



**Organizaciones  
y Políticas Públicas:**

Una mirada desde el noroeste

## **Organizaciones y Políticas Públicas**

Una mirada desde el noroeste

©*Rosa Linda Gámez*

©*Rigoberto Soria Romo*

©*Carlos López Portillo*

Primera edición, 2006

Diseño de Edición: Leticia Sánchez Lara

Revisión: Rosa Isela Beltrán

Publicación con fines académicos no lucrativos.

*Publicado en Culiacán, Sinaloa, México*

*Printed in Culiacan, Sinaloa, Mexico*

## **Organizaciones y Políticas Públicas:**

Una mirada desde el noroeste

Coordinadores

**Rosalinda Gámez Gastélum**

**Rigoberto Soria Romo**

**Carlos López Portillo Tostado**

# Índice

PRESENTACIÓN .....	9
--------------------	---

## **Primera parte** Gestión y Organización

La centralización y descentralización del poder; caso Televisa y TV Azteca .....	19
<i>Rosalinda Gámez Gastélum</i>	

Estructuras organizacionales formales e informales en las relaciones fiscales intergubernamentales, el caso México .....	47
<i>Rigoberto Soria Romo</i>	

La reforma administrativa municipal en Elota (1999-2001): Aplicación de un modelo gerencial en gobiernos locales .....	73
<i>Carlos López Portillo Tostado</i>	

## **Segunda parte** Cultura y Comunicación Organizacional

Intangibilidad y tangibilidad cultural .....	113
<i>Raúl Delgado Mendizábal</i>	

La organización y su comprensión a través de la cultura y sus valores .....	133
<i>Marcela Rebeca Contreras Loera</i>	

Reflexiones en torno a la comunicación organizacional .....	155
<i>Aída Alvarado Borrego</i>	

### **Tercera parte**

#### **Organizaciones públicas y educación superior**

Educación superior en México y su financiamiento público .....	175
<i>Anatolio Lugo Félix</i>	

El impacto del Programa FOMES en el mejoramiento del servicio educativo de la Universidad de Occidente 1997-2001 .....	195
<i>José Heriberto Sánchez Gaxiola</i>	

### **Cuarta parte**

#### **Toma de decisiones y desarrollo regional**

El problema del ordenamiento multicriterio en la toma de decisiones organizacionales .....	257
<i>Juan Carlos Leyva López</i>	

Efecto regional de la apertura comercial: un estudio de geografía económica para el caso de México .....	291
<i>Francisco Félix Félix</i> <i>José Jaime Zepeda Rodríguez</i>	

Políticas públicas y desarrollo económico local, una aproximación teórica .....	307
<i>Miriam Nava Zazueta</i>	

### **Quinta parte**

#### **Políticas públicas y medios de comunicación en AN**

Medios y campañas políticas en América del Norte .....	325
<i>Rosalinda Gámez Gastélum</i> <i>Norma Borrego Pérez</i>	

Políticas públicas y organizaciones en América del Norte .....	357
<i>María Engracia Cortez Angulo</i>	

Datos de coordinadores .....	369
------------------------------	-----

## **Presentación**

**E**l Cuerpo Académico de Procesos Organizacionales y Políticas Públicas en el Noroeste de México de la Universidad de Occidente, Unidad Culiacán en coordinación con el CA Gobierno y Políticas Públicas de la Escuela de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la UAS pretenden responder a los grandes temas que conectan los estudios organizacionales y el “rompecabezas de lo público”.

La organización como ente complejo es el área de encuentro de los actores organizacionales en los ámbitos público y privado. Su objeto de estudio es la organización como ente multidisciplinario y algunas veces difuso, que puede ser enfocado, y de ahí su riqueza, desde diversas perspectivas disciplinarias como la Administración, la Sociología, la Ciencias de la Comunicación, la Economía y la Ciencia Política, entre otras vertientes disciplinarias.

En esta publicación se tratan diversos problemas. Algunos son de naturaleza teórica, otros aplicados. Algunos están relacionados con asuntos públicos, otros relativos a organizaciones privadas. Algunos relativos a problemas nacionales otros a cuestiones locales, pero siempre con la visión que nos proporciona el vivir y trabajar en el Noroeste del país. Es decir, vemos los problemas locales y nacionales, públicos y privados, desde una perspectiva regional y reflexionando sobre su aplicación a la solución de la problemática que nos presenta nuestro entorno.

El presente libro se divide en cuatro apartados. En el primero de ellos, denominado *Gestión y Organizaciones* se presentan tres trabajos. El primer ensayo denominado “La centralización y descentralización del poder; caso Televisa y TV Azteca” se debe a Rosalinda Gámez Gastélum. Su enfoque es el poder, los entramados que en su aplicación se forman y las interacciones entre grupos formales e informales asociados que afectan el desempeño y la eficiencia organizacional. Se señala que en las dos grandes empresas de la televisión mexicana: Televisa y TV Azteca se ejerce diferentes tipos de

poder. En el primer caso hay una centralización en la toma de decisiones y en el segundo se da una política de descentralización. Se concluye, entre otras cuestiones, que el poder debe ser ejercido de manera equilibrada, a fin de lograr el éxito en las organizaciones.

El segundo trabajo de este apartado se debe a Rigoberto Soria Romo y se denomina “El surgimiento de estructuras informales en las relaciones fiscales intergubernamentales, el caso México”. Se sostiene que la crisis de largo plazo de la economía mexicana y los cambios en el sistema político, han propiciado el surgimiento de nuevos actores con intereses en la asignación de recursos, atribuciones y funciones en las relaciones fiscales intergubernamentales en México. Este nuevo entorno hace que las reglas e instituciones vigentes sufran desajustes e insuficiencias, provocando vacíos reglamentarios, institucionales y de poder. Ante lo anterior se concluye con dos planteamientos: cambiar la forma y mecanismos para la toma de decisiones que hasta ahora ha sido vertical, de arriba hacia abajo, de la federación hacia los estados y municipios, y el diseño e instrumentación de una nueva arquitectura institucional fiscal para el federalismo mexicano.

El tercer y último trabajo de esta sección fue redactado por Carlos López Portillo Tostado y lleva el nombre de “La reforma administrativa municipal en Elota (1999-2001), aplicación de un modelo gerencial en gobiernos locales”. Este es un trabajo de naturaleza aplicada y en él se afirma que cualquier reforma administrativa se orienta a hacer de la administración pública un organismo social de renovación constante, que le permita dar respuesta puntual a las demandas del entorno. Se describen las etapas de gestación, formulación e implementación de una política de reforma administrativa y los instrumentos metodológicos utilizados y se destacan los impactos concretos en la administración pública de éste municipio sinaloense en términos de eficiencia, eficacia y mejor desempeño.

El segundo apartado agrupa un conjunto de ensayos relacionados con la Cultura y la Comunicación Organizacional. El primero de estos trabajos se debe a Raúl Delgado Mendizábal y se titula “Intangibilidad y tangibilidad cultural”. Enfatiza que la cultura puede ser un extraordinario recurso para alcanzar los mejores propósitos de las sociedades ya que construye y reconstruye la historia en el comportamiento dinámico, cambiante y evolutivo de sus actores. Es

la base de institucionalización en las organizaciones ya que proporciona un catálogo de referencias, un código de conducta conciliado, mayoritariamente compartido y definitorio de parámetros de comportamientos en la organización. A partir de un rico análisis conceptual propone la adopción de un código de cultura que pueden adoptar las organizaciones concretas.

El segundo ensayo de este bloque se denomina “La organización y su comprensión a través de la cultura y sus valores” es de naturaleza conceptual y fue escrito por Marcela Rebeca Contreras Loera. En él se señala que la cultura, y sobretodo los valores que contiene, ejercen una gran influencia en el comportamiento humano, sin embargo, han estado poco presentes en el estudio de las organizaciones de nuestro país. Por lo en el trabajo se hace una revisión sobre el fenómeno de la cultura organizacional y de manera más específica, sobre los valores organizacionales, con el fin de tener un acercamiento a la comprensión de las prácticas sociales que crean significado en la organización.

Cierra este apartado un trabajo teórico producto de Aída Alvarado Borrego, denominado “Reflexiones en torno a la comunicación organizacional”. En este ensayo se emprende una reflexión en torno a la presencia de la comunicación en el ámbito de las organizaciones y aboga por ampliar su espacio en su análisis e investigación como objeto de estudio, en el contexto del análisis organizacional, en virtud de su participación activa en la vida cotidiana y la vida organizacional. Se concluye con el estudio de las principales implicaciones y aplicaciones de la comunicación organizacional, para examinar por último su importancia, y el camino a seguir para cubrir las expectativas de los actores, de la propia organización y de su entorno.

Un tercer apartado reúne dos ensayos relacionados con cuestiones relacionadas con la educación superior. El primero es un trabajo de Anatolio Lugo Félix que llena el nombre de “Educación superior en México y su financiamiento público” y trata a detalle los problemas de financiamiento de la educación superior y los distintos modelos que se han aplicado en su resolución en diferentes países, enfatizando el caso de México.

El segundo del bloque escrito por José Heriberto Sánchez Gaxiola con la denominación de “El impacto del programa FOMES en el me-

joramiento del servicio educativo de la Universidad de Occidente 1997 – 2001” aborda las políticas públicas en materia de educación ante las nuevas necesidades y posibilidades, desafíos y demandas y nuevos escenarios presentes en el entorno de las universidades públicas. El trabajo parte de un marco teórico para analizar e interpretar su objeto de estudio y se alimenta de la aplicación de encuestas a 168 académicos; 265 alumnos; 7 directivos; 139 egresados de la institución. Concluye señalando que a fin de consolidar los mecanismos de gestión institucional para la obtención de financiamiento extraordinario de FOMES y otros programas, es un imperativo continuar realizando trabajos de evaluación institucional que realimenten y documenten su impacto en el desempeño de las IES.

El libro termina con un apartado que conjunta dos trabajos relacionados con la Toma de decisiones y Desarrollo Regional. El primero de ellos fue desarrollado por Juan Carlos Leyva López y se denomina “El problema del ordenamiento multicriterio en la toma de decisiones organizacional”. En el mismo se sostiene que los métodos de agregación multicriterio permiten plantear una recomendación al problema del ordenamiento cuando existe múltiples factores para la toma de decisiones. En este trabajo se desarrolla un nuevo algoritmo y se evalúa sobre un conjunto de problemas de prueba. Los resultados computacionales muestran que la heurística basada en el algoritmo genético multiobjetivo es capaz de producir recomendaciones de alta calidad.

Cierra este apartado y el libro el trabajo de Francisco Félix Félix y José Jaime Zepeda Rodríguez titulado “Efecto regional de la apertura comercial: Un estudio de geografía económica para el caso de México”. Este ensayo es de naturaleza descriptiva en el que se hace una lectura histórica de cuatro variables: Producto Interno Bruto (PIB), industria manufacturera, crédito bancario y mano de obra y la aplica a la clasificación en regiones (Distrito Federal y adyacentes, Norte, Golfo, Pacífico, Centro y Sur) que hace de México el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para el periodo que va de 1995 a 2001. Es un análisis “adentro” de cada región y “entre” regiones. El estudio revela dos Méxicos: -el México anterior a la apertura comercial en 1994 y el México posterior a 1994-. En el primero de ellos, hubo una asignación sectorial de recursos que no reflejó las ventajas comparativas que se pudiesen tener en los mercados inter-

nacionales, que concentró en relativamente pocos centros urbanos la actividad económica manufacturera y que por lo mismo, el empleo de los diferentes factores de la producción: -el capital y la mano de obra- tuvieron efectos distorsionantes. En sentido contrario, el estudio no encontró evidencia empírica de que esté sucediendo lo mismo con el México posterior a 1994.

Finalmente, es importante señalar que los trabajos presentados son producto de la reflexión personal de cada uno de los autores en su búsqueda por contribuir al análisis organizacional y la política y gestión públicas como disciplinas del conocimiento, que han logrado un buen desarrollo en Sinaloa y en la Universidad de Occidente. El tratamiento de los materiales presentados es multidisciplinario y corresponde a investigaciones realizadas por profesores de la Universidad de Occidente en los Cuerpos Académicos de Procesos Organizacionales y Políticas Públicas, Administración, Desarrollo Organizacional y del área Socioeducativa, pertenecientes a las DES de Ciencias Sociales y Humanidades, así como Económico-Administrativa y son los primeros resultados, algunos de ellos tentativos, que corresponden a avances de investigación de diferentes proyectos que se llevan a cabo en estas universidades, los que se espera rindan abundantes frutos posteriores.

Rosalinda Gámez Gastelum, Rigoberto Soria Romo y Carlos López Portillo Tostado, Cuerpo Académico de Procesos Organizacionales y Políticas Públicas en el Noroeste de México.

*Culiacán, Sinaloa, Octubre de 2005*

## Agradecimientos



**E**xpresamos nuestra gratitud a nuestra alma mater, la Universidad de Occidente de manera particular a su Rector, el Dr. Gonzalo Armienta Calderón y al Dr. Ismael García Castro Académico, Director de la Escuela de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la UAS, por su valiosa colaboración por hacer realidad la publicación de este libro. También externamos nuestro agradecimiento al M.C. Ronaldo González Valdés, Director General de Difocur por el apoyo otorgado para la publicación de esta obra.

Hacemos extensivo nuestro agradecimiento a los colaboradores que participaron en esta obra: Raúl Delgado, Marcela Contreras, Aída Alvarado, Anatolio Lugo, Heriberto Sánchez, Juan Carlos Leyva, Francisco Félix y Jaime Zepeda. Asimismo, a Rosa Isela Beltrán por el valioso apoyo otorgado en la corrección de textos.

Asimismo, a nuestras familias por comprendernos y apoyarnos en nuestro trabajo académico. A todos nuestro agradecimiento infinito.



**Primera parte**

**GESTIÓN  
Y ORGANIZACIÓN**



# La centralización y descentralización del poder; caso Televisa y TV Azteca

*Rosalinda Gámez Gastélum\**

*“La delegación de autoridad debe ser real. Incluye no sólo lo que un superior le dice a un subordinado, sino también su manera de actuar”. John G. Staiger*

## Resumen

**E**n este artículo hay un análisis general acerca del poder en las organizaciones, en especial revisa el caso de dos grandes empresas de la televisión mexicana. Televisa y TV Azteca son dos organizaciones con diferente tipo de ejercicio de poder ; en el primer caso hay una centralización del poder en la toma de decisiones y en el segundo caso se da una política de descentralización. En ambas, la solución es ejercer el poder con equilibrio.

En este trabajo el poder, su tipología, liderazgo y autoridad son revisados en forma profunda, partiendo de las ideas de Weber hasta las de Bigger y Hamilton.

Este ensayo es muy interesante, porque toma como pretexto a dos televisoras mexicanas para analizar el poder y concluir que éste debe ser ejercido de manera equilibrada, a fin de lograr el éxito en las organizaciones.

## Introducción

En el presente ensayo se analiza el poder en las organizaciones y se pretende ofrecer en un primer apartado un marco teórico sobre el con-

---

\* Profra. e Investigadora de la Escuela de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la UAS y de la Universidad de Occidente. Dra. en Estudios Organizacionales y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

cepto de poder, la tipología de poder y autoridad, para posteriormente enfocarse al estudio de caso de las dos grandes televisoras de México.

En este *paper* se analiza la dirección y el ejercicio del poder en la empresa Televisa desde los tiempos del Azcárraga Milmo, quien ejercía un tipo de dirección de poder centralizado, pero con pequeñas dosis de descentralización, porque el poder del experto también se impone en esta gran empresa. Sin embargo, desde 1997 a la muerte del “tigre Azcárraga” ejerce la dirección de ese consorcio su hijo Azcárraga Jean, quien ejerce un tipo de dirección centralizado, donde él pretende tomar todo tipo de decisiones, no obstante que haya personas designadas para ello en cada una de las áreas.

En contraparte, se analiza el caso de TV Azteca, propiedad en la mayoría de sus acciones de la familia Salinas Pliego, en donde se ejerce un tipo de dirección centralizada en la toma de decisiones de mayor envergadura, pero con tendencia a la descentralización en otras áreas. Ese tipo de dirección está presente en esa gran empresa del mundo del entretenimiento, finanzas, etc. desde 1997, lo cual se ha traducido en un crecimiento de esa empresa.

En ambos casos, se revisa el ejercicio del poder en forma detallada, partiendo del marco teórico ofrecido en la primera parte de este ensayo.

## 1. El poder en las organizaciones

El poder es visto con frecuencia como una forma de seducción por parte de quien lo ejerce hacia sus subordinados. El poder y el liderazgo son generalmente concebidos como dos elementos, capaces de transformar naciones, crear nuevas organizaciones y modificar situaciones de crisis en el mundo entero.

Algunas veces, los términos autoridad y poder se confunden en las organizaciones, porque se piensa que quien tiene la autoridad en forma inmediata también representa el poder. Sin embargo, es importante establecer la diferenciación entre estos dos conceptos como punto de partida para este ensayo.

El poder, concepto mucho más amplio que el de autoridad, es la capacidad de individuos o grupos de inducir o influir en las opiniones o acciones de otras personas o

grupos. En cambio, la autoridad en una organización es el derecho propio de un puesto (y por lo tanto de la persona que lo ocupa) a ejercer discrecionalidad en la toma de decisiones que afectan a otras personas. Por supuesto, este concepto se refiere al poder en el marco de las organizaciones (Hall, 1996:120).

Cualquier organización por pequeña que sea posee una estructura organizacional, la cual está constituida por los patrones de relaciones y obligaciones formales, por la descripción de puestos, las reglas formales, las políticas de operación, los procedimientos de trabajo etc. Esta situación genera que en el interior de la organización existan relaciones entre iguales, pero también entre subordinados y jefes. En este sentido encontramos que existen personas que ejercen un mayor poder que otras en las organizaciones. En síntesis las organizaciones y el poder son sinónimos en muchos aspectos.

Las organizaciones son sistemas de poder en términos de la forma en que la gente se ajusta a las reglas de la organización. El poder se distribuye entre los privilegiados y subprivilegiados. En esta terminología de (Koontz, 1997, citado por Mintzberg 1983), podemos pensar en el poder “en y alrededor” de las organizaciones.

El poder en las organizaciones tiene que ver con la relación entre dos o más personas, donde el comportamiento se ve afectado por el otro. El politólogo Dahl (1957) define el poder de esta manera : “A tiene poder sobre B en el grado en que hace que A realice algo que B no haría de otra manera” (Hall, 1996:131). Con base en este concepto advertimos que poder es una variable que implica relaciones y determina en algunas organizaciones su vida interna, los ascensos, promociones y aumentos de sueldos. Las relaciones de poder dentro de las organizaciones van mucho más allá del poder interpersonal y pueden ser, por ejemplo: los trabajadores frente a la administración.

En este tema además es importante tomar en cuenta que la relación de poder entraña dependencia mutua. Esto significa que ambas partes necesitan una de la otra (Emerson, 1962). La administración necesita de los obreros para producir bienes y servicios. A su vez, los trabajadores necesitan de la administración para recibir su pago.

Por lo general, las relaciones de poder son fáciles de observar. En las organizaciones muy burocratizadas el poder de la autoridad

tiende a ser jerárquico: cada nivel tendría justo aquella cantidad de poder necesario para desarrollar sus responsabilidades: los niveles superiores en la jerarquía tendrían mayor poder, con base en un mayor conocimiento de la organización y/o una mayor habilidad para las tareas” (Hampton, 1995 citado por Wamsley, 1970). El diseño de este tipo de organizaciones descansa en gran parte en la variable del poder, con el propósito de asegurar que cada nivel en la organización tenga suficiente poder.

Sin embargo, esta situación sería la ideal, porque en la realidad observamos que las relaciones de poder se ven determinadas también por relaciones informales elaborados con el tiempo y con las diferencias personales que en el ejercicio del poder dispone cada oficina.

En resumen, según los autores Biggart y Hamilton (1984) debemos entender como poder:

“El poder es un acto; algo que se utiliza o se ejerce con el fin de sustentar el poder, la gente ejerce poder con conciencia de la identidad propia, para indicar a otro su conciencia de las obligaciones de su papel”. (Robbins, 1996 :490)

El poder es un concepto controversial o debatible ya que se han desarrollado diversas disputas acerca de su significado, sus usos adecuados y de los sujetos que lo ejercen, sin lograr acuerdos en lo esencial (Lukes, 1984: 26; Boulding, 1993, citados por Soria, 2004). Existen tres concepciones en especial relevantes para los estudios organizacionales analizadas por Soria (2004) que presenta tres perspectivas de poder en la organización: la funcionalista, la crítica y la posmoderna. La primera es de manufactura principalmente estadounidense, la segunda es heredera del pensamiento weberiano, denominada perspectiva crítica por Hardy y Clegg (1996:623), y la tercera se desprende de los desarrollos recientes asociados con Foucault (1979), relativos a la microfísica del poder.

### 1.1 El poder en la teoría funcionalista

El surgimiento de esta corriente puede ir hasta Hobbes (1651, citado por Ángel, 1975: 8), quien definió el poder como “los medios presen-

tes para obtener algún bien futuro”. Hobbes, inspirado en la concepción física y mecánica de Galileo, describe un mundo ordenado, armónico, mecánico y autodirigido, que no requiere la conducción de un ente superior o soberano (Clegg, 1989:22, citado por Soria, 2004).

A partir de esa visión clásica, el funcionalismo percibe al poder como un medio para hacer algo, como un recurso, como una capacidad, habilidad o atributo de quien lo ejerce o posee (Handy, 1982; Pfeffer, 1990 y 2000: 185-202, Lukes, 1984: 31). Handy (1982) distingue entre poder e influencia. El primero, es un recurso y, la segunda, un proceso. La influencia y el poder conforman un fino tejido en el cual los individuos o grupos de la organización buscan hacer pensar o actuar a otros individuos o grupos en formas particulares.

*Las fuentes de poder.* Para los funcionalistas, el poder surge de diversas fuentes. Handy (1982) refiere el poder físico, al generado con base en recursos, al derivado de la posición, al experto y al personal. Estas fuentes son, de alguna forma, reproducidas ya aplicadas en los trabajos de Pfeffer (1990; 1992; 2000). En este enfoque, el poder físico proviene de la fuerza superior de quien lo aplica. La posesión o control de recursos (Handy, 1982:114) o la capacidad para proporcionarlos a la organización (Pfeffer, 2000:197) es una segunda fuente de poder. Para que este sea efectivo, los recursos deben ser deseados por el recipiente potencial y no tienen que ser materiales, sino que pueden ser elementos tan intangibles como el status o el prestigio.

Hardy y Clegg (1996: 626) critican la inclinación a destacar las fuentes de poder, pues señalan que en la medida en que diferentes fenómenos o activos se convierten en recursos en contextos diversos, la lista de fuentes de poder puede llegar a ser muy grande e indefinida, por lo que volver factible esta perspectiva teórica, requiere del entendimiento de todos los posibles entornos de la organización, lo cual es imposible de lograr en términos prácticos. De esta manera una fuente de poder puede ser cualquier cosa, bajo las circunstancias apropiadas, por lo que la perspectiva funcionalista termina siendo indefinida o indeterminada.

*El ejercicio del poder.* Acompañando a sus fuentes, se postulan una serie de mecanismos mediante los cuales se ejerce el poder. Handy (1982: 121) los divide en abiertos y ocultos. Los primeros son el uso de la fuerza, las reglas, el intercambio y la persuasión, y los ocultos son la

ecología y el magnetismo (Handy, 1982: 121-128). El ejercicio del poder requiere la aplicación de uno o varios de estos métodos a la vez.

El primer método es la coerción. Este es el mecanismo más crudo y se deriva del poder físico, o la amenaza de su uso y, en ocasiones, de los recursos como fuente del poder. Un caso especial es el uso, o amenaza de utilización, de la fuerza económica, que es más común que el de la fuerza física. El poder también se aplica mediante reglas y procedimientos que involucran jerarquía o autoridad. Este método requiere que se reconozca el derecho de instaurar dichas normas y procedimientos y que existan los medios para hacerlos efectivos. Este método se asocia con el poder que surge de la posición y es respaldado por los recursos. Un tercer método para ejercer el poder es el intercambio o negociación. Este proceso puede incluir sobornos, promociones, amistad, inclusión en un grupo, status, entre otros.

