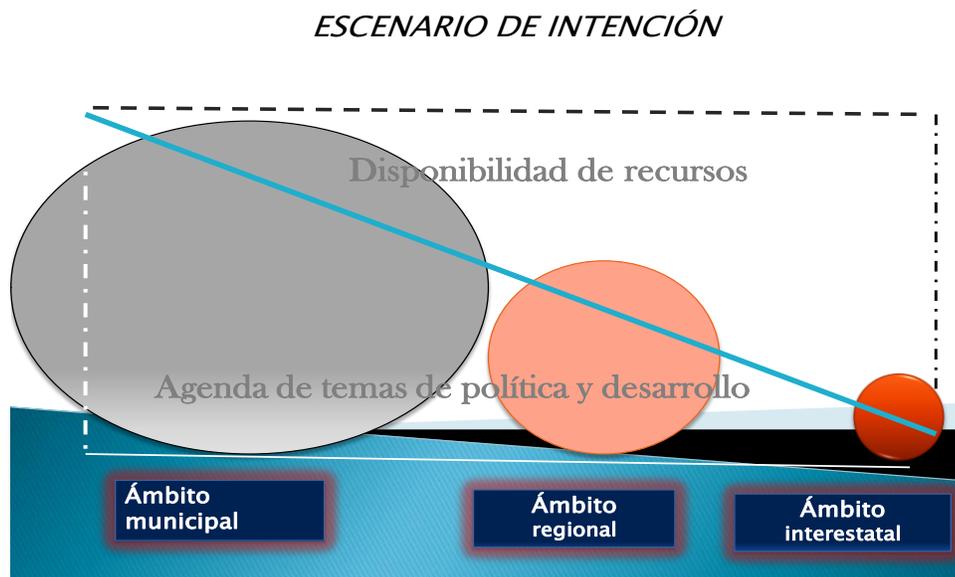
	VARIABLES PARA EL ANALISIS	<i>En el Caso Municipal</i>	<i>En el Caso Regional</i>	<i>En el Caso interestatal</i>
¿Quién?	<i>Actores (individuos, organizaciones, grupos)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente Municipal • Secretario General y Síndico • Director Municipal de Turismo • Director Municipal de obras públicas y Desarrollo Municipal Urbano • Director de Municipal Cultura • Coordinador del COPLADEMUN • Director General de Planeación de COPLADE • Representante Regional de COPLADE • Demás funcionarios estatales con trabajo en el municipio. • Empresarios privados que participan en los organismos municipales • Representantes de organizaciones civiles que participan en los organismos municipales. • En particular: <ul style="list-style-type: none"> ○ Productores de Cajeta del Municipio ○ Cuchilleros ○ Herreros ○ Muebleros ○ Propietarios de predios y lotes. ○ Hoteleros 	<ul style="list-style-type: none"> • 16 presidentes municipales (de todos los municipios de la región). • Director General de Planeación de COPLADE • Representante Regional de COPLADE • Director General de Desarrollo Regional de COPLADE • Representante Regional de Desarrollo Humano • Representante Regional de SEDER • Representante Regional de TURISMO • Rector de cetro universitario del Sur, de la UdG. • Director del Instituto Tecnológico de cd. Guzmán. • Productores Artesanos del mueble. • Productores <i>porcícolas</i> de la región. • Productores Artesanos varios. • Restauranteros de los centros turísticos de la región. • Representante FAO • Representante FODEPAL 	<ul style="list-style-type: none"> • Presidentes municipales de 5 municipios jaliscienses, fronterizos con Colima. • El Gobernador de Colima • El secretario de Planeación del Estado de Colima. • Director General de Planeación del COPLADE, Jalisco. • Representante regional de la SCT en Colima. • Director del Instituto Tecnológico de cd. Guzmán. • Productores Artesanos varios. • Ejidatarios y comuneros de localidades jaliscienses fronterizas con Colima. • Representante FAO • Representante FODEPAL
¿Dónde?	<i>Comprometidos en situaciones cuyas características son más o menos coercitivas</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplir el marco de la planeación para el desarrollo municipal. • La identificación de estrategias y prioridades para el desarrollo humano y económico. • La orientación en obras y acciones del presupuesto y la inversión pública. • Reorientar el vocacionamiento del municipio en un contexto de crisis productiva. • Aprovechamiento de las potencialidades de ubicación geográfica y cuidado del medio ambiente. • Concreción de alternativas de desarrollo socioeconómico para los habitantes de la región. • Atracción de más recursos para el municipio. • Superación de la pobreza y la marginación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicación del Fondo Complementario para el Desarrollo Regional, en proyectos de desarrollo regional. • Atracción de inversiones y oportunidades de negocios para la región. • Superación de la pobreza y la marginación. • Esquemas de mayor productividad y competitividad regional. • Ordenamiento y fundamento a las necesidades de la conducción estratégica regional. • Mayor participación social y ciudadana en las acciones del desarrollo. • Aprovechamiento de vocacionamientos regionales. • Sinergia territorial basada en circuitos de desarrollo y cadenas productivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Combate a la pobreza y marginación regional. • Necesidad de cooperar en proyectos de gran visión del territorio: <ul style="list-style-type: none"> ○ Desarrollo turístico conjunto ○ Gaseoducto Manzanillo-Guadalajara ○ Seguridad pública • Vincular al desarrollo a territorios y comunidades marginadas. • Generar alternativas ocupacionales y productivas a los pobladores de la región. • Aprovechamiento sustentable de los recursos ambientales y naturales de su geografía.

<p>¿De qué?</p>	<p><i>Portadores y defensoras de ideas e intereses</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • El necesario apoyo y actividad del gobierno municipal en beneficio del desarrollo. • La necesidad de gestionar mayores recursos para invertir en el desarrollo municipal. • La reorientación en la vocación productiva municipal, basada en el turismo, la artesanía y la ubicación geográfica. • La relevancia y significación del desempeño gubernamental municipal. • Control local de procesos y recursos 	<ul style="list-style-type: none"> • Detonar y desarrollar al territorio. • Equilibrar las condiciones de vulnerabilidad y pobreza en la región. • Adquirir un carácter y una identidad regional. • Capacidad técnica de gestión de proyectos. • Explorar nuevas vías para el desarrollo. • Lograr sinergias y externalidades positivas. • Generar contextos de innovación. • Mayor productividad y escalas productivas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hermanamiento y buena voluntad. • Acercamiento y dialogo • Mayor capacidad de impulso a mega proyectos de desarrollo. • Manejo y aprovechamiento de protocolos de relacionalidad. • Aprovechamiento de las ambigüedades en espacios institucionales no determinados.
<p>¿Cuáles?</p>	<p><i>Que persiguen fines, objetivos y metas explícitos o tácitos, conscientes o inconscientes, racionales (desde un concepto de racionalidad parcial o irracionales</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de la continuidad en el ejercicio del poder, por parte de un partido, una camarilla o una élite local. • Resolver problemas reales a la ciudadanía. • “Hacer” un mejor municipio. • Dignificación de la vida en sociedad y comunidad. • Mayor desarrollo social y humano. • Administraciones ordenadas y eficientes. • Obtención de mayores recursos. • Lograr la transformación social 	<ul style="list-style-type: none"> • Tener territorios competitivos. • Apoyar y detonar los sectores productivos regionales. • Mantener el control político de los territorios. • Impulsar proyectos realmente detonadores del desarrollo. • Articular cadenas productivas y de valor. • Involucrar al mayor número de organizaciones y entidades de la sociedad. • Mayor capacidad técnica de planeación. • Obtención de mayores márgenes de decisión y maniobrabilidad. • Lograr la transformación productiva 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión eficiente de las condiciones de frontera. • Mantenimiento del control político y social de las fronteras. • Impulso a proyectos prioritarios. • Competencia y complementariedad en las políticas de gestión del territorio. • Involucramiento y compromiso de los municipios considerados de frontera. • Legitimidad social. • Obtención de mayor control y discrecionalidad. • Gestión eficiente del territorio.
<p>¿Cómo?</p>	<p><i>Poseen, buscan, crean, inventan y manipulan recursos y realizan coacciones</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reorientando presupuestos • Priorizando y discriminando proyectos de inversión. • Manejando padrones de beneficiarios. • Resolviendo las necesidades más inmediatas y cotidianas de grupos ciudadanos muy necesitados. • Conocimiento real de las problemáticas, sueños y aspiraciones de los ciudadanos. • Contacto cercano y cotidiano con la ciudadanía. 	<ul style="list-style-type: none"> • Control de los espacios de solicitud y requerimientos de recursos estatales y federales. • Redes de poder informal, que garantiza continuidad en carreras políticas. • Legitimidad y promoción del desempeño de las gestiones gubernamentales. • Redes de cooperación y acción colectiva con grupos privados y empresariales de mutuo beneficio. • Capacidad real de lograr efectividad en la implantación de las políticas y estrategias de desarrollo definidas por el gobierno del estado. • Control político de los territorios. • Capacidad de certificación y reconocimiento a las buenas prácticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Gestión de intereses políticos y económicos de alto nivel. • Capacidad de concentrar y manipular información estratégica, confidencial y reservada. • Acuerdos políticos respecto a la gestión del territorio. • Gestión de proyectos altamente prioritarios.

