



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

**Unidad Iztapalapa**

**División de Ciencias Sociales y Humanidades**

---

**POSGRADO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES**

**“Procesos de toma de decisiones en organizaciones públicas desde la perspectiva organizacional. Estudio de caso: Áreas de Desarrollo Urbano Municipal”**

Idónea comunicación de resultados que presenta

Luis Ernesto Vázquez Arellano

para obtener el grado de

Maestro en Estudios Organizacionales

**Director: Dr. Germán Vargas Larios**

México, D. F. Enero de 2014

# Contenido

I. Introducción	4
II. Problema de investigación	9
1. Organizaciones y Gobernanza	12
1.1. Gobernanza y Estado	12
1.2. Orígenes de la gobernanza	
1.3. Gobernanza. Concepto, características y componentes	17
1.4. Comprensión de la gobernanza a partir de la perspectiva organizacional	31
1.5. Componentes de Gobernanza que apoyan la comprensión de las organizaciones públicas	34
1.6. Decisiones en las organizaciones y gobernanza	36
1.7. Los actores y la gobernanza	44
1.8. Componentes de Gobernanza en las organizaciones mexicanas. Una aproximación para nuestro caso de estudio	51
2. Contexto de las organizaciones públicas: áreas de desarrollo urbano	54
2.1. La planeación en las áreas de desarrollo urbano. Una relación con la gobernanza	54
2.2. Características del contexto que dificultan la aplicación de la gobernanza en las organizaciones públicas	71

2.3. Componentes de la gobernanza a identificar en áreas de desarrollo urbano	85
2.4. Discusión y Reformulación de la Pregunta	92
3. Cuestiones metodológicas	94
4. Presentación de hallazgos	102
5. Evaluación y Discusión	110
5.1. Hallazgos	110
5.2. Métodos	110
5.3. Conceptos y teoría	113
Conclusiones	117
Bibliografía	119
Anexos	124

## Introducción

El presente trabajo de investigación está dentro del marco del Plan Integral del Posgrado en Estudios Organizacionales, lo que significa que se inscribe en lo que se denomina como idónea comunicación de resultados; que podemos traducir en sentar las bases teórico-metodológicas para la continuidad de ésta.

Así, en este trabajo la visión organizacional es nuestra primera pretensión, toda vez que su incorporación nos permitirá entrar en el terreno de un conocimiento que se aplicará en dos aspectos importantes; por un lado en la toma de decisiones en los actores gubernamentales y por el otro con la corriente –relativamente reciente-, de gobernanza. El reto es que como dicha corriente es reciente, su aplicación no ha sido tan abordada, pero creemos que el reto más importante será la relación que pudiéramos encontrar con lo organizacional y la toma de decisiones.

La visión organizacional implica un enfoque multidisciplinario de organizaciones de diferente índole, ya sean privadas, públicas o sociales, que se caracterizan por ser un conjunto de dos o más individuos dentro de estructuras, procesos, interacciones, fronteras difusas, jerarquías, como sistema, espacios de poder formales e informales, dinámicas y complejas. De esta manera, el campo de conocimiento organizacional se ha nutrido de diferentes disciplinas, tanto de sus teorías como en sus metodología y conceptos. Esta dinámica ontológica y epistemológica, con su contribución teórica y empírica, ha propiciado su misma complejidad. Los análisis se han hecho en torno al desarrollo regional, la modernidad y los cambios organizacionales, las culturas locales

o el individuo en la organización y la empresa (Montaño, 2007). La realidad mexicana ha sido considerada por sus grandes desigualdades e inconformidades, heterogénea, una complejidad cambiante, sin fronteras y variada (Montaño, 2004). A manera de diferenciar entre la visión de Teoría de la Organización y Estudios Organizacionales, la visión instrumentalista, mecanicista y pragmática son fundamentales en la primera.

Se han mencionado diferentes corrientes y disciplinas que han aportado a los estudios organizacionales, una corriente emergente es el modelo de gobernanza. En resumen, éste propone involucrar a “todos” los actores sociales y económicos en decisiones del gobierno. Sin embargo, hasta el momento dichos elementos no han sido detectados de forma pura, o por lo menos no hay investigaciones que así lo indiquen.

Este enfoque puede ser interesante para analizar los problemas de participación de los sectores privado y social con actores gubernamentales en los procesos de decisión. Sin embargo, podemos advertir que estamos ubicándola esencialmente en las organizaciones públicas, y que la particularidad de la gobernanza en éstas son las relaciones inter-organizacionales o con actores externos; que pueden ser tanto económicos (privados) como sociales. Adicionalmente, reconocemos que el Estado, como lo señala Sosa (2000) es un entramado de organizaciones; de lo que entonces entendemos que estas organizaciones llegan a tener influencias entre sí, habiendo más unas sobre otras; y en este caso, algunos actores sobre otros. Lo anterior en virtud de que los directores pudieran ser dependientes en sus decisiones de otros actores, tanto por un factor jerárquico-legal (organigrama) o bien en un sentido político.

Como mi perfil profesional de Planificador Territorial (urbanista) cabe dentro de la administración pública, mi interés por el análisis de ésta, y que en adelante denominaremos organizaciones públicas, es importante; aun más si entendemos que la visión organizacional comparte ciertos rasgos con ésta, principalmente en las cuestiones de inter y multi disciplinariedad. Además, con las diferentes escuelas y corrientes que hemos aprehendido en este posgrado, podemos analizar a las organizaciones públicas ya sea desde la cultura, clima organizacional, comportamiento organizacional, la contingencia, el nuevo institucionalismo, el poder, la ambigüedad en las organizaciones, entre otros. Si bien en lo “urbano” nos interesan las decisiones en materia urbana-rural<sup>1</sup> y entendiendo que en el caso mexicano estamos en un modelo de estado “democrático”, la vinculación entre todos los sectores (público-privado-social) es una búsqueda constante, de esta forma, suponemos que la gobernanza puede ser un enfoque que pueda explicar este fenómeno.

Por lo tanto, será interesante ver qué tanto los procesos de decisión en las organizaciones públicas se explican tanto en su alcance o distanciamiento desde el enfoque de gobernanza; esencialmente estamos hablando de las áreas encargadas del desarrollo urbano, donde constantemente hay decisiones que pueden ser o no trascendentales dentro de una dinámica urbana. Así, gobernanza, en nuestro caso, implica entender la relación con el Estado y su origen, de lo cual se entiende que el modelo de gobierno y la crisis (fiscal, administrativa, de legitimidad, seguridad y la distribución de la riqueza) de éste son las causas esenciales. Comprender qué tanto es

---

<sup>1</sup> En el entendido de que los planes que norman y se utilizan en el Estado de México, no se reducen a las áreas urbanas, sino que van más allá, ordenando también las áreas naturales, acciones sobre el medio ambiente, la relación con las áreas consideradas como rurales.

aplicable la gobernanza en México obedece a un eje rector en este trabajo, ya que en suponemos en contraste, un centralismo y una escasa participación democrática. Podemos comprender que una característica sobre la cual estamos basándonos, sin ser la única, son las relaciones inter-organizacionales, que en términos de gobernanza, se sustenta bajo el término de “gobernanza red”.

Esto se puede resumir en la siguiente pregunta, que orienta esta fase del proyecto: ¿En cuántas decisiones de los directivos podemos vislumbrar rasgos de gobernanza?

Ante dicha pregunta, podemos mencionar que las posibles respuestas son; primero que sí podríamos encontrar algunos rasgos en algunas decisiones; sin embargo, creemos que en la mayoría, a pesar de estar dentro de un marco de democracia (habría que ver qué entienden los decisores por democracia), muchas de éstas son de tipo jerárquicas y discretas. Además, como un primer acercamiento a la organización pública de nuestro interés, es de destacar que en sus bases legales existe un marco de actuación bajo el concepto que ellos mismos formularon de gobernanza, por lo que intuimos que haya rasgos de ésta. Aunque, podría ser que la consecución de los objetivos organizacionales, personales y de la sociedad, creemos que estarán frecuentemente en un campo de conflicto, negociación y de distribución de espacios de poder.

El trabajo de campo se enfocará en buscar datos para sustentar respuestas a nuestra pregunta planteada y a algunas secundarias que más adelante serán emitidas. Dichas preguntas girarán en torno a espacios de poder, a relaciones inter-organizacionales y a las características personales de los actores gubernamentales de nuestro interés.

Así, la manera de captar estos datos será comprendida por la argumentación de la importancia del estudio de caso como la característica primordial de los estudios organizacionales. Una vez que se ha comprendido la relación gobernanza-decisiones-actores, creemos que para llegar a aprehender la realidad de forma empírica, la inacabada relación teoría-práctica será constante. Pretendemos la aplicación de la *entrevista semiestructurada*, *la observación no participante* y *revisión documental* permitirán obtener datos interesantes de nuestro caso de estudio. Destacamos además, que no pretendemos abordar dicha opinión desde los demás actores (privados-sociales, toda vez que abordar a éstos no sólo requiere de tiempo, sino también de su búsqueda y de sus aceptación a participar), toda vez que lo haremos sólo a través de los actores decisores gubernamentales; en este sentido, aunque son primordiales los actores de la organización encargada del desarrollo urbano, estamos implicando a otros actores de la organizaciones públicas, toda vez que éstos están directa y estrechamente ligados a ellos, lo cual será un reto interesante al identificar su interacción/interrelación a través de éstos.

Como una forma de conocimiento, nuestra postura está en la comprensión de una realidad específica, la mexicana, y creemos que no ha habido muchas indagaciones con respecto a esta temática. Por ello, el análisis de ésta pudiera ser, incluso, un cimientto para que lleguemos a otro tipo de análisis, el comparativo, entre la realidad mexicana y de algún otro país; para con ello, comprender el por qué pudiera darse de formas diferentes y si las circunstancias son determinantes en cada caso, reconociendo la particularidad de cada organización.



## II. Problema de Investigación

Esencialmente, nuestro problema tiene origen en que la comprensión de las organizaciones públicas (desde la administración pública) han sido usualmente encasilladas en una visión de eficiencia y eficacia; pero que a la vez cumple funciones sociales, donde la sociedad casi siempre se ve como un sector pasivo. Dicha situación ha parecido dar un giro hacia intentos de involucrar a los individuos, organizaciones y, desde la apertura al libre mercado, al sector privado o productivo. Estos intentos no son nuevos, por ejemplo el trabajo de Zimmerman (1992) nos remonta a añejos debates sobre la democracia participativa, donde diferentes formas de participación se han dado a lo largo del tiempo, por ejemplo la elaboración de leyes por los ciudadanos, desde la asamblea cuyo surgimiento se remota a 1782 (Zimmerman, 1992, 29), o bien el caso de la convocatoria cuyo fin es la destitución de funcionarios públicos por parte de los ciudadanos que tuvo sus inicios en 1898 (Ibid.:115). Lo anterior en virtud de aquellos Estados bajo el modelo de la Democracia. Compartiendo la idea de Rousseau “una democracia real es solamente un tipo ideal” (Ibid.: 13).

Esto significa que alcanzar la máxima expresión del significado de democracia sería lo “ideal”, pero en la práctica se va diluyendo. Sin embargo, si mucho se apela a la participación, su búsqueda en esta heterogénea realidad colectiva e individual y contextual sugiere complejidades abstractas. Podemos señalar dos perspectivas al respecto, que haya las condiciones para la participación activa o que las condiciones no lo permitan; asimismo que por parte del gobierno crea más conveniente una sociedad pasiva que una activa o viceversa.

Sin embargo, estando en un modelo democrático y en el cual las leyes plasman su actividad, parece ser contraproducente no darle significado a éstas. De esta manera, recientemente los problemas han adquirido una complejidad tal, que han implicado la participación de los sectores social y económico (principalmente desde la adopción del neoliberalismo). Los intentos han sido variados, mecanismos como las audiencias públicas, los foros de consulta popular, entre otros. También se debe al flujo de información a algunos sectores de la sociedad, quienes una vez informados desean participar en las acciones de gobierno. Esto se debe principalmente al avance tecnológico y a los canales de información creados por una parte por el gobierno y demandados por la otra, por la sociedad.

Hoy con la idea de la “globalización” y el “buen” uso del internet, han permitido que los ciudadanos estén más informados. Otros canales y formas de comunicar información son la televisión, la radio y los periódicos. Aunque no en todos los países tenga el mismo impacto sobre los ciudadanos, por lo menos hay cierto contenido que le permite actuar. Así, dentro de las organizaciones públicas no hay excepciones, algunas han propiciado mecanismos de participación de diferentes formas y métodos, otras preferirán no hacerlo. Sin embargo, en las áreas urbanas los problemas de índole urbano han requerido de una participación de los actores sociales y privados para la solución de diferentes problemas en la materia. Las condiciones de cada área varían, pero los objetivos parecen ser compartidos: “el ordenamiento del territorio y el control de las actividades urbanas”. Estas áreas tienen esa función social, de responder a las demandas sociales o solucionar los problemas urbanos, los mecanismos que han adoptado, han sido principalmente a través de “foros de consulta” ciudadana (además

incluye también el sector privado, educativo y otras organizaciones), mecanismos de los cuales se valen para llevar a cabo acciones de legitimación y que, en muchos casos, responden más a cuestiones de índole político y su relación con los sectores privados, incluso con organizaciones internacionales.

Por ello, gobernanza como enfoque y marco de referencia, permite abordar el problema de los procesos de toma de decisiones con el involucramiento de los sectores social, privado y gubernamental, de tal forma que no haya primacía total de unos sobre otros, sino una especie de horizontalidad. La cuestión aquí es si las condiciones son las más adecuadas e idóneas para que ésta pueda ser implantada en las organizaciones públicas en lo general y en las áreas de desarrollo urbano en lo particular. La gobernanza, aparece como un dispositivo en apoyo, como forma prescriptiva, a disminuir del Estado su gran centralismo, su fuerte corporativismo y alta legalidad y formalismo asfixiante y, esencialmente, a la naturaleza patrimonial de la administración pública.

# 1. Enfoque de la Gobernanza

Diferentes disciplinas<sup>2</sup> han abordado analíticamente a las organizaciones públicas, tales como ciencia política, la economía, la administración, la sociología y los estudios organizacionales, las cuales han aportado importantes argumentos desde diferentes enfoques<sup>3</sup>, como la Nueva Gestión Pública, el Institucionalismo, la Elección Pública, entre otras, es de gran interés para nosotros involucrar a una nueva corriente: la Gobernanza. Lo anterior en virtud de considerar que nuestro sistema político mexicano se incrusta dentro del modelo denominado “democrático”, significando que si la democracia busca involucrar a los diferentes actores sociales y económicos en las decisiones de gobierno, la gobernanza postula sus principios sobre la base las tres lógicas de los actores: sociales-económicos y gubernamentales; en otras palabras el involucramiento de los actores no gubernamentales.

## 1.1. Gobernanza y Estado

En principio, nos parece pertinente abordar al Estado, toda vez que se considera a éste como “organización de organizaciones<sup>4</sup>” donde su complejidad y comprensión está en diferentes planos –Aguilar (2000: 53) considera “que el Estado, como institución de instituciones, representa el órgano político-jurídico que regirá los destinos de la humanidad y su evolución, desde cualquier punto de vista de las diversas escuelas de

---

<sup>2</sup> Véase Castelazo (1979). Señala a la economía, la ciencia política, la administración y la sociología.

<sup>3</sup> Véase González (2012), Carrillo (2011), Culebro (2008), Roth (2010) y Cabrero y Nava (2000).

<sup>4</sup> Sosa (2000) señala que “las administraciones públicas han dejado de ser definidas y entendidas como un cuerpo monolítico y endógeno, dominado por una perspectiva de Estado, para ser consideradas como una compleja *red* de actores y organizaciones afectadas por múltiples intereses y centros de poder, y cuyas decisiones no dependen ya de esquemas preconcebidos, sino de la interacción con dichos intereses y centros de poder”

pensamiento... y es en este sentido que se presenta como uno de los entes centrales (los actores que lo conforman) que, supuestamente, rige y regula el orden en las sociedad organizada”. Sin embargo, no se plantea en términos estáticos, sino en una dinámica compleja, y es en este sentido, incluso en contradicciones que “...el Estado moderno, precisamente es el que nace como una conjugación de fuerzas encaminadas a dar orden y contenido a lo diverso y plural de la sociedad” (Aguilar, 2000: 52). Se reconoce que el Estado es la institución de instituciones (Aguilar, 2010) el cual organiza<sup>5</sup> y se organiza. Sosa (2000) concibe a éste como una compleja red de actores y organizaciones, afectadas por múltiples intereses y centros de poder, donde las decisiones dependen de la interacción entre intereses y dichos centros.

Pero dichas premisas pueden estar o no presentes en la forma del Estado actual. Aunque no es tema central en este trabajo, la forma de Estado “organizado” repercute en las cuestiones locales y en las decisiones, por ello reconocer su compleja integración y la forma en que se va “imponiendo” a lo local, retoma importancia, toda vez que las decisiones llegan a visualizarse más en este plano.

Hablando de capacidades del Estado, o mejor dicho de los actores que lo componen, puede ser en dos sentidos, tanto como ente regulador y como un ente que “responde” o “satisface” necesidades que la sociedad demanda. Sin embargo, no se trata de ver a las organizaciones públicas como sujetos con “vida” propia ni tampoco como inanimado, sino más bien como un entramado de organizaciones e individuos que se desarrollan y realizan diferentes actividades relacionadas con la administración pública,

---

<sup>5</sup> En este sentido Heller (1977) menciona la organización a través de un plan y administrativamente en sus órganos, pero que debe haber una conexión recíproca.

quienes son “humanos” con intereses propios y que se han construido dentro de éste y sus interacciones externas con otros actores. La relación con la gobernanza es estrecha, toda vez que suponemos que en el Estado es “quien” (quienes –en términos de los actores) poseen un gran peso en la consecución y aplicación de la gobernanza en su forma de gobierno. Ya que ellos (actores gubernamentales) desde su poder burocrático-legal pueden restringir, manipular o promover los principios de *Gobernanza*. Además, como forma de gobierno, la gobernanza no obstaculiza, de alguna manera, su función social, por el contrario, pudiera un “dispositivo” para que esta función sea conseguida, sin ser el único.

## 1.2. Orígenes de la gobernanza

El Estado no es ajeno a problemas tanto en su funcionamiento como en la presión que sus gobernados pueden ejercer. Dichos problemas, suscitados históricamente, han sido testigos de las transformaciones de éste, sobre todo, por los acontecimientos y factores suscitados en su momento. Uno de esos problemas ha sido considerado el cuestionamiento hacia el Estado Keynesiano o benefactor o de desarrollo o intervencionista o paternalista (Guirola, 2012; Pinto, 2012), dicho cuestionamiento se sustenta sobre la base de una crisis, según Aguilar (2010) tuvo lugar en diversas causas, pero principalmente fueron la duda de los ciudadanos, el descontento y la desilusión respecto a la legitimidad de los gobernantes (la eficacia directiva de los gobiernos) ante las crisis fiscales y económicas, la inseguridad, pobreza, corrupción, baja calidad de servicios públicos. Falló la democracia ideal de gobierno<sup>6</sup>. Ante dichos

---

<sup>6</sup> “Es un gobierno legalmente elegido, controlado por los otros poderes públicos y los otros órdenes de gobierno, sometido al escrutinio ciudadano, obediente de las leyes, respetuoso de las libertades políticas

fallos, arguye que la búsqueda de legitimidad ya no es esencial sino su función social, su capacidad, en otras palabras su función social en cuanto a su externalidad, pero en su base interna su preocupación no es legitimarse sino el proceso de gobierno (el cómo lo hace)<sup>7</sup>. En el proceso de gobernar. El gobierno ya no sería un controlador jerárquico y centralista sino daría presencia a los sectores sociales y, principalmente, económicos. De esta manera se estaría gestando un modelo que permitiera ser integracionista y plural. Dicho modelo se denominó como liberal (actualmente más en un estado neoliberal<sup>8</sup>), donde las “fuerzas del mercado” entraban en juego, cambia la percepción de su relación con la sociedad y el sector privado. Esto implicó no sólo una reforma del Estado sino que también condujo a la generación de lineamientos generales normativos que permitieran dicha transición.

Así, en la actualidad la relación Estado-Sociedad se encuentra, hasta cierto punto en una en la que los programas sociales parecen más asistencialistas que “satisfacer” las demandas reales de la sociedad (vivienda, empleo, educación, etc.). Por otro lado, la fuerza del mercado y el fenómeno de la “globalización” parecen tener un control considerado, aunque, pudiera cuestionarse, toda vez que la regulación que el Estado ejerce no es tan débil como pareciera, puesto que “tiene” cierto poder o mucho para emitir sus decisiones. Ortiz (2011) enfatiza la pérdida de la soberanía de los Estados y

---

y civiles, abierto a la participación ciudadana, transparente, rendidor de cuentas.” (Aguilar, 2010: 7). Prats (1998: 21) la señala como un atributo de las sociedades, no del gobierno y es ella quien enfrenta sus desafíos y oportunidades.

<sup>7</sup> Como gobernación, gobernanza, gobernabilidad: como componentes esenciales las instituciones públicas, las finanzas públicas, políticas públicas, administración pública y prácticas políticas –relación poderes públicos y ciudadanos (Aguilar, 2010: 8)

<sup>8</sup> Desde un punto de vista crítico, Guarneros (2011) señala que el proyecto neoliberal es global hegemónico con la finalidad de asegurar las estructuras y relaciones económicas, políticas y sociales sean alineadas a los intereses del capitalismo internacional. Asimismo, señala que el neoliberalismo se ha analizado desde la gobernanza como una forma evolutiva. Señala por ejemplo en su implementación, en las nuevas formas de organización, la reconfiguración de las relaciones intergubernamentales y supranacionales, entre otras. (véase cuadro 1, pág. 181).

el impulso de la depredación de la naturaleza y de los individuos; dándose de alguna forma, tensiones entre intereses tanto provenientes de la lógica racional económica y la sociedad local. Pero encontrar dicha realidad compleja establecería múltiples situaciones en las que se encuentra una mixtura; y es que la constante lucha entre lo social y lo económico tanto en términos teóricos como en la práctica, ha establecido un Estado que le ha apostado más al segundo, dejando de lado una de sus principales funciones, lo social. Esto es esencial para comprender y llegar al objeto de estudio, ya que es en lo “local” donde la toma de decisiones de las organizaciones públicas establece mayor relación con la sociedad. Lo anterior en virtud, de que el contacto entre funcionarios y los actores sociales y ciudadanos, se establece primero con su gobierno inmediato, el municipal, ya sea como ejecutor de políticas estatales o federales o como receptor principal de los problemas.

De lo anterior resumimos que esencialmente la crisis del gobierno se manifestó en los aspectos fiscales, legales, administrativas y de autoridad, lo que exigía poner atención en sus capacidades propias y de la sociedad. Y la transformación de su estructura jerárquica-burocrática<sup>9</sup>. Reafirma Prats (2005) a la globalización<sup>10</sup> como un factor que dio cabida a la gobernanza. En el caso de América Latina y, principalmente en cuestión administrativa, subraya algunos aspectos importantes previos a la “globalización”: que las reformas<sup>11</sup> enfrentaron: la profunda desigualdad, dualización, polarización de las sociedades; un Estado clientelar, con naturaleza patrimonial de las administraciones

---

<sup>9</sup> Descentralización, cancelación de organismos y programas innecesarios y dar mayor valor a la eficiencia económica de tipo empresarial.

<sup>10</sup> Causada, sobre todo por estar más dentro del ámbito económico y sus intereses. Además, sugiere que tienen mayor “provecho” los países desarrollados que aquellos en vías de. Además que en cuestiones nacionales, parece no haber una autonomía tan marcada, así como a la autonomía territorial y qué decir de la económica. El Estado ya no es indivisible, sino compartido “internacionalmente”.

<sup>11</sup> Hasta los 90 todavía prevalecía fielmente la racionalidad burocrática.



públicas, su fuerte corporativismo y la alta legalidad y formalismo asfixiante. De este modo, varios factores influyeron en la búsqueda de una visión que explicará dicho fenómeno, pero también sirviera al nuevo contexto. Así, una vez que se ha comprendido el papel del Estado y su crisis, entonces la gobernanza entra en juego como una nueva forma de gobernar.

### 1.3. Gobernanza. Concepto, características y componentes

La emergencia de la gobernanza, como se ha señalado previamente, supone la crisis de un modelo benefactor, aunado a la presencia del neoliberalismo. De esta manera, la importancia de conocer el término gobernanza resulta idónea, toda vez que nos proporcionará los principios generales que deseamos conocer de ésta, o en otras palabras sus componentes.