Los anteriores son formas abiertas de uso del poder, pero existen otros dos métodos que nos percibidos como tales: la ecología y el magnetismo o carisma. De manera convencional, la ecología es el estudio de la relación entre un organismo y su entorno. En términos organizacionales, todo comportamiento se realiza en un ambiente que contiene elementos físicos, psicológicos y sociales, entre otros, y cada uno de estos impacta a los demás, los condiciona o los facilita, de manera que entender la ecología permite comprender el comportamiento de las personas, grupos y organizaciones y, por tanto, de influirlo.

Por su parte, el magnetismo o carisma es el uso del poder personal por alguien que posee esta cualidad, que puede provenir de la confianza que genera, la habilidad que tiene, el respeto que provoca, la lealtad a los principios que sustenta, entre otros factores que generan empatía o simpatía. El carisma o magnetismo permite influir y ejercer el poder, sin que en apariencia se imponga.

## 1.2 El poder de la perspectiva crítica

Esta concepción tiene su matriz en los trabajos de Max Weber de principios del siglo XX. Para este enfoque, el poder es una relación, en general asimétrica, que implica, al mismo tiempo, dominación y resistencia. El poder se ejerce sobre persona o grupos y se utiliza para

resolver conflictos, conciliar intereses y negociar los equilibrios en la organización.

Para Crozier y Friedberg (1990:46-48), el poder se ejerce en el contexto de una estrategia, la cual es un comportamiento que siempre presenta dos aspectos: Uno, ofensivo, que es aprovechar las oportunidades para mejorar su situación y, otro, defensivo, que consiste en mantener y ampliar su margen de autonomía y, por ende, su capacidad de actuar. Para estos autores, las características estructurales de una organización delimitan o restringen el ejercicio del poder entre sus miembros y definen las condiciones en las que estos pueden negociar entre sí. La organización permite el desarrollo de relaciones de poder y les da un carácter permanente.

John Kenneth Galbraith, partiendo de la economía, plantea una concepción del poder basada en Weber. Este autor señala que “la economía, divorciada de toda consideración del ejercicio del poder, carece por completo de significado y, ciertamente, no tiene pertinencia (Galbraith, 1986:11) Se considera que la inclusión de una visión económica del poder, desarrollada por un economista de vasto conocimiento y experiencia, complementa la perspectiva crítica acerca del tema.

Galbraith (1986: 18-22), citando a Weber, desarrolla su concepto de poder. El autor señala que existen tres tipos de poder: el condigno, el compensatorio y el condicionado. El primero -es en nuestra opinión el más relevante- se define como aquel que gana la sumisión mediante la habilidad para imponer una alternativa a la preferencia del individuo o grupo que sea lo mas desagradable o doloroso, de modo que tales preferencias sean abandonadas.

## 1.3 La perspectiva posmoderna del poder

Este enfoque se asocia con Michel Foucault y otros autores (Clegg, 1989:155). Foucault distingue tres tipos de poder: a) poder disciplinario, definido como una técnica para producir efectos estratégicos buscados sobre diversos individuos y colecciones de individuos; b) bio-poder, considerado como el conjunto de técnicas orientadas a la subyugación de los cuerpos y al control de la población en general y, c) poder soberano, definido como aquel asociado al aparato del Estado como una organización compleja.

Los desarrollos de Foucault están basados en Maquiavelo (2001), quien plantea su concepción del poder como estrategia, que surge de alianzas, agrupamientos, posicionamientos y reposicionamientos, resistencia y contra resistencia, como una expresión inestable que obedece las contingencias eventos siempre cambiantes y como una microfísica del poder.

Para Foucault no existe un poder central que tenga solamente como referente lo político. Las formas y practicas del poder son múltiples. Para él todo poder es un modo o manera de acción de unos sobre otros. El poder se ejerce en la medida en que unos individuos sean capaces de “gobernar y dirigir las conductas” de los otros, siendo esta la forma mas lograda de este (Cevallos, 1994).

Para sintetizar, Foucault critica los principales postulados de la perspectiva funcionalista que se refieren al poder como propiedad, localización, subordinación, legalidad y modo de acción. En el primer caso, dice que el poder no se posee, sino que se ejerce. No es una propiedad, sino una estrategia, algo que esta en juego. El segundo postulado ubica al poder en el Estado, ante lo que Foucault sostiene que el poder no tiene un lugar privilegiado, sino que se encuentra en toda la sociedad y en la vida cotidiana. El tercer postulado señala que el marco jurídico es la expresión del poder del Estado, mientras que a la ley Foucault la concibe como el ejercicio actual de unas estrategias que, entre otras cosas, gestionan diferentes ordenes de ilegalidad (Soria, 2004).

El ultimo postulado sostiene que el poder actúa por medio de mecanismos represivos e ideológicos, pero Foucault insiste, por lo contrario, en una imagen positiva del poder. Lo que lo vuelve positivo es su producción de deseos, prácticas, efectos, saberes, controles, necesidades y regulaciones del cuerpo social. No es el antónimo de un poder negativo que todo lo prohíbe, censura y reprime. No es el que la ley exista para destruir mediante la prohibición, sino que su función es la de reproducir el poder según las relaciones de dominación y explotación existentes (Soria, 2004). En suma, el poder ha sido objeto de análisis desde diferentes perspectivas teóricas, pero en el ámbito de la vida cotidiana de la organización aun es común encontrar que se confunde con la autoridad, cuyas similitudes y diferencias analizamos en el siguiente apartado.

#### 1.4 Diferencias entre poder y autoridad

Existen diferentes clasificaciones de los tipos de poder, pero quizás el más conocido sea el de Weber (1947). Este autor hace una distinción básica entre poder y autoridad. El poder involucra la fuerza o la coerción y sólo es un factor importante como proceso interno en las organizaciones en casos, tales como: campamentos, de mano de obra esclava, algunas prisiones, algunas escuelas y así en lo sucesivo. En cambio, la autoridad es una forma de poder que no implica poder, más bien involucra una “suspensión de juicio” de parte de sus receptores. Se ejecutan las directrices o las órdenes, porque se cree que deben de llevarse a cabo. (Robbins, 1996, cita a Scott, 1964). Su cumplimiento es voluntario. Esto requiere un sistema de valores comunes entre los miembros de la organización y por lo general se satisface está condición.

En este momento es útil hacer la distinción entre autoridad e influencia. La autoridad involucra la aceptación del sistema de poder cuando una persona ingresa a la organización, mientras que la influencia es una situación de poder, donde se toma la decisión, de manera consciente o inconsciente, del momento específico en que se envía el llamado de poder de parte del detentador del poder (Hall, 1996 cita a Bacharach y Lawler, 1980).

#### 1.5 Tipología de la autoridad

En tanto, Weber diferencia además entre tipos de autoridad, desarrollando su bien conocida tipología de autoridad legal, carismática y tradicional. *La autoridad legal* es el tipo de mayoría de las relaciones de poder en las organizaciones modernas; se basa en la creencia del derecho de aquellas personas que están en puestos superiores, de tener poder sobre sus subordinados. *La autoridad carismática* proviene de la lealtad hacia el tenedor de poder específico y se basa en las características personales del mismo. Por supuesto que este tipo se encuentra en las organizaciones modernas y puede representar una amenaza o un beneficio. Si una persona en una posición de autoridad carismática extiende más poder sobre sus subordinados que los que le otorgó la organización, entonces ahí se presenta un conflicto.

La tercera forma, *la autoridad tradicional*, se basa en la creencia del orden tradicional establecido. Se encuentran vestigios de esta forma en organizaciones, cuyo fundador o figura dominante todavía esta presente. En este caso se utilizan expresiones, tales como : “el viejo así lo desea”, “aquí se hace la voluntad del don”, etc. (Robbins, 1994:202-222).

## 1.6 Bases y fuentes de poder

Las organizaciones y las personas en las organizaciones obtienen su poder por medio del control, tanto de las bases como de las fuentes de poder. Las bases se refieren a aquello que controlan los tenedores de poder y que les permiten manipular el comportamiento de los otros.

Las bases de poder incluyen la posibilidad de poder premiar o ejercer coerción, su legitimidad, sus habilidades y su utilidad como referencia para el receptor del poder (Etzioni, 1961 citado por Robbins, 1994; French y Raven, 1968). Además, el acceso al conocimiento y los lazos familiares también han sido identificados como bases de poder.

Koontz, (1998 citando a Bacharach y Lawler 1980) siguen adelante y hacen una distinción adicional. Observan que hay cuatro fuentes de poder en las organizaciones. Utilizan el término fuente para referirse a la forma en que las partes llegan a controlar las bases de poder. Las fuentes son: (1) el puesto o posición en la estructura; (2) las características personales como el carisma; (3) las habilidades que se tratan como fuentes y bases de poder, puesto que los individuos traen sus habilidades consigo a la organización por medio de mecanismos como la capacitación profesional que se convierte entonces en una base de poder en un punto específico de tiempo; y (4) la oportunidad de combinación de factores que da a las partes la oportunidad de utilizar las bases de poder.

Estas fuentes de poder se utilizan en las situaciones de poder de autoridad e influencia, que a su vez utilizan las bases de poder que se han distinguido. De esta manera, un individuo o unidad en una organización tiene una fuente de poder, como sería una posición oficial donde se ejerce el poder en forma de autoridad o influencia. Según se ejerce el poder, el tenedor utiliza las bases de poder que están disponibles.

## 1.7 Distribución y formas de poder en las organizaciones

Hay muchas formas en que se puede distribuir el poder en las organizaciones. En primer lugar, las organizaciones pueden ser autocracias con el poder sustentado por un individuo o un pequeño grupo con poder absoluto. En segundo, las organizaciones pueden ser burocracias, donde las reglas están escritas y las relaciones de poder se especifican con claridad. En tercero, pueden ser tecnocracias, donde los conocimientos y habilidades rigen el sistema. En cuarto, puede haber codeterminación, donde los partidos opuestos a la organización comparten el sistema de gobierno (Koontz, 1998).

En quinto, hay una democracia representativa, donde se elige a los funcionarios que sirven durante periodos específicos o hasta, en tanto, conserven el apoyo de los miembros. Por último existe la democracia directa donde todos participan y tienen derecho de gobernar. Algunas organizaciones son de tipo mixto, con elementos de una o más formas de gobierno, pero en general, la burocracia es la forma dominante en el ámbito organizacional mexicano.

## 2 Liderazgo, líderes, poder y sus modalidades de ejercicio

Aunque, existen muchas bases y formas de poder el que nos interesa abordar en este artículo es el poder legítimo en el marco de las organizaciones. Este emerge normalmente de un puesto y se deriva del sistema cultural de derechos, obligaciones y deberes con fundamento en el cual un puesto es aceptado como **legítimo** por los individuos.

El poder es la capacidad para influir en las decisiones de otro; por lo que tiene relación directa con el liderazgo si tomamos en cuenta que el liderazgo se refiere al proceso de influencia. Entonces, es importante conocer como los líderes adquieren ese poder. John French y Bertram Raven han identificado cinco fuentes o bases de poder: legítimo, recompensa, coercitivo, experto y referente (Robbins, 1996).

En cuanto al poder legítimo, según estos autores se refiere al poder que adquiere una persona es resultado de su posición en jerarquía organizacional formal, también llamada autoridad o bien aquel tipo de poder que los ciudadanos conferimos a los gobernantes, mediante la elección. Por ejemplo, en las empresas privadas, la autoridad de un puesto precede básicamente de la institución social (con-



junto de derechos) de la propiedad privada ; en tanto, en el gobierno tal autoridad proviene fundamentalmente de la institución de gobierno representativo. Esto significa que los ciudadanos tenemos el poder de acudir a las urnas para elegir a nuestros gobernantes, pero al hacerlo damos poder a aquellos legisladores que se ocupan de crear leyes y hacerlas cumplir.

El poder también puede provenir de la experiencia de una persona o grupo. **Este es el poder de experto.** Por ejemplo, en las universidades el poder del profesor, quien es capaz de dominar un conocimiento determinado; en el hospital, el médico detenta ese poder y en la ciencia el investigador o científico.

Otra base de poder, es el **poder referente**. Esto significa aquel poder que pueden ejercer las personas en base a los seguidores que tienen y que tanta influencia logran en sus seguidores. Por ejemplo, las estrellas de cine, futbolistas, etc. Adicionalmente, el poder también puede ser producto de la capacidad de una persona para otorgar recompensas, lo cual ocurre con frecuencia en las organizaciones. En este caso, los profesores universitarios, los jefes de las organizaciones poseen un **poder de recompensa** en el sentido de que los primeros pueden otorgar calificaciones altas y los segundos, un ascenso en el trabajo.

También es importante resaltar la existencia del **poder coercitivo**. Este tipo de poder se refiere al de castigar, ya sea despidiendo a un empleado o negándole sus méritos. Si bien la autoridad en una organización es el poder para ejercer discrecionalidad en la toma de decisiones, casi invariablemente se deriva del poder del puesto y del poder legítimo (Koontz, 1998), pero existen otros autores que consideran que el poder está en función de la influencia que se ejerza y no necesariamente implica estar en la jerarquía más alta de la organización.

Esta reflexión nos lleva al concepto de liderazgo, donde se encuentran implicados otros factores como personalidad, el estilo de trato con los demás, las circunstancias, entre otros. Para tener claro que es liderazgo, cuyo concepto parece íntimamente relacionado con poder, entenderemos liderazgo como :

“El liderazgo es el proceso persuasivo o el modelo, mediante el cual un individuo (o un grupo líder) induce a un grupo a perseguir los objetivos del líder o los objeti-

vos del líder o los objetivos compartidos por los líderes y sus seguidores), (John Gardner en On Leadership; Bolman, 1995 :303)

Existen un sinnúmero de estudios sobre liderazgo desde la década de los cincuenta, según la bibliografía consultada, pero aquí sólo ofreceremos un somero análisis sobre el tema, porque este *paper* está enfocado básicamente sobre el poder en las organizaciones.

Es importante tener claro que los administradores influyen a través de la autoridad formal, conferida por el puesto en la organización. Mientras, que los líderes pueden influir en otros para que se desempeñen más allá de las acciones dictadas por la autoridad formal. Por ello, los líderes pueden ser designados o emerger desde el interior de un grupo.

Existen varios enfoques para el estudio del liderazgo, los cuales van desde el enfoque de rasgos hasta el de contingencia. En uno de esos enfoques se establece una distinción entre tres estilos: autocrático, democrático o participativo y liberal. En la rejilla administrativa se identifican dos dimensiones: la preocupación por la producción y la producción por las personas. Con base en estas dimensiones se determinan cuatro estilos externos y uno “intermedio” (Bolman, 1995 ).

El liderazgo también puede ser concebido como un continuo. En uno de los extremos de este continuo, el administrador posee un alto grado de libertad, mientras que los subordinados disponen de uno muy limitado. En el otro extremo, la libertad del administrador es muy reducida y muy amplia la de los subordinados. Otro enfoque del liderazgo es sustentado en el supuesto de que los líderes son producto de situaciones dadas, se centra en el estudio de las situaciones. En el enfoque de contingencias de Fiedler, se toman en cuenta el poder que su puesto le otorga al líder, la estructura de tareas, y las relaciones entre el líder y el resto del grupo (Bolman, 1995).

La conclusión es que ningún estilo de liderazgo es mejor que otro, y que los administradores pueden tener éxito si se encuentran en la situación adecuada.



## 2.1 Relaciones de autoridad

En los últimos años se ha puesto muy de moda el término anglosajón *empowerment*, el cual significa que los empleados, administradores o equipos de todos los niveles de la organización tienen el poder para tomar decisiones sin tener que requerir la autorización de sus superiores.

La idea en que se basa el *empowerment* es que quienes se hayan directamente relacionados con una tarea son los más indicados para tomar una decisión al respecto en el entendido de que tienen los conocimientos y las habilidades, para hacerlo en forma exitosa.

En suma, el *empowerment* significa (Davis, 1997) que todos los miembros de una organización se hacen partícipes de las misión, visión y propósitos de la organización, ya que el *empowerment* permite que los mandos altos deleguen responsabilidad compartida por supuesto, en cascada hacia abajo, es decir, los gerentes con *empowerment* motivan a su personal involucrándolos y compartiéndolos en las tareas que tienen que hacer, no forzándolos a hacerlas aprovechando el deseo natural de la gente de ser útil y de hacer notoria la diferencia entre el modo y la forma en que enfocan sus actividades motivándolos por ejemplo con recompensas económicas. En otras palabras se capacita a los subordinados para delegarles poder y autoridad y para transmitirles el sentimiento de que son dueños de su propio trabajo.

El *empowerment* requiere de un liderazgo eficaz que diariamente sea capaz de dirigir a la gente en el sentido correcto y que esos seguidores se identifiquen con los valores y la misión de la organización y puedan aportar ideas para la ejecución de los objetivos trazados. Con esto se obtiene que el líder tenga varias características muy importantes y particulares, siendo capaz de motivar a sus subordinados a que se incorporen a sus labores con entusiasmo. Cuando una organización esta interesada a introducir *empowerment*, es necesario que tome en cuenta los siguientes puntos (Davis, 1997):

*Planes de carrera y desarrollo.* Son los beneficios y facilidades que la organización proporciona a los empleados, para mejorar su calidad de vida y la de su grupo familiar y de esta manera podrán seguir formándose académicamente y desarrollar carreras dentro de la organización

*Un desarrollo de habilidades de liderazgo.* Es necesario que los líderes de la organización se encuentren en una constante capacitación y el entrenamiento ya que son los que ejercen el control, fomentan iniciativa etc. a los demás empleados de la organización.

*Un desarrollo de habilidades técnicas y de puesto.* En el *empowerment* hay rotación de áreas de trabajo, por lo que es necesario estar en constante capacitación para proporcionarles las habilidades necesarias para que realicen bien su trabajo.

*Un desarrollo de técnicas para resolver problemas y entrenamiento en habilidades interpersonales.* Generalmente se necesita el entrenamiento para desarrollar habilidades cuando los colaboradores y equipos asumen mayores responsabilidades, el personal con *empowerment* debe poder dirigir a otros y resolver sus propios conflictos sin tener que apelar a una autoridad más alta.

*Un desarrollo de habilidades para el servicio al cliente.* Definitivamente la capacitación en la atención al cliente es a mi consideración lo más importante, ya que el cliente debe estar atendido por personal de primera línea y dejarlo contento.

*Equipos de trabajo.* Se deben diseñar planes de capacitación integral para desarrollar las habilidades técnicas de cada empleado. Los equipos de trabajo organizan a las personas en forma tal que sean responsables por su rendimiento o áreas de trabajo, los equipos de trabajo toman muchas de las responsabilidades que eran asumidas por los supervisores, esta es una excelente forma de energizar al personal, y motivarlos a mejorar la toma de decisiones en cuanto a organización interna y la selección del líder, entre otras habilidades.

En el *empowerment* como se aprecia en los puntos anteriores, mantener capacitados a los empleados de la organización es lo más importante, ya que esto también es parte de la calidad total, además de mejorar la organización en las ineficiencias que pudiera tener. En México trabajan esta filosofía gerencial Cinopolis, Cemex y empresas locales como Coppel, Vizur, Agrícola Tarriba y la Junta de Agua Potable y Alcantarillado de Culiacán (JAPAC).

No obstante, que esta filosofía ha sido retomada con éxito en México y específicamente en Sinaloa, los empresarios locales se siguen cuestionando, **¿Cómo integrar la gente hacia el empowerment?**. Este enfoque de participación, sugiere tomar en cuenta los siguientes elementos, para integrar a las personas:

*Las relaciones.* Las cuales deben ser efectivas y sólidas

*La disciplina.* Debe existir un orden y se deben definir los roles.

*Los compromisos.* Congruente y decidido en todos los niveles, pero promovido por los líderes y agentes de cambio.

El *empowerment* significa un proceso dentro de la organización, el cual permite formar equipos de trabajo y laborar con alta eficiencia en el cumplimiento de las metas organizacionales. En suma, el trabajador se siente valorado, porque se le toma en cuenta para el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, el llamado *empowerment* como parte de un proceso puede aplicarse de manera gradual, tomando la forma de administración consultiva, programas de sugerencias, énfasis en la calidad (programas de administración de la calidad total y círculos de calidad), comités intermedios y programas de otorgamiento de acciones a los empleados.

Este enfoque plantea incorporar un liderazgo participativo, en donde los empleados y la dirección integren una unidad en la búsqueda de los objetivos organizacionales, pero sin perder de vista el valor humano, como paradigma dominante en el ámbito organizacional posmoderno.

En este apartado, además analizaremos otras formas de relaciones de poder o autoridad en las organizaciones.

## 2.2 Relaciones de poder horizontal

Es más fácil conceptualizar o visualizar el poder a lo largo del eje vertical de las organizaciones. Sin embargo, la dimensión vertical es sólo una parte de las relaciones de poder en las organizaciones, porque también se ejerce el poder en la relación horizontal. Las **relaciones interdepartamentales, línea-staff y profesionales-organizacionales** son situaciones familiares de la dimensión organizacional (Chiavenato, 1989).

El término relaciones de poder horizontal se antoja un término inconcebible, pero se da en la mayor parte de las organizaciones. Este tipo de relación se da entre personas que están en el mismo nivel jerárquico, pero la variable poder entra en esta relación cuando están en juego, aspectos como la asignación presupuestaria, cuotas de asignación, prioridades de personal y otros temas semejantes.

### 2.2.1 Relaciones de línea-staff

Dalton (1959, citado por Robbins, 1996), ha analizado con cuidado las relaciones horizontales o laterales de poder. Quizá su contribución mejor conocida es el análisis del conflicto de personal de línea-staff en las organizaciones industriales. Dalton encontró que este personal estaba en conflicto casi permanente en varias áreas. El personal de los cuerpos de staff tiende a ser más joven, tener más educación formal, estar más preocupado por la corrección de su vestido, modales y estar orientado más en forma teórica que los gerentes de línea en las organizaciones estudiadas. Esta es la base del conflicto, pero también forma parte de la relación de poder. El aspecto de poder, además de su importancia en las situaciones de conflicto verdadero, entra en juego cuando el personal de staff implementa algunas de sus ideas (poder de expertos). También se ejerce el poder en términos de las ambiciones personales de la gente que participa. Dalton supone que ambos grupos de administradores buscan ingresos, ascensos, poder en la organización y así en lo sucesivo. Las relaciones entre el staff y la línea generalmente entran en conflicto y son más difíciles de analizar cuando una organización tiene múltiples líneas, por ejemplo, una línea aérea tiene azafatas, personal de tierra, personal de mostrador y pilotos, a quienes se les consideraría personal de línea. El *staff* lo constituyen los encargados de planeación, abogados, funcionarios financieros, etc.

### 2.2.2 Relaciones profesionales-organizacionales

El análisis de las relaciones entre el *staff* y la línea han desaparecido en gran parte de la literatura y han sido desplazadas por un enfoque sobre las relaciones entre los profesionales y las organizaciones que los emplean.

Se observa por lo común en las discusiones de los profesionales que trabajan en organizaciones que las recompensas que el sistema de poder tiene para ellos son más complicadas que para otros miembros de la organización (Hall, 1996). Los profesionales, por lo general, desean la misma clase de recompensas que otra gente, en términos de dinero y otros factores extrínsecos, pero es probable que también deseen el reconocimiento de sus colegas profesionales como

buenos abogados, científicos, etc. Además, es posible que la evaluación de su trabajo que es difícil para alguien que no está en esa profesión sea hecha por personal que no está justamente en esa profesión (administradores).

Puesto que la organización controla a todos sus miembros, en alguna forma, el tema se vuelve más difícil respecto al profesional. Si trata de ejercer un control legítimo por medio de la jerarquía es posible que el profesional no lo resista. Si entrega el control del profesional a otros profesionistas, la organización no sólo pierde el control, sino que no va a estar segura que los profesionales involucrados estén contribuyendo a la organización, exactamente con lo que la organización piensa que debe contribuir. Con frecuencia, este dilema se resuelve permitiendo a los profesionales que se controlen a sí mismos con un colega profesional (por ejemplo, el administrador de investigaciones), haciéndose responsable de esa unidad en forma colectiva. Esto permite que el personal trabaje en una situación de menor escrutinio directo, pero proporciona a la organización un sistema de responsabilidad.