<p>¿Para qué?</p>	<p><i>Se traducen en comportamientos significativos</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gobierno municipal “vendiendo” proyectos a la ciudadanía. • Gobierno municipal modernizando y <i>eficientando</i> sus procesos. • Gobiernos que se fortalecen mediante la cooperación y transferencia de recursos de otras entidades. • Gobierno municipal sensible, abierto y transparente. • Basados en la gestión de los vocacionamientos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estableciendo alianzas y acuerdos de cooperación. • Interaccionando mediante redes de asociaciones gubernamentales, públicas y privadas. • Obteniendo certificaciones y reconocimientos a las mejores prácticas. • Movilizando el interés de actores privados y particulares. • Definiendo y aprovechando potencialidades. 	<ul style="list-style-type: none"> • Estableciendo acuerdos marco de cooperación y entendimiento. • Acuerdos de buena voluntad. • Manteniendo el control político en las fronteras territoriales. • Aprovechamiento de las ventajas comparativas y territoriales en redes de asociación y competencia.
--------------------------	---	---	--	--

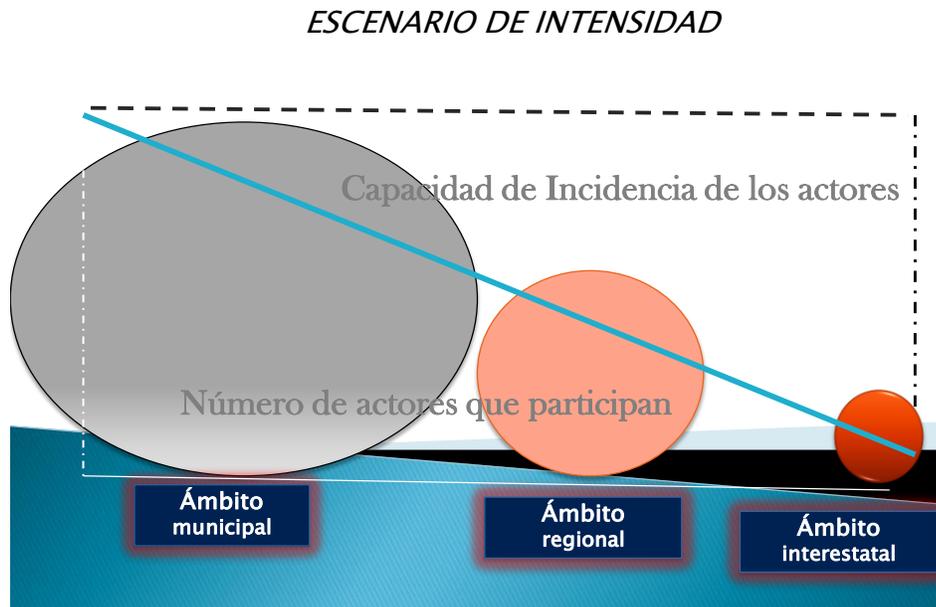
De lo anterior identificamos tres escenarios para el desenvolvimiento de estrategias de desarrollo de los territorios a partir de las tres posibilidades que exploramos: a) desde el espacio municipal; b) desde el espacio regional; c) desde el espacio inter-estatal.

1.- **Escenario de intención.** Se refiere a la agenda de temas de bienestar, desarrollo social y productivo, en relación a la disponibilidad de recursos para actuar en el territorio



Como se nota en la figura anterior, no obstante que el ámbito municipal es que manifiesta tener el mayor número de necesidades, proyectos y temas para invertir y gastar, es el ámbito que menos recursos dispone justamente para estos rubros.

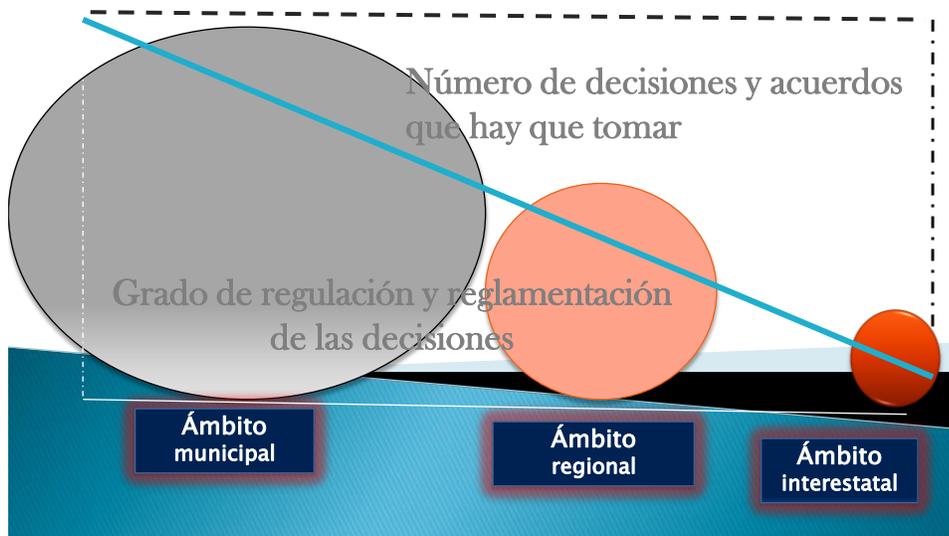
2.- **Escenario de intensidad.** Se refiere al número y tipo de actores que participan en las experiencias en contraste con su capacidad real de cada uno de ellos de incidir en las decisiones que se toman respecto a los proyectos y recursos que se aplican en el territorio.



Como se observa en la figura, aún y cuando sean más los actores que se deciden a participar en el ámbito municipal, es en ese nivel dónde los actores que se aglomeran en torno a las estrategias de desarrollo tienen menos capacidad de incidencia.

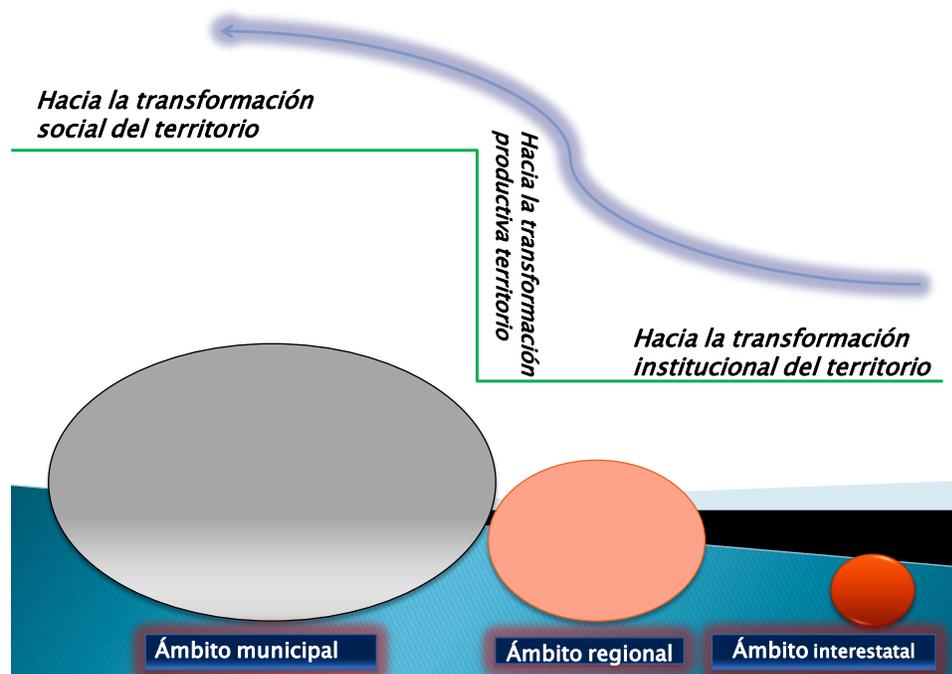
3.- **Escenario de institucionalización.** Se refiere la existencia reglamentada y regulada de los espacios gubernamentales, en contraste con el volumen de decisiones trascendentes que se toman en ellas.

ESCENARIO DE INSTITUCIONALIDAD



Como se observa en este gráfico, nuevamente los ámbitos de actuación municipal muestran una gran "carga" regulatoria, en contraste con el dinamismo en otros espacios, respecto a las decisiones trascendentes del desarrollo.

4.- **Escenario de posibilidades de transformación.** Se refiere a las capacidades de impulsar procesos de cambio y transformación desde los espacios territoriales a saber.



Como se observa en el gráfico, es menester trazarnos una ruta de transformaciones en los territorios. Desde los espacios interestatales, desde las fronteras regionales, desde la noción entidad federativa, desde las meso-regiones, debemos iniciar la ruta transformadora de los territorios a nivel institucional. De lograr esto podremos avanzar en la segunda transformación, la transformación productiva a la manera de cómo lo discutíamos en la visión endógena de los territorios en el capítulo 3. Lograr esto, implicaría podernos “enrutar” hacia el tercer tipo de transformación, la transformación social, la cual deberá ocurrir en los ámbitos municipales.

De la experiencia que presentamos, en este sentido nos queda muy claro que la Alianza Regional depende básicamente de la iniciativa y el impulso que siga recibiendo por la parte técnica de los ámbitos de gobierno. Pensarlo así, requerirá hacer un esfuerzo para fortalecer las estrategias de desarrollo en los siguientes puntos:

- a) Establecer con claridad reglas para la inclusión de organismos de la sociedad civil, definiendo con claridad también, las formas de elección de los representantes de las organizaciones civiles, los períodos de su permanencia y la forma de renovación.
- c) Precisar cómo funcionarán las Mesas de coordinación regional y el alcance de sus facultades.
- d) Diseñar un esquema de incentivos para lograr la participación de la sociedad civil en las Mesas de coordinación y otros organismos de participación y planeación regional.
- e) Estudiar las ventajas y desventajas de crear una Agencia de Desarrollo Regional con personalidad jurídica y patrimonio propio.
- f) Para todo lo anterior se propone la formación de un grupo especializado en el tema de fortalecimiento institucional.
- g) Aprovechar eficientemente los vocacionamientos identificados, como son los centros educativos y de formación profesional, la industria, la agricultura y el turismo (histórico, ecoturismo, cultural, etc.).
- h) Plantearse como un problema central el tema de la “competitividad territorial”, dado que la mayor parte de los actores regionales no tienen una idea clara de qué significa esta competitividad ni de cómo lograrla.¹⁶⁹
- i) Impulsar esquema reales de movilización de recursos y esquemas de acción colectiva. Por ejemplo, incidir en la organización de los porcicultores y comercializadores de carne de cerdo alrededor de un proyecto que los une para lograr objetivos comunes genera sinergias que, junto con un liderazgo firme, los anima a invertir sus recursos en un negocio rentable dejando atrás divisiones y competencias internas que los debilitan frente a la competencia nacional y global.
- j) se recomienda como urgente la necesidad de establecer convenios de concertación con las instituciones estatales responsables de los temas de cada estrategia específica para facilitar la puesta en práctica de la misma en todo el territorio, y la canalización de recursos hacia la región.

¹⁶⁹ Algunos empresarios mencionaron en las entrevistas el tema de la competitividad pero sólo a nivel de la empresa, no de la región en su conjunto.

Estas son las conclusiones a las que arribamos, después de presentar los análisis de los casos. Por supuesto que la mejor conclusión es que los territorios, sus gentes y sus necesidades, requieren más que estudiosos y curiosos de sus realidades, requieren acompañamiento, charla, compañía y ánimo en la larga ruta del desarrollo. Tenemos las botas puestas, el bastón levantado, la mira bien puesta en el horizonte y las ganas de seguir pensando, imaginando cual es la mejor ruta del desarrollo, de este sur de ensueño, de este sur que una vez le encargaron a Juan (Rulfo), que documentara, que quisiera, que viera, para que nada se olvide. Sea pues esta la voluntad. Sigamos hablando del sur, mi sur, el sur de todos...