Desde la concepción semiológica podemos empezar a reconocer de qué se trata, sobre todo al español, debido a que de alguna manera puede dársele diferentes “apelativos” a la palabra original en inglés. De esta manera, la traducción de *governance*, etimológicamente, es el acto de conducir un bote (Porrás, 2011: 71). Algunos otros términos que se le atribuyen son el de gobernancia, gobernación y gobernabilidad (Ibíd.). Sin embargo, parece que ha habido cierto consenso con la aceptación del término Gobernanza, por lo que en este texto su uso es y será en este sentido<sup>12</sup>. En este caso, es importante definir aquellos conceptos para estar en condiciones de clarificar nuestra postura. Al respecto, gobernabilidad es entendida

---

<sup>12</sup> Su uso se generalizó a partir de 1989, con el reporte del Banco Mundial sobre “El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable”, aunque se había usado ya en política pública, administración pública y derecho político (Aguilar, 2010: 31)

como "... la capacidad de una determinada sociedad para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades que se le plantean en un tiempo determinado" (Prats, 1998: 21); no depende sólo de la capacidad de los Gobiernos y de los gobernantes, sino también de los valores, las actitudes y los modelos mentales prevalentes en la sociedad civil. Otro término es "...como la posibilidad o probabilidad de que el gobierno gobierne a su sociedad. Socialmente, la disposición o indisposición de la sociedad de aceptar, obedecer o reconocer que un gobernante o grupo de gobernantes posean el derecho de dirigir y a mandar, a exigir obediencia" (Aguilar, 2010). Se puede apreciar que una contiene una visión más crítica, puesto que señala a la sociedad con cierta capacidad, dado que la otra (de Prats), sólo se basa en atribuciones a ésta y no en su posibilidad.

Otro concepto con el cual existe una relación con la gobernanza y que requiere ser esclarecido a la luz de sus características se refiere a la(s) política(s) pública(s). Algunos autores han señalado que las políticas públicas apoyan a la consecución de la gobernanza (Mendoza, 2011), otros observan una íntima relación entre política pública y gobernanza (Guy, 2011: 69), donde no sólo debe examinarse a los sistemas administrativos desde "el ángulo de la gestión de los programas y la toma decisiones en materia de políticas dentro del mismo gobierno, sino también desde la interacción con los actores del sector privado y con los clientes de dichos programas". De alguna manera se observa una diferencia, toda vez que en términos de políticas, pareciera aludir a la cuestión interna y la gobernanza incluye a ésta más otros actores externos. Esto a la luz de lo señalado por Guy. También, Meny y Thoening (1992: 45) las definen como "el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de

legitimidad gubernamental”, adicionalmente, dicha actividad hecha hace frente a un problema o en un sector relevante de su competencia. Así, estas definiciones si bien no señalan a los actores externos de forma explícita, se puede intuir que sí, ya que suponemos que cuando habla de “actores individuales y colectivos” sugiere esta afirmación. Pero como se puede apreciar, el gobierno es quien “orienta” y no tanto “involucra”. En este sentido la gobernanza está más dentro de un aspecto de inclusión participativa.

De esta manera, podemos señalar que la gobernabilidad es parte de la gobernanza. En términos simples, la política pública es un curso de acción, y, señala Roth (2010: 23) es el “Estado en acción... o la Gobernanza en acción”, denotando entonces una relación causal, donde la gobernanza se vale de la política pública, o viceversa, políticas públicas hechas con la visión de la gobernanza.

La gobernanza, de manera general, hace alusión a la capacidad que tiene una sociedad para resolver sus conflictos y problemas, canalizar y atender sus demandas sociales en función de unas determinadas instituciones. Para Pinto (2012: 44)... es una combinación de todo tipo de actividades y estructuras de gobierno que buscan responder a las demandas cambiantes de la sociedad. Adicionalmente, el proceso de gobernar parece ser entonces aquí un aspecto que empieza a ser oído para comprender el actuar del “gobierno” (Aguilar, 2010). La Real Académica Española (2013) señala que gobernanza es el “arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero,

promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía. Aguilar (2010) se centra más en el proceso de gobernar.

En otros términos, se señala como el “conjunto de actividades que se llevan a cabo a fin de dirigir a la sociedad, que implica la acción de gobierno pero no se reduce sólo a ella sino que incluye además la acción de actores económicos y sociales” (Aguilar, 2010: 28). Por lo tanto, la cuestión de capacidades no sólo debería ser en la parte del gobierno, sino también en la social y los actores económicos, de tal forma que pudiera darse una forma “horizontal” y no tanto vertical; a la par con diferentes mecanismos de “verdadera” descentralización que permitan en los diferentes ámbitos conducirse de manera más abierta, que fortalezca y no debilite (Vargas, 2008); lo mismo puede pensarse en la cuestión interna, ya que usualmente se ha conducido sobre la lógica de verticalidad tanto en los diferentes ámbitos (federal, estatal, municipal) como en su organización administrativa propia (director, subdirector, jefe de departamento, etc.). Este tipo de organización parecía no sólo resolver el problema de la legitimidad sino que daba paso a interrelaciones “acabadas” entre los diferentes actores. Como se señala en el concepto en el PNDU<sup>13</sup> al mencionarlo como el conjunto de *mecanismos, procesos, relaciones e instituciones* mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias. La gobernanza ha sido tipificada, como gobernanza multinivel<sup>14</sup>, gobernanza red<sup>15</sup> y gobernanza urbana<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> El Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Cuaderno del PNUD, *Reconceptualising Governance, 1997*)

<sup>14</sup> Véase Pinto (2012), para el caso de Aguilar (2010), bien puede encajar el término en metagobernanza. Pinto señala más la relación entre la nación y el mundo (globalización), incluyendo las relaciones con las

Algunas características esenciales de la Gobernanza son (Aguilar, 2010: 37-38):

- Proceso social de definición del sentido de dirección de la sociedad y de construcción de capacidad de dirección de una sociedad.
- Se resalta el proceso por encima del actor y el proceso social por encima del actor gubernamental, un actor con poder pero no por encima de la sociedad.
- Es una actividad de orientación de fines y objetivos idóneos, elaborados técnicamente. Decisiones éticas y técnicas.
- Un proceso de dirección estructurado, institucional y técnicamente, lo que implica un razonamiento ético-político y uno técnico-gerencial;
- Incluye dos planos de decisión que resultan de las interlocuciones, ajustes y acuerdos entre gobierno y los actores económicos y sociales. Las decisiones incluyen información y conocimiento expertos. Hay dos tipos de decisiones, la primera referida a preferencia, fines, objetivos y metas de valor para la sociedad y la otra las actividades causalmente idóneas para realizarlos.
- Dispone o genera una instancia de gobierno con la función de autoridad para resolver o facilitar la solución de los dos problemas centrales de la acción colectiva: cooperación y su eficacia, para combatir el conflicto y oportunismo.
- La estructura (intencional y técnica) es producto de la participación de sociedad y gobierno, pero el peso e influencia que cada uno tiene es relativo tanto en su definición como en su realización. A mayor incapacidad de la sociedad en

---

grandes empresas del sector privado y organismos multinacionales. Analiza el caso de la Unión Europea.

<sup>15</sup> Véase Aguilar (2010) y Pinto (2012)

<sup>16</sup> Véase Pinto (2012)

participar en el establecimiento y logro de objetivos mayor influencia de dirección y ejecución del gobierno<sup>17</sup>.

- En general, la gobernanza actual subraya la dirección de la sociedad, de las actividades para realizar los objetivos (resolver problemas, enfrentar desafíos, crear futuros de valía), de las formas de organizarse y del modo como se distribuyen los costos y beneficios como resultado de la deliberación conjunta, interacción, interdependencia, coproducción, corresponsabilidad, cogobierno y asociación entre gobierno, sociedad y sector privado.
- Hay interdependencias entre los actores (o sectores) públicos o gubernamentales, sociales y económicos o privados).
- No se trata ya del control y mando del gobierno ni tampoco la autorregulación del mercado u organizaciones, sino de síntesis y sinergias.

Hay un concepto que nos parece pertinente retomar en este trabajo, el referido a la gobernanza urbana trata de analizar “*cómo las políticas urbanas se colocan en la articulación entre las dinámicas económicas situadas en una escala internacional, un sistema institucional nacional y una estructura del poder local que integra a diferentes grupos sociales*” que comportan un cambio en las políticas urbanas pues las entidades locales deben abordar, además de las clásicas competencias en los servicios locales, el urbanismo, la vivienda social, cuestiones como el desarrollo económico o el medio ambiente, etc., y que han adquirido una relevancia hasta ahora no muy conocida. (Pinto, 2012: 46). Por lo tanto, dicho término debe aún ser más analizado para

---

<sup>17</sup> A esta forma de gobernanza suele llamársele gobernanza por gobierno, gobernanza jerárquica o vieja gobernanza (Aguilar, 2010)

comprenderlo en términos de la gobernanza en lo general y lo urbanismo en lo particular. La importancia de este concepto es debido a que la organización pública que se pretende analizar está dentro de la temática urbana. Es decir, las áreas de desarrollo urbano municipal.

Nos parece importante, de alguna manera, la disgregación de componentes que se le atribuyen a la gobernanza; aclaramos que éstos no se remiten a un solo autor, consideramos que apostar por reconocer aquellas relaciones de los principios de ésta con otras disciplinas o puntos de vista es más nutritivo, dándonos la idea de un marco de referencia que pudiéramos contrastar con lo que definiremos en nuestro caso particular.

De esta forma, los principales elementos de gobernanza, lo enumeramos a continuación y explicamos muy brevemente:

Bevir (2011), subraya los siguientes:

Coordinación. Su presencia o posibilidad entre los mercados, redes y gobierno.

- Híbridez: que combinan sistemas administrativos con mecanismos de mercado y organizaciones no lucrativas.
- Multijurisdiccional y con frecuencia transnacional. Patrones actuales de gobierno combinan gente e instituciones que atraviesan niveles de gobierno (local, regional, nacional e internacional).

- Pluralidad de partes interesadas. Grupos de interés de varios tipos están presentes en los procesos de políticas públicas. Una gran variedad de organizaciones no gubernamentales están activamente participando con el gobierno.

En Rodhes (1997, en Aguilar, 2010) se identifican:

- Interdependencia y auto-organización entre las redes de organizaciones, que significa lo inter-organizacional. Consideramos, desde nuestro criterio que dicha interdependencia al igual que en términos de lo interorganizacional, se puede suscitar en la formalidad e informalidad.
- Interacciones permanentes entre miembros de la *red* (si se observa desde éste ángulo), en virtud de intercambiar recursos y negociar propósitos comunes.
- Confianza como base de las interacciones, que puede ser bajo una forma formal o informal.
- Hay un grado significativo de *autonomía* de las redes con respecto al Estado. Aunque puede dirigirlas indirecta o imperfectamente

Aguilar (2010: 44-53), por su parte identifica sus componentes y los divide en dos:

Componentes o factores institucionales:



- Instituciones de los poderes públicos. Regulan el proceso de elección a quienes ocupan los cargos de los poderes clásicos en un ámbito democrático, así como sus atribuciones, facultades y obligaciones. Además, establecen las reglas del juego en las relaciones inter-gubernamentales y de éstos con la ciudadanía. Lo anterior, depende en gran medida de la forma de gobierno, ya sea presidencial, parlamentario, federalista, de uni o bicamerales, entre otros. Identifica aquí las normas de transparencia, rendición de cuentas, así como la participación ciudadana y el sistema de partidos.
- El sistema de justicia y seguridad (orden público). La justicia, imparcialidad, labores preventivas y coactivas son de gran importancia para generar una certidumbre jurídica, así como un ambiente de seguridad pública estable, “lo más inmune posible” a actividades de autoritarismo, influentismo, servilismo a los poderosos. La aplicación de las leyes “sin excepción”.
- El mercado. Reconocer su existencia, toda vez que éstos son el recurso indispensable en las actividades productivas de un país y su riqueza. El ejercicio de la libertad de trabajo, contrato, intercambio, producción y propiedad son esenciales.
- La sociedad civil. Reconocerla es la forma más idónea, sea cual sea la forma organizativa en que ésta lo hace, ya que promueve los lazos afectivos y morales en familias, personas y, en lo general, la sociedad. Respetar la libertad de los derechos civiles de libre asociación, opinión, reunión o culto permite por un lado

su protagonismo (participación democrática, por decirlo de otra forma) y por el otro se puede aprovechar esta capacidad de la sociedad, lo que en cierta forma puede implicar el conocimiento alternativo de “otra” realidad o de proyectos alternos tanto de uso de recursos, de formas de operar, incluso de participar. Dicho de otra forma, se aprecia el capital social y sus ventajas y capacidades. Lo anterior en virtud de que dicha sociedad posee diferentes recursos informativos, cognoscitivos, tecnológicos, financieros, organizacionales, entre otros.

- El sistema de instituciones públicas internacionales. Depende en gran medida entre los acuerdos bi o multilaterales en las diferentes áreas de gobierno, así como en diferentes campos, tales como la política, los derechos humanos, la misma influencia de organizaciones internacionales en cuestiones nacionales, condicionamientos de los acuerdos.

Componentes técnicos: los cuales hacen posible o facilitan la realización de las funciones públicas o de los objetivos sociales, técnicamente

- Un Sistema de ciencia-tecnología. De aquí proviene la generación del conocimiento sobre hechos sociales y el comportamiento de la *naturaleza*. Se vale de la ciencia y la tecnología, precisamente para poder llevar a cabo los programas, proyectos, formas de organización, entre muchos otros, y su pertinencia. El “descubrimiento” de la realidad particular del país se basa en la coordinación y promoción de este sistema, tanto en un sentido social como de la

naturaleza. Con ellos, la muy buscada eficiencia y eficacia, pudieran llegar a desarrollarse tanto en los objetivos sociales como en la propia operatividad del gobierno. La causal probada en estos asuntos, se refiere de alguna manera a la idoneidad o pertinencia, dejando atrás la “hiperpolitización” de decisiones emanadas de “convicciones” ideológicas.

- La política pública. Se considera tanto técnico como institucional. Intentan resolver problemas públicos o la realización de objetivos de interés público; así también pueden ser estratégicas como de coyuntura, encaminadas a abordar uno o varios asuntos y en un nivel o varios; de igual forma pueden ser bajo la mirada interorganizacional o meramente burocráticas. “Plasma la estructura institucional-política y técnica de la gobernanza”, integra, además, los componentes de ésta. Con referencia al proceso de “elaboración” de ésta, permite conocer las demandas de los sectores civiles y políticos de la sociedad, a partir de ello las ordena y construye los objetivos y acciones pertinentes, aprovechando las capacidades de la sociedad y los recursos disponibles como la información. Asimismo, tanto puede crear normas y leyes, como incluirlas y respetarlas en su elaboración, además, considera las competencias y responsabilidades de los actores institucionales en su fase de ejecución y de obtención de resultados. Considera los aspectos financieros de forma racional, esencialmente en su operación. Con la política pública se realza la importancia de los actores tanto sociales como políticos, así como la vinculación con las leyes, recursos y poderes públicos. Sirven, además, como una forma de observar manifestaciones relacionadas a las limitantes del mismo gobierno, por

lo que su éxito o fracaso puede darse o no. Además, se pueden identificar problemas en el funcionamiento del mismo gobierno, tales como la coordinación, los mecanismos de comunicación, técnicos, entre otros.

- Las finanzas públicas o hacienda pública. Se procura el aseguramiento de una estabilidad macroeconómica y sustento de la actividad gubernamental para eficiencia de sus proyectos, programas o políticas y la prestación de los servicios públicos que cada nación, constitucionalmente y legalmente ofrece o se atribuye. Es el aparato inteligente de la economía nacional, que procura los recursos para la operación “exitosa” del gobierno, equilibrando los ingresos y egresos. Para la gobernanza, un aspecto esencial en tanto la situación financiera se refiere, es la combinación entre la del estado y la de la sociedad económica con la articulación de fines sociales. Entendemos incluso la capacidad económica de la misma sociedad, incluyendo la del sector productivo.
- La administración pública. Se considera íntegramente desde la norma, estructura organizativa, pautas directivas, perfil de la “alta dirección” y competencias de mandos y operativos; los procesos y procedimientos, su esquema de control de gestión, los mecanismos de evaluación de eficiencia y eficacia y el impacto del cambio en las condiciones de la sociedad. Se subraya que “eficacia social, eficiencia de costos y transversalidad interorganizacional son principios de acción que no asegura la administración pública de configuración jerárquico –burocrática tradicional. Existe, de alguna forma, la evaluación de la calidad de la administración desde el contacto con el ciudadano

y por el ciudadano. Así, la desorganización, corrupción, negligencia, autoritarismo, entre otros, tienden a diluir dicha calidad.

- Político. Es otro componente que identificamos pero que es transversal en los demás. Las prácticas políticas pueden ser un gran apoyo para la gobernanza, pero también puede obstaculizar total o parcialmente alguno o varios de los componentes que Aguilar (2010) refiere.
- Poder. Parece estar ausente en la gobernanza. Si se observa desde dos vertientes, éste puede ser aceptado o no, dependiendo del investigador; así, puede verse en forma negativa (autoritarismo, poder jerárquico-legal, coactivo) o bien positivo (un poder compartido: poder social, económico y gubernamental, dependiendo del uso de éste es como se pudiera definir) (Bassols, 2011). Se dice que es el actor gubernamental, quien en última instancia valida los acuerdos y toma la “última” decisión.
- Naturaleza o medio ambiente. Si bien Aguilar (2010) sólo señala a la naturaleza desde la comprensión por la ciencia y la tecnología, Brenner (2011), incluso, alude a la gobernanza ambiental. Esencialmente se refiere al uso de los recursos y su repercusión en el medio ambiente. Un equilibrio entre el uso de los recursos y los actores de producción. Por lo tanto la participación de los actores gubernamentales y no gubernamentales (formales e informales) apoyarían en

conjunto a la conservación del medio ambiente mediante las formas organizativas y mecanismos de coordinación y solución pertinentes.

- Con respecto al componente “Humano” o actores, podemos señalar que los autores anteriores coinciden: actores sociales, económicos o del sector privado (ambos denominados como no gubernamentales) y gubernamentales (séase políticos, directivos, mandos medios u operativos). En el caso de los actores sociales, significamos que se le atribuye a la sociedad (o sociedad civil), la cual no sólo se pueden presentar de forma individual, sino también grupal u organizadamente, las tres formas ya sea en su faceta formal o informal. Asimismo, podemos decir que estos actores pueden surgir de forma emergente o espontánea, como el caso de los movimientos sociales (o urbanos); los cuales surgen en cierta informalidad para que en ocasiones se formalicen e institucionalicen. En el caso de los actores económicos, su peculiaridad responde a que forman parte del sector productivo, y pueden ser desde formas individuales (artesanos, por ejemplo) hasta empresas familiares, pequeñas y medianas empresas, empresas regionales, nacionales o transnacionales. Por el otro lado, los gubernamentales se pueden identificar por el ámbito de competencia (municipal, regional, estatal, federal), o por sector (salud, urbano, ecológico, financiero, administrativo, etc.). Entre estos actores se dan aquellos lazos, relaciones, interacciones e interrelaciones, en formas, intensidad y grados diferentes.

- Legitimidad. La legitimidad, en este caso se vale de los diferentes actores contemplados en la gobernanza, pero su finalidad se refiere a la legitimidad para todos y no sólo como conducto de los actores gubernamentales para sí mismos.

Dichos componentes o factores son, en teoría, la mejor forma de concebir a la gobernanza, se observan, aún con sus ciertos grados, como esenciales dentro de un gobierno.

#### 1.4. Comprensión de la gobernanza a partir de la perspectiva organizacional

Las aportaciones que podemos identificar de la gobernanza en la comprensión de las organizaciones pueden ser de diferente índole. Si entendemos que las organizaciones son espacios con cierto grado de complejidad y ambigüedad, además restringida a marcos institucionales de carácter interno y externo, cruzados con lógicas propias del ser humano (Hernández y De la Rosa: 2007), lo que justamente nos remite a sólo aproximarnos a su estudio.

Nos permite entender a las organizaciones desde diferentes puntos de vista, a saber.

Hacemos hincapié en que las organizaciones no son entes aislados que permanezcan funcionando sin tener el contacto con otras organizaciones y que, incluso, éstas puedan ejercer cierta influencia tanto en sus actividades sustantivas, estratégicas y emergentes, como en sus individuos en los diferentes niveles. Esto nos remite, directamente a la perspectiva organizacional vista de dos formas. Por un lado desde una teoría de la contingencia, donde la tecnología y el medio ambiente influyen en ésta. Por el otro lado, vista desde las relaciones interorganizacionales, que prácticamente

son abordadas en los principios de la gobernanza en forma de redes. Lo inter organizacional, en términos de la perspectiva organizacional, se complementa con lo intraorganizacional o ambiente interno.

Por otro lado, nos ayuda a comprender las decisiones, principalmente sobre la base de la eficiencia y eficacia, pero también en la participación de agentes exógenos y endógenos de la organización, proporcionándonos bases para una visión horizontal. Dichas decisiones en un marco de “eliminación” de conflicto y con énfasis en el consenso, en la negociación y, según la teoría, las idóneas ya que provienen de un análisis de los expertos, en este caso hace uso de su aparato científico-técnico.

Como la interorganización y las decisiones en gobernanza requieren de las interacciones, nos ayuda a comprender a las organizaciones desde la opinión, conocimiento y estructuras de los actores internos y externos, y por lo tanto la construcción social de la gobernanza.

Nos permite abordar a las organizaciones bajo la mirada de las Tecnologías de la Información y de comunicación, toda vez que la gobernanza requiere de un sistema de información y comunicación eficaz y eficiente. Adicionalmente, la fluidez de la información en las organizaciones es necesaria para el buen funcionamiento de éstas. Esta información vista de varias formas, tanto como una comunicación y manejo de la información que puede ser ejercida por la cúpula, es decir de forma vertical, o bien como un sistema de comunicación más horizontal.



Podemos analizar a las organizaciones en general desde el poder, en y alrededor de éstas. Por lo tanto podríamos comprender sus principales características, la distribución de éste y la identificación de la estructuración de los espacios de poder. Por estar la gobernanza más dentro de la eficiencia y eficacia, una probable contribución de la escuela del poder sería analizarla con una mirada desde lo simbólico, lo discursivo y el uso de las fuentes de poder. Pero además, permite comprender la cuestión política, que en términos de poder, surge como una forma de negociación, de solventar conflictos o del consenso entre los actores al interior de las organizaciones. Asimismo, podemos con la gobernanza se puede comprender que si hay consensos y negociaciones, habrá intereses particulares, grupales u organizacionales, por lo que un análisis sobre dichos objetivos que pudieran ser ambiguos o contradictorios o complementarios, a final de cuentas los procesos de consenso sería lo interesante.

Podríamos enumerar otros aspectos, pero de forma general, que con la teoría de la gobernanza podemos comprender una dinámica organizacional entre los diferentes aspectos ya mencionados. Pero no descartamos la idea que, por ejemplo, la estrategia pueda ser observada en las interacciones inter-organizacionales. Otra forma en que la gobernanza nos pudiera apoyar es, por ejemplo, en el *organizing* en otras formas de organización o fenómenos, como el caso de procesos de migración y emigración.

Mendoza (2011), realiza un análisis de gobernanza<sup>18</sup> y gobernabilidad en diferentes países, principalmente sobre procesos de inclusión y exclusión, como ejemplo.

### 1.5. Componentes de Gobernanza que apoyan la comprensión de las organizaciones públicas

Con respecto a las organizaciones públicas, las cuales son las que nos interesan, podríamos señalar que a través de la gobernanza se comprenderían de diferentes maneras.