El sistema de recompensas en esta situación también se altera con frecuencia. En lugar de ascender cada vez más alto a los profesionales en el sistema administrativo, las organizaciones están desarrollando “escaleras duales” para su sistema de ascensos, mediante las cuales los profesionales avanzan ya sea ascendiendo en forma tradicional o quedándose en su unidad profesional con su trabajo, pero con sueldos cada vez mayores. Las recompensas adicionales para los profesionales pueden venir por medio de la publicación y participación de asuntos de su profesión. Las organizaciones también pueden proporcionar ese tipo de incentivos. A medida que el profesional es mejor conocido en su campo se incrementa su poder. Al mismo tiempo, la organización continúa teniendo poder, al proporcionar el sistema de recompensas como un todo.

### 2.3 Otras relaciones de poder en las organizaciones

*Camarillas y coaliciones.* En su interesante estudio de las organizaciones industriales, Dalton (1959) encontró que las camarillas eran un componente importante del sistema de poder. Este autor detectó que el auto-interés personal se desarrolló asumiendo la forma de

camarillas, integradas por miembros individuales a lo largo de líneas organizacionales. Se formaron camarillas para defenderse a los miembros frente a amenazas reales o imaginarias. Las camarillas también se basan en el simple hecho de diferenciación dentro de las organizaciones.

*Alianzas.* Algunos análisis del poder en las organizaciones se han enfocado en las coaliciones de individuos y grupos (Hall, 1996 cita a Bacharach y Lawler, 1980 ; Pfeffer, 1981). Las coaliciones se forman en la medida en que los participantes buscan hacer progresar sus intereses. Las coaliciones ejercen poder sobre otras coaliciones y anteponen sus propios intereses. Los análisis de las coaliciones sugieren que las organizaciones son muy políticas, con alianzas y arreglos de poder cambiantes. Factores como sexo, edad, puesto en la organización en términos de departamento, antecedentes educativos, tiempo que ha permanecido en la organización y valores personales influyen en la formación de la coalición (Pfeffer, 1981: 37). Estos factores también llevan a los individuos y a los grupos a integrarse a diferentes coaliciones, de acuerdo con el asunto del que se trate.

Los análisis de camarillas y coaliciones nos llevan a visualizar a las organizaciones, como “un mosaico desconcertante de camarillas conflictivas que cambian velozmente y trascienden y dividen las lealtades departamentales y las tradicionales (Mouzelis, 1967: 159). Este punto de vista constituye una sobrerreacción, ya que no se fomarían las camarillas si no existiera una interacción entre los miembros de las organizaciones.

### 2.4 Liderazgo por medio de la delegación de autoridad

El tener éxito en una organización está intimamente relacionado con tomar las decisiones correctas en el momento exacto. En medio de una crisis la toma de decisiones se antoja más compleja, pero los administradores deberán de hacerlo en forma centralizada o descentralizada, según la circunstancia y su estilo de administrar.

Millones de individuos y grupos de empleados están tomando las decisiones claves que afectan su trabajo. Desarrollan presupuestos, programan cargas de trabajo contratan inventarios, resuelven problemas de calidad y enfrentan actividades similares que hasta hace

muy poco eran contempladas como exclusivas dentro de las funciones de un gerente.

De acuerdo con Robbins (1996) el creciente empleo de la delegación de autoridad es impulsado por dos fuerzas. En primer lugar está la necesidad de decisiones rápidas por parte de personas que más saben acerca del problema. Eso requiere mover el poder de la toma de decisiones a lugares más bajos. En segundo lugar, está la realidad de que la disminución del tamaño de las organizaciones a fines de la década de los ochenta y los primeros años de la de los noventa, dejó a muchos gerentes con intervalos de control mucho más grandes que los que tenían antes. Ante esa situación, tuvieron que aprender a delegar, pero eso no significa que cualquier miembro de la organización podrá tomar las decisiones, sino que tendrán que ser los más capacitados y conocedores de la organización.

#### *1.1.1 Descentralización de autoridad*

La autoridad en una organización es sencillamente la discrecionalidad conferida a los individuos que aplican su propio juicio a la toma de decisiones y el giro de instrucciones. La descentralización es en cambio, la tendencia a distribuir la autoridad de toma de decisiones en una estructura organizada. Este es un aspecto fundamental de la delegación: en la medida que no se delega autoridad se centraliza.

En las organizaciones no puede existir centralización absoluta de la autoridad en una sola persona, porque implicaría, que la inexistencia de administradores subordinados, pero tampoco puede existir descentralización total, ya que se perdería el control en la toma de decisiones claves para la sobrevivencia y desarrollo de la organización. Es importante tener presente que centralización y descentralización son tendencias, pero que no puede darse ninguna de las dos en forma absolutista.

#### *2.4.2 Diferentes tipos de centralización*

Existen diferentes significados de centralización en las organizaciones (Koontz, 1998) La centralización del desempeño, la cual corresponde a la concentración geográfica; es característica, por ejemplo, de una compañía que opera en un solo lugar.

En tanto, la centralización departamental, se refiere a la concentración de actividades y especialidades, generalmente en un departamento. El mantenimiento de una planta, por ejemplo, puede ser responsabilidad de un solo departamento.

El tercer significado define a la centralización como el aspecto de la administración que tiende a restringir la delegación en la toma de decisiones. En este caso, los administradores de los niveles más altos ostentan un alto grado de autoridad. Ésta tercera acepción es que la tomaremos en este ensayo.

#### *2.4.3 Descentralización como política organizacional*

La descentralización implica algo más que la delegación de autoridad y se refiere a aquella política que sostienen algunas organizaciones en el sentido de establecer cuáles decisiones son tomadas por las altas jerarquías de la empresa y cuáles desplazan a los niveles subsiguientes, el establecimiento de políticas específicas para orientar la toma de decisiones, la apropiada selección y capacitación del personal, así como los controles adecuados (Koontz, 1998).

#### *2.4.4 Delegación de autoridad*

El delegar la autoridad es, sin duda, todo un arte en la toma de decisiones, porque no existe una sola persona que sea capaz de tomar absolutamente todas las decisiones de su organización.

La autoridad se delega cuando un superior concede discrecionalidad a un subordinado para la toma de decisiones. Nadie puede delegar una autoridad que no tiene ; por eso se entiende que quienes delegan autoridad son los miembros del consejo de administración, presidentes, vicepresidentes, supervisores, gerentes, jefes, etc.

El proceso de delegación de autoridad implica (Koontz, 1998): 1) la determinación de los resultados de un puesto, 2) la asignación de tareas a ese puesto, 3) la delegación de autoridad para el cumplimiento de esas tareas y 4) responsabilidad de la persona que ocupa el puesto respecto al cumplimiento de las tareas. Las partes de este proceso están íntimamente relacionadas en la práctica, ya que sería injusto por parte de las personas que están en la cúspide de la jerar-

quía pensar que un subordinado puede cumplir una tarea determinada sin darle la autoridad necesaria para lograrla.

### 3 Estudio de caso: Televisa y TV Azteca

#### 3.1 Centralización de autoridad, caso Televisa

El gran consorcio Televisa es propiedad mayoritaria de la familia Azcárraga. Su fundador, a principios de la década de los 50 fue el señor Emilio Azcárraga Vidaurreta y el crecimiento de esta empresa se debió al empuje de su heredero, Emilio Azcárraga Milmo, “el tigre”, quien atribuyó el crecimiento de su empresa a que le gustaba centralizar la toma de decisiones, incluso en áreas operativas, independientemente de que existiera formalmente alguna persona encargada de hacerlo. Esa situación generó que tuviera un enorme conocimiento de la empresa, quizás mayor que cualquier otro de los accionistas.

Sin embargo, había áreas como la de las telenovelas donde se permitía la toma de decisiones a personas relacionadas con el área. Es decir, a productores, tales como: Valentin Pimstein, Ernesto Alonso, Juan Osorio, entre otros.

Esto significa que Azcárraga Milmo tenía una política de centralización de autoridad en la cúspide de la organización, pero existían casos donde delegaba autoridad. Esto implica que para Televisa, al igual que para cualquier otra organización, es prácticamente imposible tener un sistema de toma de decisiones centralizado en forma total o absolutamente descentralizado. El llamado “Tigre Azcárraga” era visto con el poder del “don”, del señor, pero había decisiones que consultaba con aquellos subordinados que tenían mayor conocimiento sobre el tema. Empero, el grado de descentralización era mínimo (Fernández, 1999).

Existían áreas como noticieros donde el Sr. Azcárraga en forma centralizada determinaba la línea editorial que seguirían y no admitía ninguna opinión distinta a la suya, no obstante que había en la jerarquía formal: un director de noticieros, cuya titularidad la tuvo Jacobo Zabłudowsky; Jefe de información, Guillermo Ortega y director de línea editorial, Abraham Zabłudowsky.

El Sr. Azcárraga consideraba que permitir la toma de decisiones a sus subordinados en el área de noticieros era perder parte del

poder que tenía como transmisor de noticias, ideologías y hechos que beneficiaban al entonces, partido en el Gobierno (PRI).

Al amparo de ese poder, el “tigre Azcárraga” hizo crecer la empresa y tejió una serie de alianzas estratégicas con cadenas televisivas de Sudamérica y Europa, a la vez que explotó con éxito otras áreas de la comunicación de masas, como televisión vía satélite, televisión por cable, revistas, diarios, empresas cinematográficas y demás.

El consorcio Televisa con más de 20 mil empleados directos se dedica a 34 giros diferentes, desde la impresión de revistas y diarios, hasta la consultoría, la televisión, la radio, el cine, discografía, agencias de publicidad, sistemas privados de comunicación satelital, servicios de televisión por cable, servicios de radiolocalización, promotoras artísticas y deportivas, administración de estadios y equipos de fútbol, entre otros (Fernández, 1999).

Asimismo, servicios de limpieza, servicios de seguridad, inmobiliarias, servicios de transportación aérea, producción y promoción de eventos, servicios administrativos, agencias de importación, representación de grupos musicales, escuelas de talento, empresas de publicidad, espectaculares, etc.

Televisa cotiza en la Bolsa Mexicana de Valores y tiene millonarias deudas con bancos y arrendadoras mexicanas, españolas, estadounidenses y brasileñas, pero el consorcio tiene activos por más de 3 mil millones de dólares.

Produce 70 mil horas de televisión al año que distribuye en 80 países y 7 millones de discos, cintas y videocintas. Además, tiene cuatro redes nacionales de televisión: el canal 2, con 147 repetidoras en el país, 146 de ellas propiedad de la empresa; canal 4 con 59 repetidoras, 22 de Televisa; canal 5, con 80 repetidoras, 71 propiedad del consorcio y canal 9 con 19 repetidoras, de las cuales 18 son de Televisa (Dresser, 2000).

En el extranjero son socios de Univisión y Galavisión y tienen intereses en televisoras de Argentina y Chile. También participa en el sistema Sky de televisión restringida en alianza con las empresas New Corp, TCI (EU) y O’Globo (Brasil).

Como se denota en esta información, las propiedades de Televisa son de gran magnitud y en su mayor parte están relacionadas con los medios o sistemas de comunicación de masas.

Al morir el 16 de abril de 1997, Azcárraga Milmo heredó sus acciones mayoritarias a sus hijos y a quienes fueran sus esposas. Al frente de la empresa quedó Emilio Azcárraga Jean, como accionista principal. Otros accionistas son los Díaz Barroso y los Burillo (Dresser, 2000).

Los hermanos Cañedo White y Miguel Alemán Velasco se separaron de la empresa a los pocos meses de la muerte del tigre; los primeros por pleitos personales con Azcárraga y el segundo, aduciendo razones políticas (en ese periodo era gobernador de Veracruz).

Actualmente, quien ocupa la más alta posición en Televisa es Emilio Azcárraga Jean, hijo de Azcárraga Milmo, pero ejerce un estilo de dirección totalmente centralizado, que ha empezado a generarle problemas administrativos en Televisa Deportes y Televisa Telenovelas, en donde el *rating* ha descendido frente a los programas de la competencia, tales como “*Amor en Custodia*” y “*Los Protagonistas*”.

En una entrevista, concedida al Semanario Proceso en marzo de 1997, el empresario José María Bassagoiti, expresidente de la Confederación Patronal Mexicana (Coparmex) señalaba: “Azcárraga como hombre de negocios fue brillantísimo, pero no supo heredar esa misma visión de ser líder y saber cómo, cuándo y dónde delegar a sus herederos, en especial a Azcárraga Jean”.

De acuerdo con la investigación documental y exploratoria realizada, desde que Azcárraga Jean tomó la más alta posición administrativa en el consorcio Televisa de manera pública se llegó a comentar que le gusta centralizar la toma de decisiones, incluso en áreas operativas, independientemente de que exista o no una persona encargada de hacerlo. Por ejemplo, toda contratación o nombramiento debe ser autorizado personalmente por él, incluyendo el caso de las estrellas que mantienen contrato de exclusividad con la televisora o que son vetadas por incurrir en actitudes que él considera como deslealtad a la empresa. El caso más reciente es el de la actriz y cantante internacional Thalía a quien se le revocó su millonario contrato de exclusividad por no querer hacer más telenovelas. Otro más, es el de la actriz Ursula Prats, quien tiene prohibido el acceso a las instalaciones de Televisa. En ambos casos, por decisión del empresario televisivo.

Aunque, esta actitud en cuanto a la delegación de autoridad pudiera explicarse por la necesidad de conocer mejor la empresa,

también pudiera tratarse de un estilo de dirección, poco afecto a ceder autoridad. Lo cual representa un problema si tomamos en cuenta que Televisa es una de las empresas mexicanas de mayor tamaño; con más de 20 mil empleados directos y con activos por más de 3 mil millones de dólares.

Quizás también se trate de amasar más poder legítimo y poder de experto, pero resulta difícil que obtenga buenos resultados con este tipo de dirección, ya que es una empresa de un gran tamaño, que requiere miles de decisiones para operar en forma eficaz, de tal manera que es prácticamente imposible que un sólo hombre pueda llevarlas a cabo en forma exitosa. Saber delegar debe ser una cualidad de los administradores de los tiempos actuales.

Pero, si su meta es lograr el máximo conocimiento sobre la empresa, el estilo centralizado de decisiones puede resultar positivo para el joven directivo. Sin embargo, ese estilo de dirección podría traer mayores perjuicios que beneficios, dado que la magnitud de las decisiones que deben tomarse para dirigir al gigante de la televisión en México y América Latina no es nada fácil. No sólo la juventud puede ser un factor limitante para evitar errores costosos, sino también la limitación natural de todo ser humano en cuanto al número de problemas que pueda atender de manera simultánea. Además, una industria del entretenimiento con el tamaño de Televisa, que involucra a otras actividades económicas, requiere de ciertas habilidades y conocimientos especiales para tomar las decisiones adecuadas.

Este tipo de dirección ha generado ya los primeros dolores de cabeza a la administración actual del consorcio Televisa en las áreas de noticieros y la barra de las telenovelas, porque su *rating* ha descendido, mientras su competidor TV Azteca parece ganar terreno.

### 3.2 Delegación de autoridad y descentralización equilibrada en TV Azteca

En la década de los noventa, surge la principal competidora de Televisa en el mercado mexicano: TV Azteca, pero esta empresa alcanza su total desarrollo hasta siete años después. Esa empresa puso en circulación el 15 de agosto de 1997 una parte de sus acciones, realizándose la colocación simultánea en el mercado bursátil mexicano,



londinense y estadounidense (Koontz, 1998). La familia Salinas Pliego todavía posee 65%; por lo que al poner parte del capital social de la organización (la poseída hasta esa fecha por un socio que no era miembro de la familia) a disposición del gran público inversionista, logra retener el poder sobre la misma, diluyendo la posible oposición a sus decisiones. Esta estrategia es entonces una muestra de lo que en determinado momento pudiera hacerse para centralizar el poder en la toma de decisiones.

También es importante mencionar que para la reestructuración y los planes de expansión de TV Azteca se anunciaron cambios y nombramientos de altos directivos, aproximadamente un mes después de esa subasta accionaria. Entre ellos destacaba el de José Ignacio Morales Elcoro, Presidente ejecutivo de la operación y administración de los canales, tanto mexicanos como centroamericanos (www.tvazteca.com/historiacorporativa, 2006). Morales además de continuar con las funciones propias de su cargo se le asignaron también las tareas de expansión de la televisora en Sudamérica. En otras áreas como finanzas, desarrollo de nuevos negocios, ventas, espectáculos, relaciones públicas y coordinación de asesores también se realizaron nombramientos a nuevos ejecutivos.

De lo anterior se desprende que la centralización sobre las decisiones de mayor envergadura, dado que se orienta a mantener el control estratégico de la empresa, no es totalmente incompatible con que al mismo tiempo se delegue autoridad, particularmente cuando esta delegación persigue como objetivo central que se lleven a cabo con el más alto grado de éxito posible las acciones operativas que surgen de los planes estratégicos. De hecho, la convivencia de una autoridad centralizada en ciertos asuntos con la descentralización en otros es una de las realidades más comunes para las empresas que han alcanzado dimensiones considerables, como es el caso de aquellas que son parte de mercados globalizados, caracterizados por una intensa competencia.

TV Azteca ha logrado buenos resultados con este estilo de dirección, ya que recientemente signó un convenio con una televisora en Estados Unidos, denominada “*Papas Television*”, gracias a lo cual logrará que parte de su producción llegue al segmento que representan los hispanos en la Unión Americana. Asimismo, abrió con éxito su portal de Internet Todito.com y logró una mayor audiencia (y más

anunciantes que se traducen en millones de pesos) con la producción de programas *Reality Show*, tales como la *Academia*. En la barra de las telenovelas con “*Los Sánchez*” y “*Amor en Custodia*” ha logrado incrementar el *rating* de manera importante y ha incursionado con éxito en la rama bancaria, tiendas (Elektra) y telefonía celular. En resumen, en el crecimiento de esta empresa mexicana, el equilibrio es la clave para una descentralización apropiada.

## BIBLIOGRAFÍA

- Bolman Lee (1995), Q. et. al, *Organización y liderazgo*, Addyson-Wesley, Delaware, Estados Unidos, 480 pp.
- Boulding, Kenneth E. (1993), *Las tres caras del poder*, Paidós, México.
- Ceballos Garibay, Héctor (1994), *Foucault y el poder*, Ediciones Diálogo Abierto, México.
- Chiavaneto Idalberto (1989), *Introducción a la Teoría General de la Administración*, 3a. edición, México, McGraw-Hill, 687 pp.
- Clegg, Stewart R., (1989), *Frameworks of power*, Sage, Newbury Park California.
- Clegg, Stewart, Cynthia Hardy y Walter R. Nord (editores) (1996), *Handbook of Organization Studies*, SAGE, Gran Bretaña.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990), *El actor y el sistema*, Alianza Editorial, México.
- Davis Keith (1997), *Comportamiento Humano en el Trabajo*, Mexico, McGraw Hill.
- Day Janis (1980), *A working Approach To Human Relations in Organizations*, Cole Publishing Company, Monterey, California, 381 pp.
- Fernández Claudia (1999), et. al, *El Tigre Azcárraga y su imperio Televisa*, México, 250 pp.
- Fernández Collado Carlos (1991), *La Comunicación en las Organizaciones*, Trillas, México, 368 pp.
- Foucault, Michel (1976), *Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión*, Siglo XXI, México.
- Galbraith, John Kenneth, (1983), *Anatomía del poder*, Edivisión, México.
- Goldhaber M. Gerald (1999), *Comunicación Organizacional*, Diana, México, 423 pp.
- Hampton David R (1989), *Administración*, 3a. edición, McGraw-Hill, México, 791 pp.
- Handy, Charles B., (1982), *Understanding organizations*, Penguin Books, Middlesex, England, 1982.
- Hardy, Cynthia y Stewart R. Clegg (1996), “Some dare call it power”,

en Clegg, Stewart R., Cynthia Hardy y Walter R. Nord, *Handbook of organizations studies*, Sage, London, pp. 622-641.

Hardy Cinthya (1990), *Managing the Academic Institutions :Learning from Brazil*, Editorial WG, Nueva York, 280 pp.

Hall H. Richard (1996), *Organizaciones, Estructuras, procesos y resultados*, 6a. edición, Prentice Hall Hispanoamérica, México, 360pp.

Hobbes, Thomas (1615), *Leviathan*; Collier Books, New York.

Koontz Harold (1998), *et. al, Administración: una perspectiva global*, 11a. edición, McgGraw Hill, México, 796 pp.

Lukes, Steven (1984), *Power: a radical view*, Macmillan, London.

Maquiavelo, Nicolás (2001), *El Príncipe*, Editorial Porrúa, México. Edición original 1516.

Martínez de Velasco Alberto (1998), *et al, Comunicación Organizacional Práctica*, Trillas, México, 107 pp.

Pfeffer, Jeffrey (1990), *El poder en las organizaciones*, McGraw Hill, México

Pfeffer, Jeffrey (1992), *Organizaciones y teoría de las organizaciones*, Fondo de Cultura Económica, México.

Pfeffer, Jeffrey (2000), *Nuevos rumbos en la teoría de la organización: Problemas y posibilidades*, Oxford University Press, México.

Ríos Szalay Jorge (1994), *Relaciones Públicas; su administración en las organizaciones*, 3a. edición, Trillas, México, 130 pp.

Robbins Stephen P (1996), *et. al, Administración*, 5a. edición, Prentice Hall, México, 766 pp.

Robbins Stephen P (1996), *Administración Teoría y Práctica*, Prentice Hall, México, 560 pp.

Simon Raymond (1988), *et al, Relaciones Públicas y Humanas*, 2a edición, Limusa, vol.4, México, 390 pp.

Soria Romo, Rigoberto, Poder y toma de decisiones en la coordinación fiscal: El caso México, 1980-2004, Universidad de Occidente, Culiacán.

Weber, Max, (1970), *Economía y sociedad*, FCE, México. Edición original 1922.

#### HEMEROGRAFIA

Dresser Dense (2000), “Azcarra y el PRI : Dos caras, misma moneda”, en: *Revista Proceso* número 1221, 27 de marzo, 82 pp.

Fernández Claudia (1999), “Televisa: El gran emporio”, en: *Revista Proceso*, número 1062, 27 de junio, 82 pp.

#### OTRAS FUENTES

<http://www.tvazteca.com/historiacorporativa/>, consultada el 15 de marzo de 2006.

## Estructuras formales e informales en las relaciones fiscales intergubernamentales, el caso México

Rigoberto Soria Romo \*

#### Resumen

**E**n momentos de cambio en el sistema político y en la economía, las reglas e instituciones vigentes sufren desajustes e insuficiencias, provocando vacíos reglamentarios, institucionales y de poder. Esto propicia el surgimiento de actores emergentes y nuevas organizaciones que tienden a ocupar los vacíos dejados.

Aquí se sostiene que la crisis de largo plazo de la economía mexicana y los cambios en el sistema político, han propiciado el surgimiento de nuevos actores con intereses en la asignación de recursos, atribuciones y funciones en las relaciones fiscales intergubernamentales en México. Uno de estos actores emergentes es la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO).

Se muestra que la CONAGO ha creado una amplia estructura informal que ha rebasado los órganos y reglas del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal al dar sustento técnico a sus propuestas ante el poder legislativo, fuera de los canales formales establecidos por dicho sistema.

Se concluye con dos planteamientos: cambiar la forma y mecanismos para la toma de decisiones que hasta ahora ha sido vertical, de arriba hacia abajo, de la federación hacia los estados y municipios, y el diseño e instrumentación de una nueva arquitectura institucional fiscal para el federalismo mexicano.

\* Profesor-Investigador de Tiempo Completo, Universidad de Occidente, Unidad Culiacán. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel I. Correo electrónico: [rsoria@culiacán.udo.mx](mailto:rsoria@culiacán.udo.mx); [soriaromo@yahoo.com.mx](mailto:soriaromo@yahoo.com.mx)



## EL SURGIMIENTO DE ESTRUCTURAS INFORMALES EN LAS RELACIONES FISCALES INTERGUBERNAMENTALES, EL CASO MÉXICO

### 1 Introducción

Una de las claves para la estabilidad política e institucional es la existencia de reglas claras y que éstas se cumplan por las partes involucradas. Sin embargo, en momentos de cambio en el sistema político o en la economía, los acuerdos o reglas anteriores son insuficientes o no se ajustan a la nueva circunstancia, por lo que se presenta una zona de indefinición, incertidumbre o vacío institucional o normativo que posibilita el surgimiento de nuevos actores, estructuras y mecanismos que no alcanzan el grado de acuerdo y formalización de las reglas anteriores. Lo anterior da margen al surgimiento de organizaciones informales, que tienden a llenar los vacíos institucionales.