Bibliografía

- (1969). “An Empirical Taxonomy of Structures of Work Organizations”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 8, 1969.
- (1969). “The Context of Organization Structures”, en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 14, Núm. 1.
- (1972) *Análisis de la Organización: aspecto sociológico*. Continental, 1972.
- (1978), “Bureaucracy”, en Jay M. Shafritz y Albert C. Hyde, *Classics of Public Administration*, Illinois, More Publishing Company, Inc.
- (1983) “More on Metaphor: Why We Cannot Control Tropes In Administrative Science”, en *Administrative Science Quarterly*, núm. 28, 1983.
- (1983) *Principios de la administración científica*. Herrero, México.
- (1991) “El orden sistémico: algunos avatares del paradigma organizacional”, en Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose (comps.), *El orden organizacional: poder, estrategia y contradicción*, Hispánicas, México.
- (1992) *The new politics of the budgetary reform*. Glenview, Il. Scott Foresman
- (1992). *Diseño estratégico de organizaciones públicas. Una tecnología administrativa aplicada en México* (Vol. 22). (D. d. Pública, Ed.) México, D.F., México: Centro de investigación y Docencia Económicas, A. C.
- (1993), *Complex organizations: a critical essay*, New York: McGraw-Hill.
- (1993), *Speaking truth to power*, New Brunswick: Transaction.
- (1995) “Metáforas y acción organizacional. Postmodernidad, lenguaje y sistemas autorregulados. Estudio de un caso mexicano”, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa. México (mimeo.).

(1995). *Gestión Pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte* (Vol. IV).

——— (1995). Los Intelectuales posrevolucionarios y la construcción sociocultural del "problema campesino" en los años treinta. *1/1* (36), 53.

——— (1996). Los Intelectuales Posrevolucionarios y la Construcción Sociocultural del "Problema Campesino" en los años treinta. *1/4* (45), 51.

——— (1997). Los Intelectuales Posrevolucionarios y la Construcción Socialcultural del "Problema Campesino" en los años treinta. (38), 44.

——— (1997). Los Intelectuales Posrevolucionarios y la Construcción Sociocultural del "Problema Campesino". *Documento de Trabajo* (45), 51.

——— (1997). Los Intelectuales Posrevolucionarios y la Contrucción Sociocultural del "Problema Campesino" en los años Treinta. *1/3* (40), 56.

——— (1997). Revolución e Identidad Campesina en México, 1930-1991. Notas preliminares para un estudio de las Relaciones entre discurso e imaginario social. (23), 24.

——— (1997). Revolución e Identidad Campesina en México, 1930-1991. Notas preliminares para un estudio de las relaciones entre discurso e imaginario social . (23), 24.

A.-L.-H. A.-N. (1999). *Moradas de los corazones*. (L. López-Baralt, Ed., & D. Á., Trad.) Madrid: Trotta, S.A.

ABBAGNANO, N. (2004). *Diccionario de Filosofía*. (E. Calderón, A. N. Galleti, E. C. Tapie Isoard, B. González Casanova, & J. C. Rodríguez, Trads.) México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

ABRAHAMSSON, B. (1977), *Bureaucracy or participation. The logic of organization*, Beverly Hills, Sage.

ACOSTA Romero, Miguel, (1982), *Segundo Curso de Derecho Administrativo*, México: Porrúa.

ACOSTA Romero, Miguel, (1991), *Teoría General del Derecho Administrativo*, México: Porrúa.

AGLIETA, Michel. *Regulación y Crisis del Capitalismo*. México: Siglo XXI, 1976.

- AGUILAR Villanueva, Luis F. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- AL-FARABI, A. N. (2004). *El libro de las letras*. (J. A. Paredes Gandia, Trad.) Madrid: Trotta, S. A.
- ALVESSON, M., *Cultural Perspectives on Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1993.
- ALLISON, Graham T. (1988), *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Grupo Editorial Latinoamericano, Colección Estudios Internacionales.
- ANDERS, K. (1997) *Performance budgeting in the states: practitioners' views on accountability, discretion, and reform*. Ph.D. Thesis. UMI Dissertation Services.
- ANDERSON Erin et al..., *Diseño del Canal Estratégico*, en *Sloan Management Review*, Verano 1997, p 59-69.
- APPLEBY, Paul (1949), *Policy and Administration*, Tuscaloosa, University of Alabama Press.
- ARELLANO Gault David *Case Studies Methodology in social sciences: elemental bases* [Publicación periódica]. - México : División de Administración Pública, CIDE, 1996. - 46.
- ARELLANO Gault, D. (1998). *Evaluación Organizacional del Programa de Modernización Administrativa del D.D.F.*
- ARELLANO Gault, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público* (Primera ed.). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- ARELLANO Gault, D. (2004). *Más allá de la Reinención del Gobierno: Fundamentos de la Nueva Gestión Pública y Presupuestos por Resultados en América Latina* (Primera ed.). México, D.F.: Grupo Edutorial Miguel Ángel Porrúa.
- ARELLANO Gault, D., & Rivera S., L. (2000). *Democracia local y gestion regional. Signos Públicos* (2), 34.

- Arellano Gault, David (1992), Teoría de la Organización y análisis organizacional: Hacia nuevos paradigmas, Documento de Trabajo núm. 6, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Arellano Gault, David. «Análisis organizacional: una perspectiva desde la estrategia.» Documentos de trabajo (Centro de Investigación y Docencia Economicas, A.C.), nº 26 (1997).
- ARELLANO, D. (1992). Teoría de la Organización y Análisis Organizacional. (C. d. Económicas, Ed.) *Documento de Trabajo, División de Administración Pública* .
- ARELLANO, D. (1997). Análisis Organizacional: una Perspectiva desde la Estrategia. (. A. Centro de Investigación y Docencia Económica, Ed.) *Documento de Trabajo, División de Administración Pública* (26).
- ARELLANO, D., Cabrero, E., & Del Castillo, A. (2003). *Reformando al Gobierno: Una Visión Organizacional del Cambio Gubernamental* (Primera ed.). (M. Á. Porrúa, Ed.) México, D.F.: Grupo Edutorial Miguel Ángel Porrúa.
- ARELLANO, D., Gil, J.R., Ramírez, .J.J. y Rojano, A. (2000a), Reformas presupuestales dirigidas a resultados: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. Una aproximación crítica,
- ARELLANO, David (1992), Teoría de la Organización y Análisis Organizacional: CIDE, Documento de Trabajo, México. p. 1-49.
- ARELLANO, David (1997), Análisis Organizacional: una Perspectiva desde la Estrategia: CIDE, Documento de Trabajo, núm. 26, México, 1997, p. 1-19.
- ARELLANO, David (2000), “¿Soluciones innovadoras o nuevos dogmas? Cinco debates necesarios sobre la nueva gestión pública”, *Management International* 5 (1). Canda.
- ARELLANO, David y Raúl Coronilla, Cambio y organizaciones gubernamentales: fuentes y perspectivas analíticas desde la teoría de la organización, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1993.
- ARELLANO, David, “Definición del concepto de teoría de la organización” Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1998 (mimeo).

- ARELLANO, David, 1999: "Gestión Pública: fuentes analíticas, críticas pertinentes y advertencias sobre su uso" en Omar Guerrero, Gestión Pública, México: UNAM.
- ARELLANO, David, Cabrero, Enrique y Del Castillo, Arturo (eds.)(2000),Reformando al gobierno. Una visión organizacional delcambio en organizaciones gubernamentales, cide-Miguel Ángel Porrúa, México.
- ARELLANO, David, Teoría de la organización y análisis organizacional: hacia nuevos paradigmas, en Documento de trabajo núm. 6, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1992.
- ARGÜELLES, Antonio y José A. Gómez (1994), Guía metodológica para la desconcentración y modernización de estructuras administrativas; México, Miguel A. Porrúa.
- ARGYRIS, Chris (1957, Personality and organization, N.Y. EE.UU., Harper and Row.
- ARRIAGA Conchas, Enrique, (1996), Finanzas Públicas de México, México: Instituto Politécnico Nacional.
- ASTLEY, W. David y VAN DE VEN, Andrew. "Central Perspectives and Debates in Organización Theory" en Administrative Science Quartely. Núm. 28, 1983
- ASTLEY, W. Graham y Andrew H. Van de Ven, "Central Perspectives and Debates in Organizational Theory", en Administrative Science Quarterly, núm. 28, 1983.
- AUBERT, Nicole y Vicent deGaulejac (1993), El coste de la excelencia: ¿Del caos a la lógica o de la lógica al caos?, Barcelona, Paidós.
- AUCOIN Peter, (1995) The New Public Management: Canada in Comparative Perspective, Montreal, Quebec: IRPP, Ashgate Publishing Company
- BAIDABA. (1995). *Calila y Dimna*. (A. C. Sefair, Trad.) Santafé de Bogotá: Panamericana.
- BAÑON, Rafael (1997), "Los enfoques para el estudio de la administración pública: orígenes y tendencia actuales", en Ernesto Carrillo y Rafael Bañon (comps.), La nueva administración pública, Alianza Universidad Textos, 1997.

- BARENSTEIN, Jorge (1982), *El análisis de la burocracia estatal desde la perspectiva weberiana*, segunda edición, México D.F., Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- BARNARD, Chester (1938), "Las organizaciones informales y su relación con las organizaciones formales", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 215-223), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- BARNARD, Chester (1968), *The function of the executive*, Harvard University Press.
- BARR Pamela., "Seeing Isn't Believing Understanding Diversity in the Timing of Strategic Reponse", en *Journal of Management Studies*, Mayo, 1997, p. 337-367.
- BARRO, R. J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *Journal of Political Economy*, vol. 98, núm. 5, II.
- Barzelay, Michael (1992). *Breaking through Bureaucracy*. California, University of California Press.
- Barzelay, Michael (1994), *Total Quality Management in Government: A practical guide for the real world*, California, University of California Press.
- BARZELAY, Michael (1998) *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Fondo de Cultura Económica.
- Barzelay, Michael y B. Armajani¹ (1990), "Managing State Government Operations: Changing visions of staff agencies" en *Journal of Policy Analysis & Management*, John Wiley & Sons, vol. 9, no.3.
- BARZELAY, Michael, (1992), *Breaking through bureaucracy*, California: University of California Press.
- BAUMOL, William. *Teoría económica y análisis de operaciones*. México: Herrero Hermanos, 1964.

BAUMOL, William. Teoría económica y análisis de operaciones. México: Herrero Hermanos, 1964.

BECATTINI, G, 1991, "The Marshallian Industrial District as a Socio-Economic Notion."

BEDEIAN, A.G. «Organization Theory: Current Controversies, Issues and Directions.» International Annual Review of Industrial and Organizational Psychology, 1987.

BEDEIAN, A.G. «Organization Theory: Current Controversies, Issues and Directions.» International Annual Review of Industrial and Organizational Psychology, 1987.