Entender a las organizaciones públicas (desde la administración pública) ha sido un debate usualmente encasillado en una visión de eficiencia y eficacia; pero que a la vez cumple funciones sociales, donde la sociedad casi siempre se ve como un sector pasivo<sup>19</sup>, incluso dentro de modelos democráticos<sup>20</sup>, dicha problemática en estas sugiere atención central. Analizarlas bajo una mirada multidisciplinaria no significa que sea de forma exhaustiva, enclavada en una única investigación, sino que con tal multidisciplinaria se da cuenta de una realidad dinámica y compleja. Las organizaciones públicas se ubican en un contexto múltiple, donde hay dos aspectos

---

<sup>18</sup> Desde un punto de vista crítico, Mendoza hace notar que la gobernanza no incorpora conceptos de espacio y territorialidad y su relación, por ejemplo, con los asuntos de ciudadanía. (Bassols, 2011: 29)

<sup>19</sup> La sociedad pasiva se puede contemplar como aquella en la que los ciudadanos son activados sólo cuando desde el gobierno recurre a ellos para que éstos participen en actividades de planeación o de toma de decisiones, aquí la información fluye a través de los actores gubernamentales y cuando requieren de su apoyo, su uso es sólo para despertar el interés en los ciudadanos a participar (Zimmerman, 1992). Podemos señalar que de alguna forma si las decisiones son tomadas por los actores gubernamentales, sólo se legitiman a través de una insípida participación ciudadana, que además es orientada a intereses o fines.

<sup>20</sup> “La teoría de la democracia se basa en la premisa de que los ciudadanos deben tener un participación *activa* e informada dentro del sistema de gobierno” (Zimmerman, 1992: 5). Podemos señalar que dentro de dicha teoría se define la *participación activa* de los ciudadanos, pero creemos que no se reduce al individualismo, sino a la diferentes formas de participación de éstos, ya sea organizada o informalmente. Además, el autor alude a la democracia participativa, si en el término mismo se contempla la participación, resultaría redundante el término.

importantes de destacar en cuanto a lo organizacional, pensar en la organización interna, pero a la vez que esa organización responda a organizaciones externas, lo anterior en términos políticos, económicos, sociales, ambientales, culturales, entre otros, contextos que pueden estar en constantes contrastes y tensiones. Por otro lado, los actores que se articulan transversalmente en las organizaciones públicas se pueden ubicar esencialmente en tres formas: políticos (aquellos electos mediante sufragio), directivos y mandos medios y técnico-operativos. Dichos actores no se circunscriben a las actividades exclusivamente internas de la organización, sino que su interacción e interrelaciones están en constante contacto con actores externos tanto sociales como económicos, e incluso dentro del sistema de gobierno en sus tres ámbitos; ello complejiza un análisis puntual desde una perspectiva única.

Adicionalmente, el ambiente político, económico, social, cultural, urbano y tecnológico llegan a ser factores decisivos en el funcionamiento de estas organizaciones. Se pueden encontrar diferentes actores activos tanto exógenos como endógenos en este tipo de organizaciones, aunque no siempre con la misma intensidad, circunstancia, condiciones, nivel, interés y ámbito de acción, por lo que los problemas que enfrentan están cambiando constantemente. Se podría decir que algunos son similares, pero cada grupo, individuo e interés no siempre es coincidente, por lo que los actores participantes llegan a cambiar sus perspectivas. Lo mismo se pudiera señalar en los actores decisores (gubernamentales) que por no estar siempre en la misma posición (puesto) debido a la rotación de personal, al mismo cambio de administración, ya sea del mismo partido o de algún otro diferente, suelen tener perspectivas que a veces pudieran considerarse como contradictorias. En este sentido, la gobernanza, como la

denomina Aguilar (2010) pudiera tener una *connotación explicativa* de una situación en particular, la otra es la denominada *prescriptiva*, que se formula como una receta o modelo que se aplica o intenta aplicar a una organización. Si la gobernanza, justamente, desde el punto de vista explicativo, trata de comprender las relaciones entre los tres sectores, creemos que, de acuerdo a lo descrito anteriormente, los componentes esenciales serían: las relaciones interorganizacionales, el sistema de normas, el sistema científico-técnico (en éste con ciertas regulaciones, en tanto que analiza la idoneidad en la toma de decisiones, por lo que un sesgo pudiera darse), político, sobre el poder y la corrupción, la naturaleza (medio ambiente), sistema administrativo y financiero.

#### 1.6. Decisiones en las organizaciones y gobernanza

Otro aspecto en las organizaciones públicas del que deseamos profundizar y en el cuál la gobernanza nos puede ayudar a comprender, es el relacionado con los procesos de decisión. Como lo hemos señalado, podemos comprender como se dan las interrelaciones entre los diversos actores, incluso los mecanismos existentes, para llegar a decisiones negociadas o en consenso. Por lo tanto en términos de racionalidad suponemos que dentro de estas negociaciones y consensos entre los tres sectores pueden manifestarse múltiples-racionalidades.

De esta manera, una comprensión interesante con respecto a la gobernanza y los procesos de decisión, es la visión holística que ésta ofrece sobre las formas de decidir; esta característica en el sentido de involucrar a diferentes actores sociales y económicos. Sin embargo, podemos encontrar que este tipo de organizaciones y

aquellos que se involucran directamente con éstas (usualmente actores en la cúspide) tienen que decidir en función de dos formas, la primera con respecto a los procesos y funciones internas, que se traducen en la búsqueda de la eficiencia y eficacia y la segunda con respecto a su función social, es decir, que en los procesos de decisión ésta puede o no estar enarbolada con la participación de los sectores no gubernamentales y por lo tanto, la decisión pueda orientarse a resolver las demandas sociales. Creemos que no basta con encontrar aquellas relaciones entre la gobernanza y, en este caso, con los procesos de decisión, para ello, es significativo comprender algunos aspectos sobre la toma de decisiones.

En este sentido, es importante primero comprender el concepto de toma de decisiones o de decidir. De esta manera, se entiende por toma de decisiones al “proceso mediante el cual se realiza una elección entre las opciones o formas para resolver diferentes situaciones de la vida en diferentes contextos: laboral, familiar, sentimental, empresarial, utilizando metodologías cuantitativas que brinda la gerencia o la administración. [...] Consiste, en elegir una opción entre las disponibles, a efecto de resolver un problema actual o potencial, aun cuando no se evidencie un conflicto latente. [...] A nivel individual se caracteriza por el hecho de que una persona haga uso de su razonamiento y pensamiento para elegir una solución a un problema que se le presente en la vida...” (Páez, 2013<sup>21</sup>; Umanzor et. al. 2011). En la toma de decisiones importa la elección de un camino a seguir, por lo que en un estado anterior deben evaluarse alternativas de acción. Por decidir, según Schackle, es como un corte entre

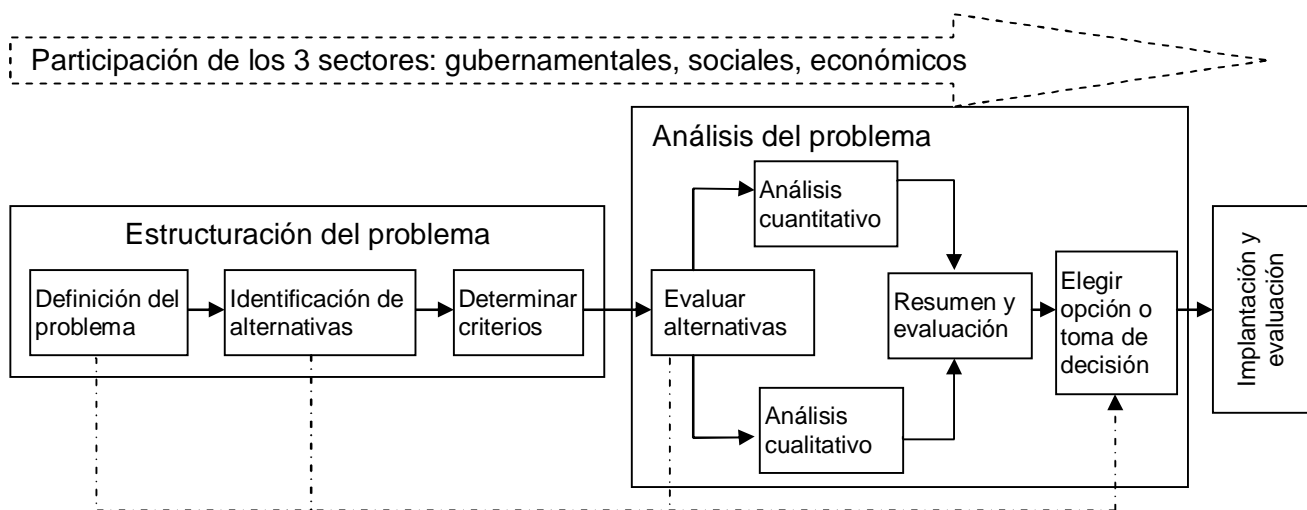
---

<sup>21</sup> Páez , (2013)“Metodología para una Toma de Decisiones Efectiva, en <http://www.elmayorportaldegerencia.com/Publicaciones/%5BPD%5D%20Publicaciones%20-%20Metodologia%20para%20una%20toma%20de%20decisiones%20efectiva.pdf>, consultado el día 25 de diciembre de 2013

el pasado y el futuro (Ibíd.). Por otro lado Simon (1960) señala a la toma de decisiones como el proceso mediante el cual se lleva a cabo una selección entre cursos alternativos de acción, y que se basa en diversos criterios con el fin de alcanzar uno o más objetivos. Años más tarde Simon (1988: 10) define como el “proceso mediante el cual se hace una selección de entre una variedad de alternativas sobre una situación o asunto, llegando a una decisión sobre una de ellas”.

Podemos de manera esquemática señalar el proceso *formal* de las decisiones:

Esquema 1. Proceso de toma de decisiones



Fuente<sup>22</sup>: Con base en los esquemas de Toskano (2005).

Representa las fases en el proceso de toma de decisiones sobre la base de varias alternativas, en caso de que hubiera una sola, se elimina en el análisis del problema, la fase de “alternativas” en la evaluación, siendo una sola.

<sup>22</sup> La flecha que señala la participación de los actores es propuesta nuestra, teniendo en cuenta el principio de gobernanza sobre la activa participación. Además, como se ha señalado en otros momentos, no es ni todos en un mismo momento y espacio, sino que depende del problema y el grado de participación en las fases, recordemos que tiempo y espacio son esenciales en el proceso.

Dichas definiciones al parecer son coincidentes, y sugieren que las decisiones se toman en tiempo y espacio, pensando siempre en el futuro. Asimismo, sugieren una variedad de alternativas, de entre las cuales hay que elegir una de ellas. En este sentido la gobernanza insiste más o menos en este sentido cuando señala que las decisiones serán idóneas provenientes de análisis bajo aspectos científicos y técnicos.

Sin embargo, dicho futuro o escenario es el que mayores problemas pudiera generar, toda vez que la decisión se encamina hacia allá, ya sean con resultados positivos o negativos, según se puede apreciar posteriormente, por lo que la incertidumbre se trata de evitar.

Por otro lado, las decisiones no siempre son trascendentales, tal y como lo señala Hall (1996: 168), “las decisiones vienen en todos los tipos y tamaños. Algunas son en realidad pequeñas y triviales. Otras son enormes y de gran trascendencia”, como se observa, este carácter valorativo<sup>23</sup> tiene una connotación relacionada con los efectos<sup>24</sup> de las decisiones; por ello, es que se plantea entonces en términos de decisiones estratégicas. Acosta (1975) aporta un aspecto que ya Hall ha señalado, la evaluación como aspecto fundamental para tomar decisiones, referido más a la emisión de juicios de valor sobre la situación, lo cual permitiría concretar o por lo menos acercarse más a la decisión que se pretendería tomar.

---

<sup>23</sup> González y Ayala (--) precisamente enfatizan este carácter, que retomando al mismo Simon mencionan dos elementos de la toma de decisiones: de hecho (proposiciones fácticas) y de valor (éticas)

<sup>24</sup> Expresa Hall (1996) un esquema que puntualiza un proceso de decisión de alto riesgo y otro de bajo riesgo, pero ello complica el asunto, toda vez que también cabe la pregunta, ¿y quién le da este valor, cómo sabe que es alto o bajo y qué proceso lo determinó?

En las organizaciones los procesos de decisión tienen unas características bien delimitadas, si lo vemos desde un punto de vista funcional, hablamos de rutinas, en las cuales las decisiones ya forman parte de sus actividades diarias con ciertas diferencias, pero por el otro, decisiones que implican aspectos de valor, lo cual pudiera ser en términos de contingencia o de urgencia o prioritarias. Algunas otras, requieren de análisis más detallados y que pueden implicar el involucramiento de otros actores o simplemente se valora los posibles efectos o impactos. Simon (1945 y 1982), por ejemplo, diferenciaba entre las decisiones programadas y las decisiones no programadas; (Ramírez et. al., 2011: 24), siendo otra forma de expresar las decisiones con mayor incertidumbre.

Simon (1988: 4) también nos sustenta el hecho de que las decisiones (sobre todo en las internas) no siempre siguen el mismo proceso o se procesan de la misma forma, aún cuando existan normas que más o menos lo establecen, en este sentido menciona que “en las organizaciones muy pequeñas, la influencia de todos los supervisores sobre los empleados operativos puede ser directa, pero en las unidades de cierto volumen se interponen, entre los supervisores de la escala superior y los empleados operativos, varios niveles más altos y que transmiten, elaboran y modifican esas influencias antes que lleguen a los empleados operativos”. Por lo tanto, observamos aquí dos aspectos interesantes que se formulan al interior de la organización, pero que también son indispensables en la gobernanza en la interrelación, nos referimos a los sistemas de información y comunicación.



Aunado a lo entendido anteriormente, la idea de considerar a la toma de decisiones dentro de un mundo *confuso, de incertidumbre y ambiguo*<sup>25</sup>, es otra visión de observarlas. Sin embargo a pesar de que en la gobernanza se trata de evitar esto, nos parece importante reconocer que puede suceder, considerando que en términos del manejo del futuro, hay situaciones confusas. También, han sido cuestionadas debido a su insistencia habitual en la coherencia o racional (March: 1994, 1), por así decirlo, es sumamente importante para comprender otra dimensión de análisis de la toma de decisiones. De esta manera, la toma de decisiones se ubica bajo la lógica de tres acepciones interrelacionadas: la **realidad**, la **causalidad** y la **intencionalidad**, dichas decisiones se incorporan a la visión racional, es decir a resultados esperados (Ibíd. 1-2). La realidad que no es más que el mundo objetivo, la causalidad que lo relaciona con la historia y la realidad bajo cadenas de causa efecto y la intencionalidad donde las decisiones son instrumentos de la finalidad y el yo (quien decide). Dicha ambigüedad se expresa en lo que señala March (1994, 3):

“Las observaciones son familiares. Muchas cosas suceden al mismo tiempo: las prácticas, las formas y las tecnologías están cambiando y se entienden poco; las preferencias, las identidades, las reglas y las percepciones son indeterminadas y cambian; los problemas, las soluciones, las oportunidades, las ideas, las situaciones, la gente y los resultados, están mezclados entre sí de manera que vuelven su interpretación incierta y sus conexiones confusas; las decisiones tomadas en un lugar y en un momento

---

<sup>25</sup> Ambigüedad “se refiere al estado de contar con muchos caminos de pensar sobre una misma circunstancia o fenómeno (Feldman, 1989: 5, en Zahariadis, 2003: 3). Esos caminos no son reconciliables, creando vaguedad, confusión y tensión” (Zahariadis, 2003)

determinados parecen estar poco relacionadas con las decisiones tomadas en otros momentos y lugares; las soluciones sólo parecen tener una conexión modesta con los problemas; las políticas no se ponen en práctica; los tomadores de decisiones vacilan dentro y fuera del campo de las decisiones y parecen decir una cosa mientras hacen otra.”

En este sentido, en la frase anterior, y en términos de gobernanza y los actores, supondríamos, por ejemplo, que las reglas del juego en que los tres actores están predeterminados pudieran ser interpretadas de distintas formas por cada uno de éstos. Así como sucede en la interpretación de las normas en derecho tanto por los jueces, abogados defensores y litigantes. Lo que entonces sugiere que las reglas deben ser muy claras al respecto. Pareciera que hay varios aspectos que pudieran contradecir la búsqueda de la eficiencia y la eficacia que la gobernanza sostiene. No obstante, la gobernanza adquiere relevancia en el sentido de que *previene*, aunque no claramente, la existencia de ambigüedades e incertidumbres, con el uso de la ciencia<sup>26</sup> y la técnica.

Las teorías de la ambigüedad tienen en Weick (1976) y March (1994) como sus máximos exponentes dentro de la visión organizacional. Superficialmente, Weick (1976) analiza los sistemas flojamente acoplados, teniendo como objeto de análisis a las organizaciones educativas donde las partes a menudo se vinculan de forma endeble o con poca frecuencia e interdependencia mínima, pero que sirve de base para el funcionamiento en algunas organizaciones. Por su parte March (1994) arguye que la toma de decisiones se vuelve compleja cuando las consecuencias y las

---

<sup>26</sup> En un sentido estricto, la ciencia debería ser imparcial, sin embargo, se pudiera decir que está al servicio de intereses.

preferencias son inciertas, y que hay una realidad externa al yo y una acerca del yo. Con las anarquías organizadas contempla al sistema flojamente acoplado (abordado por Weick) y el modelo del cesto de basura. Este modelo otorga gran relevancia al factor tiempo, donde la llegada de problemas a resolver y por lo tanto tomar decisiones, llegan de forma simultánea y a veces no tan clara; y requieren del gasto de “energías” por parte de los decisores. Por lo que señala que se puede dar mayor atención a uno y dejar de lado otros, donde la prioridad depende del decisor y de otros actores que pudieran estar involucrados en las soluciones.

Como se puede observar, esta otra mirada en la toma de decisiones, deja la visión de eficiencia y eficacia. Zahariadis (2003), por ejemplo, hace un análisis de elección en políticas públicas con base en la ambigüedad.

Por otro lado, y no menos alejada de las decisiones con un enfoque de gobernanza, se dice que la teoría de la decisión aplicada a las políticas públicas tiene por objeto explicar si hay correspondencias, correlaciones, cuando no relaciones de causa efecto, entre las actividades que abarca, las características contextuales que identifica y el contenido de las orientaciones hacia la acción que el proceso produce (Meny y Thoening, 1992). Las dificultades de ejecución se acrecientan cuando: la fuente de la política y el nivel de autoridad donde se ha concebido el contenido, se encuentran alejados de los ejecutores; la política que se va a ejecutar le falta claridad y precisión en la formulación de los programas concretos destinados a alcanzar los objetivos deseados; la política desencadena reacciones hostiles en la opinión pública o veleidades de captación en intereses particulares, frente a los cuales los ejecutores se

encuentran desarmados; a los ejecutores no se les ofrecen estímulos positivos para el éxito. Podemos suponer que hay una falta de coordinación y comunicación, bases de la gobernanza.

Otro aspecto que debemos tomar en cuenta es que no siempre se involucran ni todos los actores ni en la misma intensidad, creemos que mucho depende sobre los intereses que cada uno tenga. Es decir, que un proyecto o programa emanado por decisiones desde el gobierno no afecta ni beneficia a una totalidad, sino que se focaliza en un espacio determinado. No obstante, habrá decisiones que sí afectan al todo, como pudiera ser el caso de las elecciones, aunque éste es otro asunto, toda vez que es más político y que sólo se efectúan en un tiempo determinado.

Como podemos observar, esta otra visión (de la ambigüedad) se basa sobre una realidad del caos, mientras que la gobernanza sobre una del orden. Sin embargo, esta otra visión tampoco puede ser desconocida, toda vez que da otra visión de una realidad.

### 1.7. Los actores y la gobernanza

Debido a que en los actores son en quienes encontraremos aquellos principios de gobernanza en los procesos de decisión dentro del marco de las organizaciones públicas, nos conduce a abordarlo en este trabajo. Por lo que suponemos que el actor decisor usualmente está enfrentando problemas, tanto de índole interna (administrativos, conflictos, funcionamiento) como externa (es decir, en la solución de problemas sociales y económicos). Pero la comprensión de la realidad es fragmentada,

por lo que sus saberes (del actor) pueden ser una fuente de información, así como las tecnologías de la información, la propia percepción de éste sobre los asuntos que observa.

En términos organizacionales, el individuo es el agente que da vida a las organizaciones y que en términos de una diferenciación entre éste en lo público y privado, señala Montaña (2005: 468) que se diferencia entre las organizaciones privadas y públicas, ya que según él, en lo respectivo a la esfera de intereses, para las primeras, se restringe a pequeños grupos con intereses particulares, mientras que las segundas presuponen el aseguramiento del interés colectivo. Sin embargo, esta distinción no es suficiente en la realidad. Los miembros de las organizaciones públicas persiguen también objetivos particulares y construyen estrategias específicas que no siempre están alineadas con la visión de la organización sino con sus propios intereses (Crozier, 1963, citado en Montaña: 2005). Adicionalmente, sugiere que es la primera base de la legitimidad organizacional y le facilita, por ende, su inscripción en la sociedad, otorgándole, al mismo tiempo, una especie de códigos y valores. Pero debemos tomar en cuenta el hecho de que las organizaciones consisten en individuos con sueños y esperanzas, envidias, intereses y temores, como lo señala Mintzberg (1998: 298). Esto nos introduce a las organizaciones públicas como aquellas en las cuales se circunscribe el ser humano y en la cual adquiere, por ella los valores culturales que imponen una identidad.

En este mismo tenor, Harmon y Mayer indican que los administradores públicos trabajan en un contexto organizacional o complejo orgánico, en el que se toman decisiones que afectan la vida de los particulares, y para las que se emplean recursos

públicos, sus decisiones se realizan con base a las leyes y normas públicas, y se justifican en la necesidad de que resuelvan los problemas que pueden surgir en la sociedad, además señalan que “la actividad gubernativa se ocupa casi exclusivamente en la mediación entre una parte de la sociedad y otra” (Harmon y Mayer, 1999, en Grimaldo, 2006),

Otro acercamiento sobre los actores tiene que ver con su comportamiento y sus propios saberes. Así, Denhardt et. Al. (2009: 1) menciona que es de suma importancia saber como el “comportamiento y habilidades influyen en el comportamiento de otros... y como los servidores públicos interactúan con otros en sus organización y con el público, así el cómo ven ellos su trabajo y la importancia de nuestras comunidad”. Adicionalmente, dichos actores contribuyen al cumplimiento de los objetivos y metas de la organización, individuales e incluso, objetivos de terceros (de la sociedad y del sector económico).

Arguye que “sus responsabilidades no son por sí solas, incluyen la “complicidad” de otros como los oficialmente electos, líderes de negocios, ciudadanos, *líderes mundiales* y muchos otros. Desde los servidores públicos en niveles más altos hasta el que directamente está detrás del mostrador atendiendo son responsables del interés público” (Ibíd.). Se les atribuye diferentes capacidades como... “manejo del conflicto, manejo del personal, creatividad, comunicación e información”. (Ibíd.). Podemos señalar aquí, que los actores, de manera general, en las organizaciones se involucran en la búsqueda de objetivos de diferentes maneras ya sea en la consecución de objetivos personales, de objetivos grupales y/u organizacionales; cuestión que puede o

no complicar los procesos decisorios. Puede haber contradicciones, incluso, entre los diversos objetivos que pueden perseguir. Aunque hay dos posturas que resaltamos, primero que a la organización pública le interesa el cumplimiento de los objetivos organizacionales y segundo, que los actores pueden estar o no buscando dichos objetivos, por lo que podría entorpecerlos.

De manera específica, el comportamiento de los *ejecutivos* en las organizaciones públicas no ha estado ajeno a análisis en organizaciones empresariales. Barnard (1983) estudia las “funciones” de los ejecutivos, principalmente en términos administrativos y organizacionales en cuanto a su comportamiento. Como la mayoría converge, los propósitos y objetivos organizacionales son fundamentales, así como un sistema de comunicación y el aseguramiento de los servicios de cada miembro. Sus principales aportaciones están firmemente sobre la cooperación de la actividad humana y, sin faltar a la premisa fundamental, sobre la lógica de la eficiencia y eficacia (más en términos motivacionales).

En este sentido, en términos de Barnard, los incentivos promueven la acción hacia los objetivos organizacionales, por lo tanto se habla de un enfoque funcionalista. Alicientes percibidos por los miembros sobre los “alicientes” reales que la organización efectúa. De lo que rescatamos aquí, aunque en la gobernanza no identificamos esta característica, es lo relacionado a las particularidades de los actores, principalmente los gubernamentales. Podríamos decir que incluso un actor con liderazgo y convicción puede estar más acorde en el terreno de juego de los procesos de decisión, más no un autoritario, empoderado. Asimismo, la búsqueda de un continuum por parte de los

actores gubernamentales es referida en Farrand (1987: 11), quien señala que usualmente están interconectados y reforzando sus actividades, consecuentemente, estas actividades se plasman más estrechas relacionamente. Adicionalmente, cuando retoma la teoría del intercambio social, en términos de organizaciones públicas, dice “el intercambio social conlleva obligaciones no específicas, y mientras hay una expectativa general de retorno en el futuro, su naturaleza no es definitivamente estipulada con anticipación” (Farrand, 1987: 13). En condiciones recíprocas de intercambio se crean conexiones entre los dos, cuando no hay reciprocidad, la diferencia la marca el uso o ejercicio del poder. En colectividades, la legitimación del poder se lleva a cabo por medio de una aprobación social.