Este trabajo parte de esta idea general aplicándola al caso de las relaciones fiscales intergubernamentales en México. La hipótesis es que los cambios en la estructura económica a partir de los primeros años de la década de los ochenta del siglo pasado y en el sistema político mexicano ocurridos desde 1988, han originado el surgimiento de actores de diversa representatividad y naturaleza, con intereses en la redistribución de facultades, competencias y recursos entre federación, estados y municipios. Estos actores emergentes tratan de hacer escuchar su voz y plantear sus demandas por las vías establecidas y al no tener el eco esperado crean estructuras paralelas para llevar sus planteamientos ante los órganos de decisión de última instancia.

De manera específica, aquí se muestra que uno de los actores emergentes, la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO) ha creado una estructura paralela e informal (en el sentido de que no se conocen las reglas bajo las que opera) que compite con los órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), haciendo llegar sus demandas directamente a la cámara de diputados, rebasando o haciendo un lado el conjunto de instituciones, normas y reglas establecidas como la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF), la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales (Comisión Perma-

nente), los grupos técnicos y los grupos de trabajo, y su normatividad, con los riegos, ventajas y desventajas que esto conlleva.

Para desarrollar este tema, el presente trabajo se divide en 7 apartados adicionales al presente. En el segundo de ellos se describe el SNCF y sus partes componentes. En un tercer acápite se hace una breve presentación de su evolución y situación actual. En la cuarta parte se reseñan los cambios en la economía y en el sistema político, así como las transformaciones internas del SNCF. En el quinto apartado se analiza la organización formal del sistema y se evalúa su comportamiento. En el sexto se trata el surgimiento de la CONAGO y su impacto en el SNCF mediante sus propios mecanismos y estructuras, para en la parte final evaluar la situación y hacer una propuesta alternativa.

### 2. El Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y sus partes integrantes

El SNCF es el instrumento que concreta las relaciones fiscales intergubernamentales del federalismo mexicano e incluye cuatro elementos principales: política fiscal, distribución de participaciones, colaboración administrativa y gasto descentralizado.

La política fiscal comprende el conjunto de instrumentos por medio de los cuales el sector público obtiene ingresos bajo diferentes modalidades (impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, precios y tarifas de bienes y servicios públicos y contribuciones de seguridad social) y los utiliza para financiar el gasto público y proporcionar bienes y servicios a la ciudadanía. La política fiscal incluye los impuestos y los derechos a cobrar, las tasas a aplicar, las exenciones impositivas y asuntos relacionados.

Las participaciones son los ingresos que la federación transfiere a estados y municipios, en virtud de la firma del convenio de adhesión al SNCF. Con este instrumento, estados y municipios suspenden su potestad tributaria a cambio de recibir recursos, que se tratan como ingresos propios y son gastados sin condición y sin fiscalización por parte de la federación.

La colaboración administrativa es el conjunto de funciones de administración de ingresos federales, que incluye el registro federal de contribuyentes, recaudación y fiscalización, entre otras, ejercidas

por las autoridades fiscales estatales o municipales en virtud de convenio firmado. Por esta actividad, las entidades federativas y municipios reciben incentivos económicos de la federación.

El último elemento es el gasto descentralizado, integrado por aportaciones, gasto reasignado, gasto bipartita y el financiamiento de la educación superior entre otros. A diferencia de las participaciones, las diversas modalidades de gasto descentralizado son transferencias condicionadas, es decir, destinadas a cubrir un servicio específico definido por la federación, además de ser sujetos a la fiscalización de éste ámbito de gobierno.

Los primeros tres elementos datan de 1980, fecha en que inicia el SNCF en su etapa moderna, y el último se incorpora formalmente a partir de 1998, en virtud de la creación del Ramo 33 en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y de la incorporación del Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF).

### 3 Evolución y situación actual de la coordinación fiscal

En esta materia se observa una constante a través de la historia de México: la tendencia de la federación de concentrar las fuentes más importantes de ingresos ya sea a través de las leyes de distribución de rentas del siglo XIX (agosto de 1824, diciembre de 1846, septiembre de 1857, septiembre de 1868) o las convenciones nacionales fiscales (1925 y 1933) en la primera mitad del XX. En estos años, el espíritu de la coordinación fiscal fue el de distribuir las diferentes fuentes de ingresos entre federación, estados y municipios.

En las primeras décadas del siglo XX, debido a la fragmentación del territorio nacional y su división en cacicazgos regionales, se impuso la idea de la unidad nacional. Esto desembocó en la paulatina pero firme centralización de facultades en el nivel federal, pues cada medida que se tomaba centralizaba más las potestades tributarias, aún a contrapelo de las recomendaciones de las primeras convenciones fiscales.

El proceso de centralización se aceleró a partir de la convención nacional fiscal de 1947 que dio un vuelco doctrinal y apeló a la centralización de los principales gravámenes a través de declaraciones unilaterales de exclusividad de una serie de impuestos especiales, en los que la federación controló la determinación de las tasas y

la administración de los recursos, aunque aceptó otorgar participaciones en algunos de ellos a entidades y municipios.

De esta manera para 1979 ya existían las instituciones que serían fundamentales en la etapa siguiente: la coordinación fiscal integral, la colaboración administrativa, las participaciones, la *política de la zanahoria y el garrote*, los órganos del sistema en su forma casi definitiva, los mecanismos de negociación y comunicación y una gran experiencia en la operación del sistema.

El principal instrumento utilizado por la federación fue la *política de la zanahoria y el garrote*, que consiste en que la federación se apropia de la fuente impositiva y las entidades y municipios renuncian a ella a cambio de una participación en su rendimiento, supuestamente superior a la que percibirían mediante su propio gravamen. Esto implica la renuncia de las entidades federativas a la aplicación de su soberanía tributaria<sup>1</sup>.

Desde el punto de vista meramente financiero, la incorporación inicial al SNCF fue muy rentable para las entidades federativas, ya que sus participaciones se incrementaron 64% en promedio de 1979 a 1980, pero hubo un estado, Campeche, que observó un incremento de más de 143%, y el estado que menos aumento obtuvo fue de casi 53%. De esta manera a los tesoreros y secretarios de finanzas de esos años, no les importó poner en suspenso la soberanía tributaria estatal y sacrificar otros principios por la búsqueda de más ingresos. Esta información se presenta en el Cuadro 1.

A fines de los años setenta, el anterior sistema de coordinación había encontrado sus límites y requería de un nuevo impulso, desde la perspectiva de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de los principales actores del sistema. Esto se intentó mediante una serie de cambios en el marco jurídico y en el accionar del SNCF, entre los que destaca una nueva Ley de Coordinación Fiscal (LCF) y la introducción del Impuesto al Valor Agregado (IVA) a partir de 1980 en sustitución del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Estas modificaciones legales impactaron a su vez los aspectos fiscales, institucionales, organizacionales y operativos del sistema.

<sup>1</sup> La soberanía tributaria se entiende como la “posibilidad jurídica para imponer tributos a personas, bienes y acciones que se encuentran en la jurisdicción del poder político, que se realizan con las acciones de la administración tributaria. El tributario es un poder irrenunciable, imprescriptible, no es patrimonial y es indelegable, lo que se puede delegar es el ejercicio del mismo (Colmenares, 1999:416).

Cuadro 1 El tamaño de la zanahoria (Miles de pesos)			
	Participaciones 1979	Fondo general 1980	% de incremento
Aguascalientes	378	619	63.76
Baja California	1,953	3,197	63.70
Baja California Sur	291	477	63.92
Campeche	392	955	143.62
Coahuila	1,515	2,480	63.70
Colima	276	451	63.41
Chiapas	2,683	4,392	63.70
Chihuahua	1,810	2,964	63.76
Distrito Federal	15,738	25,764	63.71
Durango	597	978	63.82
Guanajuato	1,738	2,846	63.75
Guerrero	959	1,569	63.61
Hidalgo	544	890	63.60
Jalisco	4,238	6,939	63.73
México	7,434	12,171	63.72
Michoacán	1,099	1,799	63.69
Morelos	585	958	63.76
Nayarit	456	746	63.60
Nuevo León	4,114	6,735	63.71
Oaxaca	661	1,082	63.69
Puebla	1,769	2,895	63.65
Querétaro	697	1,118	60.40
Quintana Roo	251	411	63.75
San Luis Potosí	713	1,167	63.67
Sinaloa	1,945	3,184	63.70
Sonora	2,294	3,756	63.73
Tabasco	4,776	7,819	63.71
Tamaulipas	1,763	2,887	63.75
Tlaxcala	262	429	63.74
Veracruz	4,112	6,731	63.69
Yucatán	716	1,094	52.79
Zacatecas	377	616	63.40
Total	67,136	110,119	64.02
Fuente: SHCP, La Coordinación fiscal en México Subsecretaría de Ingresos, México, 1982			

Entre los principales cambios se encuentra la conformación de un Fondo General de Participaciones (FGP), compuesto por un porcentaje de la casi totalidad de la recaudación impositiva federal a distribuirse entre las entidades con base en criterios determinados en la LCF y en los convenios celebrados entre las entidades y la federación. A este fondo se añade el Fondo Financiero Complementario de Participaciones en 1980 y el Fondo de Fomento Municipal a partir de 1981. Tal como lo consideran diversos autores (Hoyo D´addona, 1981; Ortiz, 1998:168; Colmenares, 1999, 418) el sistema de participaciones fue en sus inicios, la columna vertebral o espina dorsal del SNCF.

### 3.1 El SNCF entre 1980 y 1989: principales características

Durante estos años el SNCF siguió un esquema resarcitorio ya que su principal propósito fue compensar a las entidades federativas por el sacrificio de recursos por la suspensión o derogación de sus impuestos como consecuencia de su adhesión al sistema. Esta compensación se hizo a través de las participaciones integradas a los diversos fondos establecidos en la LCF. Aquí se aplica la política de la zanahoria y el garrote, ya que para inducirlas a su incorporación, la federación no sólo garantizó que las entidades recibirían más participaciones que con el sistema tradicional, sino que les ofreció un monto mayor de recursos y con una tendencia al crecimiento, para garantizar su adhesión. Por otra parte, al definirse tanto el FGP como el Fondo Financiero Complementario de Participaciones como un porcentaje de la Recaudación Federal Participable (RFP), se establece un juego de suma cero, ya que si una entidad recibe mayores recursos, otra u otras perderían ese mismo monto.

De esta forma, los ingresos potenciales de las entidades se ‘enganchan’ a la suerte de la recaudación federal, por lo que se establece una gran dependencia de los ingresos estatales de la federación. Conviene recordar que las participaciones constituyeron hasta 1997, más del 80% de los ingresos de algunas entidades federativas. Finalmente, es este periodo se fortalece la centralización, al instrumentarse la llamada *coordinación en derechos* entre 1982 y 1994.

3.2 El Fondo General de Participaciones entre 1991 y el 2004

Comenzando en 1991, se presenta un cambio radical tanto en la integración del FGP como en los criterios para su distribución. A partir de este año el FGP se divide en tres partes y se establece un proceso de transición hasta 1994 con diferentes porcentajes distribuidos bajo distintos criterios. Esto se presenta en el cuadro siguiente.

Cuadro 2				
Régimen transitorio del Fondo General de Participaciones, (1991-1994) (Porcentajes)				
	1991	1992	1993	1994
Primera parte (población)	18.05	27.10	36.15	45.17
Segunda parte (impuestos asignables)	72.29	63.24	54.19	45.17
Tercera parte (inversa <i>per cápita</i> de las partes anteriores)	9.66	9.66	9.66	9.66

Fuente: Colmenares, Páramo, David (1999) con base en la LCF, 1991

- a. La primera parte se distribuye en proporción directa al número de habitantes de cada entidad para el ejercicio fiscal respectivo. Con esto se intenta introducir equidad al sistema ya que se supone que una entidad con más habitantes requiere proporcionar una mayor cantidad de servicios.
- b. La totalidad de la segunda parte, y no el incremento como era usual en los años anteriores, de acuerdo a la captación de una serie de impuestos denominados asignables. Con esta parte se pretende estimular la recaudación de las entidades federativas, aunque los llamados asignables: tenencia o uso de vehículos, automóviles nuevos (ISAN), Impuestos Especiales sobre Producción y Servicios (IEPS) de gasolina, cerveza, bebidas alcohólicas y tabacos, no son las más representativas de la recaudación federal.
- c.El 9.66% restante se distribuye en proporción inversa a las participaciones por habitante que tenga cada entidad en las otras dos partes. Este criterio busca compensar la desigualdad estructural de ingresos entre las entidades federativas.

A partir de 1991 se excluye de los impuestos asignables, el IVA, los relativos a contribuyentes menores y los sujetos a bases especiales de tributación, únicamente conservan esta categoría los mencionados anteriormente. Esta modificación afecta la distribución de participaciones. Por un lado, la eliminación del IVA impacta en mayor medida a los estados más desarrollados ya que este gravamen representaba más del 50% (Ortiz, 1998:155) y pasan a depender de los impuestos especiales. De manera que este cambio favorecería, en principio, a las entidades menos desarrolladas.

Otro hecho importante es que a partir de 1990 desaparece la garantía que las entidades reciban al menos el mismo monto de recursos que el año anterior, principio que había prevalecido desde 1980 (Ortiz, 1998:31). De esta manera, a partir de 1990 las participaciones de los estados, debido a que son una proporción de la RFP, quedan sujetas a los vaivenes de la recaudación federal. Por otra parte, también en 1990, los recursos del fondo de coordinación en derechos, aunque integrantes del FGP, se distribuyen en forma independiente.

A partir de 1996 se observa un cambio radical mediante el cual se da un giro a las relaciones fiscales intergubernamentales. Se sustituye el objetivo de simplificar la estructura fiscal con el de “impulsar un nuevo federalismo a través del fortalecimiento de los ingresos propios y del fortalecimiento del sistema de participaciones”. Las propuestas para fortalecer los ingresos propios consisten en la devolución de la administración o de la potestad tributaria sobre algunas materias, entre las que destacan: tenencia o uso de vehículos, ISAN y adquisición de inmuebles, así como algunos derechos sobre la expedición y venta de bebidas alcohólicas y anuncios espectaculares.

3.3 El gasto descentralizado

A comienzos de la década de los ochenta se inicia un fuerte proceso de descentralización de la federación a las entidades federativas, mismo que fue financiado por medio de subsidios y transferencias. Esta situación se complicó de tal manera que para 1997, tratando de introducir racionalidad a este proceso, se añade el Capítulo V a la LCF, donde se establecen diversos fondos y se crea la figura de las aporta-

ciones<sup>2</sup> y el Ramo 33 en el PEF, que contiene las provisiones financieras para la descentralización. Dentro del SNCF se puede considerar el Programa de Apoyo al Fortalecimiento de las Entidades Federativas (PAFEF), que será tratado posteriormente.

4 Los cambios económicos, políticos y organizacionales relevantes para el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

La teoría de la contingencia señala que ante cambios en el entorno, las organizaciones deben ajustar su estructura a las nuevas circunstancias. En el caso del SNCF se ha transformado tanto el contexto político como el económico, lo que a su vez ha presionado su funcionamiento interno, pero sin lograr introducir cambios fundamentales.

Cuadro 3

El contexto económico del SNCF		
Periodo	Promedio de crecimiento PIB	Promedio de crecimiento PIB per cápita
1931-1940	3.36	1.60
1941-1950	5.98	3.14
1951-1960	6.14	2.97
1961-1970	6.48	3.10
1971-1980	6.71	n.d.
1981-1990	1.93	-0.34
1991-2000	3.51	1.83
2001-2004	1.50	nd

Fuente: Inegi, Sistema de Cuentas Nacionales y Vicente Fox Quezada, Cuarto Informe de Gobierno, 2004. \* Incluye únicamente 2001 y 2002.

4.1 El escenario económico

El SNCF y sus organismos fueron diseñados en la década de los setenta del siglo pasado, pues la LCF fue aprobada por el congreso en 1978

2 Las aportaciones son transferencias de recursos de la federación a los estados, condicionadas o etiquetadas para su gasto en materias específicas señaladas por la federación. Constituyen el mecanismo de financiamiento de las funciones descentralizadas del ámbito federal a estados y municipios.

y entró en vigor en 1980. Este diseño se da en el contexto de una larga etapa de crecimiento sostenido. México creció sin interrupción entre 1931 y 1981, un periodo de 50 años, como se puede observar en el Cuadro 3. El SNCF fue diseñado en este contexto de crecimiento, pero dos años después de su puesta en marcha en 1980, la economía mexicana entró en una crisis de largo plazo. Siguió la década perdida de los ochenta, con una tasa de crecimiento promedio de 1.93% y un crecimiento *per cápita* negativo de -0.34%; cinco años de crecimiento negativo en la década de los noventa y cuatro años de estancamiento en el siglo XXI. La crisis económica que ha acompañado de manera permanente al SNCF ha sido agravada por una consecuyente crisis fiscal y de los sistemas de pensiones, crisis de endeudamiento, rescate de amplios sectores de la economía, como la banca, las carreteras y una recurrente petrolización de la economía y las finanzas públicas, fenómeno que tiene un gran peso hasta nuestros días.

Sin duda alguna este cambio radical en el escenario económico entre el diseño del SNCF y su puesta en marcha afectó algunas de sus decisiones más importantes como la modificación de la fórmula de distribución de participaciones del FGP a partir de 1991, que redistribuyó de manera drástica los recursos entre las entidades federativas, sin afectar las finanzas federales.

4.2 Las transformaciones de la política

En el aspecto político el SNCF surgió en el contexto de un sistema político de partido cuasi monopolístico, cuya hegemonía comenzó a romperse desde las elecciones de 1988, año en que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no logró la mayoría calificada. Un año después el Partido de Acción Nacional (PAN) gana la gubernatura de Baja California y en 1992 hace lo propio en Chihuahua. La cámara baja con fuerte oposición y estos mandatarios estatales comenzaron a cuestionar desde dentro al SNCF, por lo que éste comienza a fracturarse.

Años después, en las elecciones federales de 1997, la oposición obtiene el control de la Cámara de Diputados y adquiere un gran peso en la de senadores, con lo que los modos de hacer política tienden a transformarse, junto con el pluralismo del legislativo. El gran cambio se da en 2000 cuando el PAN gana la presidencia de la república, por lo que la mayoría de los gobernadores pasa a la oposición,



alterándose radicalmente la correlación de fuerzas en el sistema político y exigiendo la transformación del federalismo mexicano, tal como se había concebido hasta la fecha.

El sistema político hegemónico y dominado por un partido, ocasionaron que el actual SNCF surgiera bajo el diseño y el designio de un actor todopoderoso y sin contrapeso: la SHCP, quien determinó e impuso, abierta o veladamente, directa o indirectamente, las modalidades, fondos, fórmulas, porcentajes y mecanismos de distribución de participaciones, devolución de potestades tributarias, reasignación de derechos, modalidades de colaboración administrativa, descentralización del gasto y otras formas de asignación y de administración de recursos a estados y municipios.

Las transformaciones del sistema político reseñadas, dan la pauta al surgimiento de nuevos actores con intereses en las cuestiones fiscales como el congreso federal, la CONAGO; diversas asociaciones de municipios, asociaciones de congresos locales y; organizaciones de contribuyentes, entre otros. Estos actores disputan el poder y la hegemonía de la SHCP sobre las relaciones fiscales intergubernamentales y se puede afirmar que hoy día no existen actores todopoderosos, sino una multiplicidad de fuentes de poder y actores organizacionales no imaginados a principios de la década de los ochenta.

Desde la perspectiva interna también han ocurrido cambios, pues los organismos del SNCF fueron creados para tratar asuntos de ingresos y sus facetas, como participaciones, colaboración administrativa, coordinación impositiva, entre otros. Pero a partir de 1998 se agregaron temas de gasto público, aportaciones, deuda pública y patrimonio, exigiéndose a los organismos del sistema una tarea para la que no fueron diseñados, lo que sin duda ha rebasado sus potencialidades.

A contrapelo con la realidad, estos hechos no han sido registrados por la SHCP ya que sigue en su posición de ejercer un control absoluto del sistema al no permitir la intervención de otros actores, a no ceder el monopolio de la interlocución con el poder legislativo y a no admitir cambios en los órganos de la coordinación fiscal. Por otra parte las entidades federativas enfrentan grandes dificultades para materializar sus propuestas, “ya que se ha llegado a considerar que al interior de los organismos del SNCF, los avances

y las negociaciones son más complejas, lentas e incluso inoperantes” (SNCF c, 2004).

Los anteriores desarrollos en la política, en la economía y en el escenario organizacional han rebasado la concepción y diseño original de SNCF, de sus organismos y de las relaciones fiscales intergubernamentales en su conjunto y obligan a su redefinición y actualización, tanto en sus instituciones, como en sus organizaciones, sus procesos y sus modos de interacción.

## 5 Los órganos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

A pesar de su importancia, el tema de los órganos de la coordinación fiscal es el menos estudiado. Éstos son la Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales (RNFF), la Comisión Permanente, el Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (Indetec) y la Junta de Coordinación Fiscal (JCF), además de las autoridades fiscales federales como el Secretario de Hacienda y Crédito Público, el Subsecretario de Ingresos, el Coordinador General con Entidades Federativas y la Unidad de Política de Ingresos de la SHCP.

### 5.1 Las Reuniones Nacionales de Funcionarios Fiscales

Normativamente, la RNFF es el órgano supremo del sistema y se integra con los representantes de las haciendas públicas del gobierno federal y de cada una de las 32 entidades federativas. Se reúne por lo menos una vez al año y es presidida conjuntamente por el funcionario de mayor jerarquía de la entidad sede y por el Secretario de Hacienda o su representante. Esta reunión se convoca por el Secretario de Hacienda o por la Comisión Permanente (SNCF, 2004 a; SNCF, 2004 b).

Entre las facultades de mayor relevancia se encuentran la de proponer a los correspondientes poderes ejecutivos, las medidas de actualización y de mejora del sistema (SNCF, 2004 a; SNCF, 2004 b). También aprueba los reglamentos de la propia RNFF, de la Comisión Permanente, del Indetec y de la JCF.

### 5.2 La Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales

Un segundo órgano es la Comisión Permanente, que se forma con la

SHCP y ocho entidades. Es presidida conjuntamente por el Secretario de Hacienda, o por el Subsecretario de Ingresos, y por el titular del órgano hacendario estatal que elija la Comisión entre sus miembros. Las entidades son representadas por ocho de ellas de acuerdo a los diversos grupos en los que se divide la república en función de su cercanía geográfica. La representación de las entidades federativas en la Comisión Permanente es rotativa, renovándose anualmente por mitad, es decir, cada año hay cuatro nuevos integrantes y los cuatro restantes están a la mitad de su representación.

La Comisión Permanente celebra entre ocho y diez reuniones por año, algunas de ellas son ‘cerradas’ con la participación de sólo sus miembros permanentes, pero también se realizan reuniones ‘ampliadas’ con los 32 secretarios de finanzas o sus equivalentes.

### 5.3 El Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas

El Indetec, es un organismo público, con personalidad jurídica y patrimonio propio que funge como secretariado técnico del SNCF y de la Comisión Permanente. Es un organismo cofinanciado y cogobernado por todas las partes de la coordinación hacendaria.

Entre sus funciones destacan: realizar estudios relativos al sistema y de la legislación tributaria en la federación y en las entidades, así como de las respectivas administraciones; sugerir medidas encaminadas a coordinar la acción impositiva federal y local, para lograr una más equitativa distribución de los ingresos entre la federación y las entidades; actuar como consultor técnico de las haciendas locales; promover su desarrollo técnico; capacitar técnicos y funcionarios fiscales y desarrollar los programas que apruebe la RNFF.

### 5.4 La Junta de Coordinación Fiscal

Se integra por representantes de la SHCP y los titulares hacendarios de las ocho entidades que forman la Comisión Permanente. Se encarga de formular los dictámenes técnicos para la resolución de los casos en que se presenta un recurso de inconformidad por algún contribuyente afectado con el incumplimiento de las disposiciones del sistema. La Junta surge en 1990 y sólo funciona como una instancia consultiva respecto de los casos que se le presentan.