Behn Robert D. La investigación de análisis de casos y la eficiencia administrativa: cómo guiar a las organizaciones en la cima de las dunas de arena [Sección del libro] // La gestión pública. Su situación actual / aut. libro Bozeman Barry. - México, DF. : Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Universidad Autónoma de Tlaxcala y Fondo de Cultura Económica,, 1998. - Primera edición en español.

BEIGEL, Fernanda. Crítica y Teoría en el Pensamiento Social Latinoamericano. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

BEIGEL, Fernanda. Crítica y Teoría en el Pensamiento Social Latinoamericano. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, 2006.

BENDIX, Reinhard, Work and Authority in industry, Wiley, Nueva York, 1956.

BENNIS, W.G., N. Berkowitz, M. Affinito, y M. Malone, "Authority, power and the ability to influence", en Human Relations, 11 (2), 1958.

BENNIS, Warren (1967), (Las organizaciones del Futuro", en Clásicos de la administración pública (pp. 485-507), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.

BENNIS, Warren (1996), Changing organizations, San Francisco, Jossey Bass, C. 1993, EU.

BERENSZTEIN Sergio y Bohmer Martín boletín 9 TOP Tecnología para la Organización Pública [En línea] // Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la

Organización Pública (Asociación civil). - 2004. - 16 de octubre de 2008. - <http://200.80.149.114/top/boletin/boletinn9.htm#bob>.

BLACKLER, Frank , “Kwoledge and the Theory of Organizations: Organizations as Activity Systems and the Reframing of Management”, en Journal of Management Studies, núm. 30:6, Noviembre 1993, p. 863-884.

BLAU, Peter M. Bureaucracy in Modern Society. Nueva York: Random House, 1956.

BLAU, Peter M. Bureaucracy in Modern Society. Nueva York: Random House, 1956.

Bogotá, Secretaria Distrital de Desarrollo Económico de. «Metodología para la formulación de indicadores para el seguimiento y la evaluación.» Bogotá, 2007.

BOISIER Etcheverri Sergio ¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica? [En línea]. - CLAD, Octubre de 2003. - 25 de Noviembre de 2008. - <http://www.yorku.ca/ishd/CUBA.LIBRO.06/DEL/CAPITULO3.pdf>.

BOISIER Etcheverri Sergio Teorías y metáforas sobre desarrollo territorial [Publicación periódica] // Revista Austral de Ciencias Sociales. - Valdivia : Universidad Austral de Chile, 1998. - 2. - págs. 5-18.

BOISIER Sergio ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? [Publicación periódica] // Revista de la CEPAL. - Santiago de Chile : CEPAL, Agosto de 2005. - págs. 47-62.

BOISIER Sergio Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando? [Informe]. - [s.l.] : Cámara de Comercio de Manizales, s/f.

BONEO, Horacio, (1985), Privatización: del dicho al hecho, Buenos Aires: Ediciones El Cronista Comercial.

BORCH, Odd, “Strategic Networks among Small Firms: Implications for Strategy Research Methodology”, en Journal of Management Studies, núm. 32:4, Julio, 1995, p. 419-439.

- BOYER R. (1986), *La teoría de la regulación : un análisis crítico*, Buenos Aires, Area de Estudios e Investigaciones Laborales de la SECYT/CEIL-CONICET/CREDAL-CNRS/Humanitas, 1989).
- BOZEMAN, Barry (1998), *Todas las organizaciones son públicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Fondo de Cultura Económica.
- BOZEMAN, Barry (comp.) (1998), “La teoría, la sabiduría y el carácter del conocimiento en la gestión pública: opinión crítica del nexo entre teoría y práctica” en *La gestión pública: su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- BOZEMAN, Barry y Jeffrey Straussman (1990), *Public Management Strategies, Guidelines for Managerial Effectiveness*, San Francisco, Jossey-Bass, p. xi.
- BROOM, C. y L. McGuire. (1995). *Performance-based government models: building a track record*. *Public Budgeting & Finance*, 15 (4) 3-17
- BRUNET G. y Pauther Los Himnos Mágicos del Sama-Veda. Los libros sagrados de la India [Libro] / trad. Champs d’Or A.. - Barcelona : B. Bauzá, 1929. - pág. 187.
- BUCHANAN, James y Gordon Tullock (1962), *The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press.
- BUENGER, Victoria et al.. , “Competing Values in Organizations: Contextual Influences and Structural Consequences”, en *Organizations Science*, núm. 5, año 1996, p. 557-563.
- BUNGE, M. (2005). *La ciencia, su método y su filosofía* (1ra. ed.). Buenos Aires, Argentina: Editorial Sudamericana Debolsillo.
- BURNS, T. y G.M. Stalker, *The management of Innovation*, Tavistock, Londres, 1961.
- BURREL, GIBS y GARETH, Morgan. *Sociological Paradigms and Organizational Analysis*. Heinemann. New Hampshire. 1979.

- BURREL, Gibson y Gareth Morgan, Sociological paradigms and organizational analysis, Heinemann, New Hampshire, 1979.
- BURRELL, Gibson y Morgan Gareth, Sociological Paradigms and Organisational Analysis, London, Reino Unido, 1979, p. 1-37.
- CABRERO Mendoza Enrique y Nava Campos Gabriela Gerencia pública municipal : conceptos básicos y estudios de caso [Libro]. - México : Porrúa-CIDE, 1997.
- CABRERO Mendoza, E., & Arellano Gault, D. (1993). *Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica* (Vol. II).
- CABRERO Mendoza, E., Flamand Gómez, L., Santizo Rodall, C., & Vega Godínez, A. (1997). *Claruscursos del nuevo federalismo mexicano: estrategias en la descentralización federal y capacidades en la gestión local* (Vol. VI).
- CABRERO, E., & Gil García, C. (1999). *Gestión Municipal en un contexto de alternancias e ingobernabilidad, Centro de Investigación y Docencia Económicas, Documento de Trabajo, División de Administración Pública* (Vol. Número 78). San Luis Potosí, San Luis Potosí: CIDE.
- CABRERO, Enrique (1995a), *Del Administrador al Gerente Público*; México, INAP.
- CABRERO, Enrique (1995b), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Miguel A. Porrúa y Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- CABRERO, Enrique y Escotto, Teresa (1992), *Evolución reciente de los procesos de reforma de la administración pública y sus efectos en los modelos organizacionales. Documento de trabajo no. 8*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- CABRERO, Enrique y Gil García, Carlos (2000), *El Municipio de San Luis Potosí (19889-1999) Gestión Municipal en un contexto de alternancia e ingobernabilidad*, cide, Documento de Trabajo No. 78, México
- CABRERO, Enrique y Nava, Gabriela (coords.) (1999), *Gerencia Pública Municipal. Conceptos Básicos y Estudios de Caso*, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, México.

- CARLORI, E. (1998). "Philosophing on Strategic Management Models". *Organizations Studies* , 2 (19), 281-306.
- CARLORI, Essai: "Philosophing on Strategic Management Models" en *Organizations Studies*, núm. 19/2, 1998, p. 281-306.
- CASTORIADIS, C. (2002). *Filosofía Figuras de lo Pensables (Las Encrucijadas del Laberinto VI)* (Segunda ed.). (J. Algasi, Trad.) México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- CLAUDE S., George Jr., *Historia del pensamiento administrativo*, Prentice Hall-Hispanoamericana, México, 1974.
- CLAUSEWITZ, Karl von. *De la guerra: el encuentro, las fuerzas militares*. México. Diógenes, 1977.
- CLEGG S. (1990), *Modern organizations: organization studies in the postmodern world*, Londres, Sage.
- CLEGG, S., & al., e. (1996). *Handbook of Organization Studies*. Londres: Sage.
- CLEGG, Stewart et al., *Handbook of Organization Studies*, Ed. Sage, Londres, 1996, 730 pp.
- CLEGG, Stewart y David Dunkerlay, *Organization, Class and Control*, Rout-ledge & Kegan Paul, Londres, 1980.
- CLEGG, Stewart, *Framworks of power*, Sage, Londres, 1989.
- CLEGG, Stewart, *Power, Rule and Domination: a Critical and Empirical Understanding of Power in Sociological Theory and Organizational Life*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1975.
- CLEGG, Stewart, *The Theory of Power and Organization*, Routledge & Kegan Paul, Londres, 1979.
- COHEN, Ernesto y Rolando Franco, (1992), *Evaluación de Proyectos Sociales*, México: Siglo XXI Editores.
- COING, H. (1991), "Revisando los servicios urbanos", *civitas-Ensayos*, núm. 5, pp. 69-89.
- COLIN, Clark. *Las Condiciones del Progreso Económico*. Madrid: Alianza, 1967.

- COLIN, Clark. *Las Condiciones del Progreso Económico*. Madrid: Alianza, 1967.
- CONFUCIO. (1973). *LOS CUATRO LIBROS CLASICOS* (BRUGUERA, S.A. ed.). (O. Sanglas, Trad.)
Barcelona, Bogota, Buenos Aires, Caracas, México: BRUGUERA, S.A.
- CONFUCIO. (1997). *LUN YU Reflexiones y Enseñanzas* (Primera ed.). (S. Kairós, Ed., & A.-H. Suárez, Trad.) Barcelona, España: Kairós, S.A.
- COOMARASWAMY Ananda K. *Hinduismo y Budismo [Libro]* / trad. López Tobajas Agustín y Tabuyo Maria. - Barcelona : Paidós. Col. Orientalia, 1997. - Primera edición : pág. 125. - 84-493-0462-8.
- COOPER, R. y G. Burrell, "Modernism, postmodernism and organizational analysis: an introduction", en *Organization Studies*, 9, 1988.
- CROIZER, Michael y Friedberg, Erhard. *El actor y el sistema*. Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- CROIZER, Michael y Friedberg, Erhard. *El actor y el sistema*. Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- CROZIER, Michael (1974), *El fenómeno burocrático: ensayo sobre las tendencias burocráticas de los sistemas de organización modernos y sus relaciones con el sistema social y cultural*, Buenos Aires, Argentina, Amorrortu.
- CROZIER, Michel, (1989), *Estado modesto, estado moderno*, México: Fondo de Cultura Económica.
- CYERT R. M. y James March (1965), *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*, México, Herrero.
- CYERT, R. y J. MARCH (1963). *Teoría de las decisiones económicas de la empresa*, Herrero, México
- CHAFEE, John. *Thinking Critically*. Boston: Houghton Mifflin, 1985.
- CHAFEE, John. *Thinking Critically*. Boston: Houghton Mifflin, 1985.
- CHANDLER, Alfred, *Strategy and Structure*, The MIT The Press, Cambridge, Mass., 1962.
- CHANLAT, Jean-Francois, "Francophone Organizational Analysis (1950-1990)", en *Organization studies*, 15-1, 1994.