Las decisiones, desde Simon, han estado impregnadas por el debate de la racionalidad, ya sea instrumental, funcionalista, económica o administrativa. Por ello, la racionalidad limitada que Simon propuso, no es más que limitantes para los decisores, toda vez que no conocen ni todas las causales ni todas las consecuencias, tampoco cuentan con toda la información y el conocimiento. Ya en términos de Mouzelis (1975: 133 y Meny y Thoening, 1992) sobre la racionalidad limitada. En este sentido señala que el ser humano tienen esa capacidad limitada por tres factores principales, el primero referido a las capacidades, hábitos y reflejos, más o menos inconscientes (es evidente más en el nivel operativo), el segundo se refiere a las motivaciones, valores y fidelidades de los individuos y, el tercero con respecto a la cantidad de conocimiento o de información básica disponible.



Con respecto a la racionalidad el pensamiento de Godelier (en Corzo, 2010) que aún siendo sobre la cuestión económica, aporta importante información. Así, la racionalidad económica ha sido tema de debate, sobre todo en la teoría de la organización y los estudios organizacionales. Allais (en Corzo, 2010), por ejemplo menciona que “un hombre es racional” cuando persigue finalidades coherentes entre sí y emplea los medios idóneos a las finalidades perseguidas. En otras palabras la relación medios y fines. Para Godelier (en Corzo, 2010) lo importante es “economizar” los medios para alcanzar los fines. Se aprecia en la postura de este autor la visión económica, pero de alguna forma nos ayuda a disipar algunas cuestiones que bien pueden aplicarse a la racionalidad en su carácter general. La pregunta es si habla sobre optimización, sobre el mejor curso o cómo se determina la “mejor” opción en términos de fines y medios, de allí la racionalidad limitada de Simon (1997). Pero lo anterior, no se aleja de los principios de gobernanza, toda vez que en su sistema financiero el costo-beneficio prepondera en las decisiones que se tomen por parte de los actores gubernamentales, sociales y económicos. Esto dentro de los programas y proyectos que desde el consenso surgen.

Un aspecto en el que se debate la racionalidad en tanto científica o técnica (aún cuando son términos bajo la lupa económica) refiere Godelier (en Corzo, 2010) que hay 3 condiciones para que la teoría de la acción racional desemboque en conocimientos científicos:

- i) que la economía se defina en términos reales y no formales, en términos de estructuras y no de comportamiento.
- ii) Que la estructura específica de un sistema económico se conozca o se suponga

como tal, para que la racionalidad de un agente se pueda analizar.

iii) Que se conozca una cierta estructura de las necesidades de los miembros de una sociedad.

Estos aspectos que si bien aportan ideas para comprender al actor y su desenvolvimiento en su “espacio” de trabajo, la idea de gobernanza está más relacionada con la comprensión de la relación sociedad-gobierno-sector privado y lo que cada uno hace y repercute entre sí. Sin embargo, la decisión última, con el uso del poder, la harán los actores gubernamentales. Por otro lado, Pinto (2012) aborda a ciertos actores decisores como aquellos que pudieran fomentar los principios de Gobernanza dentro de un sistema democrático (diríamos en cualquier sistema político) éstos son los líderes, quienes haciendo uso de su carisma o de su poder, incluso a través de la persuasión puedan incrementar la posibilidad de una gobernanza.

Así, algunas reflexiones sobre la relación entre toma de decisiones y gobernanza en las organizaciones públicas son:

- Que la política y los proyectos políticos tienen un peso preponderante en las decisiones y, por consiguiente, en la consecución de la gobernanza.
- Que puede haber injerencia por los cambios de administración y procesos electorales en las decisiones de los directivos (o de la organización gubernamental).
- Que hay cierto margen de libertad para los directivos en la toma de decisiones.

- Que puede haber ciertas tendencias hacia la consecución de objetivos personales, por lo que pueden ser o no contradictorios a los organizacionales.
- Las estructuras de poder son heterogéneas y emergentes
- Los conflictos pueden involucrar a uno o más actores en las decisiones que los directivos llevan a cabo
- Aun se puede apreciar que las decisiones finales las toman los actores gubernamentales ya sea con la participación o no de los sectores económico y social.
- Hay cierta resistencia por parte de la administración pública a una forma de gobierno horizontal, que de alguna manera, se constriñe a las normas y leyes que operan.
- Las decisiones se pueden ubicar en un contexto de heterogeneidad que implican multifactores, las cuales no siempre tienen ni el mismo impacto ni intensidad.

#### 1.8. Componentes de Gobernanza en las organizaciones mexicanas. Una aproximación para nuestro caso de estudio

Para nuestro caso particular, las variables que nos interesan en este trabajo con respecto a la gobernanza son, por un lado la cuestión de las interrelaciones organizacionales o en términos de gobernanza lo *interorganizacional*. De ésta nos interesa conocer cómo se manifiesta en las organizaciones y específicamente en los procesos de decisión.

Aunada a la anterior será importante reconocer los mecanismos de *coordinación* y *participación* de los actores sociales y económicos en las decisiones gubernamentales.

Otra variable que consideramos pertinente es el *poder*. Su identificación permitirá comprender como se estructuran los espacios de poder entre los actores dentro de los procesos de decisión.

El sistema de *información y comunicación*. Con ésta creemos conveniente encontrar aquellos canales por medio de los cuales se manifiesta la gobernanza en la que los diferentes actores participan en los procesos de decisión.

Lo *político*. Se relaciona en gran medida con la distribución del poder, pero en este caso, nos interesa la forma en que “los políticos” y su propio proyecto contribuyen a la consecución de toma de decisiones con principios de gobernanza, y si son alicientes o más bien obstaculizan y ponen de manifiesto sus “intereses”.

Las *normas*. Reconocer las reglas del juego entre los actores se remite a leyes o aspectos jurídicos claros en el los actores tengan la certeza de su participación en términos de gobernanza.

La *política pública*. Nos interesa conocer a ésta debido a que cada área de la administración refiere actividades particulares tanto en cuestiones de diseño de políticas públicas, como en la participación dentro de políticas públicas de otros ámbitos gubernamentales, ya sea en el diseño, implantación, ejecución o evaluación.

La *sociedad civil*. Como componente de la gobernanza, sugiere ser incorporado para conocer el cómo participan en los procesos de decisión, y observar lo que los actores gubernamentales opinan sobre éstos, ya sea en términos de capacidades o formas de

participación. Esta participación tiene dos beneficios importantes: aportaciones valiosas en los procesos de planificación, toma de decisiones, así como un valor democrático, el cual le facilita exigir al sector gubernamental; y por el otro lado, vista desde la visión del gobierno, comparten responsabilidades de la toma de decisiones y existe ventaja para ejecutarlas u operarlas (Zimmerman, 1992).

El *mercado*. Los actores económicos, al parecer, son los más participativos en el caso mexicano, por lo que observar a través de los actores gubernamentales el cómo ellos participan en los procesos de decisión para la consecución de la gobernanza, es importante para el trabajo, considerando que su poder adquisitivo es mayúsculo que el de la sociedad civil. Por lo que pueden ser fomentadores de la gobernanza u obstaculizadores en conjunción con los actores gubernamentales.

## 2. Contexto de las organizaciones públicas: áreas de desarrollo urbano

Como nuestro interés se centra en las organizaciones públicas, y de éstas las áreas de desarrollo urbano, es importante conocer el contexto (aproximación a éste) en el que se encuentran. Esencialmente en las referidas al Estado de México. Lo anterior en virtud de reflexiones sobre leyes y normas en la materia que rigen al Estado y Municipios de dicha entidad, lo que hace posible reconocer algunas características que nos parecen fundamentales y, de alguna manera, hacer un marco de referencia.

### 2.1. Contexto de la planeación en las áreas de desarrollo urbano. Una relación con la gobernanza

Una parte importante de las organizaciones públicas en todos los ámbitos, al menos en teoría, es que se rigen por normas de planificación. El perfil de planificador territorial permite establecer vínculos entre la administración pública y, en este caso, de las organizaciones públicas, con el proceso de planeación, en el que la gobernanza puede ayudar a comprender dicho proceso. Sin embargo, no es nuestro propósito en este trabajo, que aunque en toma de decisiones, se ha usado mucho en las organizaciones públicas, la planeación parece sujetarse a un proceso que concluye en un documento denominado plan o programa. La planeación, como lo señala el Artículo 2º de la Ley de Planeación (del ámbito federal) “deberá llevarse a cabo como un *medio* para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral y sustentable del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos,

sociales, culturales y económicos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

Entre los principales principios se señalan, basarse en la factibilidad cultural de las políticas públicas, la perspectiva de género, el equilibrio de los factores de producción en la promoción de empleo en un marco de estabilidad económica y social, fortalecimiento municipal, respeto de las garantías individuales, entre otros. Como definición, se menciona a la planeación como “... la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política, cultural, de protección al ambiente y aprovechamiento racional de los recursos naturales, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la ley establecen” (Artículo 30<sup>27</sup>). Asimismo, señala que “mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades, así como criterios basados en estudios de factibilidad cultural; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y se evaluarán resultados” (Ibíd.). A parte de la racionalidad que prevalece, la participación de otros sectores se reduce a “...tendrá lugar la participación y consulta de los diversos grupos sociales, con el propósito de que la población exprese sus opiniones para la elaboración, actualización y ejecución del Plan y los programas a que

---

<sup>27</sup> De la Ley de Planeación (ámbito federal), vigente desde 1983.

se refiere esta Ley” (Artículo 20<sup>28</sup>), lo que infiere una participación parcial de otros sectores.

Desde la teoría de la planeación, su concepto general engloba lo establecido en las normas: “Planeación es la aplicación racional de la mente humana en la toma de decisiones anticipatoria, con base en el conocimiento previo de la realidad, para controlar las acciones presentes y prever sus consecuencias futuras, encausadas al logro de un objetivo plenamente deseado satisfactorio<sup>29</sup>”. Parece que la idoneidad de las decisiones en gobernanza, se pueden apreciar en la planeación.

Con respecto al proceso de planeación se concibe en diferentes etapas: Diagnóstico, Pronóstico Tendencial, Objetivos y Metas, Políticas, Estrategias y Acciones Prioritarias, así como Mecanismos de Instrumentación, Seguimiento y Evaluación de las acciones. Se aprecia como un proceso racional que sugiere la búsqueda de la participación de los sectores social y económico a los procesos de planeación si bien por un lado señala su “permanencia”, en la práctica se sujeta a la elaboración y en ocasiones en la ejecución. Como lo mencionan son fuentes de opinión y de consulta, más no de participación activa en el ejercicio de poder, además usualmente sólo hay consulta no tanto para decidir, más bien para conocer los problemas en sus diferentes temáticas: sociales, ambientales, económicos, culturales, entre otros.

---

<sup>28</sup> *Ibíd.*

<sup>29</sup> En Teoría de la Planeación. Definición del concepto de planeación. En [http://www.ingenieria.unam.mx/~jkuri/Apunt\\_Planeacion\\_internet/TEMAII.1.pdf](http://www.ingenieria.unam.mx/~jkuri/Apunt_Planeacion_internet/TEMAII.1.pdf), consultado el 6 de enero de 2014



Este marco de planeación es la referencia general del Sistema Nacional de Planeación Democrática<sup>30</sup>. Esta referencia alude, en los ámbitos estatal y municipal, al uso de la planeación. Sin embargo, hay dos tipos: la planeación del desarrollo y la planeación urbana, la del desarrollo compete a todo lo referente al Estado o Municipio en su caso y la Urbana establece particularmente sus “energías” en el desarrollo urbano en su ámbito competente. En el marco del Estado de México, la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios<sup>31</sup> es la que regula los procesos de planeación, dicho proceso es igual al mencionado anteriormente, pero en su definición se enfoca más en la determinación del proyecto estatal o municipal con referencia a su ámbito de acción territorial, que en formar un sistema que permita involucrar a los demás sectores. Podríamos señalar que esto podría ser, en términos de gobernanza, el uso de la ciencia y técnica para concretar decisiones. En estos términos, la participación también se basa en formas de consulta y de opinión esporádicos, siendo los actores (o expertos) quienes toman las decisiones finales.

El producto de la planeación del desarrollo son los planes de desarrollo ya sea estatal o municipales y en el caso urbano los de desarrollo urbano en su ámbito competente; así como los programas que de él se deriven. Dentro de esta ley<sup>32</sup> se contempla la participación en su Artículo 1, Fracción II, que dice “De la participación democrática de los habitantes del Estado de México, grupos y organizaciones sociales y privados en la elaboración, ejecución y evaluación del Plan de Desarrollo del Estado de México y los planes de desarrollo municipales, así como de los programas a que se refiere esta ley.

---

<sup>30</sup> Se refiere a la participación de las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal y a las administraciones Estatales y Municipales en la planeación Nacional.

<sup>31</sup> Vigente desde el año 2001

<sup>32</sup> Ley de Planeación de Estado de México y Municipios

Asimismo, dentro de las particularidades de esta Ley, en su propio Sistema de Planeación Democrática para el Desarrollo del Estado de México y Municipios<sup>33</sup>, en el cual se contemplan los planes de desarrollo municipal. Este marco jurídico, de alguna manera establece criterios que en la gobernanza son esenciales, principalmente lo referido a la participación de los sectores no gubernamentales.

En lo que respecta a nuestro objeto de estudio, las áreas de desarrollo urbano, éstas se rigen por normas en la materia. En el caso del Estado de México, el Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México y su respectivo reglamento<sup>34</sup> son las que buscan definir los criterios de planeación urbana en cuanto al funcionamiento de las áreas y con respecto a los planes y programas urbanos. Su principal objetivo es "...fijar las bases para planear, ordenar, regular, controlar, vigilar y fomentar el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población en la entidad, procurando garantizar los derechos de la población en materia de desarrollo urbano sustentable" (Artículo 5.1<sup>35</sup>). Sin embargo, no se reduce a la cuestión urbana, va más allá al señalar la parte ecológica o medio ambiental<sup>36</sup>.

Como se puede observar, con esta planeación urbana se incluyen las dos partes: tanto lo referente al medio ambiente como a lo urbano. Lo podemos notar en la definición de los *planes urbanos* que son entendidos como el conjunto de disposiciones jurídicas que

---

<sup>33</sup> Establecido en el artículo 14 de la referida Ley

<sup>34</sup> Tiene como principal objetivo la reglamentación de los procesos y procedimientos para la elaboración de planes, expedición de licencias y permisos en materia urbana, indicando requisitos y tiempos.

<sup>35</sup> Libro Quinto del Código Administrativo del Estado de México. Del ordenamiento territorial de los asentamientos urbanos y del desarrollo urbano de los centros de población.

<sup>36</sup> Artículo 5.2, Fracción a)

planean y regulan el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población (Artículo 5.3, fracción XXXI<sup>37</sup>).

Como disposición jurídica, estos planes hechos por “expertos”, suponen decisiones a futuro deseables, evitando la incertidumbre. Por lo que la participación en ellos, en teoría es sumamente importante, manifestándose en las fracciones “b) El fomento a la *participación* de los sectores público, social y privado, en los procesos de planeación, ejecución, seguimiento, evaluación, control y vigilancia del desarrollo urbano y conservación, recuperación y acrecentamiento del patrimonio cultural urbano; y c) La concertación con los sectores social y privado de acciones e inversiones en materia de desarrollo urbano” del artículo 5.3<sup>38</sup>.

Todas estas leyes y normas dejan un tanto cuanto claro algunos aspectos en los que la gobernanza aborda. Esencialmente lo referente a involucrar a los tres sectores, privado, social y público, en cuestiones de coordinación y de evaluación e información<sup>39</sup>. Sin embargo, esta coordinación se manifiesta más entre los tres ámbitos de gobierno verticalmente de arriba hacia abajo como de abajo hacia arriba.

Por ello nos parece pertinente la concepción de *Gobernanza Urbana* que Pinto define al mencionar el:

---

<sup>37</sup> Del Libro Quinto del Código referido

<sup>38</sup> *Ibíd.*

<sup>39</sup> Definido en el Título Cuarto del Libro Quinto referido, en el que señala al sistema estatal le corresponde “recabar, organizar, generar y aplicar en los procesos de planeación, regulación, control y evaluación del desarrollo urbano, la información relativa a los asentamientos humanos y el desarrollo urbano de los centros de población en el territorio estatal”

“...cómo las *políticas urbanas* se colocan en la articulación entre las dinámicas económicas situadas en una escala internacional, un sistema institucional nacional y una estructuración del poder local que integra a diferentes grupos sociales” (2012: 46).

Resulta interesante este concepto ya que vislumbra algunos aspectos no incluidos. Si bien habla de dinámicas económicas, la integración de estos actores no puede apreciarse. Pero por otro lado, el mismo autor señala que es inacabado dicho concepto, incluso menciona la importancia de las aportaciones de otras disciplinas como la Geografía, Economía, Sociología, Ciencia Política y el urbanismo (obviamente). Asimismo, creemos que tampoco se reduce a las políticas urbanas, ya que como se ha señalado en términos de la teoría de la contingencia, hay decisiones que llegan de forma espontánea por diferentes factores, principalmente externos, y que requieren de decisiones sin profundo análisis, de otro modo provocaría, por un lado costos de administración, de energías de los decisores y tiempo y por el otro, se intensificaría, o bien se expande o provoca el surgimiento de otros.

Si bien los conceptos y la forma de interpretarlos son muy variadas, reconocemos que diferentes características que se le atribuyen pueden ser complementarias. Es claro que la gobernanza urbana se refiere a lo local, pero no se reduce a las “ciudades” o grandes ciudades; lo anterior respaldado por la cuestión que, por lo menos en México y específicamente en el Estado de México, la planeación urbana o la cuestión urbana es incorporada por los gobiernos locales-municipales dentro de sus estructuras. Lo anterior con la finalidad de controlar, regular y ordenar los asentamientos humanos de su competencia.

En este orden de ideas, los actores participantes en términos de sus derechos “de ciudad” sugieren un aspecto trascendental para la gobernanza urbana, esto es que se les otorgan capacidades para analizar, criticar y transformar en su medio. Ello repercute en derechos importantes como la accesibilidad a la información, a ser consultados y a participar activamente en las decisiones, lo que de alguna manera legitima la participación de éstos (Delgado, 2009). Por lo anteriormente expresado, las normas y leyes en materia urbana y en relación a la “participación” dan privilegios de participación a los ciudadanos mexiquenses y mexicanos. En este caso, los mecanismos serían el problema. En este sentido la Gobernanza, en general, aporta en uno de sus componentes a la “norma” como base para las reglas del juego de los actores que participan.

En la escala local o en los gobiernos municipales, la participación de actores sociales se aleja más que involucrarse en los procesos decisorios debido a las transformaciones políticas. La situación es que dichos procesos tendrían ciertas contradicciones, diferencias o in-corresponsabilidad con la realidad, ya que al concentrarse y centrarse las decisiones, la realidad urbana es percibida desde un punto de vista único.

Ahora bien, la preocupación por la prevalencia de relaciones más estrechas entre el sector privado y gubernamental parece detonar ciertas problemáticas que se traducen, usualmente, en el constreñimiento de los sectores más vulnerables. Esto es, por ejemplo, en materia de suelo, donde los intereses de las “desarrolladoras de vivienda” tienden a la especulación y a las vicisitudes de los actores gubernamentales a través de diferentes medios, la competencia entre éstas por el uso del suelo y el dinero

público provocan ajustes de los usos del suelo, hacia intereses particulares; es en estos casos en que la participación del sector social pueda provocar obstáculos para este tipo de actividades urbanas. Por ello se habla del empresarialismo *urbano*, el cual tiene como característica común la competencia interurbana.

La gobernanza urbana, entonces tiene varios retos que sortear para que llegue a niveles altos de participación de “todos” los sectores, ya sea a nivel nacional, regional o local, que sería mucho más viable en lo último y penúltimo. El penúltimo en el sentido de ciudades metropolitanas. La globalización, por ejemplo ha provocado que las ciudades y los asentamientos urbanos que pueden ser polos de desarrollo, sean fácilmente integrados. El neoliberalismo, de alguna forma, ha traído diferentes fenómenos en las áreas urbanas, algunos en apoyo de la gobernanza y en otros en perjuicio de ésta.

La característica principal de una gobernanza urbana de corte neoliberal espera la existencia de grandes proyectos urbanos integradores del territorio y que a la vez tenga efectos positivos en aquellos vecinales. La competitividad de las ciudades es un aspecto que a la vez causa desarrollo y por el otro constriñe a la gobernanza, aun peor si se rige por el libre mercado y por los sectores privados. Esto significa que la incorporación de la sociedad civil pasa a segundo término en los procesos de decisión. De hecho, los famosos polos de desarrollo son una estrategia que usó el Gobierno del Estado de México de dos maneras, como forma de desarrollo regional y como forma de competir ante otras ciudades. El mismo caso de las “Ciudades Bicentenario”, por ejemplo. Lo que significa que la inversión pública se dirige a crear las condiciones

(intraurbanas e interurbanas) para los fines de competencia y en “consenso” con el sector privado, en aras de atraer inversiones, incluso internacionales.

Los ajustes a los planes de desarrollo urbano, las estrategias y políticas se hacen con la finalidad de conseguir el crecimiento y desarrollo urbano “a como dé lugar”, incluso en detrimento del medio ambiente y de aspectos sociales como la pobreza urbana o la libertad de acceso a espacios públicos. Además, de facilitar la inversión privada en servicios públicos, lo cual puede tener consecuencias benéficas como perjudiciales. En el primer caso por la calidad de la prestación de los servicios, que pudiera mejorar; y en el otro, significan costos para los usuarios y jugosas ganancias para los prestadores.

Por ello la gobernanza urbana requiere ir hacia otros caminos, en los cuales haya el involucramiento del sector social y en la satisfacción de sus demandas o necesidades. El espacio territorial debe ser recuperado y no dejarlo a la suerte de los intereses privados. En este caso señala Bazan (2001) con la especulación, las inmobiliarias ganan, pero no garantizan la accesibilidad a la vivienda de los sectores más desprotegidos o mejor dicho con un bajo poder adquisitivo, desplazándolos hacia “nuevas” periferias y provocando nuevos asentamientos irregulares.

La idea de la gobernanza urbana parece reducirse a aspectos meramente económicos, pero esta visión, si comprendemos el concepto que hemos tratado aquí, está hecho no para ser gobernanza, sino para legitimar las acciones y acuerdos de gobierno y el sector privado. Es entonces un instrumento que articula o ayuda articular y concertar agendas de desarrollo que se relacionan directamente con el mercado y la competitividad interurbana.

Esta visión de la gobernanza, si bien se dirige a los sectores pudientes y de inversión, genera otros problemas que a la luz de su existencia, los actores gubernamentales parecen no darle importancia, estos son los movimientos sociales, donde el desacuerdo de sectores sociales emergen y se organizan, pero tienen el infortunio de poder ser constreñidos fácilmente. En términos más orientados a la “gobernanza” se señala que en vez de ser selectiva, debe ser inclusiva. Sería el reto de la “gobernanza urbana” de la cual, si bien tratamos de conocer algunos aspectos de ésta, su concepto lo podríamos avocar más hacia el general, donde la inclusión es un principio básico que rebasa intereses y genera consensos entre los tres sectores. Más si consideramos la importancia de lo local.

Por otro lado, un aspecto que debemos resaltar sobre la planeación, es, incluso en las propias leyes lo señalan, el uso de la *planeación estratégica*, caracterizada por el análisis interno y externo de la organización y en la determinación de las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, o como comúnmente se le conoce: análisis FODA. Este modelo de planeación ha sido base tanto en los planes de desarrollo como en los de desarrollo urbano. Incluso, se manifiesta como método a usar en la planeación. Así, en el Artículo 10 de la Ley de Planeación del Estado de México y Municipios, menciona el concepto sobre la planeación estratégica a usas en la formulación de los planes: “Planeación estratégica. Proceso que orienta a las dependencias, organismos, entidades públicas y unidades administrativas de los gobiernos estatal y municipales para establecer su misión, definir sus propósitos y elegir las estrategias para la consecución de sus objetivos, así como para determinar el grado de necesidades a los que ofrece sus bienes o servicios y enfatiza la búsqueda



de resultados satisfactorios a sus propósitos vinculados con los objetivos de la estrategia del desarrollo estatal”.