### 5.5 Los Grupos Técnicos

Existen dos órganos de apoyo al sistema: los Grupos Técnicos y los Grupos de Trabajo, que se encargan de dar seguimiento y operatividad a los temas en discusión o buscar nuevas vías para su avance (SNCF, 2004 b: 5). Los Grupos Técnicos son un mecanismo de comunicación entre la SHCP con el propósito de que las entidades federativas conozcan de manera oportuna y eficaz los planes, programas y normatividad instrumentados por la SHCP relacionadas con las facultades delegadas en materia de administración de ingresos federales. Estos grupos son impulsados por la SHCP y han evolucionado de acuerdo a la política impositiva federal, ajustándose a las reformas legales y los cambios en el esquema de colaboración administrativa en materia fiscal federal (SNCF, 2004 a; SNCF, 2004 b).

### 5.6 Los Grupos de Trabajo

Los Grupos de Trabajo son órganos de apoyo creados por la Comisión Permanente o por la RNFF con la finalidad de coadyuvar al estudio, análisis y formulación de propuestas relevantes para el sistema. Cada Grupo se ocupa de una materia específica e informa de sus avances a la propia Comisión. Estos grupos abordan asuntos como: vigilancia del sistema; fuentes de ingreso local y potestades tributarias; estudio de la fórmula de distribución de participaciones; ingresos coordinados; descentralización del gasto en salud y en educación, y otro tipo de gasto federalizado; sistemas de información contable, financiera y presupuestal; deuda pública estatal y municipal.

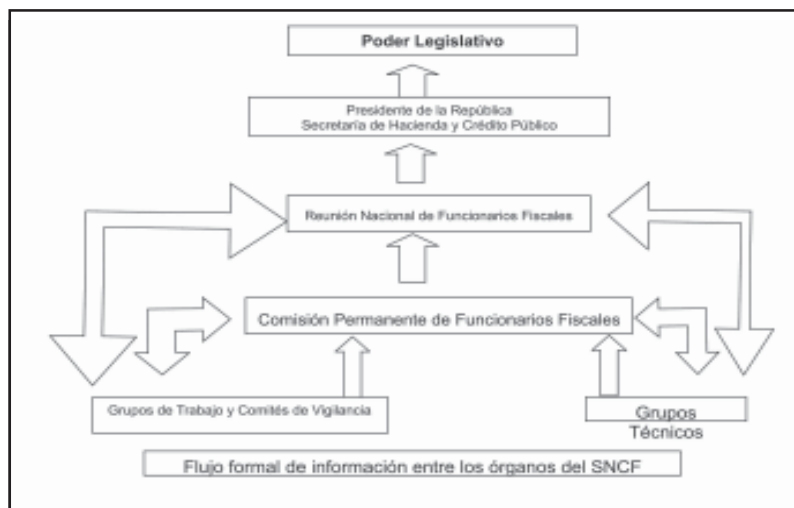
Tanto los Grupos de Trabajo como los Técnicos, en una primera instancia, estaban orientados al tema de la armonización y la operación en materia de ingresos coordinados, con la excepción del tema del gasto educativo de las entidades, abordado desde finales de los ochenta. Sin embargo, a partir de 1995 han incursionado en materias de gasto y deuda, particularmente para el estudio de la operación de los procesos de descentralización en educación, salud y desarrollo social, entre otros.

Hay un hecho poco tratado en la literatura, aunque muy comentado en los organismos del sistema y es la existencia de la Unidad de Política de Ingresos de la SHCP, que aunque no aparece en el

organigrama, fue el cerebro del sistema hasta 1997, cuando éste trataba únicamente el lado de los ingresos fiscales y temas relacionados. Esta unidad fue la responsable de diseñar la política y la ‘gran estrategia’ por la que transitaría a futuro el SNCF y por ende el federalismo fiscal mexicano. Pero a partir de 1998, con la introducción de las aportaciones y por ende de la participación de nuevas dependencias como la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Salud y la Secretaría de Gobernación, y otras áreas de la misma SHCP, el sistema ha perdido su ‘cerebro’, por lo que es necesario que otra institución, ya sea existente, rediseñada o de nueva creación asuma esta función estratégica y primordial para el sistema.

## 5.7 Funcionamiento formal de los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal

De acuerdo con la documentación oficial, los organismos del SNCF forman un todo armónico que proporciona un espacio de discusión de los principales temas que afectan su funcionamiento de acuerdo a la perspectiva tanto de la SHCP, mediante los Grupos Técnicos, como de las entidades federativas vía los Grupos de Trabajo. Este mundo ideal se presenta en el esquema anexo.



En este todo armónico existe un doble flujo de información, los Grupos Técnicos y de Trabajo realizan la labor cotidiana, y someten sus avances ante la Comisión Permanente que los analiza, revisa, comenta y les da seguimiento en sus reuniones periódicas y una vez elaborados y puestos en su forma definitiva se presentan ante la RNFF, que se verifica anualmente. Si ésta los aprueba, los somete ante el jefe del poder ejecutivo, a través de la SHCP, quién a su vez convierte las propuestas en iniciativas de ley para su aprobación, modificación o rechazo por el poder legislativo.

De esta manera, idealmente, en los órganos del SNCF existe un espacio de diálogo, un mecanismo de negociación que permite debatir y acordar los asuntos de importancia tanto para entidades federativas como para la federación. Se asume que también es el mecanismo y el espacio para proponer cuestiones nuevas, que surgen de la dinámica del sistema y de la necesidad de atender las demandas de los estados por nuevos recursos, nuevas facultades y nuevas potestades tributarias en un mundo más o menos sin fricciones, más o menos feliz.

Sin embargo, detrás de la fachada de armonía y de buen accionar se esconde una lucha de poder donde quién ha ejercido tradicionalmente la dominación y ha ostentado su cuasi-monopolio es la SHCP, cuando menos hasta el 2000, porque en los últimos años han surgido actores que le disputan el poder.

## 6 La Conferencia Nacional de Gobernadores y la irrupción de estructuras informales

Los cambios en el escenario político reseñados anteriormente, dan la pauta para el surgimiento de nuevos actores con interés en los temas fiscales, por lo que emerge la CONAGO, tres asociaciones de gobiernos locales, y una asociación de congresos y legislaturas locales, todos ellos con la misión de intervenir en los asuntos fiscales. Sin embargo, de estos nuevos actores, el que más impacto e influencia ha tenido es la CONAGO.

### 6.1 Nacimiento y evolución de la CONAGO

El antecedente de la CONAGO es la Asociación Nacional de Gobernadores, que integraba a mandatarios estatales afiliados al Partido de la



Revolución Democrática (PRD) y los llamados aliancistas, que evolucionó hacia la inclusión de gobernantes del PRI, hasta en su etapa actual cubrir la totalidad de mandatarios estatales. La CONAGO reincorporó a la agenda de la discusión el problema de la esencia del federalismo, es decir, el reparto de funciones y responsabilidades entre los tres ámbitos de gobierno por un lado y la asignación de recursos para cumplir esas funciones y sus modalidades (potestades, transferencias, subsidios) por el otro.

Una de sus primeras tareas fue abordar la problemática fiscal, concretamente las relaciones fiscales federación-entidades, que viven una etapa difícil, y se acercan a un punto crítico. Esto se muestra en su primer documento “La declaración de Mazatlán” (CONAGO, 2001) que trata exclusivamente de cuestiones fiscales y esboza una alternativa a la enviada por el ejecutivo al legislativo durante ese año (Gutiérrez, 2004, 44). Esta propuesta es lanzada por los gobernadores del PRI y del PRD sin estar integrada formalmente la CONAGO.

En julio 13 de 2002 se constituye la CONAGO en Can Cun, Quintana Roo (CONAGO, julio 13 de 2002) y comienza a ampliar su agenda para incluir temas como migración, reforma del Estado, educación, pobreza extrema, delegaciones federales en los estados, entre otros. Otro momento significativo de su existencia es la incorporación de los gobernadores panistas en su segunda sesión extraordinaria efectuada en Cuatro Ciénegas, Coahuila el 20 de agosto de 2003, en la cual se aprueba la emisión de la convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria.

A partir de ese momento, se comienza la formación de grupos de trabajo, que posteriormente se convirtieron en comisiones, destinadas a temas específicos, se integró un secretariado técnico y se le asignó un presupuesto propio. De esta manera, se ha fortalecido su papel de interlocutor ante la federación con una estructura organizacional propia y con el apoyo de los aparatos administrativos estatales. Las decisiones de la organización se toman por consenso, si un miembro no está de acuerdo con alguna de ellas, ésta no se adopta.

En el aspecto fiscal, la CONAGO ha creado una estructura denominada Comisión de Hacienda, donde participan los secretarios de finanzas de las entidades federativas. Con los mismos actores del SNCF, con la excepción de Indetec, se tratan los temas hacendarios desde un punto de vista técnico y las propuestas no atendidas por

los organismos y mecanismos del sistema se analizan, pero sin la ‘orientación’ de la SHCP, de tal manera que se escapan a su control, por lo que sus propuestas son más ambiciosas y de más alcance desde la perspectiva de los estados.

Mediante esta estructura informal, la CONAGO ha logrado rebasar las organizaciones y mecanismos del sistema, ya que acude directamente a la Cámara de Diputados a presentar sus inquietudes y demandas, lo que implica que los órganos y reglas del SNCF están dejando de cumplir las funciones para el que fue creado.

## 6.2 Los planteamientos de la CONAGO

Propuesta del PAFEF. Ante el argumento de un incumplimiento de la federación con la obligación establecida en la LCF de proveer recursos suficientes para financiar la descentralización de la educación, un grupo de gobernadores se acercó al liderazgo de la Cámara de Diputados para gestionar la creación de un fondo que “ayudara a enfrentar a los gobiernos estatales el desfinanciamiento federal en materia educativa” (Gutiérrez, 2004, 30). De esta forma se crea el PAFEF dentro del Ramo 23 del PEF, con una asignación de \$ 6,870 millones de pesos en el año 2000.

Para 2001 el monto de este programa fue de \$12,807.7 millones de pesos, en 2002 su asignación fue de \$14,700 millones. Para 2003 se crea el Ramo 39 con una asignación de 17 mil millones, monto que se repite para 2004. El crecimiento nominal promedio del PAFEF es del 36.9% anual, la asignación presupuestal de más crecimiento en los últimos años.

En todos los años, el destino prioritario del PAFEF ha sido la obra pública y el gasto en infraestructura educativa; amortización de deuda pública; el apoyo a los sistemas de pensiones y un pequeño porcentaje para gastos indirectos como realización de estudios, elaboración y evaluación de proyectos, supervisión y control de obras de infraestructura (Gómez de la O, 2003).

La distribución de sus recursos entre las entidades federativas se realiza de acuerdo a una fórmula establecida en el PEF. Su integración presupuestal a partir de 2000 fue iniciativa de los gobernadores organizados ante la Cámara de Diputados, pasando por alto el mecanismo tradicional del proyecto de presupuesto presentado al ejecutivo

vo. De igual forma, para 2001 y 2002, los proyectos de presupuesto de la SHCP no incluían al PAFEF (Gutiérrez, 2004, 48) siendo incorporado por los diputados a instancias de los gobernadores organizados en la CONAGO a partir de julio de 2002. Con la creación del Ramo 39 en 2003, se le da un sentido de pertenencia y de institucionalidad al interior del PEF. Para 2004 la propuesta de Hacienda reduce su asignación de 17 mil millones de pesos autorizados para 2003 a 10 mil millones, aunque la Cámara de Diputados lo eleva e iguala su cifra nominal a la de 2003 (Calzada Falcón, 2004, 161-162). Finalmente para 2005 la iniciativa del ejecutivo elimina al PAFEF, siendo reincorporado de nuevo a iniciativa de algunos diputados.

Además de su monto y destino, la importancia de este programa es que pone en acción un nuevo actor en las relaciones fiscales intergubernamentales en México: los gobernadores de las entidades federativas, que hasta ese año representaron un papel marginal. El PAFEF muestra el rompimiento de una estructura tradicional de interacción entre el legislativo y el ejecutivo, y la resistencia ante la irrupción de un nuevo actor en las relaciones fiscales intergubernamentales, pues de los cuatro años en que ha estado en vigor el PAFEF, en dos la SHCP no lo ha incluido en su iniciativa y en otros dos ha recortado su asignación aprobada por la Cámara de Diputados (Calzada Falcón, 2004, 232-234).

Otras iniciativas de la CONAGO son la formación del fideicomiso para la administración de los excedentes petroleros y la exigencia de transparencia en la integración de la RFP. Otro de los hechos que han significado su corta existencia es la convocatoria a la Convención Nacional Hacendaria emitida en septiembre de 2003 en Monterrey y celebrada durante 2004. En estas acciones ha tenido gran relevancia la mencionada Comisión de Hacienda.

## 7 El impacto de la CONAGO en las relaciones fiscales intergubernamentales

La existencia y el funcionamiento específico de la CONAGO implica un cambio de nivel en la toma de decisiones. Los órganos formales del SNCF han estado y continúan en manos de los secretarios de finanzas y de los funcionarios de segundo nivel de la SHCP. Con la participación de la CONAGO la negociación fiscal se ha transformado

en un proceso político, donde los principales actores son los gobernadores de los estados, el secretario de hacienda, el jefe del ejecutivo, los diputados y los senadores de la república. Esto señala que el SNCF, sus organismos y mecanismos han sido rebasados y que las relaciones fiscales intergubernamentales se encuentran en un momento crítico.

Al respecto un documento del SNCF (2004 b) establece:

En este sentido, el SNCF enfrenta como una de sus tareas pendientes, la revisión y adecuación de sus organismos formales, para con ello transformarlos, no sólo en instancias capaces de encabezar las discusiones y posibilidades de cambio para la coordinación hacendaria, sino que al mismo tiempo sus propuestas tengan los canales e instrumentos jurídicos adecuados que permitan su materialización ... (también) es necesario revisar la forma como se toman las decisiones.

La emergencia de la CONAGO como actor en el sistema fiscal constituye un hecho relevante, pues por primera vez, en la época posrevolucionaria, ha surgido un actor capaz de enfrentar el poder de la SHCP con la potencialidad de redefinir las relaciones fiscales intergubernamentales. Esto ha sido posible por los cambios registrados en las estructuras de poder, particularmente en las gubernaturas estatales y en el poder legislativo. El surgimiento de la CONAGO cuestiona los cimientos mismos de los organismos del sistema y los rebasa en varios aspectos.

A pesar de los notables cambios registrados en el contexto económico y en el contexto político y de los cambios internos del sistema, la SHCP como actor dominante, se resiste a admitir la transformación de los mecanismos y modos de tomar decisiones al interior del sistema, a dar poder de decisión a la Comisión Permanente y a la RNFF y a admitir un mayor protagonismo de las entidades federativas.

Esto ha provocado que el SNCF y sus órganos como la Comisión Permanente y la RNFF se vean rebasados en la realidad, pues ya existen dos instancias que tratan los mismos temas, pero en diferente contexto y con distintos objetivos. Por una parte la Comisión Perma-

nente ampliada integrada por los 32 secretarios de finanzas de las entidades federativas, la UCEF y el Indetec que funciona como órgano del SNCF. Y por la otra, la Comisión de Hacienda de la CONAGO integrada por los 32 secretarios de finanzas, pero sin el Indetec y sin representación de la SHCP. Esta comisión ha impulsado y dado sustento técnico a las propuestas de la CONAGO ante el poder legislativo. La característica es que ambas organizaciones están compuestas por casi los mismos participantes.

Esta situación tiene sus riesgos ya que el SNCF se rige bajo un marco jurídico y tiene reglas claramente establecidas, por lo que funciona de manera institucional y con bases técnicas sólidas, mientras que la segunda instancia no tiene un marco jurídico y funciona de acuerdo a la coyuntura, con criterios que pueden alejarse de la técnica y acercarse al juego de la política. Lo ideal sería darle un marco institucional a los trabajos de la Comisión de Hacienda y de la CONAGO en su conjunto.

El logro de lo anterior implica dos cuestiones: cambiar la forma y mecanismos para la toma de decisiones que hasta ahora ha sido vertical, de arriba hacia abajo, de la SHCP hacia los estados y municipios, por un mecanismo de abajo hacia arriba, de las entidades federativas y sus municipios a la federación y el diseño e instrumentación de una nueva arquitectura institucional fiscal para el federalismo mexicano.

## 8 Nuevas instituciones para una nueva circunstancia

Se ha observado que el surgimiento de la CONAGO y otros actores en el sistema político con intereses sobre los recursos fiscales se han incorporado en la toma de decisiones y han acudido directamente al congreso para presentar sus argumentaciones. Resulta importante incorporar estos actores y canalizar institucionalmente sus demandas.

*Consejo de relaciones fiscales intergubernamentales.* Para lo anterior, se sugiere la creación de una organización o consejo fiscal que integre al presidente de la república y a los 32 gobernadores de las entidades federativas con reuniones periódicas, quizá semestrales, donde se discutirían los problemas hacendarios y las propuestas de solución a los mismos. Estos eventos sustituirían a la RNFF.

La inclusión de los gobernadores en este organismo canalizaría institucionalmente su participación que ahora se presenta por canales informales, vía los diputados que representan a su entidad federativa o a su partido político, ante esta cámara o de manera organizada por medio de la CONAGO ante los integrantes del poder legislativo. Sin embargo, algunas de estas intervenciones no se sustentan en el respaldo técnico demandado por la complejidad de la materia fiscal y que ha ocasionado la aprobación de verdaderos monstruos fiscales como los impuestos a los artículos de lujo de hace algunos años o el Impuesto a la Producción y a la Intermediación que estuvo a punto de ser aprobado posteriormente. Estos intentos no resuelven los problemas, pero si introducen complejidades innecesarias en la administración fiscal e incrementan los costos los contribuyentes. La creación de un organismo de esta naturaleza permitiría canalizar institucionalmente las demandas de los gobernadores, dándoles el debido sustento técnico, económico y social a través del Instituto del Federalismo que también se propone en este trabajo.

*Instituto del Federalismo.* Desde los años veinte del siglo pasado, se propuso institucionalizar la Convención Nacional Fiscal (CNF), dándole la facultad de autorizar cualquier modificación a las leyes tributarias de los estados, mientras que en el caso de la federación fuera sólo un organismo de opinión. En la segunda convención se propone la creación de la CNF y la Comisión Permanente como *órganos de Estado*, como responsables de la organización del régimen fiscal, y la delimitación de competencias de las fuentes de ingresos no exclusivas de algún ámbito de gobierno.

De esta manera desde hace más de setenta años ha flotado en el ambiente la idea de crear un órgano para coadyuvar y apoyar las relaciones fiscales intergubernamentales en la nación. El Instituto del Federalismo (nombre sugerido por Calzada Falcón en entrevista, abril 1 de 2004) sería un órgano con autonomía y personalidad jurídica que trabajaría en el contexto del consejo propuesto anteriormente. La autonomía del instituto aseguraría que su funcionamiento estuviera libre de la influencia de la SHCP o de las entidades federativas agrupadas o en lo individual. Este instituto sería el cerebro del sistema, función que ha dejado de cumplir la Unidad de Política de Ingresos de la SHCP y vería hacia el futuro no solo de los ingresos fiscales

intergubernamentales, sino del gasto intergubernamental, del patrimonio y del crédito público.

Por medio de este instituto se analizarían los principales problemas del sistema: los principios que lo rigen; la uniformidad en el tratamiento de las entidades federativas; los debates con relación a la determinación de la Recaudación Federal Participable; el destino del excedente petrolero; los problemas de la fórmula o su modificación; el tratamiento de la equidad global del sistema y la devolución o redistribución de potestades tributarias entre federación, estados y municipios.

El instituto cumpliría las funciones señaladas por Giugale y otros (2000:4-5): plantear una visión de largo plazo, con objetivos intermedios y mecanismos de ajuste para superar la actual trayectoria reactiva y sin plan que ha seguido la coordinación hacendaria en México; ser un foro de debate y negociación de nuevos mecanismos en las relaciones fiscales intergubernamentales y para prevenir los conflictos; proveer de información confiable para los diferentes ámbitos de gobierno: diseñar, desarrollar y difundir indicadores claves para evaluar los alcances y logros del sistema y evaluar la capacidad de estados y municipios para asumir nuevas responsabilidades y producir informes de los avances de la coordinación hacendaria. Este organismo tendría una relación estrecha con el congreso y sus instancias de fiscalización y evaluación como la Auditoría Superior de la Federación y el Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, entre otras.

Se argumenta que la descentralización es un proceso, una actividad permanente “una estrategia exitosa (que) requiere una infraestructura institucional adecuada para desarrollar, monitorear e instrumentar la política de descentralización” (Giugale et. al., 2000, 1), lo que justifica un organismo autónomo. Por otra parte, la experiencia muestra que este tipo de órganos ha funcionado en México y han dado solución a problemas ancestrales, desarrollando confianza, neutralidad, objetividad y transparencia en las materias que maneja. Tal es el caso del Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos entre otros organismos autónomos y este es el camino a seguir en el federalismo fiscal mexicano.

## Bibliografía

- Calzada Falcón, Fernando (2004), *Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004. Ante la Convención Nacional Hacendaria*, Universidad Popular de la Chontalpa, Cárdenas, Tabasco.
- Colmenares Páramo, David (1999), “Retos del federalismo fiscal mexicano” en *Comercio Exterior*, Vol. 49, Núm. 5, México, mayo de 1999, pp. 415-431.
- CONAGO (2001), “Declaración de Mazatlán”, [www.conago.org.mx](http://www.conago.org.mx).
- CONAGO (2003), Convocatoria a la CNH, Monterrey, [www.conago.org.mx](http://www.conago.org.mx)
- Gómez de la O, Eduardo (2003) Asignación Presupuestaria al Programa de Apoyos para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas en el Presupuesto Federal para el Ejercicio Fiscal 2003. [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx), consultado, octubre de 2003.
- Giugale, Marcelo M. y Steven B. Webb (2000), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México*, The World Bank, Washington D.C.
- Giugale, Marcelo M., Vinh Nguyen, Fernando Rojas y Steven B. Webb (2000) “Overview” en Giugale, Marcelo M. y Steven B. Webb (2000), *Achievements and Challenges of Fiscal Decentralization. Lessons from México*, The World Bank, Washington D.C.
- Gutiérrez, Aníbal (2004), “La Conferencia Nacional de Gobernadores, Una propuesta de renovación del sistema federal” en Calzada Falcón, Fernando (2004), *Federalismo y Finanzas Públicas 2001-2004. Ante la Convención Nacional Hacendaria*, Universidad Popular de la Chontalpa, Cárdenas, Tabasco.
- Hoyo D´Addona, Roberto (1981), *El sistema de participaciones en la coordinación fiscal*, XIV Reunión Nacional de Funcionarios Fiscales, Chiapas, México.
- Ortiz Ruiz, Miguel, (1998) *Evolución del sistema de participaciones, 1980-1997*, Indetec, Guadalajara.
- SNCF (2004 a), *Organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* en [www.indetec.gob.mx](http://www.indetec.gob.mx), consultada, enero de 2004.
- SNCF (2004 b), *Los organismos del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal* en [www.sncf.gob.mx](http://www.sncf.gob.mx), consultada, enero de 2004.
- SNCF (2004 c), Comisión Técnica de los Organismos del Sistema, “Informe de avance de trabajos”, abril de 2004.
- SHCP, Subsecretaría de Ingresos, *La Coordinación fiscal en México*, México, 1982.

# La reforma administrativa municipal en Elota (1999-2001): aplicación de un modelo gerencial en gobiernos locales

*Carlos López Portillo Tostado\**

## Resumen

**E**n la actualidad, existe en México una oleada de estudios relacionados con la problemática municipal, que apuntan a la necesidad de replantear el modelo que se impuso a los gobiernos locales de arriba hacia abajo, del centro hacia la periferia.

En este trabajo se sostiene que cualquier reforma administrativa se orienta a hacer de la administración pública un organismo social de renovación constante, que le permita dar respuesta puntual a las demandas del entorno.

Aquí se presentan algunos conceptos que articulan las ideas y reflexiones dentro del cual se fundamenta y desarrolla una política pública de reforma administrativa.

Enseguida, se describe de manera puntual el análisis y descripción de las etapas de gestación, formulación e implementación de esa política y los instrumentos metodológicos utilizados.

Se subraya que el eje central de la etapa de implementación lo constituyó un conjunto de herramientas propias del modelo gerencial como lo son: un Taller de Planeación Estratégica, Taller de Programación y Presupuestación y un Taller encaminado a elaborar herramientas de evaluación.