- CHAVENATO, Idalberto, Introducción a la teoría general de la administración, McGraw-Hill, Colombia, 1995.
- CHENERY, Hollis. Planeación y Administración . Washington: Instituto de Desarrollo Económico, 1965.
- CHENERY, Hollis. Planeación y Administración . Washington: Instituto de Desarrollo Económico, 1965.
- CHILD, John., "Strategic Choice in the Analysis of Action, Structure, Organizations and Environment: Retrospect and Prospect" en Organizations Studies, núm. 18/1, 1997, p. 43-76.
- CHUANG-Tzu. (1991). *Pensamiento Filosófico* (Chuang-Tzu ed.). (C. Elorduy, Trad.) Caracas, Venezuela: Monte Avila Editores.
- DE JANVRY Alain y Sadoulet Elisabeth Un enfoque territorial hacia el desarrollo rural: experiencias internacionales e implicancias para la estrategia de microregiones en México [Conferencia] // Seminario sobre desarrollo regional: marco conceptual y lineamientos estratégicos para las acciones de la FAO en America latina y el Caribe. - Santiago : Biblioteca virtual FODEPAL, 2004. - pág. 32.
- DE MORA Juan Miguel Los Upanisad. Libros secretos de la religión hinduista [Libro]. - México : EDAMEX. Col. Estudios Indológicos, 1990. - Primera edición : Vol. II : pág. 95. - 968-409-551-1.
- DEBBASCH, Charle (1981), Ciencia administrativa: administración pública, Colección Estudios Administrativos, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- DEL CASTILLO, Arturo (1995), "Ambigüedad y decisión: una revisión a la teoría de las anarquías organizadas", CIDE-DTAP.
- DEL RÍO González, Cristóbal, (1978), Técnica presupuestal, México: Ediciones Contables y Administrativas.
- DEMING, E. (2000), Out of the crises, Boston, MIT Press.

DENHARDT, Robert B. (1993), *Theories of Public Organization*, Wadsworth Publishing Company.

DENIS Louis-Jean et al., "Leadership and Strategic Changer under Ambiguity" en *Journal of Management Studies*, 27:3, Mayo 1996, p. 245-263.

DESCARTES, René. *Discurso del método*. México. Porrúa, 1990.

DESTINOBLAS André Gerald *Introducción a los modelos de crecimiento económico: exógeno y endógeno* [Libro]. - [s.l.] : Eumed.net, 2007. - Edición electrónica gratuita. - Disponible en: www.eumed.net/libros/2007a/243/.

DI IULIO, John, (1994) *Deregulating the Public Service*, Washington, D.C.: Brookings.

DOMAR, Evsey, (1946). "Capital expansion, Rate of Growth, and Employment"

DONALDSON, Lex, "A Positivist Alternative to the Structure-Action" en *Organizations Studies*, núm. 18/1,1997, p. 77-92.

DUSSEL, E. (2007). *Política de la liberación. Historia mundial y crítica*. Madrid, España: Trotta.

DWIVEDI, O. y JABBAR, J. (1988) *Public service responsibility and accountability*. En Dwivedi y Jabbar (eds), *Public service accountability: a comparative perspective*. West Hartford, Ct. Kumarian Press.

Econometría, 14 (abril), 137-147.

Economics 22: 3-42.

Economy, 94: 1002-1037.

ELTON, Mayo (1964), *The social problems of an industrial civilization*, Cambridge, Harvard University Press.

ETZIONI, Amitai (1964), *Modern Organizations*, Prentice-Hall, *Foundations of Modern Sociology Series*.

ETZIONI, Amitai, *Organizaciones modernas*, THEA, México, 1979.

- FALÇÃO Martins, Humberto, y Joaquim Rubens Fontes Filho. «¿En quién se pone el foco? Identificando "stakeholders" para la formulación de la misión organizacional.» *Reforma y Democracia*, nº 15 (Octubre 1999): 18.
- FATONE, V. (1972). *Obras completas. Ensayos sobre hinduismo y budismo*. (Vol. VI). Buenos Aires: Ed. Sudamericana,.
- FELDMAN, Daniel. *Coaching*. Traducido por Carmen E. León. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2003.
- FELDMAN, Daniel. *Coaching*. Traducido por Carmen E. León. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2003.
- FERNÁNDEZ Ruvalcaba, Martha Margarita (1991), "Objeto, mediciones y conceptos en la teoría de la Organización: El Programa Aston", en Ibarra Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose (comps.) *El orden organizacional: poder, estrategia y contradicción*, México, Hispánicas.
- FERNÁNDEZ, A. M. (2007). *Las lógicas colectivas. Imaginarios, cuerpos y multiplicidades*. Buenos Aires: Biblos.
- FERTLIE, Ewan, Lynn Ashburner, Louise Fitzgerald y Andrew Pettigrew (1996), *The new public Management in Action*, Oxford Universtiy Press.
- FOUCAULT, Michel. *Estrategias de Poder*. Barcelona: Paidós, 1999.
- FOUCAULT, Michel. *Estrategias de Poder*. Barcelona: Paidós, 1999.
- FOX, C. J., & Miller, H. T. (1995). *Postmodern Public Administration Toward Discourse*. New Delhi, India: Sage Publications.
- FRAGA M., Gabino, (1994), *Derecho Administrativo*, México: Porrúa.
- FREDERICKSON, George (1971), "Hacia una nueva administración pública", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 645-668), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma

deTlaxcala.

FROST KUMPF, Lee y Barton Wechsler (1998), "A metaphor rooted in a fable", en Barry Bozeman (comp.), La gestión pública: su situación actual, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Tlaxcala.

FUKUYAMA, Francis. El Fin de la Historia y el Último Hombre. México: Planeta, 1992.

FUKUYAMA, Francis. El Fin de la Historia y el Último Hombre. México: Planeta, 1992.

García Chacón, Gustavo. «Análisis crítico y metodológico del proceso para la definición de la misión organizacional. (Comunicaciones).» Revista sobre relaciones industriales y laborales de la Universidad Católica Andrés Bello. , 2002.

GARCÍA del Castillo, Rodolfo (1999), Los Municipios en México: Los retos ante el futuro, cide- Miguel Ángel Porrúa, México.

GAROFOLI, G. (comp.)(1992), Endogenous Development and Southern Europe, Aldershot, Avebury.

GASCA S. Jorge G., (1999), Servicio Civil de Carrera: La Conveniencia de una Reforma, Campeche, México: Premio Estatal de Administración Pública 1998.

GERSCHENKRON, Alexander. El Atraso Económico en su Perspectiva Histórica. Barcelona: Ariel, 1968.

GERSCHENKRON, Alexander. El Atraso Económico en su Perspectiva Histórica. Barcelona: Ariel, 1968.

GIOIA, Dennis y Chittipeddi, Kumar. «Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation.» Strategic Management Journal (The Pennsylvania State University).

GIOIA, Dennis y Chittipeddi, Kumar. «Sensemaking and sensegiving in strategic change initiation.» Strategic Management Journal (The Pennsylvania State University).

- GOBIERNO del Estado de México, Poder Ejecutivo, Secretaría de Administración, Programa de Modernización y Mejoramiento integral e la administración pública 1995-1999, Toluca, México.
- GOLEMBIEWSKI, Robert (1974), Public Administration as a developing discipline: part II. N..Y. Marcel Dekker.
- GONZÁLEZ Esteban, Elsa. La responsabilidad moral de la empresa: una revisión de la teoría de stakeholder desde la ética discursiva. Castellon: s/e, 2001.
- GORE, Ernesto y Diane Dunlap, Aprendizaje y organización. Una lectura educativa de las teorías de la organización, Editorial TESIS, Buenos Aires, 1988.
- GOULDER, W. Alvin, Patterns of Industrial Bureaucracy. A Case Study of Modern Factory, The Free Press, Nueva York, 1967.
- GOULDNER, Alvin (1964), Patterns of Industrial Bureaucracy: A Case Study of Modern Factory Administration, Nueva York, The Free Press.
- GOULDNER, Alvin. La Crisis de la Sociología Occidental. Buenos Aires: Amorrortu, 1973.
- GRACIÁN, Baltasar. El arte de la prudencia. México. Temas de Hoy, 1993.
- GRUENING, Gernod (1998), "Origin and Theoretical basis of new Public Management", Conferencia en Salem Oregon EE.UU.
- GUERRERO A., Juan Pablo, 1995: "La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados", en Gestión y Política Pública, vol. IV, núm. 1, primer semestre, México: CIDE.
- GUILLÉN, Mauro, "Scientific Management's Lost Aesthetic: Architecture, Organization, and the Taylorized Beauty of the Mechanical" en Administrative Science Quarterly, núm. 42, Diciembre 1997, p. 682-715
- GULICK, Luther (1937), "Notas sobre la teoría de la organización", en Clásicos de la administración pública (pp. 189-205), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y

Administración Pública A.C.- Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.

GULICK, Luther y Lyndall Urwick (1937), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration.

GUTIÉRREZ Casas Luis Enrique Potencial de desarrollo y gestión de la política regional. El caso de Chihuahua [Publicación periódica] // Frontera Norte. Estudios territoriales. - Tijuana : El Colegio de la Frontera Norte, julio-diciembre de 2007. - 38 : Vol. 19. - Gutiérrez Casas, Luis Enrique. Potencial de desarrollo y gestión de la política regional. El caso de Chihuahua Frontera Norte [en línea] 2007, 19 (julio-diciembre) 0187-7372.

GUTIÉRREZ Vidal, Manuel y Martínez Pellégrini, Sárach (1994), "El papel de los gobiernos locales en el desarrollo regional", *Gestión y Política Pública*, CIDE, vol. III, núm 1, México.

HABERMAS, Jürgen. *Verdad y justificación: ensayos filosóficos*. Madrid, España. Trotta, 2002,

HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la Acción Comunicativa: Crítica de la Razón Funcionalista*. Madrid: Taurus, 1987.

HALLIGAN y Power, (1992), *Political management in the 1990s*, Oxford: Oxford University Press.

HANNAN, Michael T. y John Freeman. "The Population Ecology of Organizations", en *American Journal of Sociology*, marzo de 1977.

HANNAN, Michael y Freeman John. *Structural Inertia and Organizational Change*. American Sociological Association, 1984.

HARDIN, R. (1993). *Collective Action*.

HARMON, Michel M. y Richard T. Mayer (1999), *Teoría de la organización para la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Fondo de Cultura Económica.