La planeación estratégica emplea el análisis FODA para identificar la situación en la que se encuentra la organización respecto de sus recursos internos y externos disponibles, y respecto de las restricciones internas y externas actuales y futuras. (De la Rosa y Lozano, 2011: 68)

La estrategia, si bien no hemos podido hallarla de forma explícita en la gobernanza, en las decisiones la estrategia puede estar presente de diferentes formas, tanto como el actor como en las decisiones mismas. Del actor porque puede basarse en el pensamiento estratégico y en la decisión, elaborarla como estrategia. Es el sentido de esta planeación estratégica en las cuestiones urbanas, que incluso los planes sean una propia estrategia de trabajo, como proyecto de la administración pública.

Una de las características de la planeación estratégica es precisamente la creación de la visión y misión, los objetivos estratégicos, estrategias y metas y dota de sentido al desarrollo de las acciones de los individuos, grupos y departamentos de las organizaciones (De la Rosa y Lozano, 2010). Se desarrolla en la cúpula administrativa de forma permanente, aunque en las organizaciones públicas, en particular el caso de las áreas urbanas, se hace por expertos, quienes pertenecen a una consultoría o son consultores individuales; siendo el gobierno facilitador de la información necesaria para generar su visión, misión, etc.

De la Rosa y Lozano (2010) de forma crítica señalan a la planeación estratégica como ineficiente en ambientes turbulentos. Siendo una debilidad de ésta la predicción de escenarios futuros y la eliminación de la incertidumbre<sup>40</sup>. Esto no está lejos de la Gobernanza, toda vez que con la eficiencia y eficacia y la idoneidad de las decisiones, la incertidumbre es rechazada. Lo anterior a pesar de que en la gobernanza se reconoce el poder y el juego político, que de alguna manera implica consensos ante las incertidumbres.

En resumen, la planeación urbana se basa en la estratégica para elaborar un documento denominado Plan. Las fases son diagnóstico, pronóstico, establecimiento de metas y objetivos, de la misión y visión, así como de mecanismos implantación, evaluación y control, y recientemente la retroalimentación. Esta dirigido a la consecución del ordenamiento y desarrollo urbano, en donde se establecen políticas, acciones y/o programas urbanos, de vivienda, de suelo, de protección y conservación del medio ambiente, de infraestructura hidráulica, sanitaria, de imagen urbana, de riesgos urbanos, de prevención y de coordinación intergubernamental, entre otras; establece además los proyectos y acciones estratégicos tanto de vialidad, infraestructura y de zonificación del territorio; así como las normas de uso de suelo, los requerimientos futuros con base en tendencias de crecimiento demográfico. Concluye con la instrumentación, en términos de regulación, participación y organización, fiscales y financieros y de seguimiento y evaluación. Estas fases racionalizadas depositan cierta participación de los sectores no gubernamentales.

---

<sup>40</sup> Con dicha crítica, señalan que se dio paso al “pensamiento estratégico”, incorporando aspectos como la cultura, el poder, el aprendizaje y la cognición.

La valorización de lo local, en este caso lo consideramos como municipios, son diversas. La heterogeneidad aún en los *espacios* locales promueve también una diversidad de formas en que la gobernanza parece no ahondar demasiado. Sin embargo, a pesar de ello, Silva (2003, 11), menciona que en este espacio "...sería posible encontrar fuertes conexiones entre crecimiento y equidad, entre desarrollo económico y desarrollo social, en concreto, una respuesta efectiva para la identificación de políticas destinadas a superar la pobreza de las comunidades...". Es en los municipios donde se "...pueden encontrar... un campo fértil de incursión que se traduce en aprovechar las habilidades de los *actores públicos y privados* y en la promoción de su articulación, para impulsar procesos de fomento productivo destinados a dinamizar actividades..." de diferente índole.

La cuestión del espacio (geográfico) es también el lugar donde las organizaciones se desenvuelven, no sólo se constituye como el "asentamiento humano", así también es "...un espacio social que importa en término de las formas de interacción previas a la constitución de la organización. Sin él no es posible comprender el peso de las tradiciones, de los aspectos culturales, los significados que se le atribuyen a la posesión o a la carencia de un recurso, etc. También es el lugar donde se realiza el aprendizaje de la participación..." (Bolos, 1995). La participación de los actores, entonces no se basa en interacciones simples, como pueden apreciarse en muchas ocasiones, sino que en hay un espacio que también tiene significancia. Jo Hatch (2005), aborda el aspecto físico no sólo como la edificación misma, sino también como la distribución del espacio y su articulación con otros. Como ejemplo señala a las rutas

de aviones que se distribuyen aéreamente, pero vistas en una articulación sobre un espacio geográfico.

Los problemas que abordan las áreas municipales de desarrollo urbano son de diferente índole, y responden, sobre todo, a problemas de tipo ambientales, asentamientos irregulares, urbanos, administrativos, entre otros. Mejía (2001: 17) señala algunos de suma importancia: la pobreza rural y urbana de los núcleos de población municipales, alta concentración poblacional en algunos municipios, sobre todo en las ciudades, la constatación migración rural-urbano, causando problemas en ambos espacios, conflictos por la presencia de asentamientos humanos irregulares, la especulación del uso del suelo, invasión de la propiedad social, al acceso a los servicios públicos, proyectos que no tienen claro los grupos de beneficio, y la orientación hacia intereses particulares.

Dichos problemas requieren de procesos de decisión en los cuales haya una activa participación social y del sector privado, aunque es de destacar que tal participación no significa ni en todos los asuntos ni el total de la “población” de cada sector. Es de reconocer que depende en gran medida del tipo de problema, del grado y prioridad, aunque estas dos últimas son relativas ya que quien decide la prioridad no significa necesariamente que lo sea, depende en gran medida, en términos de la gobernanza, la búsqueda de la eficiencia y la idoneidad provenientes de análisis de “expertos”.

De manera general, pensamos que los procesos de decisión actuales tienen un proceso más o menos similar en las organizaciones públicas municipales,

especialmente en las áreas de desarrollo urbano, como se muestra en el siguiente esquema:

Esquema 2. Procesos de toma de decisiones en las áreas de desarrollo urbano municipales, Estado de México.



Fuente: Elaboración propia

De manera simple, los procesos de decisión inician por la detección de un problema ya sea por parte de los actores gubernamentales, sociales o económicos; de ello en un primer momento puede analizarse si pueda o no estar contemplado dentro de las políticas, proyectos, programas y acciones que norman los planes y leyes. De allí, al hacerse, hasta cierto punto, público el asunto y, sobre todo, informado o no a los

actores que pudieran estar involucrados, éstos pueden actuar activa o pasivamente. Incluso activamente pero formal o informal; informal en el sentido de organizarse y ser un foco de presión hacia los actores gubernamentales. El análisis de la situación es el siguiente momento e implica, precisamente, encontrar causas y opiniones o posturas de los diferentes actores para que, de llegarse al consenso, se tome o tomen las decisiones de entre las diversas alternativas.

Las decisiones en las áreas de desarrollo urbano municipal tienden a generar impactos importantes en la ordenación del territorio. Por otro lado, el proceso de decisión depende en gran medida de los actores gubernamentales, ya que ellos valorizan su prioridad o que lo vean como un problema; y por lo tanto deciden no agendarlo o abordarlo. No obstante, pudiera ser que dicho “problema” genere un impacto mayor o menor, en el mejor de los casos, o bien crear otros problemas alternos al inicial.

Pero en realidades dinámicas y complejas, las decisiones serían mucho peor. Y con los principios de la gobernanza se busca desestimar la incertidumbre, valiéndose de normas y recursos científicos y técnicos para determinar decisiones idóneas; por lo que si bien dichos procesos sugieren en la gobernanza expertos, la participación de los otros sectores no es menoscabada. En términos de la planeación se observa la racionalidad, pero únicamente desde la autoridad, quienes desestiman o priorizan desde el ejercicio de su poder, los problemas y decisiones.

Por otro lado, independientemente de que la planeación, que en un sentido es harto rígida, con algunos matices de flexibilidad, vemos que la gobernanza como un tipo

ideal, podría ser más viable, aunque la transformación de las condiciones depende en gran medida desde el ámbito gubernamental, toda vez que éstos son quienes pueden promoverla o restringirla. De allí que podamos pensar del sentido de otras corrientes que buscan la participación, si no de manera un tanto horizontal, si con orientación hacia el reconocimiento de la opinión y participación, aunque restringida, de otros sectores, principalmente del social, como ejemplo la democracia participativa.

## 2.2. Características del contexto que dificultan la aplicación de la gobernanza en las organizaciones públicas

Toda teoría e investigación tiene sus limitantes tanto metodológicas como prácticas, en este caso, la gobernanza en forma de adopción, se enfrenta a límites que el contexto le impone. Habrá algunos donde haya mayor facilidad y otros donde las organizaciones mantienen arraigados principios administrativos que obstaculizan con mayor o menor grado su aplicabilidad.

Sin embargo, antes de observar las limitantes de aplicabilidad de la gobernanza en las organizaciones públicas en México, conviene retomar los “retos<sup>41</sup>” que Pinto (2012: 60) le atribuye:

- La adopción de mecanismos que permitan medir sistemática y rigurosamente la gobernanza, así como sus condiciones y consecuencias para el desarrollo económico y social.

---

<sup>41</sup> Como indicador sobre la capacidad de acción colectiva, seis índices de desarrollo institucional del Instituto de Desarrollo del Banco Mundial, pueden dar esta idea, éstos son: voz y rendición de cuentas, inestabilidad y violencia política, eficacia gubernamental, marco regulatorio, estado de derecho y control de la corrupción.

- Una administración abierta y cada vez más transparente, accesible y receptiva que se vea reflejada en una nueva legislación, instituciones y en las diversas políticas públicas que vayan a implementarse
- Una mejor redistribución y reestructuración, que vienen condicionadas, la primera, por la creciente necesidad de Gobierno de limitar el gasto público y, con ello, el presupuesto público (lo que está conduciendo a una gestión estratégica de los recursos) y, la segunda, por la necesidad de modificar las estructuras organizativas.
- El uso de mecanismos de mercado que permitan mejoras significativas de la eficiencia.
- La modernización del empleo público en línea con los objetivos que busca el reciente Estatuto Básico del Empleado Público

Los retos enunciados, si bien son generales sobre la gobernanza, puede que haya coincidencias en algunos, en nuestro caso es importante identificar el contexto de las organizaciones públicas mexicanas, aún así, no significa que se generalice en todo el país, ni siquiera en un mismo estado; entonces podemos enunciar los siguientes:

La capacidad de los funcionarios de reconocimiento y definición de los problemas a resolver, y por lo tanto tomar decisiones (Mejía, 2001). A pesar de contar con los planes y ciertos procesos de planeación, los asuntos se trabajan como si existieran en una única visión y como si los problemas no hay que discutirlos puesto que son “hechos objetivos” (Mejía, 2001, 89). Los actores implicados en el problema llegan a determinar la prioridad, en el ejercicio de su poder. No obstante ante dicha cuestión,



habría que identificar dentro de la organización pública la existencia de algún sector que apoya o apoye mediante el uso de la ciencia esta debilidad posible en las áreas de desarrollo urbano, que bien pudiera complementarse con la posible capacidad de los otros sectores participantes.

Sobresale un aspecto de ensayo-error, como fuente del desconocimiento de causas y dinámicas claras de problemas y por lo tanto decisiones basadas en un “diagnóstico”, en el que debieran de participar todos los sectores. Mejía (2001) lo denomina como ignorancia por parte del o los actores. Esto tiene que ver de alguna manera con las capacidades de los actores, como en el caso anterior. No obstante, en este caso, el ensayo-error si bien al principio suele indicar esta falta de conocimiento sobre la problemática, también se da un proceso de aprendizaje que se mezcla con el conocimiento tácito, tendiendo a mejorar. En estos momentos, si las organizaciones públicas ya cuentan con una base operativa (sobre todo), éstos conocen más o menos el funcionamiento “burocrático” de la organización, por lo tanto puede ser una buena base para usarla por aquellos que “recién” se van incorporando, incluso por parte de los directivos. El ensayo-error también puede limitar la inmediata aplicación de la gobernanza, ya que socialmente hablando, la sociedad puede llegar al hastío si es que fallan los mecanismos de participación y la poca claridad por parte de los actores del gobierno.

De este modo, la flexibilidad y sensibilidad de los actores gubernamentales de recibir, críticas o que éstos reconozcan sus propias limitaciones por la falta de conocimiento de los problemas puede ser un factor que promueva u obstaculice la aplicación de la

gobernanza. Es decir, que si hay participación de todos los sectores, por lo menos se esperaría de alguno que pudiera estar en mejor condiciones sobre conocimientos. Sin embargo, una postura que no debemos echar de menos es la relativa a que recientemente los gobiernos en sus diferentes ámbitos de acción, sugieren y promueven que los “mejores<sup>42</sup>” individuos y más capaces ocupen los puestos gubernamentales sea cuan quiera el nivel jerárquico.

Los contenidos de los planes<sup>43</sup> muchas veces son “buenas intenciones”, entonces habrá decisiones que se quedan en “intenciones”. Si las áreas del desarrollo urbano se rigen en gran medida al contenido de los planes (aunque exclusivamente a éstos), la dificultad que ello provoca es que para los actores, el ajustarse a éstos es variable. En algunos casos habrá quienes sean muy rígidos y por lo tanto inflexibles a nuevas dinámicas urbanas, otros ni siquiera lo “hojearán” para identificar los proyectos y programas a realizarse. Aun peor, los mecanismos de participación de coordinación que se llegan a establecer en éstos; y lo por lo tanto habrá diferentes acciones que serán sólo intenciones. No es el único aspecto, el otro es el mismo contenido del plan, independientemente de sus orientaciones en el corto, mediano y largo plazo. Nos referimos explícitamente al contenido, ya que su elaboración no garantiza que estén plasmadas las demandas reales de la sociedad y del sector privado. Su contenido depende en gran medida de la aplicación del modelo de planeación, en este caso estratégica. También pudiera ser que su contenido esté orientado más hacia el

---

<sup>42</sup> Lo pensamos así, por el conocimiento de la existencia del “servicio profesional de carrera” en la administración pública.

<sup>43</sup> En teoría, los planes contienen acciones, programas y proyectos concertados entre los actores social, económico y gubernamental.

desarrollo y favorecimiento de un sector, usualmente hacia el privado y el desarrollo de las actividades productivas.

La participación de otras organizaciones se constriñe por la idea de que los funcionarios asumen la postura de ser los responsables en la orientación y acción de los asuntos públicos. Lejos de fomentarla llegan a hacer más pasivos a los actores sociales, principalmente. Lo anterior significa que los actores gubernamentales usan sus diferentes recursos para hacerse sentir como aquella autoridad que tiene la responsabilidad jurídica, técnica, cognoscitiva y legal para conducir el desarrollo del municipio, sin la necesidad de realizar por lo menos consultas. En desarrollo urbano, los actores urbanos suelen respaldarse por el plan y las normas en la materia. De algún modo, le dan primacía a su conocimiento desde la posición legal-administrativa en que se encuentran. Dicho de otra manera, la responsabilidad de la toma de decisiones permanece en manos de funcionarios. (Zimmerman, 1992)

Los órganos que pretenden vincular a los sectores sociales y privados se ven más como de imposición o legitimación. En este sentido, resalta inmediatamente aquellos “intentos” de fomentar la participación de estos sectores, pero en muchos casos se da sólo, o para ser informados de las decisiones tomadas o como medio de legitimación de la decisión. Es claro, por ejemplo en los foros de consulta popular que, para el cumplimiento de las normas, se efectúan, pero no se garantiza que dichas demandas u opiniones se incluyan en el proyecto. Esto implica que no se acude, sino a toda la población, por lo menos a los “afectados” e interesados en algunos asuntos. Constriñe

de alguna manera la aplicación de la gobernanza, pero pudiera ésta ser utilizada como instrumento para dichos fines.

Con respecto a las normas, si bien se trata que haya certidumbre e imparcialidad, parece ser que su inmunidad no es muy clara en la práctica, ya que pudiera haber actividades de autoritarismo, influentismo o servilismo a los poderosos, donde la aplicación de las leyes es selecta. De acuerdo a esta premisa, las áreas de desarrollo urbano llegan a tomar decisiones discretas y en muchos casos acordadas con particulares que no garantizan, por ejemplo la eficacia en su operatividad. O bien, llegan a fomentar la participación de algunos sectores de forma intensiva y otros de forma parcial. En este caso, sin llegar a la contradicción, aludimos que el problema en cuanto a su tipo y prioridad, puede tomar ciertas características que requieran de este tipo de acciones, de alguna manera selectivas.

Hasta cierto punto, hay un fomento a la participación social (Zimmerman, 1992), pero limitados a las elecciones, por lo que se trata de que rebase este círculo vicioso. Se reconoce que en términos de gobernanza, con peso de *política* muy intenso, es el relacionado a las elecciones electorales. Aquí, los mecanismos de participación tienen mayor solidez y eficacia. Tanto los sectores económicos como sociales tienden a ser partícipes en estos procesos. Sin embargo y a pesar de su valor, tiene rasgos en el que el juego de intereses y el poder sobresalen. Además de ser un derecho, el mecanismo de participación está regido también porque los órganos de los partidos están constantemente buscando al electorado y sus bases para la participación. Quizá

pudiera aprenderse de éstos llevarlo hacia la consecución de la gobernanza, en este sentido sin *politizar*.

La desconfianza de los sectores sociales/a veces económicos ha implicado la aparición de organizaciones emergentes para hacerse de soluciones a sus problemas, lo que merma su participación conjunta con el gobierno. Si bien las organizaciones espontáneas sea cualquiera la razón por la que surgen, en muchas de ellas se observa una “lucha” por decisiones unívocas del gobierno. Lo que puede obstaculizar la gobernanza, en el sentido de conflictos que en ocasiones por largos lapsos de tiempo. No obstante, también pueden ser aprovechadas las formas informales de participación, que lejos de entrar a debates con ellas, éstas pueden ser invitadas a la participación continua y hasta cierto grado llegar a formalizarse.

Aunado a lo anterior, es muy similar con aspectos como la *insatisfacción* de las *demandas sociales* y, en algunos casos económicas, que han provocado el surgimiento de movimientos que, por un lado pueden entorpecer decisiones que pudieran ser idóneas, pero por el otro, pueden cambiar las decisiones hacia la idoneidad. Aquí el uso de la ciencia y la técnica podrían resolver el asunto. Sucede a menudo a falta de criterios desde actores de gobierno en determinar viabilidad, incluso costes, ya que llegan a “análisis” por tiempos largos o incluso, sólo posponen los asuntos.

Con respecto a los flujos de Información, se reconoce que los actores municipales pocas veces crean mecanismos para que fluya. En la reciente creación de la Ley de Transparencia, se deja a criterio de éstos la clasificación de reservada o pública y ellos emiten sus juicios de valor para determinarla, a parte de los contemplados en la misma

norma. La gobernanza requiere, precisamente de fluidez para que haya conocimiento por parte de los actores no gubernamentales de lo que sucede en éstas y de cómo la información se va creando. Hay dos aspectos que se consideran en este asunto en que los gobiernos llegan a sustentarse, que son los costos de operación para el gobierno de órganos de información (si es que se crean) y del gasto que implica el mantenimiento continuo de este sistema. Aunado a que en muchos municipios la deuda existente suele pesar mucho, sin embargo, siguen funcionando. Por otro lado, la información real pocas veces fluye en el caso mexicano. En materia de desarrollo urbano sólo se emiten ciertas estadísticas muy superficiales. En el mejor de los casos orientan a los ciudadanos sobre la importancia del Plan y el respeto a las normas que en él se contemplan. Por lo tanto, el sistema de información debe ser considerado.

En este mismo orden de ideas, la transparencia<sup>44</sup> y rendición de cuentas son aspectos que *pueden* limitar la aplicabilidad de los principios de gobernanza en las condiciones que se encuentra actualmente. Sin embargo, una herramienta por medio de la cual se pueda llegar a un nivel considerable en el que éstos aspectos tengan mayor presencia ante los sectores social y privado es la Ley de Transparencia, en este sentido la norma está dictada, el problema está en la ejecución y, esencialmente, en los actores gubernamentales. Máxime que ésta es un requisito dentro de los principios y requisitos del enfoque de la gobernanza.

---

<sup>44</sup> Precisamente en un estudio realizado por Gabriela Morales y Ana Cristina Ruedas, con respecto al **Índice Nacional de Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información (INOGDAI)** para la organización México Infórmate señalan al Estado de México como el segundo peor calificado en materia de transparencia. En <http://www.redpolitica.mx/nacion/reprueban-en-transparencia-26-de-32-entidades-del-pais>

La efectividad de las decisiones depende de la participación activa en cada etapa, desde su formulación y ejecución hasta la evaluación. Es en este sentido que la pasividad con que ciertos actores gubernamentales estereotipan a los actores sociales y en algunas ocasiones a los económicos, constriñe su participación en las diferentes etapas del proceso toma de decisiones. Decisiones que de alguna manera requieren de participación desde la detección del problema (o su formulación) hasta la evaluación de éste.

Puede que ciertos actores... “no sean competentes para juzgar adecuadamente los aspectos técnicos” o procesos de decisión, y se retrasa la ejecución de la decisión al tratar de explicarlos. Esto, puede ser de dos formas, desde los actores gubernamentales y por el otro de los sociales. De allí que cierto conocimiento sea importante en una sociedad que desee participar. Si bien no de forma generalizada, si aquellos actores “líderes” que puedan ejercer como mecanismo de relación con el resto de los miembros de las organizaciones, grupos o de la sociedad.

Los valores pueden ser un obstáculo al incurrir en conflictos si es que difirieran de los que tienen otros actores. Aunque puede ser beneficioso al momento de generar reflexión entre ellos. Esta parte resulta importante, porque se menciona que la cultura es un aspecto que impacta en las decisiones, las características y valores personales de cada actor pueden llegar a ser un obstáculo al momento de entrar en un proceso de debate para llegar a consensos. Dichos conflictos pueden prolongarse y no contar con la eficiencia y eficacia requerida ni la atención a los problemas, posponiendo las decisiones. Sin embargo, una virtud en actores abiertos y tolerantes, es la reflexión

desde diversas opiniones en un mismo asunto, lo que pudiera generar comprender mejor el problema y tomar decisiones más claras.

Se gesta más una relación entre los *actores públicos y privados*. Por ejemplo, Rosales (2007: 17) señala que "...se han desarrollado diversos acuerdos entre gobiernos locales y empresas en el aprovisionamiento de los servicios municipales de carácter urbano hasta la co-administración de centro de innovación", reafirma al señalar que "...recientemente "... es más frecuente la participación conjunta de los productores y la administración local en la definición de las estrategias y objetivos que se desean alcanzar a mediano y largo plazo". Como ya se mencionó, la selectividad puede ser un problema grave para la aplicación de la gobernanza, en el entendido de pasar a segundo término la social. Sin embargo, dada la diversidad de proyectos y programas gubernamentales se infiere que la participación de los sectores sociales y *económicos*, es más necesaria y tiene mayor alcances en unos que en otros, no se trata de una justificación, pero sí de señalar es notable premisa. Por ejemplo, proyectos de construcción de una escuela en "x" localidad de "x" municipio, en teoría, le compete a los habitantes y sectores económicos –si fuera necesario- de participar en dicho proyecto y quizá a comunidades vecinas, dependiendo además del proyecto (nivel de educación: preescolar, primaria, preparatoria, etc.) por lo que las otras comunidades más alejadas no desean participar o no les interesa participar.



Many y Thoening (1992) que resaltan un rasgo importante de las decisiones del ámbito nacional: es global, política<sup>45</sup> y autoritaria, como el caso de la política urbana, cuestión que desde la gobernanza se evita. Es decir, que hay decisiones ya desde el ámbito federal son tomadas y que en los municipios repercute en su margen de libertad con respecto a decisiones que le competen. Si la decisión está tomada, entonces le correspondería al municipio ejecutarla y acatarla, al parecer es el caso de los procesos administrativos de rendición de cuentas de las finanzas públicas municipales, las cuales son auditadas por órganos auditores de carácter estatal y federal. En este particular caso, los actores sociales quedan fuera del juego, de lo que se valen es sólo de opiniones a ves sin fundamento, ya que la “información” permanece discreta.