---

\* Alumno del Doctorado de Ciencias de la Administración en la UNAM, inscrito en el Padrón de Excelencia de CONACYT. Profesor adscrito al Departamento Académico de Ciencias Económico-Administrativas y miembro del Cuerpo Académico cuya línea de investigación es “Procesos organizacionales y políticas públicas en el noroeste de México”.

Por último, en la etapa de evaluación se describen los impactos concretos en los ámbitos de estudio de la reforma administrativa municipal en los años 2000-2001, así como la descripción de acciones que se llevaron a cabo para un mejor desempeño de la gestión municipal.

## Introducción

En la actualidad, existe en México una oleada de estudios relacionados con la problemática municipal, que apuntan a la necesidad de replantear el modelo que se impuso a los gobiernos locales de arriba hacia abajo, del centro a la periferia. Este circuito deberá reformarse en sentido contrario; esto es, desde la vida municipal y desde las regiones hacia el centro.

En el ámbito académico se están generando investigaciones encaminadas a introducir un conjunto de temas, ante la urgente necesidad de modernizar a los municipios, así como explorar nuevas rutas e itinerarios de acción.

En ese contexto, el motivo fundamental que impulsó el presente artículo es evaluar el impacto de la instrumentación de un programa de reforma administrativa aplicado en el municipio de Elota, durante el periodo de agosto a diciembre de 1999.

Los rubros considerados para el análisis son los siguientes: autonomía financiera, estructura orgánica, normatividad, reingeniería de procesos operativos, servicios públicos, tecnología informática y participación ciudadana.

Respecto a su estructura, éste se compone de tres apartados: el primero, que corresponde al marco teórico, el cual contiene una serie de conceptos que permiten interpretar los procesos locales de gestión; en el segundo, se presentan las etapas de gestación, formulación e implementación de la política pública de reforma administrativa en aquel municipio; y por último, en el tercer apartado se evalúan los impactos concretos de la citada reforma administrativa, a través de indicadores de gestión de carácter cualitativo y cuantitativo.

## I. Marco teórico

La intención de este apartado es presentar conceptos que articulan

las ideas y reflexiones, dentro del cual se fundamenta y desarrolla el presente trabajo.

### 1.1 El Gobierno

El gobierno está constituido por instituciones que organizan y regulan la vida económica, política y social de los ciudadanos. En el marco de un proceso de globalización económica y de la extendida aplicación de políticas neoliberales (privatización, menor injerencia estatal en la economía, desregulación), se requieren profundas transformaciones en el interior del aparato gubernamental, que permitan generar nuevas fronteras de legitimidad para preservar el todo social.

Los gobiernos locales y más ampliamente el ejercicio de lo local, se revaloriza en el contexto de las posiciones antiestadistas y su papel se redefine porque es ahí donde se instalan las fuentes primarias de la gobernabilidad: es en el municipio donde la relación entre la sociedad y su gobierno es más próxima. (Ziccardi, 1998: p.165-166).

La reforma administrativa como política pública municipal es objeto de estudio en todas las latitudes del mundo. De la academia norteamericana sobresalen las ideas de David Osborne y Ted Gaebler en el año de 1996.

Los autores consideran que el ambiente actual demanda instituciones sumamente flexibles y acomodaticias, capaces de distribuir bienes y servicios de alta calidad, con bríos siempre crecientes a cambio de cada peso. Exige instituciones que escuchen a sus clientes para ofrecerles opciones de servicios no estandarizados, que dirijan mediante la persuasión e incentivos en vez de órdenes, que transmitan a sus empleados un sentido de misión y de control, hasta de propiedad. Demanda instituciones que deleguen poder a los ciudadanos, en lugar de limitarse a servirlos.

Debido a que la demanda de servicios públicos es mayor que los ingresos fiscales, resulta un imperativo para los gobiernos municipales hacer énfasis constante en la realización de más acciones con menos dinero y en la exploración de técnicas administrativas más innovadoras y eficientes en relación con su costo. Entre las prácticas de creciente aceptación – según estos autores - figuran la contratación de servicios, la evaluación del desempeño, la administración participativa, los tributos directos y la planeación estratégica.



Los autores establecen una tipología de diferentes gobiernos de acuerdo a los diversos grados de intencionalidad. Se considera importante señalar las que se corresponden en principios, categorías y conceptos del tipo de gobierno en el cual se inscribe y desarrolla el artículo de maras:

### 1.2.1 *El gobierno orientado a resultados*

Las organizaciones públicas empresariales están en proceso de aprendizaje. Prueban nuevas cosas continuamente, descubren qué funciona y qué no y aprenden de la experiencia. Pero si una organización no evalúa los resultados y no puede identificar el éxito cuando este sucede ¿cómo va a aprender de él?. Sin la retroalimentación de los resultados, a menudo la innovación queda abortada.

Para medir los resultados es preciso contemplar indicadores de eficacia, en el que se lleve un registro sobre la capacidad de lograr objetivos y metas programadas; indicadores de eficiencia, que muestren el cumplimiento de los objetivos y metas programadas con un mínimo de recursos disponibles e indicadores de calidad del servicio o producto, en el que se mida el grado de satisfacción de los usuarios o clientes.

### 1.2.2 *El gobierno previsor: prevenir en lugar de curar*

De acuerdo a Osborne y Gaebler, una cosa es anticipar el futuro y otra muy distinta es tomar decisiones con base en la previsión. Un número creciente de instituciones públicas intentan hacer esto utilizando la disciplina del sector privado que se conoce como planeación estratégica. En esencia, es el proceso de examinar la situación actual y la trayectoria futura de una organización o comunidad, fijar objetivos, desarrollar una estrategia para alcanzarlos y evaluar los resultados. Los diferentes procesos de planeación estratégica poseen vericuetos diversos, pero la mayoría contienen una serie de puntos básicos:

- Análisis de la situación, tanto interna como externa.
- Diagnóstico o identificación de los problemas esenciales que afronta la organización.
- Definición de la misión fundamental de la organización.
- Estructuración de los objetivos básicos de la organización.

- Establecimiento de una visión: cómo es el éxito
- Desarrollo de una estrategia para llevar a la práctica la visión y los objetivos.
- Desarrollo de un calendario para esa estrategia.
- Medición y evaluación de los resultados.

En el gobierno se requiere un elemento más: el consenso. Un gobierno posee más accionistas que un negocio, y la mayoría de ellos votan.

En el ámbito latinoamericano se utiliza regularmente el concepto de buen gobierno, en el que se identifican tres dimensiones:

- a) La “accountability” que alude a la responsabilidad, el rendimiento de cuentas que deben realizar los funcionarios públicos sobre sus acciones.
- b) Una estructura legal que implica reglas y regulaciones claras y fuertes, que deben ser aplicados por la autoridad con procedimientos conocidos.
- c) Información y transparencia adecuadas y confiables, componentes sustanciales del proceso decisorio y requisitos para reducir la corrupción y el desperdicio en el uso de los recursos.

En este mismo sentido, Alicia Ziccardi (1998:165-166) define a un buen gobierno local en México como aquel que:

- a) Provee los servicios públicos con eficiencia, equidad y calidad;
- b) Administra la hacienda pública con honestidad, transparencia y responsabilidad.
- c) Realiza una gestión del territorio planificada, participativa y en vistas al interés general.

## 1.2. El municipio

El municipio ha sido definido desde diferentes ópticas: ya sea como espacio de gobierno, geográfico, social, cultural y económico.

Para propósitos operativos de este trabajo, nos apoyaremos en la definición vertida por Rodolfo García del Castillo (1999:46), en la que define al municipio como

Una institución de la administración pública local encargada de efectuar la gestión de recursos, formulación e implementación de políticas en un territorio dado y en interacción constante con su comunidad. En su operación cotidiana, la institución municipal actúa como una organización inscrita en las relaciones inter e intragubernamentales que transitan a través de un orden federal.

En nuestro país, la problemática municipal ocupa un lugar central en la agenda nacional. Aparecen como fundamentales un conjunto de temas que van desde la reforma del Estado, relaciones intergubernamentales asimétricas, federalismo y descentralización, los límites de la acción gubernamental y la redefinición de lo público y lo privado, así como lo relativo a cuestiones de eficiencia de operación técnico administrativa.

### 1.3. Política pública

Se presentan aquí algunas consideraciones teóricas que sobre el particular formula Luis F. Aguilar, (1995:33) con el propósito conformar un marco conceptual coherente, dentro del cual se desarrolla el presente artículo.

Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos, ni unánimes.

La etapa de gestación tiene relación directa con la identificación de un problema por parte de la autoridad jurídicamente pública; sea a través de que los ciudadanos plantean un conjunto de demandas y necesidades o en la que las autoridades públicas son quienes modelan las necesidades de la población.

Por su parte, la etapa de formulación se puede definir como aquella que analiza e interpreta los aspectos relevantes del problema a tratar y sus posibles soluciones.

#### 1.1.1 Etapa de evaluación.

Debido a que el propósito central del trabajo es evaluar los impactos de la reforma administrativa municipal en Elota, en este apartado se hace una revisión exhaustiva de diferentes enfoques de reconocidos académicos sobre la etapa de evaluación, con el propósito de tener una mayor claridad sobre el tema en cuestión; cabe señalar que en esta investigación se utilizó el enfoque descriptivo.

Meny y Thoenig nos dicen que evaluar una política pública es apreciar los efectos atribuibles a una intervención gubernamental, en un campo específico de la vida social y del entorno físico.

Por tanto, la evaluación es una ruta de razonamiento asumido por el analista: la apreciación sistemática sobre la base de métodos científicos, de la eficacia y de los efectos reales, previstos o no, buscados o no, de las políticas públicas.

Este enfoque desagrega cuatro tipos de actitudes que son: la descriptiva, la clínica, la normativa y la experimental.

La actitud descriptiva corresponde a un evaluador que intenta realizar un inventario de un efecto de una intervención pública. confecciona una lista en la que contabiliza los efectos o las variaciones entre un estado y un estado 1 + n. Pretende ser exhaustivo registrando cualquier variación, no juzga si es un éxito o un fracaso porque el objetivo no es su problema; los autores denominan a ese tipo de evaluación como ex-post, que es la que utilizaremos en este trabajo.

La actitud clínica consiste no solo en registrar los resultados, sino en explicar porqué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y porqué otros objetivos no buscados al principio, si lo han sido. Establece un diagnóstico y explica las diferencias de efectos por los fallos de la máquina durante el recorrido.

En la actitud normativa, el evaluador elige sus propios parámetros que le servirán de referencia para medir los resultados observables; por lo tanto, no hace suyos los objetivos propuestos por el decisor o contenidas en la política pública a evaluar.

Por su parte, la actitud experimentalista es la más ambiciosa, ya que se dedica a descubrir si existen relaciones estables de causalidad entre el contenido dado de una política pública y un conjunto dado de efectos sobre el problema.



## 1.2 La reforma administrativa

Para Alberto Salinas, la reforma administrativa se orienta a hacer de la administración pública un organismo social de renovación constante, que le permita dar respuesta puntual a las demandas del entorno.

Lo esencial a la naturaleza de cualquier reforma administrativa, es la institucionalización de un proceso que se traduzca en una acción:

- a) Deliberada y sostenida;
- b) Interna a la administración pública;
- c) Conducente y anticiparse a los cambios en gestación dentro del entorno;
- d) Evitar el deterioro natural de las respuestas o comportamientos en despliegue dentro de la organización” (Salinas, 1997:23).

Resume en una frase sus alcances: más importante que realizar cambios es cuidar que se sigan realizando en el futuro, al ritmo de las necesidades genuinas que los demandan. (Salinas, 1997:23).

El analista alerta sobre la necesidad de redefinir la expresión de reforma administrativa, debido a las experiencias fallidas en diversas partes del mundo.

Para el efecto, propone incorporar un conjunto de elementos que permitan reconceptualizar la naturaleza de la reforma administrativa, señalándose las siguientes:

- Naturaleza cambiante del medio.
- Relación respuesta-demanda como fuente de ineficiencia del sector público.
- Tendencia natural a la desadecuación en la correspondencia respuesta-demanda.
- Distinto ritmo de cambio en respuestas y demandas.
- Tendencia hacia la incorporación de las respuestas al marco de los valores defendibles en el plano psicológico.
- Deterioro natural de las respuestas al alcanzar ciertos niveles de rutina.
- Papel de la autocrítica y revisión permanente.
- Difusión de elementos innovadores.
- Generación sostenida al medio.

- Institucionalización de procesos continuos y sostenidos de cambio.

Con las líneas anteriores se pretende elaborar un marco referencial, con el propósito de tender puentes entre la construcción teórica y el fenómeno social por estudiar. Enseguida, se pasará al análisis y descripción de las etapas de gestación, formulación e implementación de la política pública de reforma administrativa aplicada en Elota; asimismo, se hace breve referencia a la metodología utilizada.

## II. Etapas de la política pública (gestación, formulación e implementación)

A la fase de gestación se le define cuando la autoridad jurídicamente pública identifica un problema, que exige un tratamiento y lo incorpora en su agenda.

La administración pública de Elota fue seleccionada por el Gobierno del Estado para implementar un programa piloto de reforma administrativa en el periodo de agosto a diciembre de 1999, debido principalmente al dinamismo del Presidente Municipal Ing. Maximiliano Delgado Rodríguez y a su equipo de trabajo; por contar con avances importantes en materia económica y planes atractivos relacionados con la ecoregión y tener una estructura orgánica y complejidad adecuada, así como por su cercanía geográfica a la capital del Estado.

A continuación, se señalan de manera puntual los objetivos específicos institucionales de la reforma administrativa municipal en Elota:

- Mejorar los servicios públicos y la atención a la ciudadanía.
- Diseñar un nuevo modelo de la administración pública municipal.
- Eliminar rezagos e incongruencias en el marco normativo y organizacional.
- Buscar los mecanismos que permitan mayor autonomía financiera al municipio.
- Incorporar tecnología de punta en el ámbito gubernamental.
- Reforzar el posicionamiento del gobierno municipal ante los agentes productivos y sociales, para incidir en el desarrollo económico y social.

- Promover la participación ciudadana en la formulación de políticas públicas.
- Multiplicar las curvas de aprendizaje de la reforma administrativa en municipios afines.

En la consecución de estos objetivos, subyacen los tres ejes básicos de referencia que le dan sentido a la acción gubernamental, a los que Enrique Cabrero alude con frecuencia:

La eficiencia, como prerequisite de sobrevivencia, como método de análisis en la relación insumo-producto, orientando la implementación de programas al cuidado y uso intensivo de los recursos que se poseen; la eficacia, como método de visualización clara de los logros e impactos que se requieren generar, como mecanismo de monitoreo y seguimiento de los efectos parciales que un programa o política van generando para introducir los ajustes y correcciones oportunamente; y la legitimidad, como marco de referencia de las acciones gubernamentales, como mecanismo permanente de interacción con la ciudadanía como método de consulta, de opinión, de participación, que introduce permanentemente los procesos de ajuste, de negociaciones, de acuerdos, y resultado de ello, los arreglos institucionales necesarios para gobernar (Cabrero y Nava, 1999:22).

Una vez trazados someramente los diversos componentes que integran la etapa de gestación, pasaremos a describir de manera resumida la problemática detectada en la administración pública elotense, que viene contenida en la etapa de formulación.

Esta etapa se puede definir como aquella que analiza e interpreta los aspectos relevantes del problema a tratar, lo que supone aceptar que tiene solución o posibles soluciones.

La primera tarea a la que se abocó el grupo de trabajo fue entrevistar a los funcionarios municipales durante dos días para levantar información sobre responsabilidades, problemáticas y requerimientos, lo que dio una visión preliminar de las necesidades específicas de la administración municipal.

Las personas entrevistadas fueron:

- Presidente Municipal
- Tesorero
- Oficial Mayor
- Secretario del Ayuntamiento
- Director de Acción Social
- Jefe de Catastro Urbano y Rural (Tesorería)
- Director de Desarrollo Social
- Director de Obras Públicas
- Director de Ecología
- Gerente de la Junta de Agua Potable y Alcantarillado

Enseguida, enumeraremos las debilidades más importantes del diagnóstico, como parte de la formulación de la política pública.

- El Plan de Desarrollo Municipal 1999-2001 no estaba congruente con el Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004.
- La estructura organizacional no estaba orientada a una estrategia de desarrollo, ni a una normatividad efectiva.
- Hay responsabilidades asignadas a puestos que no corresponden.
- No existe una interrelación efectiva entre las diferentes áreas.
- El proceso de presupuestación se enmarcaba en un conjunto de inercias enfocadas en el quehacer diario y coyuntural, conforme a las necesidades y a los ingresos disponibles en el corto plazo.
- Debilidad recaudatoria, debido a la desactualización de la base catastral de predios urbanos y a la carencia de una estrategia integral del proceso de cobranza.
- Hay una normatividad obsoleta, inoperante e inexistente.
- Falta de planeación del gasto y la centralización del proceso en una sola persona en las compras.
- No cuenta con herramientas especializadas para la gestión municipal.
- Los procesos se realizan manualmente.
- Equipo informático insuficiente en la mayoría de las áreas y la falta de personal especializado.
- En cuanto a servicios públicos, la situación es la siguiente:  
Recolección de basura: el servicio se presta de manera irre-

gular, sin rutas ni horario; no se cuenta con un basurón municipal.

Alumbrado público: no se canalizan recursos suficientes para el mantenimiento y operación del sistema de alumbrado y no existe un mecanismo de supervisión que garantice el adecuado funcionamiento de este servicio.

Agua potable y drenaje: hay un fuerte problema de cartera vencida; las tarifas que se aplican se encuentran desactualizadas y no existen criterios definidos para actualizarlas. Hay comunidades y colonias que carecen de tan preciado líquido.

- No hay seguimiento ante demandas planteadas por la ciudadanía.
- No existe una forma ordenada de atención a las solicitudes de audiencia y demandas de la ciudadanía.

Con una visión preliminar de las necesidades específicas del Ayuntamiento, se diseñó un plan de trabajo calendarizado; asimismo, se aplicaron cuestionarios, encuestas y entrevistas con los funcionarios para ubicar de una manera más profunda la problemática específica de cada área. Esta actividad se llevó a cabo de manera permanente.

Enunciada la problemática de los ámbitos de estudio de esta investigación, se pasará a la etapa de implementación, en donde se describen las acciones estratégicas llevada a cabo para lograr los objetivos planteados de la citada reforma.

Se puede definir a la implementación como el proceso de convertir un mero enunciado mental (legislación, plan o programa de gobierno), en un caso de acción efectiva y es el proceso de convertir algo que es un deseo, en una realidad efectiva.

Enseguida, se describen las acciones encaminadas a implementar el programa de reforma administrativa en el municipio.

El programa de planeación estratégica diseñado para el municipio de Elota constó de tres fases, que son: Taller de planeación estratégica, Programación y presupuestación y Herramientas de evaluación.

### **1ª Fase: Taller de planeación estratégica**

El objetivo de instrumentar un Taller de planeación estratégica fue el de establecer un proceso continuo, flexible e integral que generase capacidad de dirección; ayudar a definir el camino a seguir y agilizar el entendimiento de los procesos de cambio; detectar oportunidades y amenazas que se generan en el entorno municipal y ubicar fortalezas y debilidades; permitir establecer prioridades de operación y gasto; promover la congruencia y la sinergia entre las áreas y buscar la consistencia entre las acciones de corto plazo y los objetivos de largo plazo.

Se llevó a cabo los días 9 y 10 de Octubre de 1999 con la participación de todos los funcionarios municipales, algunos regidores y funcionarios estatales. Dicho taller fue coordinado por consultores del Despacho Booz & Allen Hamilton.

Se inició la sesión con una presentación de los objetivos y la teoría necesaria para el armado del Plan. Posteriormente, los participantes en conjunto desarrollaron la misión, visión, valores estratégicos y el análisis de fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas tomando como marco referencial la información contenida en el Plan de Desarrollo Municipal 1999-2001.

En el segundo día, los participantes se dividieron en grupos de trabajo para construir los objetivos y programas estratégicos, presentando las propuestas al presidente municipal y al resto de los participantes para su validación.

### **2ª Fase: Programación y presupuestación**

Con la instrumentación de la Nueva Estructura Programática (NEP) para el ejercicio 2000, se vincularon de forma directa y sencilla los propósitos de las políticas públicas y la misión de las áreas municipales, con el quehacer cotidiano de los ejecutores directos de los recursos públicos.

Este ejercicio se realizó durante tres semanas, llevándose a cabo las siguientes acciones:

- En principio, por parte de Tesorería se definieron las fuentes de financiamiento y se proyectaron los ingresos para los siguientes dos años, con el propósito de tener una base de

disponibilidad financiera para el cumplimiento de los programas.

- Los programas estratégicos fueron detallados en elementos programáticos de más bajo nivel, obteniéndose los costos de los programas identificados; ello nos permite hacer un costo de las políticas públicas y la medición de sus implicaciones presupuestarias.
- Cada uno de los funcionarios de primer nivel elaboró el Programa Operativo Anual para su Dirección. En dicho Programa se contemplaron las líneas de acción y el plan de trabajo.

Este ejercicio permitió a las diferentes áreas proponer resultados a alcanzar en línea con las políticas contenidas en el Plan Municipal de Desarrollo 1999-2001 y del Plan Estatal de Desarrollo 1999-2004. Asimismo proporcionó información valiosa para fijar prioridades y de acuerdo a éstas, asignar recursos.

- Cada una de las áreas del Ayuntamiento elaboró un presupuesto para el año 2000, con criterios realistas y susceptibles de realizarse en un entorno de disponibilidades financieras limitadas; con la debida observancia de los lineamientos de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestaria establecidos. Este presupuesto fue consolidado por la Tesorería.

### **3ª Fase: Herramientas de evaluación**

El desarrollo de esta fase tuvo como objetivo definir los parámetros de medición y evaluación de los resultados a alcanzar, a través de la construcción de indicadores estratégicos que definen en forma precisa y clara los aspectos relevantes a las actividades institucionales y proyectos, a los cuales se asocian metas que permiten medir el desempeño de las áreas con mayor objetividad.

El día 30 de octubre se llevó a cabo una reunión de trabajo con los servidores públicos municipales. En ella se desarrollaron las siguientes actividades:

- Al culminar el proceso de programación de las dependencias a través de los Programas Operativos Anuales, éstos fueron presentados por cada titular ante el C. Presidente Municipal para su validación.

- Se realizó un Taller de indicadores estratégicos coordinado por consultores del Despacho Booz & Allen Hamilton, cuyo propósito fue preparar a los funcionarios con la teoría sobre su diseño y la definición de metas.
- Con esos elementos, quedó asentado el compromiso de que cada uno de los Directores de área formularan sus indicadores de desempeño y metas asociadas que se desean alcanzar.
- Con las acciones anteriores se cerró el ciclo que permitirá evaluar las acciones de la administración municipal, y que servirá como herramienta de revisión para el siguiente ciclo de planeación-programación-presupuestación.

Enseguida, pasaremos a la parte central del artículo, que es la de evaluar los impactos concretos de la reforma administrativa municipal en los años 2000 y 2001, así como la descripción de acciones que se llevaron a cabo para un mejor desempeño de la gestión municipal.

### **III. Etapa de evaluación**

En el primer apartado se expusieron los aspectos básicos de la evaluación, como etapa última del proceso de la política pública a través de la óptica de diversos académicos y estudiosos de la disciplina. La gran mayoría coincide en que la evaluación de un programa consiste en ir más allá de los indicadores de resultado, para proceder a una valoración detenida de los mismos, determinando la eficacia de las políticas y de los programas del Gobierno a través de un proceso de medición de los resultados.

Este proceso no constituye un fin en sí mismo; en la administración pública la medición de resultados se dirige a comprender mejor los procesos y productos derivados de las políticas públicas, de manera que faciliten la toma de decisiones, más que a medir un resultado final preciso. Sin embargo, hay que estar conscientes de que medir los resultados de manera adecuada continúa planteando serios problemas conceptuales y prácticos. En consecuencia, cualquier información sobre los resultados debe usarse con precaución cuando hay que emi-

tir un juicio y resulta especialmente necesario servirse de ella con fines positivos (para resolver un problema), antes que negativas (para imputar culpas). El buen uso de indicadores inevitablemente imperfectos requiere prudencia y discernimiento (OCDE, 1997:234).