HARRIS, J (1995). Service efforts and accomplishments standards: fundamental questions of an emerging concept. *Public Budgeting and Finance* 15. (4) 18-37

- HARROD, Roy, (1939). "An Essay in Dynamic Theory", *Economic Journal*, 49 (junio),
- HASSARD, J. y M. Parker (eds.), *Postmodernism and Organizations*, Sage, Londres, 1993.
- HENDERSON, Lawrence Joseph, *On the social System*, The University of Chicago Press, Chicago, 1970.
- HERBERT, Simon, *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Madrid, 1947.
- HERNÁNDEZ Sampieri Roberto, Fernández Collado Carlos y Baptista Lucio Pilar *Metodología de la investigación [Libro]*. - México : Mc Graw Hill, 2003. - Tercera edición.
- HERZBERG, Frederik. *The Motivation to Work*. New Brunswick: Transaction, 1999.
- HICKS, R. F. (1965). *Capital and Growth*. Oxford University.
- HIRSCH ADLER, Ana, "Teoría de la organización y universidad. Una forma de aproximación", en varios autores, *Organización y sociedad: el vínculo estratégico*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, 1990, Serie Investigación, núm.2.
- HIRSH, Michael et al. (1986), "Dirty hands versus clean models" en *Theory and Society*, 16: 316-36.
- HOFFMANN, Odile. *Nueve Estudios sobre el Espacio: representación y formas de apropiación*. México: Centro de Estudios Superiores en Antropología Social, 1997.
- HOMERO. *La Ilíada*. México: Espasa-Calpe, 1989.
- HOOD, C. (1991), "A public administration for all seasons" en *Public Administration*. 69:3-19
- HOOD, C. (1995). "The New Public Management in the 1990's: variation on a Theme" en *Accounting Organizations and Society*
- HOOD, Christopher (1991), "A public management for all seasons?", en *Public Administration*, verano, vol. 69.
- HOOD, Christopher y Michael Jackson (1997), *La argumentación administrativa*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Coahuila.

- HOOD, Christopher y Michael Jackson (1998), *The Art of The State: Culture, Theory, and Public management*, Clarendon Press-Oxford.
- HOURANI, A. (2003). *La Historia de los Árabes* (1ra. ed.). (J. Vergara, Ed., & A. Leal, Trad.) Barcelona, España: Vergara, Grupo Zeta.
- IBARRA Benítez, Roberto, (1984), *Un sistema integral de contabilidad nacional*, México: Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.
- IBARRA Colado, E., & Montaña Hirose, L. *Teoría de la Organización: Fundamentos y Controversias*. (J. R. Morales Calderon, & C. d., Edits.) México, D.F.: Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa.
- IBARRA Colado, Eduardo “Teoría de la organización y administración pública. Insuficiencias, simplezas y desafíos de una maltrecha relación”, en *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México, 1992.
- IBARRA Colado, Eduardo y Luis Montaña Hirose, *Mito y poder en las organización, Notas para un análisis crítico de la teoría de la organización*, Trillas, México, 1992.
- IBARRA Colado, Eduardo, “Notas para el estudio de las organizaciones a partir de la reflexión crítica de la teoría de la organización”, en Eduardo Ibarra Colado y Luis Montaña Hirose (comps.), *Ensayos críticos para el estudio de las organizaciones en México*, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, 1991.
- IBARRA, E. y L. Montaña (1992), “Teoría de la organización y administración pública”, en *Gestión y Política Pública*, vol. 1, núm. 8 julio-diciembre, pp. 49-75.
- IBARRA, Eduardo, *Strategic Analysis of Organizations: A Modelo from the Complexity Paradigm*: UAM-Iztapalapa, México 1996, p. 1-35.
- ILPES. «Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación ELos indicadores de evaluación del desempeño: una herramienta para la gestión por resultados en America Latina.» *Boletín del Instituto*, 2003.
- IN: Pyke, F, Becattini, G, and Sengenberger, W, eds, *Industrial Districts and I*

- JENN, Karen , “A Qualitative Analysis of Conflict Types and Dimensions in Organizational Groups” en *Administrative Science Quarterly*, núm. 42, Septiembre 1997, p. 350-557
- JENSEN, Michael y William Meckling, 1976: “Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure” en *Journal of Financial Economics*, 3: 305-60.
- JOKISCH, R. (2002). *Metodología de las Distinciones, Forma, Complejidad, Auto-Referencia, Observación, Construcción de Teorías Integrando lo Macro y lo Micro en las Ciencias Sociales* (1ra. ed.). Ciudad de México, México, México: Universidad Nacional Autónoma de México. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Casa Juan Pablos, S.A. de C.V.
- JOYCE, P.G. (1993a). The reiterative nature of budget reform: is there anything new in federal budgeting?. *Public Budgeting & Finance* 13 (3) 36-48
- JOYCE, P.G. (1993b) Using performance measures for federal budgeting: proposals and prospects. *Public Budgeting and Financial Management*
- JUAN MANUEL. El conde de Lucanor. Versión de A. Bolaño e Isla. México. Porrúa, 1975.
- JUDGE William y Douglas Thomas, “Performance Implications of Incorporating Natural Environmental Issues into the Strategic Planning Process: A Empirical Assesment” en *Journal of Management Studies*, Marzo 1998, p. 241-250.
- JULLIEN, F. (1999). *Tratado de la Eficacia* (Siruela S.A. ed.). (F. Jullien, Ed., & A.-H. Suárez, Trad.) Madrid: Siruela, S.A.
- KETS DE VRIES, Manfred. La conducta del directivo: su impacto en el equilibrio de la empresa. Traducido por Germán Orbegozo. Bilbao: Deusto, 1996.
- KETTLE, Donald F., “Searching for Clues about Public Management; (1998), Slicing the onion different ways”, en Barry Bozeman (comp.), *La gestión pública: su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- KNIGHTS, D., & Morgan, G. (1991). Corporate Strategy, Organizations, and Subjectivity. A Critique. (S. publications, Ed.) *Organizations Studies* , 2 (12), 251-273.

- KGNIETHS, D., & Morgan, G. (1995). "Stategy under the Microscope: Strategic Management and it in Financial Service". *Journal of Management Studies* , 2 (32), 191-214.
- KGNIETHS, David y Morgan Glenn, "Corporate Strategy, Organizations, and Subjectivity. A Critique" en *Organizations Studies*, núm. 12/2, 1991, p. 251-273.
- KGNIETHS, David y Morgan Glenn, "Stategy under the Microscope: Strategic Management and it in Financial Service" en *Journal of Management Studies*, núm. 32:2, Marzo 1995, p. 191-214.
- KIM, P.S., Wolf, L.W., (1994), "Improving Government performance: public management reform and the national performance review", *Public Productivity and Management Review*, Vol. 18 No.1, pp.73-87.
- KLIKSBURG, Bernardo, (1993), *¿Cómo transformar al Estado?. Más allá de mitos y dogmas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- KRAFT, Victor. *El Círculo de Viena*. Madrid, España. Taurus, 1977.
- KRUGMAN, P. (1991) "increasing returns and economic geography" en *The Journal of Political Economy* 99, 3, pag 483- 499. Junio 1991.
- KUHN, T. S. (1998). *La tensión esencial* (Tercera Edición ed.). México D.F. , México: Fondo de Cultura Económica .
- KUZNETS, Simon. *Aspectos Cuantitativos del Desarrollo Económico*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1959.
- KUZNETS, Simon. *Aspectos Cuantitativos del Desarrollo Económico*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1959.
- L. s. (1990). *II LOS UPANISAD* (Vol. Tomo 2). (EDAMEX, Ed., & J. M. De Mora, Trad.) México, D.F.: EDAMEX (Editores Asociados Mexicanos, S.A.
- LANDES, David. *La Riqueza y la Pobreza de las Naciones: por qué algunas son tan ricas y otras tan pobres*. Barcelona: Crítica, 2003.

- LANDES, David. La Riqueza y la Pobreza de las Naciones: por qué algunas son tan ricas y otras tan pobres. Barcelona: Crítica, 2003.
- LAO, Tse. Tao Te King. Traducido por José Miguel Tola. México: Coyoacán, 1996.
- LEE Jangwoo y Danni Miller, "Strategy, Environment and Performance in Two Technological Contexts: Contingency Theory in Korea" en *Organizations Studies*, núm. 17/5, 1996, p. 729-750.
- LENIN VLADIMIR ILLICH 1870-1924: MATERIALISMO Y EMPIRIOCRITICISMO NOTAS CRITICAS SOBRE UNA FILOSOFIA REACCIONARIA [Libro]. - MEXICO : GRIJALBO , 1966.
- LEONTIADES, James. *Multinational Corporate Strategy: Planning for World Markets*. Lexington Books, 1987.
- LEONTIADES, James. *Multinational Corporate Strategy: Planning for World Markets*. Lexington Books, 1987.
- LESOURNE, J. (1994). La notion d'enjeu stratégique . *note au Comité*.
- LINDBLOM, Charles (1959), "La ciencia de salir del paso", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 402-422), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- LINDBLOM, Charles. «The Science of "Mudding Through".» *American Society for Public Administration*, 1959.
- LINDBLOM, Charles. «The Science of "Mudding Through".» *American Society for Public Administration*, 1959.
- LINKWOOD, Ramsay. *Kalila y Dimna: fábulas selectas de Bidpai*. Traducido por Nicole d'Amonville Alegría. Barcelona: Kairós, 1999.
- LIPPIT, Ronald, Watson Jeanne, y Bruce Westley. *La Dinámica del Cambio Planificado*. Buenos Aires: Amorrortu.

- LÓPEZ Arratia, Alejandro, 1992: "El Proceso Presupuestario en México" en María del Carmen Pardo (coord), Teoría y Práctica de la Administración Pública en México, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- LUCAS, R., 1988. "On the mechanics of economic development." *Journal of Monetary Economics*, 21, 1-25.
- LUHMANN, N. (1996). *Confianza*. (Anthropos, Ed.) México, D.F.: Anthropos.
- LYDEN, Fremont J. y Ernest G. Miller, (1983), *Presupuesto Público, Planeación, Evaluación y Control de Programas*, México: Editorial Trillas.
- LYNCH, Thomas (ed.) (1983), *Organization Theory and Management*. McGraw-Hill, New York.
- LYNN, Laurence E. (1996), *Public Management as Art, Science, and Profession*, Chatman House Publishers, Inc.
- LYNN, Laurence E. (1998) "Theory in public management", en Barry Bozeman (comp.), *La Gestión Pública: su situación actual*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Tlaxcala.
- MAHONEY, J. (1993). Strategic Management and Determinis: Sustaining the Conversation. *Journal of Management Studies* , 1 (30), 173-201.
- MAHONEY, Joseph, "Strategic Management and Determinis: Sustaining the Conversation" en *Journal of Management Studies*, núm. 30:1, Enero 1993, p. 173-201
- MANCELL C., Catherine, (1993), *Las Nuevas Finanzas en México*, México: Instituto Tecnológico Autónomo de México.
- MAO, Tse-tung. *La Guerra Prolongada*. México: Roca, 1973.
- MAQUIAVELO, Nicolás. *El príncipe*. México. Colofón, 1994.
- MARCH, J. Y J. OLSEN. (1976). *Ambiguity and Choice in Organizations*, Universitetsforlaget, Bergen.
- MARÍN, J. (1944). *CHINA* (Espasa-Calpe Argentina, S.A. ed.). (LAO-TSZÉ, CONFUCIO, & BUDA, Edits.) Argentina, Buenos Aires: ESPASA-CALPE ARGENTINA, S.A.