Por la parte urbana, si bien se dice de una participación intergubernamentales (hacia arriba y hacia abajo) en cuanto a los sistemas de planeación democráticos, muchas veces no se lleva a cabo y las decisiones de proyectos quedan establecidos por los expertos. Si esto sucede dentro del sistema de gobierno, entonces se infiere que los actores locales pocas veces participan en decidir sobre los “grandes” proyectos de alto alcance (regional o estatal, incluso nacional) o de alto impacto.

Otro aspecto a considerar es que internamente no se escapa de ciertas limitantes internas y externas. En este caso, el corporativismo, que basado en organizaciones de clase o de concurrentes de mercado<sup>46</sup>, entre los que se destacan los sindicatos (otros

---

<sup>45</sup> En este sentido, el decisor político sirve de detonador para la elaboración de nuevas políticas públicas, aunque lo técnico no es obra suya y su decisión no se basa en su propio criterio, sino en la actuación de varios actores como expertos y consejeros –aunque él decide, a final de cuentas (Meny y Thoening, 1992). cabe preguntarse si en dicho proyecto hecho por terceros se incluye la participación “real” de otros actores.

<sup>46</sup> Véase (Arditi, 1995)

serían los grupos u organizaciones empresariales y los de consumidores), hacen posible dos cosas: facilitar y distribuir el poder internamente, y por el otro, que éstos entorpezcan las funciones de consenso, incluso la resolución de conflictos. Por lo tanto, tanto puede ser un paliativo como un obstáculo.

La falta de mecanismos de coordinación y comunicación reales y operativos parecen tener obstáculos para la consecución de la gobernanza en las áreas de desarrollo urbano. Esto significa que aunque se menciona en la ley que deben de coordinarse y establecer canales de comunicación, muy pocas veces se llega a ello. Un ejemplo que puede abordarse es con respecto a la contaminación del agua o del medio ambiente, donde la falta de coordinación entre con los sectores sociales e inter-gubernamentales es muy deficiente en la solución de problemas de este tipo, ya que los tiempos son muy tardíos por los órganos centrales (o regionales), en este caso de la CONAGUA o de la SEMARNAT. La prioridad depende en este caso por parte de aquellos actores gubernamentales que en el marco de sus competencias, son quienes deciden si abordarlo o desestimarlos y el momento de actuar. De esta manera, quedan, de alguna forma, inactivos los actores municipales, aunque por lo local, se dirigen a estos. Igualmente llega a suceder con problemáticas como la imagen urbana donde el peso importante en las decisiones depende del INAH, esencialmente en municipios caracterizados como tradicionales, mágicos o, en general, que cuentan con vestigios arquitectónicos o arqueológicos que éstos reconocen.

Aunque un aspecto central en ello es la distancia de los municipios con respecto a la ubicación de las dependencias como éstas. Ya que a falta de mecanismos de

coordinación y de comunicación con éstas, la cercanía con ellas permite un mayor acceso para aquellos actores sociales y económicos (incluso gubernamentales locales) que deseen tanto participar en la solución de problemas como en cuestión de trámites.

Otro aspecto que podemos señalar es el referido al cambio de administración. Por un lado puede traer consecuencias negativas, toda vez que si hay procesos y formas de actuación y coordinación para con la sociedad, si los que entran no quieren, no les interesa, o simplemente por “ego” culminan con proyectos de la administración precedente (puede ser peor si es cambio de partido), simplemente rompen con estas actividades. Por el otro, es que les interese y luego entonces puedan aprovechar el avance o bien aportar más. Aquí, un aspecto que puede ser obstáculo es la resistencia al cambio por parte de los actores base en las administraciones públicas, sin embargo, esto no sucede única y exclusivamente en los cambios de administración, puede darse durante, al momento de adoptar “otra” manera de conducirla y otra forma de relacionarse con los demás actores.

Finalmente, y al parecer tiene un gran peso, el aspecto de la corrupción. De hecho es una advertencia de Aguilar (2010). Este tema parece ser de los más importantes que hay con respecto a las limitantes en la aplicación de la gobernanza. Se ha reconocido que el avance y desarrollo en la eficiencia y eficacia depende en gran medida en sus *actores* en cualquier nivel de acción gubernamental, campo de la política, ámbito de gobierno, proyecto o programa; pero muchas de las acciones de éstos han estado impregnada en algún momento por la corrupción, incluso a niveles internacionales. A pesar del reconocimiento de su existencia, es un tema delicado para muchos, Sánchez

(2012: 29) señala que es “...uno de los problemas más negativos percibidos por la sociedad, pero al mismo tiempo de los menos estudiados”.

Esta delicadeza obedece a varias circunstancias, manifestándose por ejemplo en la forma en que deba ser abordada por los investigadores por un lado, y en la deseable participación del informante aún detrás de pseudónimos por el otro. Menciona Sánchez (2012: 29) que corrupción<sup>47</sup> no es otra cosa más que “...un servidor público que aprovecha su posición para favorecerse de su cargo obteniendo una compensación de un ciudadano y de *organizaciones sociales y privadas*” (las cursivas son mías). Ésta “afecta la eficacia de las instituciones, genera incumplimiento de metas y objetivos en los programas de gobierno, impide la resolución de demandas ciudadanas, a la vez genera desconfianza de la ciudadanía en su gobierno y malestar en la población” (Sánchez, 2012: 44), -agregaríamos que afecta en gran medida las finanzas públicas o al erario público- dada además de diferentes formas<sup>48</sup> y grados. La gobernanza, precisamente, aboga por la “desaparición”, o por lo menos lo menor posible, de ésta. Sin ella se puede alcanzar mayor eficiencia y eficacia en las administraciones públicas y se crea la confianza en los actores gubernamentales para que la participación de los demás (social y privado) tenga mayor eficacia. Así, las decisiones podrán estar dentro de una legitimidad que abarca al todo, es decir, donde se legitiman en un ambiente de coherencia, de respeto y moralidad.

---

<sup>47</sup> Hace una tipología entre corrupción política, administrativa y judicial.

<sup>48</sup> Las formas de corrupción, según Sánchez (2012: 45-46) pueden ser: traición, cleptocracia, malversación, abuso de poder, engaño y fraude, perversión de la justicia, incumplimiento de los deberes, soborno y malversación, manipulación de las elecciones, mal uso del conocimiento externo, venta no autorizada de oficinas, manipulación de las regulaciones, evasión de impuestos, abuso de influencias, aceptación de obsequios inapropiados, nexos con el delito organizado, compadrazgo, vigilancia ilegal y mal uso de sellos. En mayor detalle y definición de cada uno, véase (Sánchez, 2012)

De lo anteriormente expuesto, estas limitantes en la aplicación inmediata de la gobernanza nos orienta hacia el reconocimiento de la dificultad que pudiera haber en las organizaciones públicas en lo general y en las áreas de desarrollo urbano en lo particular. Si bien hay varias limitantes, no se descarta la idea de que haya tanto normas como mecanismos que pueden dar cabida a los principios de gobernanza. Creemos que la partida esencial está en su mayor peso en los actores gubernamentales, ya que como señala Aguilar (2010) estos actores pueden tener dos funciones importantes en la consecución de la gobernanza, por un lado como promotores hacia los demás actores u organizaciones (privadas y sociales) y por el otro, en forma de constreñimiento con la finalidad de que éstos tengan la primacía.

### 2.3. Componentes de la gobernanza a identificar en áreas de desarrollo urbano

Si bien resulta un tanto cuanto difícil llegar a variables de la gobernanza que especifiquen claramente las condiciones relacionales de las lógicas de los sectores gubernamental, social y económico o privado; proponemos algunas que, invariablemente, no son las únicas y que depende en gran medida del caso particular a abordar y de su contexto. Como se ha señalado en líneas anteriores, hay muchos aspectos que provienen de la particularidad del contexto de las organizaciones, lo que nos indica que si bien hay una generalidad sobre la problemática y la forma en que se pueden percibir los fenómenos urbanos en términos de la gobernanza (no urbana, ya que hemos señalado que prevalece más la relación sectores económico-público).

Si nos basamos en la idea de la aplicación de la gobernanza, lo que debemos de buscar en aquellos actores gubernamentales son dos aspectos sumamente

importantes: por un lado aquellos factores y condiciones que impiden su aplicación y por el otro, aquellos factores que le facilitarían, o bien aquellos en los que podríamos identificar cierto avance de gobernanza. Dadas las condiciones limitativas que hemos expresado con anterioridad, creemos que las variables a buscar serían de dos formas:

Por un parte, los componentes o factores que favorecen la aplicación.

El sistema de comunicación e información para con los sectores sociales y privados. Identificar cómo funciona, cómo crean esos puentes de comunicación, si se da desde las áreas de desarrollo urbano en particular o de forma coordinada con otras áreas de la administración (intramunicipal). Además, las normas que indiquen la creación y el flujo de información podrían darnos herramientas por las que, en teoría, las áreas de desarrollo urbano deberían de funcionar.

Reconocer cómo hacen los actores gubernamentales para identificar desde sus propias habilidades-conocimientos-destrezas los problemas y la forma que los agendan (priorizan) así como la forma en que involucran a los demás actores social y privado. En este sentido, si hay un “departamento u oficina pensante” en donde se de la idoneidad de las problemáticas.

Sobre la naturaleza o medio ambiente. Como lo urbano (áreas de desarrollo urbano) se relaciona mucho con el espacio territorial y el medio ambiente, reconocer de qué manera los actores gubernamentales interactúan con los demás sectores para la toma de decisiones en materia ambiental. O bien, si hay otra área intramunicipal con la que “deban” de coordinarse.

La flexibilidad y sensibilidad de los actores gubernamentales de recibir críticas o que éstos reconozcan sus propias limitaciones por la falta de conocimiento de los problemas puede ser un factor que signifique amplios márgenes de que la gobernanza se aplique.

Los planes y programas en materia urbana. De alguna manera el analizarlos y contrastarlos con lo hecho o no, indica la eficiencia o eficacia de los actores por el “respeto” a las normas que los rigen. Así, podemos identificar decisiones que sólo hayan quedado en intenciones, lo que depende del corto, mediano y largo plazo que se establecieron y el momento de elaboración del Plan. Aun peor, los mecanismos de participación de coordinación que se llegan a establecer en éstos; y lo por lo tanto habrá diferentes acciones que serán sólo intenciones. Asimismo, con base en dicho plan identificar los mecanismos de participación establecidos en éste, con respecto a su cumplimiento o no y su práctica.

Identificar la postura de los actores gubernamentales como tomadores de decisiones con respecto a las capacidades de los otros en su involucramiento en los procesos de decisión. Si los ven pasivamente o activamente. Y de otro modo, si ellos creen ser la “responsabilidad” de la conducción de la sociedad y la solución de los problemas.

Interacciones interorganizacionales. Como se dan y de qué forma. En caso de haber mecanismos de participación operados actualmente, reconocer hasta dónde son un medio para legitimar únicamente o si son valiosos en la consecución de la participación de los otros sectores en las decisiones. Lo que significa que desde la identificación de

un problema, observar si desde aquí se generan y operan esos mecanismos con los actores involucrados, independientemente de quienes los detecten.

Las normas, que significan las reglas de juego de la participación de los actores en los procesos de decisión. Resultan pertinentes de analizar, ya que en caso de haberlo, la identificación del porque no se llevan a cabo en la práctica será importante de reconocer.

Política, este aspecto se orientaría en dos sentidos, uno que se caracteriza por lo electoral y el segundo en el que actores políticos llegan a influir en las decisiones. En este caso, nos interesa más el segundo, donde la observación de cómo decisiones pueden ser impregnadas por “decisiones” de actores políticos y de alguna manera ajustarse a estas últimas.

Sobre los movimientos sociales urbanos<sup>49</sup>. En especial aquellos que se relacionan directamente con las áreas de desarrollo urbano. Merecen atención desde la perspectiva de los actores gubernamentales del área ya mencionada. El observar de qué forma abordan estos actores a dichas organizaciones emergentes formales o informales y de qué manera las canalizan al proceso de decisión. Incluso pueden ser incorporadas para el mejor entendimiento de un problema desde la perspectiva de los actores emergentes.

---

<sup>49</sup> No se trata de señalar en este caso la ineficacia total de los actores gubernamentales, más bien es reconocible la heterogeneidad de intereses y que por cualquier razón, puedan surgir los movimientos (igualmente y detrás de ellos hay otros intereses –aún así, es ver cómo enfrentan el asunto, si es que llegara a haber durante el trabajo de campo)



La transparencia<sup>50</sup> y rendición de cuentas, este rubro puede ser de suma importancia para la consecución de la gobernanza. Cuando los actores que participan en los procesos de decisión, en la etapa de *control y evaluación* tendrían herramientas con las cuales avalar, de alguna forma, la ejecución de la decisión, pero dichas herramientas utilizadas por los tres sectores, donde el ejecutor (usualmente el gobierno) pueda informar de cómo se ejecutó. Por ello, la transparencia sobre los asuntos y las forma en que se desarrollaron daría grandes evidencias sobre la consecución de la gobernanza por un lado y la activa participación de los demás actores. En este caso, reconocer la importancia del área que conduce la parte de acceso a la información y la transparencia ya sea del área en particular o en coordinación con otra área municipal.

Los valores, se abordan desde la perspectiva personal de los actores gubernamentales. Y a la vez, identificar si dentro de los procesos de toma de decisiones existen sesgos o impregnan sus particularidades. De alguna manera, en teoría deberían ser imparciales, pero por la complejidad de los procesos de decisión y de los actores, éstos pueden tener mayor facilidad de influir en las decisiones debido a la posición que ocupan. Esto tienen que ver también con la flexibilidad a la crítica o ser tolerantes, por ejemplo.

Relación entre los *actores públicos y privados*. Es importante reconocer e identificar los actores con los que los actores gubernamentales usualmente tienen mayor interacción,

---

<sup>50</sup> Precisamente en un estudio realizado por Gabriela Morales y Ana Cristina Ruedas, con respecto al **Índice Nacional de Órganos Garantes del Derecho de Acceso a la Información (INOGDAI)** para la organización México Infórmate señalan al Estado de México como el segundo peor calificado en materia de transparencia. En <http://www.redpolitica.mx/nacion/reprueban-en-transparencia-26-de-32-entidades-del-pais>

en este caso si fuera con los privados más que con lo sociales. De allí podríamos inferir algunas conclusiones con respecto a la consecución de la gobernanza

Decisiones del ámbito nacional, en este caso es importante analizar por un lado la forma en que los proyectos nacionales son implantados desde arriba. Así como políticas de desarrollo urbano y en general, decisiones que vienen desde “arriba”. Ya que ello impide la participación de los demás sectores, incluso la opinión de aquellos del ámbito municipal.

Actores internos, si la gobernanza implica la participación de la mayor parte de los actores involucrados y con intereses en procesos de decisión, no cabe la menor duda que habría de reconocer cómo interactúan los actores gubernamentales con organizaciones internas (como los sindicatos) y de qué forma participan en decisiones que le puedan competir.

Por la otra, aquellos que la obstaculizan.

Administración pública. Como las áreas de desarrollo urbano continuamente acuden o son restringidas por áreas y dependencias estatales y federales, los mecanismos de coordinación y comunicación. Por lo tanto hablamos también de una coordinación multi-gubernamental que implica el buen funcionamiento de estas áreas y por lo tanto, de dar en conjunto con los otros sectores, respuestas a demandas o problemáticas detectadas.

Por la parte urbana, si bien se dice de una participación intergubernamentales (hacia arriba y hacia abajo) en cuanto a los sistemas de planeación democráticos, muchas veces no se lleva a cabo y las decisiones de proyectos quedan establecidos por los expertos. Si esto sucede dentro del sistema de gobierno, entonces se infiere que los actores locales pocas veces participan en decidir sobre los “grandes” proyectos de alto alcance (regional o estatal, incluso nacional) o de alto impacto.

Corrupción, De hecho es una advertencia de Aguilar (2010). Este tema parece ser de los más importantes que hay con respecto a las limitantes en la aplicación de la gobernanza. El problema de este tema un tanto cuanto delicado es alguna la forma de abordarlo, ya que implica metodología acorde y la “astucia” del investigador. Prácticamente se busca la desaparición de ésta, pero en la realidad es complicado, por lo que disminuirla en términos de una mayor participación de los otros sectores sería lo ideal. Aunque depende no sólo del gubernamental, sino también desde la cultura de los demás sectores.

Poder, en este caso es importante reconocer como se estructura el poder en la organización, pero a la vez como se distribuye con los demás actores (privados y sociales. Estos espacios de poder si son altamente distantes entre los actores, dándose la primacía de algunos de ellos, entonces la consecuente participación se reduce de los otros, teniéndolos sólo formas de legitimación en el mejor de los casos.

Si bien hemos más o menos detectado algunas variables sobre las cuales podemos identificar la “factibilidad” de la gobernanza, también podríamos encontrar algunos avances de ésta. La práctica nos dirá cómo está estructurada en las áreas urbanas, o

mejor dicho en un caso en particular. De los dos puntos anteriores, hemos de señalar que no se reducen estrictamente o a ser totalmente limitante o a ser totalmente promotores de cada factor o componente identificado. En este sentido, por ejemplo, si el poder puede constreñir a participar en los procesos de decisión de otros actores, también puede ser usado de forma que promueva la participación activa en las decisiones. Por lo tanto, en el caso del poder, no es totalmente negativo como comúnmente se le ve.

#### 2.4. Discusión y Reformulación de la Pregunta

Un vez que hemos señalado las relaciones entre los actores, el proceso de toma de decisiones y la gobernanza, creemos conveniente reflexionar hacer de nuestra pregunta original, la cual es:

*¿En cuántas decisiones de los directivos podemos vislumbrar rasgos de gobernanza?*

De acuerdo a lo visto en los capítulos anteriores, la pregunta puede tomar otro giro. Este giro responde a diversos factores. El primero es que como deseamos abordar el estudio de caso, según Yin (2009)<sup>51</sup> las preguntas deben estar bajo dos acepciones: el cómo y por qué. Ya que la anterior sólo nos remite a una cuestión un tanto cuanto más cuantitativa en la que las respuestas son más de tipo numéricas, que aunque se pudieran expresar o explicar los rasgos de gobernanza, pensamos que no va más allá de ello. Por lo tanto, creemos conveniente poderla modificar.

En este caso podemos decir que será la siguiente:

---

<sup>51</sup> Véase la tabla en la pág. 8, que contiene una columna donde señala “la forma de pregunta de investigación” y el cruce con los “métodos”.

*¿Por qué las condiciones contextuales y los actores en las organizaciones públicas impiden o facilitan la aplicación de los principios de la gobernanza en los procesos de decisión?*

Con esta pregunta, como podemos explicar, se trata ya de relaciones contextuales, de alguna forma en términos de causalidad y efecto, lo que nos permite reflexionar bajo las interpretaciones en los actores y en la observación del contexto en el que se desarrollan.

En el marco de este cuestionamiento, creemos que nuestro objetivo a seguir es:

“Dar cuenta de la naturaleza y alcances de las decisiones en organizaciones públicas (áreas de desarrollo urbano) y su acercamiento o distanciamientos con el enfoque y tendencias actuales de la Gobernanza como el nuevo paradigma de la administración”.

### 3. Cuestiones metodológicas

La investigación social es compleja en tanto que hay diversas epistemologías mediante las cuales se puede abordar a los individuos en sociedad y *en cualquier forma de organización*. Para el caso de este trabajo la naturaleza de los actores en las organizaciones públicas y sus interacciones por relaciones interorganizacionales y su propia construcción individual, es pertinente en tanto que dentro de los Estudios Organizacionales el estudio de individuo en y alrededor de las organizaciones tiene significancia.

La dicotomía entre métodos cualitativos y cuantitativos ha sido históricamente importante en las ciencias sociales. Si bien se abordaba como una contradicción entre ambos, en la actualidad se han manifestado y orientado a investigaciones mixtas o bien encaminarse casi en su totalidad a uno u otro.

La particularidad de los Estudios Organizacionales se basa, sobre todo, en dos aspectos esenciales en cuestión metodológica: el abordaje de análisis con métodos cualitativos y los estudios de caso, sin descartar, totalitariamente a los métodos cuantitativos.

En este sentido, de acuerdo al concepto del estudio de caso como método, podemos decir que se refiere a la recolección y selección de información acerca de la biografía, personalidad, intenciones y valores que pueden ser de cualquier persona, institución, programa, responsabilidad, población u organización. La validez y carácter probativo depende de su realidad, de su autenticidad y no de su frecuencia o de su representatividad con respecto a un promedio estadístico (Soto, 2013). Lo importante

del caso de estudio es el “*análisis de una situación auténtica en su complejidad real*” (Soto, 2013), de alguna manera refiere la comprensión de las relaciones de función entre hechos y acontecimiento unos de otros. Se entiende que se busca la configuración del caso a analizar. Sin embargo, nos parece más acorde la siguiente definición:

“El estudio de caso suele considerarse como instancia de un fenómeno, como una parte de un amplio grupo de instancias paralelas (...) un dato que describe cualquier fase o el proceso de la vida entera de una entidad en sus diversas interrelaciones dentro de su escenario cultural –ya sea que esa unidad sea una persona, una familia, un grupo social, una institución social, una comunidad o nación-. Cuando la unidad de estudio es una comunidad, sus instituciones sociales y sus miembros se convierten en las situaciones del caso o factores del mismo, porque se está estudiando la significación o el efecto de cada uno dependiendo de sus relaciones con los otros factores dentro de la unidad total” (Young en Arzaluz 05:133, citado en Díaz et al., 2011 y Yacuzzi, 2013)

La particularidad de los estudios de caso es que se centran en los niveles micro o local sin, necesariamente, mantenerse aislado a la totalidad. Se parte de una concepción humanista y de enfoques sociocríticos donde se reconoce la complejidad (Soto, 2013). Asimismo Soto (2013) refiere cuatro tipos de abordar al estudio de caso: de una forma particularista (se centran en una situación, evento, programa o fenómeno en particular), descriptiva (es básicamente una descripción rica y densa del fenómeno objeto de estudio), heurística (dan lugar al descubrimiento de nuevos significados) e inductiva (se descubren nuevas relaciones y conceptos). En nuestro caso, nos centramos en un

proceso, que es la toma de decisiones, por lo que a pesar de ser particular, conlleva múltiples relaciones. Asimismo, es de reconocer que en el caso de la pregunta clave que implican abordar los estudios de caso como método se basan en: el cómo o porqué<sup>52</sup>.

Para abordar el estudio de caso como método, señala Díaz et al. (2011) que el investigador se somete a: un protocolo de investigación, contextualizar el problema y describir la unidad de análisis y determinar el método de análisis, organizar los datos obtenidos y representarlos de manera que se observen claramente los elementos y relaciones entre ellos (conjuntando lo cualitativo con lo cuantitativo) y la unidad de análisis, es decir una sincronía.

### *Epistemología del Estudio de Caso*

Como fundamento del estudio de caso, desde la epistemología, nos guiamos en la propuesta de Díaz et al. (2011) quien señala la categoría explicación-comprensión. Donde la primera alude al criterio de verdad desde la correspondencia de los hechos con el pensamiento y la lógica explicativa causa-efecto. La segunda (comprensiva) tiene una modalidad interpretativa a partir de la explicación analógica de la realidad. Sin embargo, éstas pueden ser usadas de forma mixta, es decir ambas. Por lo que creemos conveniente esto último.

El trabajo de investigación se enriquece cuando se fomenta el diálogo entre la epistemología y las acciones de campo, para conocer mejor las limitaciones de sus

---

<sup>52</sup> Yin (2009) y Yacuzzi (2013), éstas bases permiten la aplicación del método de estudio de caso, toda vez que implican interpretaciones, conexiones de causa-efecto, de comprensión-explicación.



enfoques y, en particular, los posibles sesgos de sus supuestos, desarrollos y conclusiones

Con respecto al criterio relacionado a las ciencias, nos apoyamos en la dicotomía relacionada con aquellas denominadas nomotéticas<sup>53</sup> e ideográficas<sup>54</sup>. Las primeras indican una relación directa con la naturaleza mientras que las segundas con la historia y la cultura en las que el caso único (acontecimiento) prevalece sin leyes repetibles y constatables.