Se comparte con los investigadores Larios y Magaña (2001:18) su apreciación en el sentido de que

la evaluación de las políticas públicas responde a dos fines fundamentales: convertir a la evaluación en un instrumento de gestión, al mismo tiempo que, y como condición necesaria del primer fin, sustituir el significado actual de evaluación como instrumento de sanción, por su reconocimiento como instrumento de análisis-aprendizaje.

Desafortunadamente, en nuestro país se presentan dificultades para llevar a la práctica el ejercicio de la evaluación como una realimentación de las decisiones; debido a la visión tradicional del modelo burocrático, de apego a las normas y la inexistencia de una tradición de colaboración para la investigación teórico-práctica.

Justamente, el tipo de investigación desarrollada es la evaluación de la reforma administrativa del municipio de Elota encaminada a la apreciación de impactos, que se definen como las modificaciones de la situación o comportamiento de la gestión interna y externa de la administración municipal.

La gestión interna municipal comprende el marco normativo, estructura orgánica, finanzas municipales y tecnología informática; por su parte, la gestión externa se expresa en la prestación de los servicios municipales y la participación ciudadana. Conforme a lo descrito, se abordará de manera particular cada ámbito de acción.

### 3.1 Gestión interna

#### 3.1.1 Autonomía financiera

La autonomía financiera municipal exige que, cada vez más, los municipios se financien con tributos propios y con participaciones en los ingresos del Estado.

A partir de las reformas constitucionales al artículo 115 constitucional, se otorgaron al municipio un mayor número de atribuciones para impulsar el manejo hacendario de los recursos municipales con una mayor autonomía.

En ese sentido, se abordará el comportamiento de los años 1999-2000-2001 de la hacienda pública municipal de Elota, con el propósito de evaluar los impactos de la reforma administrativa en el aspecto hacendario; y en esa medida, tener elementos para hacer una valoración sobre si efectivamente, se generaron los mecanismos para contar con una mayor autonomía financiera o una menor dependencia de la administración municipal.

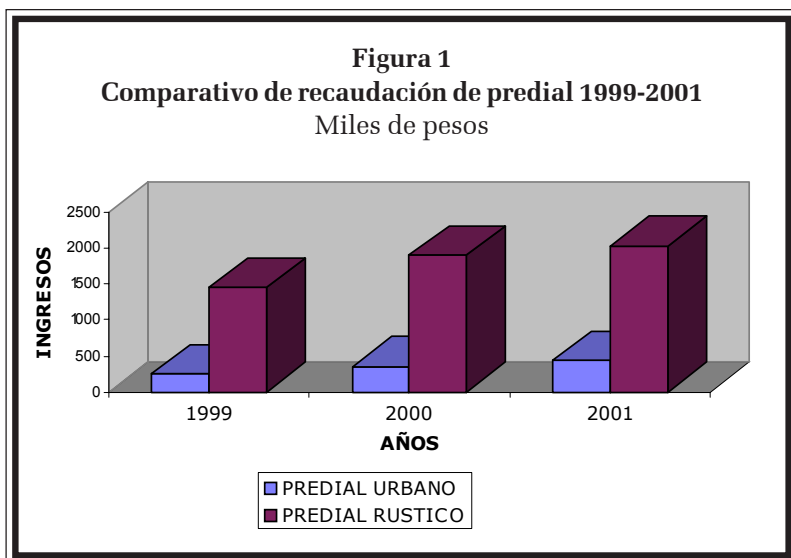
Los ingresos propios son los que se obtienen directamente de la comunidad: impuestos, derechos, productos y aprovechamientos.

Los impuestos son las contribuciones que pagan las personas físicas y morales previstas en la ley; las deudas son pagos por servicios; los productos son pagos recibidos por la enajenación de bienes patrimoniales; los aprovechamientos son ingresos por concepto de multas, recargos, gasto de ejecución, reintegro, indemnizaciones; los productos financieros son los rendimientos sobre inversiones que se generan por la venta de un bien inmueble o mueble o por los recursos que se tienen depositado en los bancos. (Cabrero y Orihuela, 2000:30).

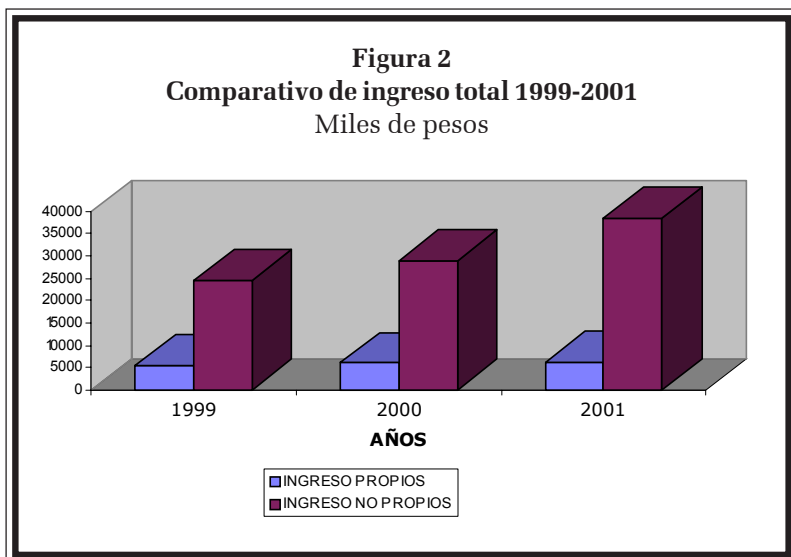
Del total de rubros en que se componen los ingresos propios, fue el de impuestos el que aportó una mayor cantidad de recursos con un incremento del 28% en el año 2000, con respecto al año 1999 y un incremento del 12% en el año 2001, con respecto al año 2000.

Ello fue posible debido a que se instrumentaron acciones muy concretas para hacer más eficiente la recaudación derivado de la reforma administrativa en operación: se aumentó la base de contribuyentes, se abatió el rezago en materia de contribuyentes y se impulsó la regularización y actualización de predios urbanos y rústicos.

En un comparativo de recaudación de predial, el urbano tiene un incremento del 41% en el año 2000 con respecto al año 1999; mientras que en el año 2001, en comparación con el 2000 reflejó un incremento del 23% (ver figura 1).



Fuente: Coccaf



Fuente: Coccaf

Ese comportamiento fue resultado de un mejor proceso de cobranza de rezagos en las comunidades más importantes, se regularizaron y actualizaron los predios urbanos y se amplió el padrón de contribuyentes. La labor de coordinación intergubernamental con el Instituto Catastral de Sinaloa fue determinante para el éxito de este esfuerzo recaudatorio.

El impuesto predial rústico tuvo un comportamiento ascendente en los dos años, reflejó un incremento en el año 2000 del 3% con respecto a 1999, mientras que en el 2001 se tuvo un incremento del 7% con relación al año 2000 (ver figura 2).

Los mecanismos específicos para incrementar los ingresos de este impuesto fueron los siguientes: se implementó un proceso pro activo de inspección, fiscalización y cobranza; se amplió el padrón de contribuyentes; se impulsó la regularización y actualización de predios rústicos, entre otras acciones.

Durante el periodo, se llevó a cabo un importante esfuerzo en la actualización de la base catastral: mientras en 1998 estaban registrados 4555 propiedades catastrales, en 1999 se incrementó a 6288, en el año 2000 a 6536 y en el 2001 a 8267.

El buen comportamiento recaudatorio obtenido, acredita la pertinencia de las acciones llevadas a cabo en el marco de la reforma administrativa municipal.

Las participaciones son los porcentajes de la recaudación federal total que las leyes federales o estatales conceden a los municipios.

Las aportaciones federales a municipios son: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FAIS) y el Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios (Fortamun).

Por concepto de participaciones, el Ayuntamiento recibe el 81% del total de los ingresos, observándose un incremento del 17% del 2000 en comparación con 1999 y en el 2001 en comparación con el 2000, fue del 33%. Es importante observar que en el año 2001 se tuvo avances en cobros importantes que anteriormente no se tenían como es el caso de Zofemat y el FAISE.

Entendemos por gasto corriente las erogaciones que hace el municipio para cubrir necesidades administrativas.

El gasto corriente representó el 70% en 1999 con relación al ingreso total obtenido en ese año; en el 2000 representó el 81% y en el 2001 fue del 77%.



Esta expansión del gasto administrativo se debe en parte a los mejores salarios de los empleados y funcionarios municipales, así como la contratación de más personal en áreas como seguridad pública y mantenimiento de infraestructura de prestación de servicios públicos (mantenimiento de red de agua potable, vialidades).

En 1999 el gasto corriente frente a los egresos representó el 73%; el 80% en el 2000 y el 76% en el 2001. El hecho de contar con una estructura de gasto altamente cargada de gasto corriente hace más dependiente a la administración municipal de los otros niveles de gobierno; por lo que se reduce su autonomía de gestión y además, no hay margen de maniobra para emprender proyectos de inversión local; además, se genera una burocracia que se convierte cada ciclo en una bola de nieve creciente.

Dichas inversiones se canalizaron a la construcción de nuevos pavimentos, puentes y vados, introducción de redes de electrificación y mejoramiento de alumbrado público.

### 3.1.2. Organización, procesos y normatividad.

#### 3.1.2.1. Organización.

Por su propia naturaleza, la estructura orgánica es un componente que tiene que ver con la gestión interna del municipio, que requiere ser pensado en función de las características propias del mismo y de las posibilidades y recursos de cada administración municipal. Por lo tanto, no debieran existir fórmulas rígidas sino flexibles, de manera que la preocupación por los resultados y la obtención de los mismos permita una modificación de la misma estructura, tantas veces como sea necesario.

Los municipios necesitan una organización administrativa que sea capaz de resolver los problemas sin necesidad de trámites demasiado largos y penosos y han de gozar de la suficiente flexibilidad, como para poder dotarse a sí mismos de ese tipo de administración.

Congruente con las anteriores premisas, en Elota se diseñó una nueva estructura orgánica basada en los cuatro pilares de la administración municipal ya indicados, que entró en operación desde inicios del año 2000.

El tipo de evaluación que en este apartado se hará, tiene que ver más con las características cualitativas que la estructura del go-

bierno municipal y los sistemas de relación institucional presentan, así como la capacidad o no de lograr los objetivos de programas y acciones del propio gobierno.

Como antecedente, referiremos el hecho de que en la anterior estructura orgánica existían diez áreas que le reportaban directamente al Presidente Municipal; en la nueva estructura se redujo a nueve.

ESTRUCTURA ANTERIOR	ESTRUCTURA ACTUAL
Secretaría del Ayuntamiento	Secretaría del Ayuntamiento
Tesorería	Tesorería
Oficial Mayor	Dirección de Administración
Coordinación de Asesores	Contraloría
Dirección de Ecología y Urbanismo	Dirección de Ecología
Dirección de Obra Pública	Dirección de Obras Públicas y Desarrollo Urbano
Dirección de Desarrollo Social	Dirección de Desarrollo Social
Dirección de Acción Social	Dirección de Seguridad Pública
Dirección de Deporte y Recreación	Dir. de Des. Económico y Planeación
Dirección de Seg. Pública y Tránsito	

Las principales modificaciones que se advierten en la nueva estructura orgánica son: la eliminación de la Coordinación de Asesores y la Oficialía Mayor; se crearon la Contraloría, la Dirección de Administración y la de Desarrollo Económico y Planeación; la Dirección de Acción Social absorbe a las de Acción Social y Deporte; por último, se le reasignan actividades de desarrollo urbano a la Dirección de Obras Públicas.

Dichos cambios obedecieron a la necesidad de ser más eficientes, tener capacidad de respuesta a las diversas demandas de la población y procurar ahorro en el gasto.

Autoridad, liderazgo y trabajo en equipo.

El mejor gobierno no es el que elude los problemas, sino el que les hace frente de manera directa. Evadir las presiones propias de la vida en sociedad, equivale a carecer de condiciones innovativas de gobier-



no y revela que hay un déficit para abordar con creatividad los problemas que surgen.

El presidente municipal de Elota durante el periodo de 1999-2001 fue una autoridad que conversó, escuchó e hizo frente a los problemas tomando en consideración la importancia que los grupos tienen en la estructura de la sociedad, así como sus demandas.

Reunió características del líder participativo en donde la toma de decisiones se hizo con base en consultas con sus subordinados y promovió el empowerment o el empoderamiento, entendido como un proceso que ofrece mayor autonomía a los empleados, compartiendo con ellos información relevante y dándoles control sobre los factores que influyen en su desempeño laboral (Davis, 1999:246).

Sin embargo, observamos en el inicio de la investigación que el comportamiento de los servidores públicos municipales se asemejaba más a un grupo informal que a uno formal, debido a la base de intereses comunes, proximidad y amistad. Esto fue fácil de advertir por el tipo relación coloquial manifestada entre ellos.

Asimismo, se manifestó desconocimiento por parte de algunos funcionarios de los procedimientos correspondientes a sus responsabilidades; contradicciones entre la norma y la práctica; poca coordinación interinstitucional e inseguridad respecto de la propia autoridad y responsabilidad.

A partir de los trabajos realizados en el programa de planeación estratégica, cuyo conocimiento permitió realizar un análisis que guarda la organización municipal con respecto a los factores internos: definición de objetivos y programas estratégicos, así como las líneas de acción, programas de trabajo y costeo por dependencia permitieron direccionar y darle un sentido y rumbo a la administración municipal.

Durante los años 2000 y 2001 se estableció como eje central de operación la interrelación de las diferentes áreas en la consecución de objetivos comunes; el trabajo en equipo se instituyó como uno de los pilares del cambio organizacional hacia la eficiencia y la eficacia. Esta nueva dinámica de trabajo ha cumplido con las características de los equipos exitosos:

- Compromiso con las metas y objetivos compartidos.
- Toma de decisiones por consenso.
- Comunicación abierta y honesta.

- Liderazgo con visión de futuro de parte del Presidente Municipal.
- Clima de cooperación, colaboración, confianza y apoyo.
- Reconocimiento a la entrega y responsabilidad de los servidores públicos municipales.

Planeación, programación y presupuestación.

El programa de planeación estratégica para el municipio de Elota permitió construir un plan de trabajo, con claridad en los objetivos y programas estratégicos enmarcados en los cuatro pilares de la administración pública municipal: eficientar los servicios públicos, mejorar la calidad de vida, promover el desarrollo económico y ejercer una nueva forma de gobierno.

Los programas estratégicos fueron detallados en elementos programáticos de más bajo nivel, obteniéndose los costos de los programas identificados.

Cada uno de los funcionarios de primer nivel elaboró el Programa Operativo Anual para su dirección, no como un mero trámite; sino como una herramienta que propone resultados a alcanzar en línea con las políticas y orientaciones contenidos en el Plan Municipal de Desarrollo 1999-2001, contempla las líneas de acción y el plan de trabajo, fija prioridades y de acuerdo a éstas, se asignan recursos.

En el marco de la reforma al sistema presupuestario, destacan la concertación de la Nueva Estructura Programática (NEP) 1998 para el Gobierno Federal y la introducción de indicadores estratégicos para evaluar y monitorear a los programas, así como a las principales actividades gubernamentales, organizándose hacia una administración enfocada a resultados.

Por su parte, el proceso de presupuestación se enmarcaba en un conjunto de inercias en el quehacer diario y coyuntural, conforme a las necesidades y a los ingresos disponibles en el corto plazo.

A diferencia de como ocurría antes, en el que el Tesorero confeccionaba el presupuesto y los Directores desconocían los montos asignados para sus actividades; cada una de las áreas del Ayuntamiento elaboró un presupuesto para el año 2000 y 2001, mismo que fue consolidado por la Tesorería y validado por el presidente municipal.

## Control y evaluación.

El control de gestión consiste en asegurarse de manera permanente, que las decisiones tomadas en cuanto a la utilización de los recursos y que las acciones llevadas a cabo, permitan efectivamente alcanzar los objetivos previamente fijados. Igualmente, debe favorecer la coordinación de los diferentes responsables e integrarlos frecuentemente a la organización, haciendo de tal manera que sus necesidades e intereses se armonicen con las de la administración. Es lo que se acostumbra llamar “la convergencia de objetivos”.

En virtud de que en esta investigación le hemos dado un peso específico a la planeación estratégica, es necesario establecer las diferencias entre ésta y el control de gestión.

	CONTROL DE GESTIÓN	PLANEACIÓN ESTRATÉGICA
Horizonte	Corto plazo	Largo plazo
Objetivo	Llevar los resultados	Mostrar los resultados probables
Personas interesados	Todos los responsables operacionales	La Dirección General y su plana mayor
Disciplina dominante	Psicología, Contabilidad, Administración	Economía, Estadística
Carácter	Estructurado	No estructurado

El presidente municipal de Elota fue un activo promotor del control de gestión. La responsable del sistema lo fue la Contralora Municipal, quien aconsejó a los principales responsables para que administraran con eficacia y con mayor eficiencia los recursos que tuvieron a su cargo y, por lo tanto, hizo todo para permitir a cada uno de ellos “dominar su gestión”; asimismo, motivó a los principales responsables a actuar en el sentido de los objetivos de la organización municipal.

Durante el año 2000 se atendieron 112 quejas sobre el desempeño de los servidores públicos, procediéndose conforme a reglamento en cada caso particular. En el año 2001 se elaboró el Manual del Auditor; se capacitó a más de 5 289 beneficiados de obras que se convirtieron en vigilantes de los recursos y se atendieron 47 denun-

cias ciudadanas, dándose puntual seguimiento hasta su solución satisfactoria.

Es importante señalar que antes de la reforma administrativa instrumentada en Elota, no se contaba con una figura administrativa idónea que llevara a cabo las tareas de evaluación y control de gestión.

Por otro lado, era la desaparecida Oficialía Mayor la que servía de enlace del Ayuntamiento con la Contraloría del Gobierno del Estado; sin embargo, no realizaba funciones de contralor.

Como punto final a este apartado, se permite citar un sugerente comentario de Tonatiuh Guillén (1996:73) con respecto a que como regla general, las dependencias coincidentes en todos los Ayuntamientos son las clásicas Tesorerías, Secretaría del Ayuntamiento y dependencias de Seguridad Pública, así como las oficinas de Comunicación Social entre otras, que conservan tradiciones administrativas y jerarquía en el aparato de gobierno. Son más importantes, sin embargo, las dependencias no comunes, pues no sólo dibujan un creciente escenario general de diversidad, sino también un particular panorama de especialización de funciones, de satisfacción de aparatos de gobierno, y también la jerarquía de esas nuevas funciones en el aparato municipal.

## Capacitación de recursos humanos.

En la actualidad, podemos sostener que gran parte del éxito que obtienen determinadas organizaciones públicas y privadas está estrechamente relacionado con un adecuado manejo de sus recursos humanos.

Sin embargo, la administración municipal elotense no respondió a la exigencia de implantar un programa de capacitación permanente entre sus mandos medios y operativos.

Únicamente se brindó un curso de computación para los directivos y de apoyo, con una duración de dos meses impartido por el Instituto de Capacitación del Trabajo (Icatsin).

### 3.1.2.2 Reingeniería de procesos operativos.

#### 1. Proceso de compras, refacciones y suministros.

Durante los años de 2000 y 2001 se llevó a cabo una planeación del gasto por dependencia y se descentralizó la autorización de las compras que anteriormente ejercía la Tesorería.

Enseguida, se detalla el proceso:

- Por parte de Tesorería, una sola persona recibe y tramita requisiciones y órdenes de compra.
- Si la compra está dentro del presupuesto del área, no se requiere de verificación. En caso contrario, se necesitan dos firmas (Tesorero y Presidente Municipal).
- Las cotizaciones se realizan a través de concurso uno o dos veces al año, organizados por el Comité de Compras y Adquisiciones.
- El área de Adquisiciones de Tesorería elabora orden de compra y firma. Se revisa requisición de compra contra presupuesto de gastos de cada área y después se firma por parte de Tesorería Adquisiciones y área solicitante.
- El Tesorero no autoriza las compras, si éstas se encuentran dentro del presupuesto de cada área.
- El área solicitante firma copia y original de orden de compra, llevándose sólo la original que se entrega al proveedor.
- El área de Adquisiciones de Tesorería entrega directamente la copia de orden de compra a Contabilidad, sin pasar por el área solicitante.
- La Tesorería respeta los plazos de pago a los proveedores.

Con este nuevo proceso, los beneficios se han expresado en una mayor agilidad en el trámite, mayor control en el gasto, mejores precios por parte de proveedores, mayor transparencia y orden en el proceso.

#### 2. Programa Progreso

Debido al control que el Gobierno Federal ejerce sobre el programa Progreso, más que un rediseño del proceso se llevaron a cabo accio-

nes por parte del municipio para fortalecer estas actividades. Entre estas acciones se destaca una mayor vinculación interinstitucional entre los responsables del Programa y el municipio, que se tradujo en proporcionar una mayor información de éste a la ciudadanía; el que no se presentaran rezagos en el pago de las becas; que la población objetivo fuera la más necesitada.

De acuerdo a datos contenidos en el Tercer Informe de Gobierno (2001:20) del Presidente Municipal de Elota Ing. Maximiliano Delgado Rodríguez,

se pasó de 1 542 familias acreedoras de este beneficio de 36 comunidades en 1999 a 2 300 familias de más de 47 comunidades en el año 2000; mientras que en el año 2001 se atendió a 2 400 familias de 56 comunidades, con una derrama global en los tres años de 18 millones 519 mil 550 pesos.

#### 1. Atención a la audiencia y al público.

La modernización de la gestión municipal encuentra como principal área de preocupación el fortalecimiento y apertura de la institución municipal. Como en todos los ayuntamientos del país, los mecanismos para recibir y reconocer las demandas ciudadanas a través de la audiencia y al público son de dos tipos principales: los formales y los de facto. Los mecanismos de facto privilegian la relación directa y pública entre el grupo demandante o los ciudadanos en lo individual, con el Presidente Municipal.

En los mecanismos formales, el grupo demandante hace la gestión a través de comités de vecinos de su colonia ante las autoridades municipales; enseguida, plantea la intervención del Regidor de la Comisión del Cabildo al que corresponda atender la demanda en cuestión y por último, se presenta la demanda en la Dirección de Participación Ciudadana, Atención Social, Relaciones Públicas, Oficina de Quejas, etc.

En el Ayuntamiento elotense predomina el mecanismo de facto, siguiendo el proceso de atención a la audiencia que a continuación se menciona:

- Un grupo o un ciudadano solicita audiencia con el Presidente Municipal o con el Secretario del Ayuntamiento y espera ser atendido.
- El Presidente Municipal recibe petición de audiencia y decide si puede atenderlo; si no es posible, el asunto lo delega al Secretario del Ayuntamiento.
- El Presidente Municipal prioriza y atiende audiencias directamente. En muchas ocasiones, el ciudadano revela su asunto hasta que ya está solo con el Presidente Municipal.
- El Secretario del Ayuntamiento prioriza audiencia. Por lo general, atiende primero a cualquier ciudadano que haya sido turnado por el Presidente Municipal y después atiende a la gente que tenía esperando. En el caso de tener mucha gente esperando, atiende por la mañana a ciudadanos y grupos del medio rural y por la tarde a ciudadanos del medio urbano, por razones obvias.
- El Secretario del Ayuntamiento atiende audiencia. En caso de que no pueda resolver la petición, el Secretario pide al grupo o ciudadano se dirija a la dependencia correspondiente.

Como se puede advertir, la interacción entre autoridades y ciudadanos se da de una manera poco formalizada y directa dado el perfil rural de la población elotense; que suele ser susceptible ante cualquier actitud de no ser atendido por las principales autoridades.

De ahí que no se haya establecido un módulo de recepción ciudadana en la entrada al Palacio Municipal, en donde se registren todos los ciudadanos que solicitan audiencia, el establecimiento de horarios de atención a la audiencia y establecer umbrales de tiempo por audiencia, tratando de cumplir con la agenda programada.

En las cinco cabeceras de las sindicaturas se instalaron buzones de recepción de quejas, a través de las cuales los ciudadanos plantean su sentir con respecto al trato recibido por parte de los funcionarios públicos.

Este proceso de interacción gobierno municipal-ciudadanía fue promovido y administrado por la Contraloría Interna del Ayuntamiento.

### 3.1.2.3. Normatividad

Uno de los objetivos específicos de la reforma administrativa municipal fue la de elaborar y actualizar su marco normativo interno, con el propósito de regular su funcionamiento, establecer sus órganos de gobierno y regular el uso y aprovechamiento de los bienes municipales.