- MARINI, Frank (1971), *Toward a new public administration: The Minnowbrook perspective*, Chandler publishing company.
- MARKIDES, Constantions, "Strategic Innovation in Established" en *Sloan Management Review*, Primavera 1998, p. 31-42.
- MARKUSEN, A. y Campolina Diniz, C. (2003) "La disparidad en la competencia de las regiones latinoamericanas: oportunidades y limitaciones".
- MARTINIC, Sergio. «Las relaciones entre la evaluación y la sistematización. Apuntes para una discusión teórica sobre el objeto.» Programa Latinoamericano de apoyo a la sistematización. 1998. <http://www.alforja.or.cr/sistem/> (último acceso: 25 de noviembre de 2008).
- MARTNER, Gonzalo, (1976), *Planificación y Presupuesto por Programas*, México: Siglo XXI Editores.
- MASLOW, A. (1943), "Una teoría de la motivación humana", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 248-262), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.- Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- McCONNELL, John. *Ideas de los Grandes Economistas*. México : Continental, 1985.
- McCONNELL, John. *Ideas de los Grandes Economistas*. México : Continental, 1985.
- MCGREGOR, Douglas (1957) "El lado humano de las organizaciones", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 389-401), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma deCampeche, 1999.
- MEADOWS, Donella. *Los Límites del Crecimiento:Informe al Club de Roma sobre el Predicamento de la Humanidad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1972.
- MEJÍA, José (1994). *Problemática y Desarrollo Municipal*, Plaza y Valdés, México.
- MERTON K., Robert, "Estructura burocrática y personalidad", en Robert Merton K., *Teoría y estructuras sociales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1965.

- MERTON, Robert K. La sociología de la ciencia: investigaciones teóricas y empíricas /R.K. Merton ; comp. e intro Madrid. Alianza, 1985.
- MICHELS, Robert. Introducción a la sociología política, psicología social y sociológica. Buenos Aires: Paidós, 1969.
- MILES. E. y SNOW, Charles. (1978). Organizational Strategy, Structure and Process. McGraw-Hill, Nueva York.
- MILLER, Susan. (1997), "Implementing Strategic Decisions: Four Key Success Factors" en Organizations Studies, núm. 18/4, p. 577-602.
- Mintzberg, Henry (1988), La estructuración de las organizaciones, Barcelona, España, Ariel-Economía.
- MINTZBERG, Henry. (1979) The Structuring of Organizations. Prentice Hall, Englewood Cliffs.
- MOLINA Alfaro Eugenia Revista Reflexiones [En línea] // Facultad de Ciencias Sociales. - Universidad de Costa Rica, 2007. - 20 de Diciembre de 2008. - http://reflexiones.fcs.ucr.ac.cr/documentos/86_2/teoriasDesarrolloLocalYLatinoamericano.pdf. - 1021-1209.
- MONCAYO, E. «Nuevas Teorías y Enfoques Conceptuales sobre el desarrollo regional: ¿hacia un nuevo paradigma?» Revista de Economía Institucional, 2003.
- MONTAÑO Hirose, Luis, (1994), "Modernidad, Postmodernismo y Organización. Una Reflexión Acerca de la Noción de Estructura Postburocrática". Argumentos para un debate sobre la modernidad. Aspectos organizacionales y económicos, Luis Montaña Hirose (Ed.), Serie de investigación no. 13. México D.F. Universidad Autónoma Metropolitana.
- MONTGOMERY, John D. (1976). Alternatives and Decisions in Educational Planning. París: UNESCO.
- MORCILLO, P. M. (2005). Creatividad que estas en los cielos... *Revista de investigación en gestión de la innovación y tecnología. Fomento de la innovación* (30), en

<http://www.madrimasd.org/revista/revista30/tribuna/tribuna1.asp>; en sesión del 23 de febrero 2008.

MORGAN, Gareth (1996), *Imágenes de la organización*, México, Alfaomega.

MORIN, E. (2000). *Introducción al Pensamiento Complejo* (Primera ed.). (M. Pakman, Trad.) Barcelona, España: Gedisa, S.A.

MORRISEY, George L. *Pensamiento estratégico. Construya los cimientos de su planeación*. México: Prentice Hall, 1996.

MULLER, Pierre. (2002). *Las políticas públicas*. Traducido por Jean-Francois Jolly. Bogotá: Universidad Externando de Colombia.

MYRDAL Gunnar, (1957), *Economic theory and underdeveloped regions* (Harper Torchbooks) (Unknown Binding), Harper & Row.

NISKANEN, William (1971), *Bureaucracy and representative government*, Chicago, Aldine.

NUKARIYA, K. (2005). *La Religión de los Samurai* (Castellano ed.). (N. Martí, Trad.) Barcelona, Buenos Aires: Paidós Ibérica, S.A.

NUTT C. Paul "Framing Strategic Decisions" en *Organizations Science*, núm.2, Marzo-Abril 1998.

NYSTROM, Pal y Satarbuck, William. *Handbook of Organizational Design: Adapting Organizations to Their Environments*. Oxford: Oxford University, 1981.

NYSTROM, Pal y Satarbuck, William. *Handbook of Organizational Design: Adapting Organizations to Their Environments*. Oxford: Oxford University, 1981.

O'BRIEN, R. (1992): *Global Financial Integration. The End of Geography*, London,

OCDE (2002) "Territorial indicators of socio- economic patterns and dynamics". OCDE: DT/ TDPC(2002)23. <http://www.oecd.org/dataoecd/42/16/15181756.doc>

OECD, *La transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE*, (1997), Madrid, España: Ministerio de la Presidencia.

- ORTEGA, Rosa María, "Presentación", en varios autores, Estrategias organizacionales, Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, 1993, Serie Investigación, núm. 11.
- OSBORNE, David y Ted Gaebler (1994), Un nuevo modelo de gobierno: como transforma el espíritu empresarial el sector público, México, Ediciones Gernika.
- OSBORNE, David y Ted, Gaebler, (1990), Reinventing government, Menlo Park, California: Addison Wesley.
- OSTROM, Vincent (1974), The intelectual Crisis in American Public Administration, The University of Alabama Press.
- OVERMAN, S. E. y K.J. Boyd (1994), "Best practice research and postbureaucratic reform", en Journal of public administration research and theory, vol.4, no. 1.
- PALACIOS, G. (1994). Imaginario social y formación del mercado de trabajo: el caso del nordeste brasileño en el siglo XIX. 20, 20.
- PARDO, María del Carmen, (1991), *La Modernización Administrativa en México: propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública 1940-1990*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.
- PARSONS, Talcott. (1974). *La sociedad: perspectivas evolutivas y comparativas*. México: Trillas.
- PAUTHER, G. B. (1929). *Los Himnos Mágicos del Sama-Veda*. (A. C. D'or, Trad.) Barcelona: B. Bauzá.
- PEÑA SÁNCHEZ, A.R. (2006) *Las disparidades económicas intrarregionales en Andalucía*. Tesis doctoral, Universidad de Cádiz.
- PEREDA, C. (1994). *Vértigos argumentales, Una ética de la disputa* (Primera ed.). (Anthropos, Ed.) Barcelona, España: Anthropos, Editorial del Hombre.
- PERROW, Charles (1991), *Sociología de las organizaciones*, tercera edición, Madrid, McGraw-Hill.

- PERRY Chad. (1998). *Processes of a case study methodology for postgraduate research in marketing [Publicación periódica]* // European Journal of Marketing. - 9/10 : Vol. 32. - págs. 785 -802.
- PETERS, B. Guy (1996), *The future of Governing: Four Emerging Models*, University Press of Kansas.
- PETERS, T. y R. Waterman Jr. (1982), *In Serch of EXCELLENCE*, n.y. Harper Collins.
- PETREI, Humberto, (1997), *Presupuesto y Control. Pautas de Reforma para América Latina*, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- PETTIGREW, Andrew. (1977). "Strategy formulation as a political process" en *International Studies of Management and Organization*.
- PFEFFER, Jeffrey. (1992) *Organizaciones y Teoría de la organización*, FCE, México.
- PICHARDO Pagaza, Ignacio, (1984), *Introducción a la Administración Pública de México*, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- PILEGGE, J.C. (1992). Budget reforms. In Rabin, J. (ed.), *Public Productivity Handbook*. New York. Marcel Dekker
- POISTER H. Theodore y Gregory D. Streib. (1999). "Strategic Management in the Public Sector. Concepts, Models, and Processes" en *Public Productivity & Management Review*, vol. 22, No. 3, Marzo.
- PORTER, Michael. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Javier Vergara. México
- POWELL, Mike. *Information Management for Developing Organizations*. Oxford: Oxford University, 2003.
- PUGH, D.S., D.J. Hickson y C.R. Hinings y C. Turner, "Dimensions of Organization Structure", en *Administrative Science Quarterly*, 1968.
- QUINN, James Brian (1985). "Managing innovation: controlled chaos" en *Harvard Business Review*, vol. 63, núm. 3.
- QUINN. (1991). *The Strategy Process*. Prentice-Hall, Nueva York.

R. CLEGG, S., Hardy, C., & R. Nord, W. (1996). *Handbook of, Organization Studies*. (Board, Ed.)
New Delhi: Sage Publications.

RAINEY, Hal (1991), *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco, Jossey
Bass.

RAMÍREZ Macias José de Jesus, ESPINOSA Arias Jesus A. y PÉREZ Vargas Rosa María. (2007).
Capacidades y alternativas para el desarrollo y la integración regional: una lectura
desde la noción de "frontera" ante los retos institucionales y los dilemas territoriales
[Sección del libro] // *Federalismo y planeación regional* / aut. libro Navarro Arredondo
Alejandro y Meixueiro Nájera Gustavo (coords). - México : Centro de Estudios Sociales
y de Opinión Pública. Cámara de Diputados, LX Legislatura. - Primera edición. - 978-
968-9097.

RAMÍREZ M., José de Jesús y Ramírez, Edgar (2002), "Génesis y Desarrollo del concepto de
Gestión Pública, bases organizacionales para el replanteamiento de la Acción
Administrativa y su impacto en la Reforma del Gobierno", Documento de Trabajo No.
106, División de Administración Pública, CIDE, México.