En el siguiente cuadro se puede apreciar, con mayor claridad sus contrastes:

Tabla 1. Clasificación de la ciencias con base en Weber (Díaz et. al., 2011)

<b>Ciencias:</b>	<b>Nomotéticas</b>	<b>Ideográficas</b>
	Elaboración o búsqueda de leyes	Análisis particulares
	Utilización de métodos , tanto de experimentación estricta como en sentido amplio	Uso de unidades de análisis particulares.
	Tendencia a dirigir las investigaciones sobre pocas variables a la vez	Constante mezcla de métodos cuantitativos con cualitativos

Fuente: Díaz et. al, 2011<sup>55</sup>

Como hemos señalado, de acuerdo a esta clasificación, este trabajo se circunscribe dentro de las ciencias ideográficas, donde se puede hacer uso tanto del método

<sup>53</sup> Se definen como “aquellas disciplinas que intentan llegar a establecer leyes en el sentido, algunas veces de relaciones cuantitativas relativamente constantes y expresables en forma de funciones matemáticas, pero también en el sentido de hechos generales o de relaciones ordinales de análisis estructurales, etc., traduciéndose por medio del lenguaje ordinario o de un lenguaje más o menos formalizado” (Hughes 87: 27, citado en Díaz et. al., 2011)

<sup>54</sup> En este caso se dice que “el estudio de caso se ha convertido en una técnica de investigación (ideográfica) que es muy celebre en la investigación científica, como testifica su aumento en campos tan diversos como la antropología, la educación, el derecho, el trabajo social, la medicina, la psicología y la psiquiatría, por nombrar sólo unos pocos” (Díaz et. al., 2011)

<sup>55</sup> No hay referencia de paginado

cuantitativo como del cualitativo (tal vez en éste enfocado más a lo estadístico). Sin embargo, recordemos que los casos de estudio proponen la generalización e inferencia hacia la teoría y no hacia otros casos (Yacuzzi, 2013: 3-4), por lo que el diálogo entre teoría y aplicación del método en el campo es constante.

Con respecto a los tipos de casos de estudio, hay una gran variedad de clasificaciones sobre las cuales se puede hacer una elección en concreto, dependiendo de lo que el investigador está buscando. Por ejemplo Soto (2013) señala los siguientes tipos de estudio de caso:

**Descriptivos:** Informe detallado de un fenómeno objeto de estudio, sin fundamentación teórica (es previa a formulación de hipótesis y comprobación de teoría)

*Interpretativos:* descripciones ricas y densas (literalmente del incidente o entidad a investigar, interpretar significados-normas, costumbres, valores, actitudes, opiniones- a partir del desarrollo de categorías conceptuales). La abstracción y conceptualización van desde la sugerencia de relaciones entre variables hasta la construcción de una teoría.

*Evaluativos:* implican descripción, explicación y juicio (sopesa la información para emitir un juicio). Explica vínculos causales. Descubre el contexto en donde se ha intervenido. Explora situaciones en donde la intervención no ha alcanzado resultados claros.

Una última tipología es la que señala Vega (2012): estudios de caso-problemas, estudio de caso-evaluativos y estudio de caso-ilustrativos. Los primeros se enfocan sobre el abordaje de problemas y la toma de decisiones y su solución. Los segundos van más allá de solo solucionar (como única solución) éstos implican evaluar efectos

positivos y negativos de diferentes cursos de acción, ya sean de forma implícita o explícita. Lo tercero, implican confrontar a personas a problemáticas reales en contextos complejos.

En nuestro caso, creemos que en la primera clasificación nos estaríamos moviendo entre los interpretativos y los evaluativos. En los primeros porque la interpretación sobre los actores nos dará pistas para conocer nuestro fenómeno, y los segundos porque como haremos análisis de la información disponible del objeto de estudio, nos permitirá, de alguna manera, emitir juicios y explicarlos.

Pero, para estar en condiciones de aplicar el caso de estudio se requiere de una familiarización, antes de la obtención de los datos, para finalmente analizarlos. Algunas herramientas que señala Soto (2013) son: el uso de diarios de investigación, ficheros de entrevistas (grabaciones y transcripciones), fichero de evidencias documentales, entrevistas abiertas, observación participante y no participante y análisis de evidencias documentales, entre otros. Por ello para la recolección de datos, es importante definir a través de qué técnicas se recogerán.

Ahora bien, podemos realizar una breve **justificación teórica** de este trabajo, a lo cual señalamos que la multidisciplinariedad que caracteriza a los Estudios Organizacionales es pertinente para la comprensión de la realidad dinámica y compleja de las organizaciones públicas, y en particular de la encargada del Desarrollo Urbano. Podemos señalar que el análisis de las organizaciones encargadas del desarrollo urbano tanto en una visión teórica como práctica, está encrucijada por disciplinas que pueden confrontarse en sus marcos de análisis. Esta organización, en lo particular, se

puede apreciar desde diferentes disciplinas: la administración pública, la ciencia política, la sociología, la economía y la corriente urbano-ecológica. De esta manera, podemos, a través de los estudios organizacionales, hacer una integración que permita aproximarnos a la comprensión de la naturaleza de las organizaciones públicas. Con los marcos teórico-explicativos que los estudios organizacionales comprenden, podemos entonces crear puentes entre las disciplinas y entre los dos niveles de análisis: macro y micro, en el entendido que la organización pública municipal se incrusta en un sistema gubernamental cruzado, es decir, relaciones intergubernamentales tanto horizontales como verticales.

Por otro lado, es pertinente este estudio toda vez que las organizaciones públicas escasamente han sido abordadas desde una visión organizacional y, adicionalmente, con referencia al marco de análisis de la gobernanza. Creemos que si bien no es un tema nuevo, su abordaje no es tampoco añejo y mucho menos desde la visión organizacional. Trataremos de procurar aportar aspectos teórico-metodológicos que procuren interés en otros por abordar esta visión.

Por otro lado, una **justificación social** puede expresarse de la siguiente manera. Si bien no se trata de que esta investigación sea la “panacea” que resulte en soluciones prácticas totalitarias en la sociedad como efecto de decisiones que en las organizaciones públicas día a día se llevan a cabo, se considera relevante toda vez que mediante la inclusión de los postulados de gobernanza, podríamos dilucidar el interés y dinámica de los actores gubernamentales con respecto al interés social y, de manera general, de los actores no gubernamentales. En este sentido, la gobernanza como un enfoque relativamente reciente, es un tema que puede ser cuestionado desde

la perspectiva organizacional en tanto su aplicabilidad desde las decisiones gubernamentales.

Así, es de relevancia social el conocer si existen las condiciones para que en las organizaciones públicas pudiera fomentarse la gobernanza, toda vez que se ha abogado por involucrar a los sectores no gubernamentales en las decisiones de gobierno; lo anterior bajo la bandera de la “democracia”. Pero se hace aún más pertinente al conducir esta investigación hacia la particularidad de las organizaciones encargadas del desarrollo urbano, toda vez que, hasta el momento, no se ha sabido o encontrado alguna que lo haya hecho. Así mismo, cabe señalar que para el caso que pretendemos abordar (La dirección de administración urbana y obras públicas) tiene la peculiaridad de regirse, según las leyes municipales, bajo la visión de la gobernanza, lo que hace posible la búsqueda de ésta premisa en esta organización, por lo que se puede contribuir a ésta. Esta contribución puede ser en el reconocimiento de los actores y de la organización en cuanto a sus capacidades y debilidades en respuesta los problemas de la sociedad y en su organización interna.

## 4. Presentación de Hallazgos

Primero, antes que saber el qué se interpretará de éstos, cómo los vamos a interpretar y que hallazgos hemos encontrado, es de destacar el cómo los vamos a recoger. A través de qué instrumentos podemos ser capaces de obtener datos o información válida para iniciar un análisis, ya sea de tipo inferencial, causal, lógico, explicativo o interpretativo. Si bien hemos señalado la importancia de la interpretación y la explicación. Nos parece que para llegar a ello, la recolección de datos debe ser mediante instrumentos eficaces que lo permitan. De ello, creemos que con la entrevista, la observación directa y el análisis documental, podemos llegar a obtener esa información. Por ello, escribe Weick (en Díaz, et al. 2011) que “la contribución de la ciencia social no está en el conocimiento validado, sino más bien en la sugerencia de relaciones y conexiones que hacen cambiar a las acciones y las perspectivas”. Aunque dicha afirmación en parte es correcta, la validación también lo es, puesto que si no hay una validación de la información, las relaciones y conexiones pueden ser erróneas o muy especulativas.

De esta manera, un primer instrumento que pretende utilizarse es la entrevista. Brewerton y Millward (2001) nos dan regencias importantes sobre ésta. Mencionan que la entrevista es una herramienta extremadamente flexible de investigación que se puede utilizar en cualquier etapa del proceso de investigación. Durante las fases iniciales para identificar áreas de exploración más detalladas y/o generar hipótesis; como parte de las pruebas piloto; como mecanismo principal de recolección de datos; y como verificación para referenciar a los miembros originales de una muestra para

asegurar que las interpretaciones hechas de los datos sean representativos y exactos. No es incompatible con el uso de otros métodos, como la observación, por ejemplo.

Una de las deficiencias o sesgos de la entrevista es la dificultad de alcanzar resultados seguros y validados; sin embargo, para contrarrestar esto se hace mediante la cuantificación y objetivación.

Brewerton y Millward (2001: 69-70) identifican cuatro tipos de entrevistas:

*Entrevistas estructuradas:* Involucra un juego de preguntas prescritas, las cuales hace el investigador en un orden fijo, y en el cual generalmente se requiere que el entrevistado responda seleccionando una o más opciones fijas. Asegura la rápida codificación y análisis, fácil cuantificación de datos y consecuente comparación de respuestas y garantizar la cobertura del área de interés de la investigación.

Las principales ventajas de ésta es que si el entrevistado está confundido, el entrevistador está presente para aclaraciones. Como desventaja, es que se limita al entrevistado y no permite explorar en otras áreas de interés.

*Entrevistas no estructuradas:* en ésta, el entrevistador tiene carta abierta para dirigir a todos o a un número dado de tópicos que pueden ser de interés al investigador. Las preguntas y su orden no son fijos y pueden cambiar durante el proceso de la entrevista. La profundidad de exploración en las entrevistas no estructuradas bien puede ser del mismo nivel que en las entrevistas estructuradas, ya que ambos dependen del conocimiento y habilidades del investigador.

Entrevistas semi-estructuradas: en ésta se incorpora elementos de ambos, respuestas de elección fija y la facilidad de explorar y probar en mayor profundidad ciertas áreas de interés. De igual manera incorpora las desventajas como la tentación de invertir demasiado tiempo en temas poco trascendentes, el perder el control sobre el entrevistado y la reducción de confiabilidad al usar aproximaciones no estandarizadas al entrevistar a cada persona. Y;

Entrevistas etnográficas: que se refiere al cúmulo de entrevistas no estructuradas pero en el contexto del área objetivo de investigación y que se extienden más allá de las restricciones de una entrevista no estructurada que impone las percepciones y preconcepciones del investigador, el cual actúa más como un facilitador, sugiriendo direcciones para su discusión más que controlarlas, y todo el tiempo mantiene un sentido de libertad e informalidad para el informante. Si el entrevistador es suficientemente competente, las entrevistas etnográficas pueden ser dirigidas a través de un amplio rango de sujetos interesados (tomar notas no es recomendable con esta aproximación) y los datos recabados pueden ser analizados vía el contenido del análisis del discurso siguiendo la transcripción.

De éstas, la que nos precisa mayor información de acuerdo a nuestra búsqueda de ésta, es la semiestructurada, ya que si bien es importante contar con unas preguntas guía, también lo es que haya cierta libertad de poder explorar más sobre otras conexiones o relaciones con otros temas. Es obvio pensar sobre sus limitantes, toda vez que pudiera ser que se explaya el entrevistado y entre en otros áreas en las que no deseamos acudir. Por ello, Brewerton y Millward (2001) sugieren algunas directrices en este instrumento: ser objetivo, establecer empatía (con límites), mantener el control,



evitar sesgos tanto como sea posible, que el entrevistado se sienta a gusto, preparar y probar el piloto de fondo como sea posible, obtener tanta información de fondo como sea posible, un diseño consistente de ésta, obtener el máximo de respuestas en cada pregunta, entre otros.

Por otro lado también sugiere lo que no se debería de hacer en la conducción de una entrevista, como lo son: no estar preparado, ser un entrevistador hablador que se vuelve protagonista, opinar, no estar atento, sesgar las preguntas, preguntas limitantes, un lenguaje complejo (dependiendo con quien se esté entrevistando, pero de preferencia lo más sencillo posible), tímido y ser estilo “gobernador” que piensa que tiene las críticas más sanas, en otras palabras, la razón.

Sabemos que la entrevista como instrumento de recolección de datos, como todo instrumento, tiene sus pros y sus contras. Así, según Brewerton y Millward (2001: 73), podemos identificar ello en la siguiente tabla:

Tabla 2. Ventajas y desventajas de la entrevista como instrumento de recopilación de datos o información.

Ventajas	Desventajas
<p><b>Riqueza de datos</b> Se preserva el significado original de los participantes</p>	<p><b>Costo</b> Se requieren entrevistadores entrenados, la logística consume tiempo, etc.</p>
<p><b>Flexibilidad</b> Las entrevistas pueden ser utilizadas en cualquier etapa del proceso de investigación.</p>	<p><b>Consume tiempo</b> Debido al volumen de datos en el análisis y la duración del tiempo necesario para introducir, establecer una buena relación y probarlos</p>
<p><b>Disponibilidad del entrevistador</b></p>	<p><b>Accesibilidad</b></p>

Para aclarar dudas sobre las preguntas o buscar alternativas más adecuadas.	Algunas muestras (especialmente las que están geográficamente dispares o aisladas) pueden ser más accesibles a través de otros métodos.
<b>Asegura la cooperación</b> El método más eficaz para garantizar la cooperación de gran parte de la población.	<b>Abierta al sesgo</b> Tanto del entrevistador como del entrevistado
<b>Empatía y construcción de confianza</b> Importante para dirigir tópicos complejos o sensibles.	<b>Baja fiabilidad</b> Poco confiables debido a los sesgos, principalmente cuando se desean hacer comparaciones entre conjuntos de datos.

Fuente: Brewerton y Millward (2001: 73)

Otro instrumento que nos permitirá recolectar datos importantes es la observación directa más no la participante. De esta manera Yin (2009: 109) señala que como el estudio de caso toma lugar en la configuración natural de “el caso”, es una oportunidad para la observación directa. Asumiendo que el fenómeno de interés no se remite únicamente a lo histórico, algunos comportamientos relevantes y condiciones del medio ambiente son disponibles de observar. son recursos de evidencia en un caso de estudio. El investigador se puede involucrar en reuniones, actividades en las aceras o trabajo de la empresa –*organización*, éstas de una manera formal. Por otro lado, desde una informalidad, éste puede observar cuando realice visitas de campo, cuando haga entrevistas, coleccionar, de alguna forma, diferentes observaciones en el caso.

La evidencia observacional es usualmente útil para proveer información adicional acerca del tópico que está siendo estudiado. Las observaciones de un vecindario o de una unidad organizacional incluyen nuevas dimensiones para entender el contexto el

fenómeno. También puede llevarse a cabo mediante el uso de la fotografía como evidencia, obvio con el permiso respectivo (Yin, 2009: 110).

Este tipo de observación es la que nos permitirá identificar cierto contexto en que los actores se desenvuelven. Con ello pretendemos obtener evidencias de cierta distribución del poder, ya que suponemos que ciertos aspectos como comportamientos e incluso espaciales, denotan características de poder, por ejemplo. En este sentido no es la única observación que se pretende hacer, sólo ejemplificamos para entender su utilidad en el trabajo de campo.

Otra forma de la observación, es la participante, y se identifica porque en ésta el investigador se involucra en las actividades y funciones de la organización.

Finalmente, el análisis documental, la cual llega a ser muy relevante dependiendo del caso de estudio, aunque también complementaria en otros. Puede tomar varias formas y podría ser objeto de una recolección de datos explícitos de un plan, por ejemplo (Yin, 2009: 101-103). En este sentido, los planes de desarrollo urbano, las normas y leyes (que de alguna manera las hemos abordado en cuanto al funcionamiento de la organización en la parte de lo urbano), sin embargo hay más formas, tales como: cartas, memorándums, correos electrónicos y otros documentos personales, tales como diarios, calendarios, notas. Minutas de reuniones, reportes, documentos administrativos hasta periódicos locales y grabaciones. De todas estas formas documentales se puede recabar información o evidencias interesantes, que pueden ser “capturadas” para su comprensión y aportación al caso de estudio.

Si bien son estas tres formas que creemos que su utilidad es viables por la cantidad de información que se puede recabar, no es significancia que no haya otras formas. Su utilidad de éstas y otras dependen del caso mismo. A continuación, incluyendo éstas formas, se enuncian las otras formas posibles que Yin (2009: 102) indica:

Tabla 3. Seis formas de evidencia: fortalezas y debilidades

Recurso de evidencia	Fortalezas	Debilidades
Documentación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Estable, puede ser revisada repetidamente.</li> <li>• Discreta, no creada como un resultado de un caso de estudio.</li> <li>• Exacta, contiene nombre exactos, referencias, detalles y eventos.</li> <li>• Cobertura amplia, largos lapsos de tiempo, muchos eventos y muchas configuraciones.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recuperabilidad, puede ser difícil de encontrar.</li> <li>• Selectividad sesgada, si la colección es incompleta.</li> <li>• Sesgo de información, refleja el sesgo del autor.</li> <li>• Acceso, podría ser deliberadamente retenida.</li> </ul>
Archivos de grabaciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las mismas que las de la documentación.</li> <li>• Precisa y usualmente cuantitativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las mismas que la de la documental.</li> <li>• La accesibilidad tiene razones de privacidad</li> </ul>
Entrevistas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirigida, se enfoca directamente sobre temas de casos de estudio específicos.</li> <li>• Perspicaz, prevé explicaciones e inferencias causales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sesgo debido a la pobre articulación de las preguntas</li> <li>• Sesgo de respuestas</li> <li>• Imprecisiones debido a los recuerdos</li> <li>• Reflexividad, entrevistado da lo que el entrevistador quiere escuchar.</li> </ul>
Observación directa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Realidad, cubre eventos en tiempo real</li> <li>• Contextual, cubre el contexto del caso</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consume tiempo</li> <li>• Selectividad, cubre una amplia dificultad sin un equipo de observadores</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reflexividad, los eventos pueden proceder de diferentes formas al momento de ser observados</li> <li>• Costo, necesita horas hombre de los observadores</li> </ul>
Observación participante	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las mismas que la observación directa</li> <li>• Perspicaz dentro del comportamiento interpersonal y motivos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Las mismas que la observación directa.</li> <li>• Sesgo debido a eventos de manipulación observadas por los participantes</li> </ul>
Artefactos físicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Perspicaz dentro de características culturales.</li> <li>• Perspicaz dentro de técnicas de operación</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selectividad</li> <li>• Disponibilidad</li> </ul>

Fuente: Yin, 2009, pág. 102

Como se ha mencionado, depende en gran medida del tipo de investigación que se esté abordando y el tipo de caso aplicado.

Otro posible análisis en este trabajo es el estadístico, y no se trata del proceso que implica recopilación, sistematización y llegar hasta el análisis. Más bien, si es que es posible, analizar las bases de datos ya hechas por las organizaciones públicas, particularmente la de desarrollo urbano, toda vez que en teoría, llevan un control y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo urbano. Lo anterior a reserva de dos cosas: primero que haya dicho sistema o cualquier otra forma de captura de datos que permita analizarse y, segundo, que haya accesibilidad.

## 5. Evaluación y Discusión

A continuación, daremos algunas referencias sobre evaluación y discusión de los métodos, hallazgos y conceptos y teoría, los cuales se conjugan relacionamente en tanto que la elección de la metodología y los instrumentos de recolección de datos permitan llegar a resultados satisfactorios, o bien durante la investigación, llegar a ser modificados.

### 5.1. Métodos

En lo que respecta a la *metodología*, es importante destacar que el constante diálogo entre la teoría, la metodología propuesta y la aplicación de los instrumentos (trabajo de campo), será esencialmente importante para conocer hasta dónde la metodología selecta nos empieza a aportar evidencias o a través de ésta explicar y comprender, primeramente lo que nuestra pregunta central nos implica y segundo cómo se va contrastando con la teoría. Si los instrumentos permiten y clarificando las ideas que se han plasmado en este trabajo, la continuidad debe ser primordial, si no se encuentran evidencias, se tendrá que optar o por el cambio de metodología o por otros instrumentos de campo.

### 5.2. Hallazgos

Con respecto a los *hallazgos* posibles, nos apoyamos en Yacuzzi (2013: 8), que señala que los resultados y evaluación no puede realizarse en forma completa si éstos no son sometidos a criterios de confiabilidad y validez, no sólo la relacionada con los instrumentos usados en una medición o en la precisión de una réplica, como son la

validez y la confiabilidad descritas, sino que, dada la intrincada trama de aspectos que conforman la vida moderna se vuelve absolutamente indispensable un examen crítico a lo largo todo el proceso de investigación. Además, es de considerar que no se busca generalizar los hallazgos, sino lo prudente es señalar la lógica del análisis. El uso de la inferencia lógica con respecto a los hallazgos será primordial ya que nos postulamos a descubrir relaciones entre características en el marco de nuestro esquema conceptual explicativo, de allí que el apoyo de la teoría pueda hacerlo de modo que permita emitir explicaciones.

En este caso, el juicio del investigador debe tomar el lugar hasta ahora asignado a las pruebas de validación. Este juicio se manifiesta en expresiones del tipo “¡eso es interesante!”, “¡eso es absurdo!”, “¡eso es irrelevante!”, o “¡eso es obvio!”. Estos juicios no son arbitrarios, pues se basan en comparaciones con toda una historia previa de experiencias del investigador (Yacuzzi, 2013)

Con respecto a la *confiabilidad*, que se refiere a la capacidad que deberá tener un estudio de caso para obtener los mismos resultados si éste se repite en el tiempo (Gundermann 2004). Es necesario que para lograr la confiabilidad el estudio de caso sea repetido siguiendo los mismos pasos del primero. “...de tal modo que quien examine el caso pueda reproducir condiciones lo más ajustada posible a las del estudio inicial. Para ello, se recomienda el uso de protocolos de investigación (que integran la definición de instrumentos por aplicar y procedimientos por seguir según un programa detallado, así como el registro del proceso), y una base de datos del estudio de caso (separada de los resultados vertidos a un informe, artículo o libro), para fines de

comparabilidad” ( Gunderman 04:264, en Yacuzzi, 2013). Pero ello no depende en gran medida del investigador, a menos que él lo lleve a cabo, nos referimos en el sentido del interés que despierte en otros para que puedan “replicar” el estudio.

La anterior confiabilidad sería de carácter externo, en términos de Díaz et. al (2011), y se tratara de una interna, se refiere a la confrontación de la información obtenida al interior del caso, ya sea por la unidades categoriales o por los sujetos individuales, con el objeto de obtener fuentes múltiples de evidencia.

Si en tendemos, en palabras de Yacuzzi (2013) que la validez de un estudio es la cualidad que lo hace creíble y da testimonio del rigor con que se realizó. La validez implica relevancia del estudio con respecto a sus objetivos, así como coherencia lógica entre sus componentes. En otros términos la interna y externa se refieren a la validación de las teorías y la validación de las conclusiones respectivamente.

La validez se va desarrollando a lo largo de todo el estudio, en cada una de sus etapas. Un caso tendrá resultados válidos si todos los procesos se monitorean adecuadamente, desde el diseño del caso y el desarrollo del trabajo de campo hasta la preparación del informe y la difusión de sus resultados. Esto, por lo tanto es frecuente, la validez se inicia desde el momento que se plantea la investigación y la problemática-

Basándonos en Rodríguez (1999, en Díaz et al. 2011) se consideran tres tipo de modelos de triangulación para dar confiabilidad y validez a los datos:



Tabla 4: modelos de triangulación para dar validez y confiabilidad a los datos

Triangulación :	Metodológica	Temporal	Informantes simultáneo y Sujeto
Proceso básico:	Combinar datos de carácter cuantitativos con los cualitativos	Uso combinatorio de métodos longitudinales y transversales. Datos confrontados por los elementos diacrónicos del estudio	Dos niveles a) de informantes: se confronta la opinión de diferentes sujetos integrados a grupos de informantes. b) Sujetos: triangulación por sujetos particulares no perteneciendo necesariamente a una categoría de análisis (con la de un tutor o profesor, por ejemplo)
Se obtiene:	Estudios mixtos que dan perspectiva innovadora	Obtener datos de casos similares en un momento simultáneo del proceso de investigación.	"... se conjugan en una misma circunstancia (los puntos de vista) para aproximarse a un entendimiento profundo de la realidad"

Fuente: Díaz et. al. 2011

A nuestro parecer, pudiéramos estar dentro de la primera, la metodológica, aunque no se descartar la idea que al momento de ingresar a la aplicación y familiarización con la organización, haya que aplicar o desechar algún instrumento de recolección de datos o información.

### 5.3. Conceptos y Teoría

De lo expuesto anteriormente, nos damos una idea de lo que podemos *esperar en cuanto a los resultados*, tanto por la teoría planteada como por la problemática, la metodología y lo referente a los instrumentos de recolección de datos o información

sugeridos. Hemos de señalar que con el diálogo constante entre nuestra teoría y la metodología al momento de su aplicación haya concordancia. Creemos que sí lo pudiera haber en el sentido de que con la entrevista, la observación directa y el análisis de documentos, podamos evidenciar las condiciones contextuales que deseamos conocer en el caso de estudio en lo particular.

Creemos encontrar, habiendo tenido el acceso a la organización pretendida<sup>56</sup>, más o menos lo que hemos planteado tanto en las limitantes y facilidades relacionadas con la aplicación de la gobernanza en los procesos de toma de decisiones en las organización pública. Primero, evidencias que indiquen que en la organización pública haya ciertas condiciones que permitan aplicar la gobernanza y que una vez identificados los obstáculos para la consecución de ésta, señalar si las condiciones contextuales como por parte de los actores haya gran oportunidad de ello. Esto nos sugiere que de los componentes identificados, si la mayoría pueden tener una situación ventajosa con respecto a la aplicabilidad, nuestras conclusiones sería que hay obstáculos, pero mayores evidencias indicativas de que ésta sea abordada por la organización.

Creemos que pudiera haber la suficiente flexibilidad de los actores gubernamentales para la promoción de la gobernanza en sus procesos de toma de decisiones, y no por hacerles conocer sus ventajas o desventajas, sino porque las condiciones puedan ser apropiadas. Creemos que habrá obstáculos como la cuestión política y la corrupción que difícilmente puedan ser erradicadas, pero que una vez instalada la gobernanza, empiece a ser apropiada por los actores en conjunción con los sociales y privados.

---

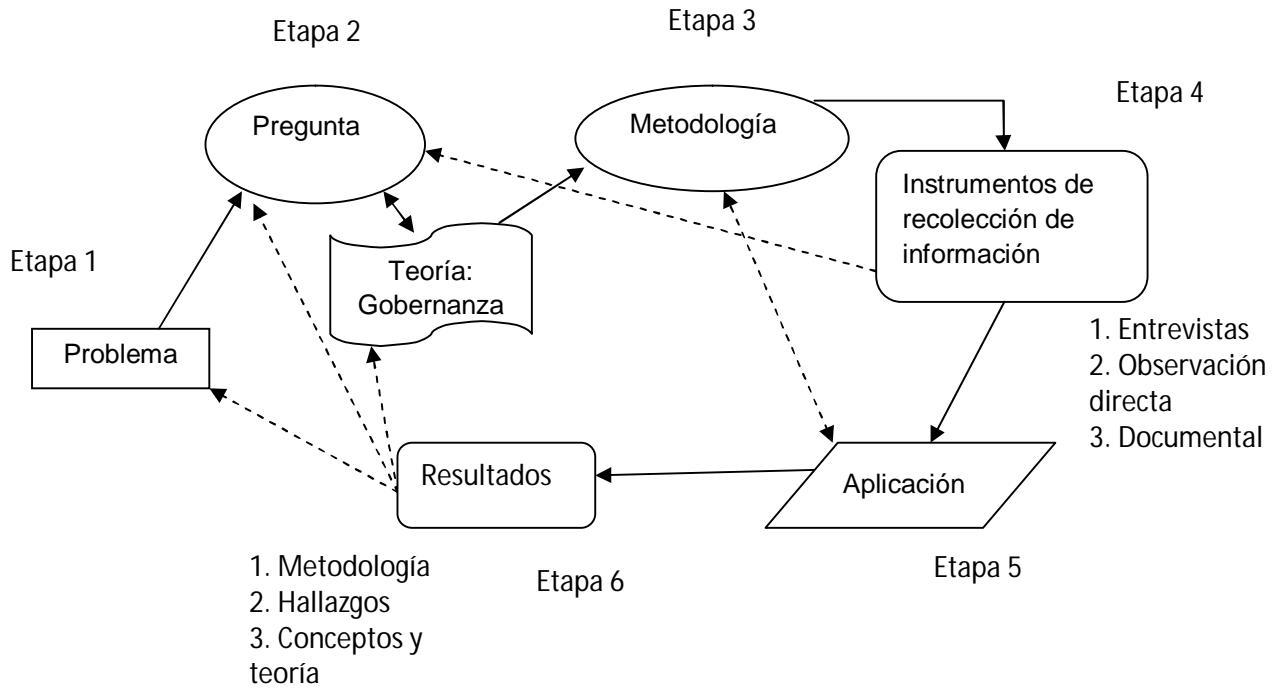
<sup>56</sup> Área de Desarrollo Urbano del Municipio de Toluca, Estado de México. Aunque ha habido un breve acercamiento, estamos en un gran avance de ser aceptados para que ésta sea el sujeto de estudio que se aborde en este trabajo.

Creemos lo anterior, en virtud de que usualmente muchos proyectos, programas y la adopción y operatividad de modelos dependen en gran medida de que sea, por un lado adoptada y adaptado por los actores y el sistema gubernamental y, por el otro, qué este sea el promotor.

Reconocer las limitantes tanto de la investigación como las propias de investigador no es menor como resultado de la investigación. Creemos que podremos estar en condiciones de señalar las limitaciones del investigador como pudiera ser el sesgo que invariablemente pueda presentarse, incluso desde las fuentes de información. Asimismo, las posibles dificultades de acceso a la información y, como algo fundamental, aquellas relacionadas entre la teoría y lo empírico. Hay una gran variedad de formas metódicas para abordar cada parte de los componentes que se detectaron; por ejemplo Delgado y Gutiérrez (2007) abordan algunas técnicas precisas de acuerdo a los componentes o procesos que en las organizaciones se desarrollan: uno de ellos se refiere a la técnica específica para abordar el contexto, no obstante que señala sus límites debido a lo reciente que es. Otra es la referida a las redes, que particularmente indica las formas de interacción entre éstas. Pero la limitante que se puede encontrar como resultado al respecto es que sólo se ubican dichos resultados a partir de la visión de los actores gubernamentales.

En el siguiente esquema tratamos de objetivar lo que en este capítulo hemos presentado, incluyendo, de alguna manera la forma en que se conducirá la investigación.

Esquema 3. Etapas y relaciones entre éstas, en el proceso de investigación.



Fuente: elaboración propia con base en el protocolo

Como podemos observar, hay una interrelación entre las diferentes etapas para el logro de la conclusión de la investigación. Como lo hemos dicho, la ida y vuelta entre la teoría, la metodología y nuestra pregunta de investigación permitirán llegar a reflexiones e ideas más o menos claras.

## Conclusiones

Yo creo que la gobernanza como un tipo ideal puede ser de gran ventaja para los países democráticos, los cuales buscan la participación social y del sector privado o económico. Por lo que su aplicación en el contexto mexicano no se remite a llevarla a cabo de un tajo, sino más bien a intervenciones graduales de incrustación de sus principios básicos. Se enfrenta a obstáculos de peso en el país, de los más importantes que podemos señalar son el político, la corrupción y los cambios administrativos. El primero porque los proyectos políticos en cualquier ámbito de gobierno (municipal, estatal y federal) casi siempre están por encima de una realidad concreta.

Parece ser más probable encontrar la idea de la gobernanza urbana en el sentido de relaciones más estrechas entre sector gubernamental y privado. Sin embargo, en una breve revisión del Bando de Policía y Buen gobierno, hay una evidencia que indica, por lo menos hasta ahora en el discurso, que la gobernanza se superpone a las actividades de los actores de la organización pública. En su contenido, ya se asienta la palabra gobernanza y cómo ellos la entienden. Entiendo que es un concepto que está en boga en diferentes disciplinas, por ejemplo con el medio ambiente la denominada gobernanza ambiental, con lo urbano la gobernanza urbana. Los retos de la gobernanza son amplios con respecto a la administración pública, pero su aplicación no se reduce a ésta, ya que su característica principal es la participación de todos los actores en las organizaciones.

En conclusión se puede señalar que este trabajo constituye un avance teórico metodológico de las posibilidades de complementación entre un enfoque más

estructural, institucional y general de la planeación y un enfoque micro social, dinámico y concreto de los Estudios Organizacionales. Así, es de destacar las aportaciones en cuanto a la naturaleza y alcances de los órganos y mecanismos de consulta de los actores sociales.

## Bibliografía

- Aguilar, Luis F. (2010) "*Gobernanza. El nuevo proceso de Gobernar*"; Ed. Fundación Friedich Naumann para la Libertad.
- Aguilar, Felipe H. (2000) "*Moral Pública en los procesos de Buen Gobierno*", IAPEM-Plaza y Valdez-UAEM, México
- Arditi, Benjamín (1995) "La política después de la política", en *Actores sociales y demandas urbanas*, Plaza y Valdez-Universidad Iberoamericana, Silvia Bolos (Coord.).
- Arellano, Gault, et. al. (coords.) (2000) "*Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental*", CIDE y Miguel Ángel Porrúa, pp. 5-15; 397-418; y 419-424.
- Barnard, Chester (1983) "*The functions of the executive*", Instituto de Estudios Políticos, Madrid,
- Bazant, S. Jan (2001) "*Periferias Urbanas. Expansión urbana incontrolada de bajos ingresos y su impacto en el medio ambiente*", Editorial Trillas-UAM Xoxhilco.
- Blomgren, Lisa, et al. (2010) "The new governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen and Participation in the Work of Government", en *Organizing Government*, Vol. I, SAGE, London
- Bevir, Mark (2011) "Governance as Theory, Practice and, Dilemma", en *The SAGE Handbook of Governance*, SAGE
- Bolos, Silvia (1995) "*Actores sociales y demandas urbanas*", Plaza y Valdés editores-Universidad Iberoamericana, D.F.
- Brewerton, Paul y Lynne Millward, (2001) "*Organizational Research Methods. A Guide for Students and Researchers*". (EDITORIAL)
- Cabrero, Enrique y Nava Gabriela (2000) "*Gerencia Pública Municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*" CIDE y Miguel Ángel Porrúa, México.
- Castelazo, R. José (1979) "*Relaciones entre la administración pública y otras ciencias sociales*", RAP, núm. 40, octubre-diciembre, INAP, México
- Carrillo, Ernesto (2011), "La evolución de los Estudios de Administración Pública: La cuestión del Objeto", en *De la Administración Pública a la Gobernanza*, El Colegio de México, 1ra Reimpresión, México
- Corzo, Abraham, (2010) "*Godelier y la racionalidad e irracionalidad en la economía*" <http://culturadedebate.blogspot.mx/2010/03/godelier-y-la-racionalidad-e.html> consultado el día 27 de noviembre de 2013
- Crozier, Michael (1973), "*The problem of power from The Statement Society*", en *The Viking Preas*, 1973, pp. 211-228

- Crozier, Michael y Erhard Friedberg (1990) *“El actor y el sistema”*, Alianza, México, pp. 187-250.
- Culebro, Jorge (2008) *“Aprendizaje y Reforma administrativa. La introducción de la Nueva Gestión Pública en la administración pública federal en México”*, UAM-Casa Juan Pablos, México.
- Delgado, Jiménez Alejandra *“De la participación ciudadana a la gobernanza urbana: transformaciones políticas y territoriales”*. Madrid (España), 2 de octubre 2009, en <http://habitat.aq.upm.es/boletin/n44/aadel.html>, consultado el día 7 de diciembre de 2014.
- Denhardt, Robert et. al. (2009) *“Managing Human Behavior in Public and Nonprofit Organizations”*, SAGE, Los Angeles-London-New Delhi-Singapore.
- Díaz et. al. (2011) *“Una guía para la elaboración de estudios de caso”*, en [http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia\\_75/01\\_Diaz\\_V75.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/N/N75/varia_75/01_Diaz_V75.pdf) consultado el 20 de diciembre de 2013
- DiMaggio, Paul J. y Walter W. Powell (1983) *“The Iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields”*, en *American Sociological Review*, vol. 48, núm. 2, pp. 147-160.
- De la Rosa, Ayuzabet (2002), *“Teoría de la Organización y Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional”*, en *Administración y Organizaciones*, Año 4, Num.8, Julio 2002, UAM Xochimilco, México, pp.13-44.
- Douglas, Orton J. y Karl E. Weick (1990) *“Loosely Coupled Systems: A reconceptualization”*, *Academy of Management Review*, núm. 2, vol. 15, pp. 203-223.
- Farrand, John (1987) *“An analysis of the tasks of headteachers and their deputies in twelve Mexican secondary schools, and the implications for training”*, Thesis of Philosophy Doctor, A dissertation submitted to the University of Bristol, UK
- González, Myriam de la Concepción (2012) *“Concepto y evolución de Gestión Pública: La Nueva Gestión Pública”*, en *La Acción y los Retos del Sector Público. Una aproximación*, DELTA publicaciones, México-España-Argentina
- Guirola, José Manuel (2012) *“La Gestión Pública desde la Teoría de la Organización”*, en *La Acción y los Retos del Sector Público. Una aproximación*, DELTA publicaciones, México-España-Argentina
- Graham, W. Astley y Paramjit S. Sachdeva (1984) *“Structural Sources of Intraorganizational Power: A theoretical Synthesis”*, *Moderns of Management Review*, Vol. 9, No. 1, pp. 101-113
- Grimaldo, L. Jaime (2006) *“Consideración de principios organizacionales para Administración Pública. Bases teóricas para una reforma administrativa en Venezuela. Universidad de los Andes. En [http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/15773/1/org\\_adm\\_publica\\_jaime\\_grimaldo.pdf](http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/15773/1/org_adm_publica_jaime_grimaldo.pdf), consultado el día 27 de diciembre de 2013*



- Guy, Peters (2011), "Cambios en la naturaleza de la administración pública: de las preguntas sencillas a las respuestas difíciles", en *De la Administración Pública a la Gobernanza*, El Colegio de México, 1ra Reimpresión, México
- Hall, Richard (1996), "*Organizaciones: estructuras, procesos y resultados*", Pearson Education, Sexta edición
- Heller, Herman (1977), *Teoría del Estado*, FCE, México. Prologo y Cap. I
- Hernández Lobato, Maricela y De la Rosa Alburquerque, Ayuzabeth (2007) "*Una aproximación a la naturaleza del proceso estratégico en la mediana empresa industrial del Estado de Veracruz: Un estudio de caso*" en *Economía y Políticas Públicas*, Gómez, García Joas y Vázquez, Garatachea Enrique (Coord) Colegio de Postgraduados del CIDE, A.C. y Hess Grupo Editorial, pp. 261-294
- Jo Hatch, Mary (2005) "*Organization Theory. Modern, simbolic, and postmodern perspectives*", Oxford, second edition
- March, James G. (1994) "A primer on de Decisions Making. How Decisions Happens", *The Free Press*, pp. 175-219.
- Mejia, Lira José (2001) "*Servicios públicos municipales*", Segunda Edición, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, Estado de México, primera edición 1994.
- Meny Y. y Thoenig , J. C. (1992); "*Las políticas públicas*" ; Ariel; Barcelona. Caps. 2, 3, 4, 5 y 6
- Mendoza, Cristobal (2011) "Migración, gobernanza y gobernabilidad: reflexiones en torno a la escala, el lugar y los espacios de los migrantes en la esfera pública", en *Gobernanza, Teoría y práctica colectivas*, Anthropos-UAM, Barcelona-México.
- Montaño, Hirose Luis (2005), "Organización y sociedad. Un acercamiento a la administración pública mexicana", en *Gestión y Política Pública*, Vol. XIV, núm. 3, Il semestre de 2005, pp. 465-495.
- Mouzelis, Nicos (1975), *Organización y Burocracia*, Ediciones Península, Barcelona
- Morales, Esther (2008) "*La organización escolar, a través de la identidad de los docentes: Incertidumbre y ambigüedad en el contexto de la modernización. El Caso de las Escuelas Secundarias*", UAM, México.
- Murillo, Vargas Guillermo et. al (2007) "*Teorías clásicas de la organización y el management*", ECOE Ediciones, Universidad del Valle.
- Ortiz, Flores Enrique (2011) "Derecho a la ciudad, producción social y gestión participativa del hábitat. La promoción de iniciativas comunitarias incluyentes en la Ciudad de México, en *Pensar el Futuro de México*. Colección conmemorativa de las revoluciones centenarias: La vivienda popular en México, Retos para el Siglo XXI, Andrade Narváez, Jorge y Carballo Cruz, Everardo (Coord), UAM-X
- Páez, G. Pablo (2013) *Metodología para una Toma de Decisiones Efectiva*, en <http://www.elmayorportaldegerencia.com/Publicaciones/%5BPD%5D%20Publica>

[ciones%20-%20Metodologia%20para%20una%20toma%20de%20decisiones%20efectiva.pdf](#), consultado el día 25 de diciembre de 2013

- Pinto, Manuel (2012) “La gobernanza y la acción pública”, en *La Acción y los Retos del Sector Público. Una aproximación*, DELTA publicaciones, México-España-Argentina
- Porras, Francisco (2011) “¿Sistema, Continuum, modo o marco general? La anglogobernanza en México”, en *Gobernanza, Teoría y práctica colectivas*, Anthropos-UAM, Barcelona-México.
- Prats i Catalá, Joan (1998), "Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática", en: *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, RIAP, no 1, 1998: 21-68.
- Prats I Català, Joan (2005); “Construcción Social de la Gobernanza” en Vidal, José Ma. y Prats, Joan “*Diálogo Euro-Iberoamericano sobre el buen gobierno*”; Ed. Colex-Inap; Madrid; pp. 21-76.
- Provan, Keith y Milward Brinton (2010) “A preliminary Theory of Interorganizational Network Effectiveness: A comparative study of four community mental health systems”, en *Organizing Government*, Vol. I, SAGE, London
- Ramírez et al., (2011) “Estudios Organizacionales y Administración. Contrastes y Complementariedades” *Revista Fórum Doctoral*, EAFIT, Colombia
- Real Academia Española <http://lema.rae.es/drae/?val=gobernanza>, consultado el día 26 de diciembre de 2013
- Rosales, Ortega Rocío (2007) “*Desarrollo Local: Teoría y prácticas socioterritoriales*”, Miguel Ángel Porrúa-UAM Iztapalapa
- Roth, André Noël (2010); “*Enfoques para el Análisis de las Políticas Públicas*”; Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Cap I pp. 17 – 55.
- Sánchez, González José Juan (2012) “*La corrupción administrativa en México*”, Instituto de Administración Pública del Estado de México. A. C.
- Simon, Herbet (1960) “The New Science of Management Decision”, *Harper and Row*, New York.
- \_\_\_\_\_ (1988), *El comportamiento administrativo, Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa*, Aguilar, Buenos Aires
- Sosa, José (2000), “Gobierno y Administración Pública en México: Apuntes para una discusión abierta”, en *Gobierno y Administración Pública en México*, Julio-Septiembre 2000, pp. 522-551.
- Soto, Ramírez Ricardo (2013) “*Método: estudio de casos*”, en [http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/981/estudio\\_de\\_caso.pdf](http://www.paginaspersonales.unam.mx/files/981/estudio_de_caso.pdf), consultado el 20 de diciembre de 2013
- Toskano, H. Gerard Bruno “El proceso de análisis jerárquico (AHP) como herramienta para la toma de decisiones en la selección de proveedores”, en

[http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/Tesis/Basic/toskano\\_hg/toskano\\_hg.pdf](http://sisbib.unmsm.edu.pe/bibvirtualdata/Tesis/Basic/toskano_hg/toskano_hg.pdf), consultado el día 7 de enero de 2014

- Umanzor et. al. (2011) “*¿Cómo enseñar a tomar decisiones acertadas? Proceso para toma de decisiones*”. FUNDESYRAM, Casa Barak, San Salvador.
- Vargas, Germán (2012) “Fundamentos Para la evaluación del desarrollo rural en México: ¿Qué, cómo y Para Qué evaluar?”, En Menéndez y Rangel, *Ópticas diversas de la Evaluación del Desempeño en México*. CEDRSSA- CAMARA DE DIPUTADOS. México.
- Weber, Max (1992) “*Economía y Sociedad*”, Fondo de Cultura Económica, México, pp. 695-752.
- Weick, Karl (1976) “Organizaciones educativas como sistemas flojamente acoplados”, en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, No. 1, 1-19
- Yacuzzi, Enrique (2013) “*El estudio de caso como metodología de investigación: teoría, mecanismos causales, validación*”, en [http://www.carmaster.com.mx/MYRNA\\_estudiosdecaso.pdf](http://www.carmaster.com.mx/MYRNA_estudiosdecaso.pdf) consultado el 20 de noviembre de 2013
- Yin, K, Robert (2009) “*Case Study Research. Design and Methods*”, Applied social research methods series, Vol. 5, Fourth Edition, SAGE, USA.
- Zahariadis, Nikolaos (2003) “*Ambiguity & Choice in Public Policy. Political decision making in modern democracies*”, Georgetown University Press, Washington, D.C.
- Zimmerman, F. Joseph (1992) “*Democracia participativa. El resurgimiento del populismo*” LIMUSA, Noriega Editores, Primera Edición en Español, México, versión original 1928.

### **Leyes y normas consultadas:**

*Ley de Planeación*, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/59.pdf>, consultado el 27 de Noviembre de 2011.

*Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*, <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf>, consultado el día 02 de diciembre de 2011.

*Código Administrativo del Estado de México y Municipios*, <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/cod/vig/codvig008.pdf>, consultado el día 02 de diciembre de 2011.

*Ley de Planeación del Estado de México y Municipios*, <http://www.edomex.gob.mx/legistelfon/doc/pdf/ley/vig/leyvig087.pdf>, consultado el día 02 de diciembre de 2011.

## **Anexos**

Esquema 1. Proceso de toma de decisiones	38
Esquema 2. Procesos de toma de decisiones en las áreas de desarrollo urbano municipales, Estado de México.	69
Esquema 3. Etapas y relaciones entre éstas, en el proceso de investigación.	116
Tabla 1. Clasificación de las ciencias con base en Weber	97
Tabla 2. Ventajas y desventajas de la entrevista como instrumento de recopilación de datos o información	105
Tabla 3. Seis formas de evidencia: fortalezas y debilidades	108
Tabla 4. Modelos de triangulación para dar validez y confiabilidad a los datos	113



Casa abierta al tiempo

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

# ACTA DE EXAMEN DE GRADO

TEL. 0657  
ANILLOS JULIO2012

PROCESOS DE TOMA DE DECISIONES EN ORGANIZACIONES PUBLICAS DESDE LA PERSPECTIVA ORGANIZACIONAL. ESTUDIO DE CASO: AREAS DE DESARROLLO URBANO MUNICIPAL

En México, D.F., se presentaron a las 15:00 horas del día 14 del mes de enero del año 2012 en la Unidad Iztapalapa de la Universidad Autónoma Metropolitana, los suscritos miembros del jurado:

DR. GERMAN VARGAS LARIOS  
DR. ARTURO HERNANDEZ MAGALLON  
DR. JOHN FERRAND ROGERS

Bajo la Presidencia del primero y con carácter de Secretario el último, se reunieron para proceder al Examen de Grado cuya denominación aparece al margen, para la obtención del grado de:

MAESTRO EN ESTUDIOS ORGANIZACIONALES

DE: LUIS ERNESTO VAZQUEZ ARELLANO

y de acuerdo con el artículo 78 fracción III del Reglamento de Estudios Superiores de la Universidad Autónoma Metropolitana, los miembros del jurado resolvieron:

*Aprobar*

Acto continuo, el presidente del jurado comunicó al interesado el resultado de la evaluación y, en caso sprobatorio, le fue tomada la protesta.



LUIS ERNESTO VAZQUEZ ARELLANO  
ALUMNO

REVISÓ

LIC. JULIO CESAR DE LARA IBASSI  
DIRECTOR DE SISTEMAS ESCOLARES

DIRECTOR DE LA DIVISION DE CSH

DR. JOSE OCTAVIO NATERAS DOMINGUEZ

PRESIDENTE

DR. GERMAN VARGAS LARIOS

VOCAL

DR. ARTURO HERNANDEZ MAGALLON

SECRETARIO

DR. JOHN FERRAND ROGERS