—— (2000). *Teoría de la Organización: metáforas y escuelas* [Sección del libro] //
*Reformando al gobierno: una visión del cambio en organizaciones
gubernamentales* / aut. libro Arellano Gault David, Cabrero Enrique y Del Castillo
Arturo. - México : Miguel Ángel Porrúa-CIDE.

—— (2004). *Génesis y desarrollo del concepto de gestión pública, bases organizacionales
para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del
gobierno* [Sección del libro] // *Más allá de la reinención del gobierno:
fundamentos de la Nueva Gestión Pública y presupuestos por resultados en
América Latina* / aut. libro Arellano Gault David (coord). - México : Miguel Angel
Porrúa-CIDE.

- REED, Michael. (1996). "Organizational Theorizing: a Historically Contested Terrain", en Clegg, Stewar, Cynthia Hardy y Walter R. Nord, Handbook of Organization Studies, Sage, Londres.
- REPPETO Fabian TOP Tecnología para la Administración Pública [En línea] // TOP - Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (Asociación civil). - 2002. - 25 de marzo de 2007. - <http://200.80.149.114/top/index.aspx>.
- RIBERA, R. (s/a). *EL PENSAMIENTO FILOSÓFICO ORIENTAL*. (2008). Recuperado el 17 de Marzo de 2008, de Universidad centroamericana "José Simeón Cañas": <http://www.uca.edu.sv/facultad/chn/c1170/ribera7.pdf>
- RIONDA Ramírez J.C. (2005). *Contextos del desarrollo regional en México [Libro]*. - Guanajuato : Universidad de Guanajuato. Electrónica.
- RODRÍGUEZ Morales, L. (2006). *Diseño. Estrategia y táctica* (Segunda edición ed.). México D.F.: Siglo XXI.
- RODRIGUEZ- Pose, A. (1998) Dynamics of Regional Growth in Europe, Social and Political Factors. Oxford: Clarendon Press.
- RODRIGUEZ- Pose, A. y Gill, N. (2003) "Is there a global link between regional disparities and devolution" Research Papers in Environmental and Spatial Analysis, Department of Geography and Environment No. 79, The London School of Economics, Febrero 2003.
- ROETHLISBERGER, Fritz J. (1977). *The Elusive Phenomena, an Autobiographical Account of my Work in the Field of Organizational Behavior at the Harvard Bussines School*, G.F.F. Lombard (ed.), MA, Harvard University Press, Cambridge.
- ROETHLISBERGER, Fritz J.y William Dickson (1976) Management and the Eorker, Harvard University Press, Cambridge.
- ROITMAN Rosenmann, M. (2003). *El Pensamiento Sistémico, Los orígenes del social-conformismo*. México, D.F.: Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V.
- ROMER, P.M. (1986). "Increasing returns and long run growth." Journal of Political

- ROMZEK, B y M. Dubnick (1993). Accountability and expectations in American public administration. In J. Perry (Ed.), Research in Public Administration. Greenwich, CN: Jai Press
- ROSTOW, Walt Whitman. (1990) The World Economy. History & Prospect. Londres: University of Texas.
- ROULEAU, Linda y Séguin Francine (1995). "Strategy and Organization Theories:Common Forms of Discourse" en Journal of Management Studies, núm. 32:1, Enero 1995, p. 101-117.
- RUBIN (1990) Budget theory and budget practice: how good the fit? Public Administration Review 40. 179-189
- RUBIN, I.S. (1988) New directions in budget theory. Albany, New York. State University of New York Press.
- SÁENZ de Buragan, G. (1984) "Planificación regional de la tecnología y potencial endógeno", Información Comercial Española, febrero, pp. 53-65.
- SAIEGH, S., & Tommasi, M. (1998). *La Nueva Economía Política Racionalidad e Instituciones* (Vol. Documento 10).
- SALDAÑA, Adalberto, (1977), Teoría y Práctica del Presupuesto por Programas en México. Un Caso Concreto, México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- SAXTON, Todd. (1995) "El impacto de las Terceras Partes en el la Toma de Decisiones Estratégicas" en Journal of Organizational Change, núm. 3. p. 47-64.
- SCOTT, W. R. (1981). Organizations, Rational, Natural and Open Systems. Prentice-Hall. Nueva Jersey 1981.
- SCHENDEL, D.E. & HOFER, C W. (1979). Strategi Management: A New Viuw of Business Policy and Planing. Little Brown and C. Boston
- SCHICK (1994). From the old politics of budgeting to the new. Public Budgeting & Finance 14 (1) 135-144

- SCHICK, A (1990) Budgeting for results: recent developments in five industrialized countries. *Public Administration Review* 50, 26-34
- SCHOEMAKER, Paul, (1993) "Strategic Decisions in Organizations: Rational and Behavioural Views" en *Journal of Management Studies*, núm. 30:1, p. 107-129.
- SCHREUDER, "Timely Management Changes as an Element of Organizational Strategy" en *Journal of Management Studies*, núm. 30:5, Septiembre 1993, p. 723-738.
- SECRETARÍA de Hacienda y Crédito Público, (1985), *Antología de la planeación en México*, México: SHCP.
- SEGRELLES SERRANO, José Antonio. (2005). *La integración regional de América del Sur: una comunidad sudamericana de naciones frente a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas*. 2005: 123-148.
- SELZNICK, Philip. (1949). *TVA and the Grass Roots. A Study in the Sociology of Formal Organizations*, Berkeley y University of California Press, Los Angeles.
- SEN, Amartya K. (1979) *Economía del crecimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- SERRANO, P. (27 de Junio de 2004). *La Ilíada: guía en ocho capítulos*. Recuperado el 11 de 07 de 2007, de Educar Chile. El portal de la educación.: <http://www.educarchile.cl/Portal.Base/Web/VerContenido.aspx?GUID=e6e38472-fbd5-45ca-bf4d-48a8952b5046&ID=81334>
- SHAFRITZ, Jay M. y Albert C. Hyde (1999), *Clásicos de la administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche.
- SILVA LIRA, I. (2003). *Disparidades, competitividad territorial y desarrollo local y regional en América Latina* (Vol. Serie 33). Santiago de Chile: CEPAL.
- SILVERMAN, Barry G. (1987). *Expert Systems for Business*. Addison Wesley.
- SIMON, Herbert (1946), "Los proverbios de la administración Pública", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 273-299), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y

Administración Pública A.C. Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.

SIMON, Herbert (1978), *El comportamiento administrativo: estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Ed. Aguilar.

SLOMIANSKY, Paul, (1998), *The Budgeting Process in Mexico*, Documento de Trabajo No. 63, División de Administración Pública, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

SOLARI, Aldo. (1976). *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*. México: Siglo XXI.

SOLÍS Pérez, Pedro. (1993). "Organizaciones modernas: nuevos retos para el diseño de estructuras y procesos de decisión", en varios autores, *Estrategias organizacionales*, Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, México, 1993, Serie Investigación, núm. 11.

SOLOW, Robert. (1956). *A Contribution to the Theory of Economic Growth*. The MIT Press.

SPENDER, J.C., "Some Frontier Activities Around Strategy Theorizing" en *Journal of Management Studies*, núm. 30:1, Enero 1993, p. 11-30.

STEINER, G. A. (1999). *Planeación Estratégica*. México: C. E. C. S. A.

TAYLOR, Frederic (1912), "Testimonio ante la Cámara de representantes de los Estados Unidos", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 102-108), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.

THOMPSON, J.D. (1983). "Authority and power in identical organizations", en *American Journal of Sociology*, 62.

TORAL ARTO Ma. Amparo (2005). *El factor espacial en la convergencia de las regiones en la UE*. Contribuciones a la economía [Libro]. - Madrid : Eumed.net. - Publicación electrónica. - Texto completo en: www.eumed.net/ce/.

TZU, S. (1987). *El arte de la Guerra*. Gernika.

- VÁZQUEZ Arroyo, Francisco, (1979), *Presupuesto por programas para el sector público de México*, México: UNAM.
- WALDO, Dwight (1948), *The Administrative State: a study of the political theory of American Public Administration*, Nueva York, Holmes y Meier.
- WALSH, J.P. y J.K. Seward. (1990). "On the efficiency of internal and external corporate control mechanisms" en *Journal of Management Review*, 15: 421-58.
- WEBER, Max (1974), *Economía y sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.
- WEICK, Karl. (1969). *The Social Psychology of Organization*. Massachusetts: Addison-Wesley.
- WHIPP R. (1996). "Creative deconstruction: strategy and organization". En S.R. Clegg, C Hardy and W R. Nord (eds) *Handbook and Organization Studies*. London: Sage 261-275
- WHITE, Leonard (1926), "Introducción al estudio de la Administración Pública", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 126-140), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- WHITTINGTON, R., (1988). "Environmental Structure and Theories of Strategic Choice" en *Journal of Management Studies*, núm. 25:6, p. 521-536.
- WILDAVSKY, A (1964). *The politics of the budgetary process*. Boston. Little Brown
- WILSON, WOODROW (1887), "El estudio de la administración", en *Clásicos de la administración pública* (pp. 73-96), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica-Universidad Autónoma de Campeche, 1999.
- WILLOUGHBY, W.F. (1927), *Principles of Public Administration*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- WITKER V., Jorge, (1985), *Derecho Económico*, México: Harla.
- WOODWARD, Joan. (1965). *Industrial Organizations: Theory and Practice*, Oxford University Press, Londres.

YIN Robert Case study research: design and methods [Libro]. - Beverly Hills : Sage Publishing, 1994. - Segunda.

YUTANG, L. (1978). *La sabiduría de Confucio*. (E. D. Yoffe, Trad.) Argentina: Siglo Veinte.

ZEMELMAN, H. (1992). *Los horizontes de la razón*. (Anthropos, Ed.) Barcelona, España: Anthropos, Editorial del Hombre.

ZEMELMAN, H. (1996). *Problemas Antropológicos y Utópicos del Conocimiento* (Primera ed.). México, D.F.: Centro de Estudios Sociológicos.

ZEY, M. *Rational Choice Theory and Organizational Theory: A critique*. New Delhi, India: Sage Publications.

NOTA: Estas son las referencias de la revisión bibliográfica, sin embargo el autor no omite la cita de documentos oficiales, referidos en el cuerpo de la tesis, vinculados a los sitios web de referencia donde pueden ser consultados, así como dar los créditos correspondientes, cuando se trata de documentos diseñados para su uso interno en el seno de las organizaciones públicas a que se hace mención en la tesis. El autor agradece a los titulares (al momento de realización del modelo, de sus formatos y presentaciones) de las dependencias, su autorización para hacer uso de la información para efectos de sistematización académica.