En esta materia hubo avances significativos, ya que se modificaron y publicaron: el Reglamento Interior de la Administración, de Obras Públicas y Desarrollo Urbano, de Ecología y Protección al Ambiente, el Bando de Policía y Buen Gobierno, el Reglamento Deportivo, el Interno de la Cárcel Pública Municipal y el Reglamento Interno de la Policía Preventiva y de Tránsito Municipal. Estas directrices normativas son producto de la reforma administrativa implantada en Elota. (Tercer Informe de Gobierno, 2001:7).

Quedaron pendientes de aprobarse por el Cabildo y su posterior publicación oficial el Reglamento del Consejo para el Desarrollo Económico de Elota y el Decreto que crea el organismo descentralizado paramunicipal “Unidad Deportiva Julio Lerma Quintero”.

Este esfuerzo en materia reglamentaria ha redundado en una buena imagen del Ayuntamiento ante la comunidad, ya que se establecen los principios de actuación de la autoridad municipal con respecto a los gobernados; ha evitado la improvisación o actuación discrecional de la autoridad frente a sucesos, actos y situaciones de carácter legal. Generó un orden administrativo al definirse resultados, atribuciones, funciones como producto de la política pública de reforma administrativa, responsabilidades y obligaciones de las autoridades y servidores públicos en el ejercicio de la función pública y por último, se garantiza a la comunidad que los actos del gobierno municipal de Elota se han fundamentado en el principio de legalidad.

Por el impacto y la trascendencia en la gestión de los ayuntamientos sinaloenses, consideramos importante señalar que con fecha 26 de noviembre del 2001 fue publicada en el Estado de Sinaloa, órgano oficial del Gobierno del Estado la nueva Ley de Gobierno Municipal

del Estado de Sinaloa, con la que se fortalecerá la autonomía de los ayuntamientos, otorgándoles mayores facultades y atribuciones.

Sus principales modificaciones son las siguientes:

- Los municipios podrán concesionar el servicio de agua potable. No podrán concesionarse los servicios de alumbrado público, seguridad pública, policía preventiva y tránsito, calles, parques y jardines.
- Los ayuntamientos dejan de ser entidades meramente administrativas, para ser entidades de gobierno.
- Se crea la figura de síndico procurador, con funciones de contraloría interna y la procuración de la defensa de los intereses del ayuntamiento; será elegido a través de las urnas.
- Organiza y regula la participación ciudadana y vecinal en sus diferentes comunidades.

### 3.1.3. Tecnología informática.

El proceso de cambio y modernización de las administraciones municipales nunca ocurre en general, sino por parcelas funcionales y dependencias específicas. Debido a la restricción de recursos económicos, no fue posible adquirir el paquete completo de una arquitectura tecnológica, con base en los principales módulos que debe contener un sistema integral para la administración municipal.

Sin embargo, se fueron instalando computadoras en todas las oficinas, privilegiándose el área de Tesorería. Ello le ha permitido establecer un sistema de adquisiciones mediante cotizaciones, que requiere el consumo de los bienes y servicios de cada una de las Direcciones y Departamentos; se han hecho más eficientes las tareas vinculadas con la recaudación, el catastro y la administración de recursos; asimismo, se han simplificado trámites y procedimientos y reducción de tiempo de espera, lo que ha redundado en una mejor atención y servicio a la ciudadanía.

## 3.2. Gestión Externa.

### 3.2.1. Servicios públicos.

Además de las nuevas funciones y competencias que se han venido

incorporando al municipio, éste sigue siendo un importante proveedor de servicios y su gestión continúa siendo un tema relevante en el análisis municipal. Mejorar los servicios públicos fue un propósito central en la implantación de una reforma administrativa municipal en Elota.

Enseguida, detallamos los avances registrados en cada uno de los servicios públicos relacionados para este trabajo de investigación:

### Recolección de Basura

Una deficiencia en este servicio lo era la falta de rutas y horarios por parte del camión recolector. Esta deficiencia se subsanó a través de un tablero de rutas y horarios por parte del camión recolector de la basura en La Cruz, con una amplia difusión hacia la ciudadanía; con estas medidas se mejoró notablemente el servicio. En el año 2000 se abrieron tres rutas nuevas, beneficiándose las comunidades de Potrerillos del Norote, Pueblo Nuevo, El Espinal, Conitaca y El Aguaje.

Para dar respuesta a las insuficiencias que se presentaban en este servicio, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Se adquirió un camión compactador de basura y un camión de volteo, con una inversión de 825 mil 500 pesos; lo que ha permitido eficientar el servicio a la población.
- Se reubicó el basurero municipal de la cabecera al Ejido La Cruz, por lo que ya no hay necesidad de quemar y remover la basura, como se hacía anteriormente.
- Se abrieron tres tiraderos de basura a cielo abierto en las comunidades Conitaca, Potrerillos y El Espinal. Ello ha evitado problemas de salud y contaminación entre los miembros de esas comunidades.
- Debido a la restricción presupuestal, no fue posible comprar una barredora mecánica para mantener limpias las calles de la cabecera municipal.
- Se llevaron a cabo campañas de concientización entre la población, para mantener lo más limpio posible las comunidades del municipio.
- Como se puede advertir, el Ayuntamiento no concesionó el servicio de recolección de basura, invirtiendo importantes recursos para su mejora.

Estas acciones se derivan de la política pública de reforma administrativa implantada en Elota.

#### Alumbrado público.

En este servicio hubo significativos avances, ya que en el año 2000 se electrificó la comunidad de Ibonia y se amplió la red eléctrica en seis comunidades más, beneficiándose directamente a más de 1 240 habitantes con una inversión de 1 millón 526 mil 814 pesos (véase tabla 7).

- Durante el año 2001 se sustituyeron lámparas de 250 watts por lámparas de 100 watts, lo que significó un importante ahorro en el consumo de energía eléctrica.
- Se rehabilitaron 760 lámparas y se adquirieron 490 lámparas suburbanas nuevas de 100 watts, colocadas principalmente en aquellas comunidades y colonias que carecían de este servicio.

También se canalizaron importantes recursos para ampliar la cobertura de este servicio en la cabecera municipal, construyéndose 1 940 mts. de alumbrado público en los boulevares, con una inversión de 1 millón 325 mil 955 pesos, beneficiándose a más de 9 650 personas. (Tercer Informe de Gobierno, 2001:46).

- Por concepto de ahorro en el consumo de electricidad, mientras en 1999 se consumían 2 mil 88 kw/anual con 1 mil 035 lámparas, para el año 2001 se consumen 2 mil 308 kw/anual con 1 mil 910 lámparas, obteniendo un crecimiento del 80% en cobertura de servicio, con un 10% en aumento del consumo de energía, con respecto al año 1998.

En cuanto a la supervisión del servicio por parte del personal del Ayuntamiento, se han diseñado rutas específicas de recorrido y niveles de servicio. Esta supervisión se ve complementada por la participación ciudadana, que inmediatamente reporta las deficiencias presentadas por este servicio a las autoridades responsables.

#### Agua potable y drenaje

En este servicio, se llevaron a cabo significativas y trascendentales acciones:

Durante el año 2000 se ejerció una inversión de 2 millones 777 mil 328 pesos con lo cual se construyeron cinco ampliaciones en líneas de distribución para agua potable, con beneficios a 1 300 habitantes.

- Se construyó una planta potabilizadora de agua en San José de Conitaca con una inversión de más de 1 millón 333 mil pesos, resolviendo por muchos años por delante un viejo problema que afectaba a los 1500 pobladores de dicha comunidad.
- Se rehabilitó la red de drenaje y construyó un tanque elevado en la comunidad de Tayoltita, que benefició a 360 habitantes.
- Con una inversión de más de 1 millón 600 mil pesos se construyeron plantas de tratamiento de aguas negras a base de filtros enzimáticos en el sistema de drenaje en las comunidades de El Espinal, Elota y San José de Conitaca contribuyendo al mejoramiento del medio ambiente, beneficiándose 2 mil 295 habitantes.
- En drenaje sanitario se instalaron más de 2 mil 200 mts. lineales de tubería, para la ampliación de la red en la colonia Miramar de la ciudad de La Cruz, beneficiándose más de 11 683 elotenses (véase tabla 7).

Durante el año 2001 se llevaron a cabo diversas acciones en materia de agua potable y drenaje,

con una inversión de 2 millones 799 mil 876 pesos, sobresaliendo entre otros: la construcción de un tanque elevado en la comunidad de Boscoso y Salto Grande, ampliación de la red de atarjeas en la comunidad de Pueblo Nuevo y en las colonias Víctor Manuel Quintero, Palos Blancos y Margarita en la cabecera municipal. (Tercer Informe de Gobierno, 2001:51).

- La Junta de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio del Elota (Japame) construyó su propio edificio con un costo de 550 mil pesos, con el propósito de ofrecer una mejor atención al público y contar con oficinas confortables.
- En su programa de saneamiento financiero, la Japame realizó las siguientes acciones:



- a) Se hizo una depuración de usuarios, con un nuevo sistema de contabilidad y facturación.
- b) Se dieron de baja cuentas incobrables.
- c) Se asignaron convenios con deudores a plazos predeterminados.
- d) Se actualizaron tarifas.

### 3.2.2. Participación ciudadana.

Uno de los objetivos centrales de la reforma administrativa fue la de promover la participación ciudadana, en la formulación de políticas públicas. Entendemos la participación social como elemento central de un programa democrático de gobierno, que se construye como una práctica cotidiana de toma de decisiones colectivas respecto a lo público.

En este apartado, haremos mención de los mecanismos diseñados para cumplir con ese propósito; en las páginas precedentes citábamos a Luis F. Aguilar (1994: 33) en el sentido de que gobernar de acuerdo a política pública

significaba Incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos; es decir, de contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos, ni unánimes.

Enrique Cabrero señala que la participación social en los municipios al menos cumple con cuatro funciones, y de ellas se derivan los mecanismos a instrumentar:

La función consultiva, que se refiere a emitir opiniones respecto a las preferencias o niveles de satisfacción sobre programas o políticas propuestas o ejecutadas por el gobierno municipal, a través de sondeos de opinión.

La función cooperativa se refiere a la colaboración de la ciudadanía en la realización de alguna obra pública o en la prestación de algún servicio municipal; para este fin, los mecanismos más usuales son la constitución de comités, asociación de ciudadanos o integración de organizaciones no gubernamentales.

La función decisoria se refiere a contribuir en el proceso de toma de decisiones, no sólo emitiendo opiniones, sino orientando

las acciones del gobierno municipal mediante un poder de decisión, a través de consejos de ciudadanos o agentes sociales.

Por último, la función de evaluación que consiste en monitorear y darle seguimiento a las acciones del gobierno municipal a través de la conformación de comités específicos, integrados por ciudadanos y expertos.

A continuación, puntualizamos las principales acciones de la administración municipal encaminadas a promover y fortalecer la participación ciudadana, desde un ejercicio de gobierno abierto y democrático.

#### Planeación participativa (función consultiva)

La conformación del Plan Municipal de Desarrollo 1999-2001 no fue producto de una decisión burocrática autoritaria o unilateral; por el contrario, fue fruto de una amplia y genuina consulta popular, en la que participaron organizaciones sociales, representantes de los sectores productivos y servidores públicos de los diferentes niveles de gobierno bajo la supervisión del Comité de Planeación Municipal (Coplam).

#### Ramo 33 (función cooperativa)

En Elota, al igual que en muchos ayuntamientos del país a través del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, su administración se vio vinculada a una extensa red de organizaciones sociales constituidas en el Subcomité de Desarrollo Social.

Dicho Subcomité es una instancia auxiliar del Coplam, y se constituye como órgano de decisión y concertación en el destino, aplicación y vigilancia, programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de los programas del Fondo para la Infraestructura Social Municipal.

Durante los años 2000 y 2001 se constituyeron 162 comités comunitarios, y se capacitaron a más de 5 289 beneficiados, con el propósito de que sean vigilantes de la aplicación transparente de los recursos.



## Consejos Municipales Ciudadanos (Función consultiva)

Enseguida, se enumeran los Consejos Municipales que se han constituido como espacios de reflexión y participación colectiva en los asuntos municipales:

- Comité de Planeación Municipal (COPLAM).
- Consejo Municipal de Participación Social de la Educación
- Consejo para el Desarrollo Económico del municipio de Elota.
- Consejo Ciudadano para la Transición Administrativa Municipal de Elota.

### Reflexión final

Quisiéramos cerrar este artículo con una reflexión final: consideramos que el presente trabajo estableció una búsqueda de elementos adecuados para el análisis de la política pública de reforma administrativa aplicada en el municipio de Elota, con la idea de mejorar sustancialmente su funcionamiento e incidir en el desarrollo económico; por otro lado, a través de una evaluación ex-post se valoraron los resultados obtenidos con los objetivos buscados, así como una presentación de los impactos concretos generados en los diversos ámbitos de estudio de la investigación.

Asimismo, es conveniente considerar que el ejemplo de reforma administrativa aplicado en el municipio de Elota, se replicó en los municipios de Salvador Alvarado, Mocorito, Angostura y Guasave con resultados favorables en su desempeño institucional durante el periodo de 1999-2001.

Es importante señalar que esta reforma administrativa generó una dinámica de mejora continua en la gestión municipal, que trasciende el trienio del Prof. Daniel Amador Gaxiola en el periodo 2002-2004 y tiene plena vigencia en el gobierno actual, que encabeza Germán Escobar Manjarrez.

### Bibliografía

Aguilar, Luis, (1992), *Antología de las políticas públicas (cuatro tomos)*, Miguel Ángel Porrúa, México.

Cabrero, Enrique, (1995), *Del administrador al gerente público*, CIDE, México.

Cabrero, Enrique, (1995), *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias locales*, CIDE, México.

Cabrero, Enrique y Arellano, David, (1993), “Análisis de innovaciones exitosas en organizaciones públicas. Una propuesta metodológica” en *Gestión y política pública*, N.1 Enero-Junio, CIDE, México.

Cabrero, Enrique y Nava, Gabriela, (1999), *Gerencia pública municipal. Conceptos básicos y estudios de caso*, CIDE, México.

Cabrero, Enrique y Orihuela, Isela, (2000), *Expansión financiera y gestión hacendaria en municipios de México (1978-1997)*, CIDE, México.

Cardoso, Miriam, (1997), *La evaluación de las políticas públicas: problemas metodológicos, aportes y limitaciones*, CIDE, México.

Despacho Booz & Allen Hamilton, *Documentos de trabajo*, Sinaloa, 1999.

García, Rodolfo, (1998), “Administración del desarrollo urbano y servicios públicos municipales. Un marco general de estudio” (artículo), en *Anaya Cadena Vicente (coordinador). El gobierno y la gestión municipal en México*, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México.

García, Rodolfo, (1999), *Los municipios en México. Los retos ante el futuro*, CIDE, México.

Guerrero, Juan, (1997), *La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados*, CIDE, México.

Guillén, Tonatiuh, (1996), *Gobiernos municipales en México: entre la modernización y la tradición política*, El Colegio de la Frontera Norte, México.

Haywood, Stuart y Rodríguez, Jeff, (1994), “Un nuevo paradigma para la gestión pública”, en *El rediseño del estado. Una perspectiva internacional*, INAP-FCE, México.

Kliksberg, Bernardo, (1994), *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP-FCE, México.

*Legislación Fiscal de Sinaloa* (1996), Gobierno del Estado de Sinaloa, México.

*Legislación Fiscal de Sinaloa* (2001), Gobierno del Estado de Sinaloa, México.

Meny, Yves y Thoenig, Jean, (1992), *Las políticas públicas*, Ariel, España.

OCDE Ministerio de la Presidencia, (1997), *La transformación de la gestión pública*. Las reformas en los países de la OCDE, Boletín Oficial del Estado, España.

Osborne, David y Gaebler, Ted, (1996), *Un nuevo modelo de gobierno. Como transforma el espíritu empresarial al sector público*, Guernica, España.

Padilla, Jaime, (1991), *Exito e innovación en la gerencia en América Latina*, CLAD, Suiza.

Padioleau, J., (1982), El estado de lo concreto, *por Meny y Thoenig en Las políticas públicas*, Ariel, España.

Plan Municipal de Desarrollo de Elota 1999-2000-2001.

Ruíz, Carlos, (1996), *Manual para la elaboración de políticas públicas*, Plaza y Valdéz, México.

Salinas, Alberto, (1975), *La reforma administrativa*, FCE, México.

*Primero, Segundo y Tercer Informe de Gobierno del H. Ayuntamiento de Elota*, años 1999, 2000 y 2001.

Wildavsky, Aaron y Pressman, James, (1995), "Implementation", en *Antología de políticas públicas*, INAP, México.

Ziccardi, Alicia, (1998), *Visión conceptual del gobierno local*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales, México.

## Segunda parte

### CULTURA Y COMUNICACIÓN ORGANIZACIONAL



# Intangibilidad y tangibilidad cultural

*Raúl Delgado Mendizábal\**

## Resumen

**L**a cultura es como el umbral de una puerta. Al traspasarla puede ser un extraordinario recurso para alcanzar los mejores propósitos de las sociedades. La cultura construye y reconstruye la historia en el comportamiento dinámico, cambiante y evolutivo de sus actores.

En las organizaciones es la base para institucionalizarlas y prolongar su ciclo de vida. Proporciona un catálogo de referencias, un código de conducta conciliado, mayoritariamente compartido y definitorio de parámetros de comportamientos para apreciar entropías, diagnosticarlas y llevar a cabo las acciones negaentrópicas a través de su principal capital que son los actores y el comportamiento humano que ellos llevan a cabo.

En este capítulo se hará una revisión de lo que es cultura como un intangible imaginario colectivo (Hofstede, 1991) y como ésta, en las organizaciones, debiera ser un recurso tangible orientador de comportamientos para compartir los objetivos, visiones, misiones, el trabajo y los beneficios, entre todos los actores de una institución.

---

\* Profesor-Investigador de Tiempo Completo, Universidad de Occidente, Unidad Culiacán. Correo electrónico: rdelgado@culiacan.udo.mx

## Introducción

En la cultura han sido muy influyentes los enfoques de la antropología, lo cual ha permitido reconstruir la historia a través de manifestaciones culturales, unas como vestigios y otras en las narrativas que de generación en generación van dando nota de lo que sucedió. La cultura desde este punto de vista, supone similitudes de comportamiento pero no acredita uniformidad ni compromiso.

En el caso de las organizaciones, la cultura tiene el propósito de ser el mejor apoyo para que los comportamientos cumplan con los objetivos de servicio o de utilidad y no puede quedar en un simbólico manifiesto sino pasar a la objetividad de la acción que debe cumplirse y que tiene posibilidades de ser medida.

Este trabajo tiene el objetivo de reflexionar en el traslado de lo intangible cultural a la tangibilidad de ella mediante el uso de los factores de mayor impacto como lo es el lenguaje y la sanción y el estímulo. Teóricamente corresponde a un debate interdisciplinario y en la práctica en ocasiones se desarrolla en la contrastación de métodos como los de medición, sustentados en las matemáticas y los de reflexión apoyados en los denominados cualitativos.

Para el beneficio analítico, cada vez existe una mayor cercanía entre las investigaciones cualitativas y las cuantitativas ya que los trabajos ahora denominados mixtos amplían la importancia de los estudios de la cultura y dan relevancia a los incluidos en el ámbito de las organizaciones.

El presente artículo se estructuró con una revisión bibliográfica y un análisis de la literatura referida a la cultura en su sentido amplio para posteriormente hacer lo mismo en el tema de la cultura organizacional. Finalmente se plantea el proceso de la transferencia de lo intangible a lo tangible, apoyado en los procesos de la institucionalización organizacional.

### 1. Concepto de Cultura

Lieh-Ching y Shih-Hsin (2003: 567) se refirieron a que la cultura “es la única característica de un grupo social, en cuanto a valores y normas que comparte, las cuales lo presentan diferente a otro grupo social” mientras que Tylor (1891: 46) dijo que es “la complejidad que

corresponde al conocimiento, las creencias o habilidades adquiridas por el hombre como miembro de la sociedad de individuos que la integran”. Agregaron que “la cultura incluye artes, normas morales, leyes, costumbres, otras capacidades y hábitos que el hombre adquiere por ser miembro de una sociedad”. Los autores citados, coinciden en una primera dimensión que es la de los valores, los que a su vez son normas de observancia obligatoria y contienen sanciones de carácter jurídico o moral, por lo que es redundante el mencionar que existen normas morales y leyes, pues ambas se integran en el concepto de los valores. Tylor quien además de los valores incluye a las costumbres y los hábitos, resulta también redundante pues un hábito reiterado es una costumbre. En dicha coincidencia el concepto estaría limitado sobre todo por la importancia que tiene para la sociedad:

Es importante revisar a la cultura desde el enfoque con el cual se analiza, por lo tanto, revisaré a connotados autores ordenando sus aportaciones en razón de las perspectivas que han adoptado frente al estudio de la cultura:

a) Perspectiva antropológica. Adicionalmente a la definición de Tylor a quien se le ha llegado a considerar como el primer antropólogo moderno, Terpstra y David (1985: 297) señalan que «La cultura de la gente consiste de sus distintivos patrones modales de conducta y las subyacentes creencias, valores, normas y premisas”. Mencionan que la cultura es aprendida y compartida por los miembros de una sociedad y tiene una influencia arrolladora en sus conductas, enfatizando en los siguientes 5 elementos:

- 1.- La cultura es aprendida, no se nace con ella.
- 2.- La cultura es compartida por los miembros de una sociedad.
- 3.- La cultura influencia a la conducta.
- 4.- La cultura desarrolla patrones donde los símbolos y los significados están interrelacionados, y
- 5.- La cultura incorpora elementos instrumentales y expresivos.

En la perspectiva mencionada, la cultura es un producto social que se crea pero que también recrea y me parece que, tratando de presentar mayor especificidad, más que una conducta, como dice el autor, es un comportamiento con expresión grupal y que incorpora

elementos instrumentales que forman parte de su expresión e identificación. Es de destacar que los primeros estudios de la cultura, los cuales datan de mucho tiempo, se insertan en las perspectivas antropológicas.

b) Perspectiva ideacional. Bajo esta perspectiva de la cultura, son las ideas las que constituyen su medio esencial. Para Murdock, según lo cita Ralph Linton (1945) la cultura es «ideacional» por referirse a las normas, creencias y actitudes de acuerdo con las cuales la gente actúa. Aunque se repite la dimensión de los valores, como pueden ser las creencias, las actitudes son el resultado del comportamiento de una cultura y desde mi apreciación no puede estar reducida solo a las ideas, pues ya lo dijo Terspstra, también existen elementos físicos en la cultura.

c) Perspectiva psicológica. En el trabajo de Ralph Linton (1969) citando a Murdock menciona que tanto cultura como personalidad, se ocupan del desarrollo de la idealidad de las personas y la forma en que influyen los procesos de aprendizaje social. La escuela psicologista centra sus planteamientos en torno al individuo y para efectos del campo en el que está ubicado este estudio, como es el de la cultura organizacional, orientada al multiculturalismo, no es el tema de prioridad, sino los conjuntos de personas, por lo que este enfoque no sería suficiente.

d) Perspectiva sociológica. También conocida como la Sociocultura, sustenta que el término cultura se orienta a considerar que ningún análisis sociológico puede dispensarse de aprender el carácter más fundamental de la acción social, afirmando que los hombres se guían por valores y principios. Touraine (1969) afirma que «La cultura es un elemento que conforma los procesos sociales e integra a las sociedades y, por lo tanto, el término cultura se refiere a «la forma de vida de la sociedad». Desde luego que en este aspecto coincido con el autor, pues, por lo menos para la perspectiva organizacional, es la comunidad la que expresa una cultura y la denominada individual no adquiere relevancia.

e) Perspectiva tecnológica. Linton (1969) en el apartado del «Descubrimiento, invento y su medio cultural» sostiene que «...la mayor parte del progreso cultural se ha debido probablemente al proceso menos espectacular del mejoramiento gradual de las invenciones ya existentes y al desarrollo de sus propias aplicaciones, mien-

tras que en el mismo sentido, Negroponte (1996: 7), menciona que el futuro de las identidades culturales, pequeñas y grandes, es la Internet y la idea de que la red «es una nueva forma de americanización y que amenaza a las culturas locales es absurda e ignora las extraordinarias oportunidades del mundo digital». En ambos casos se habla de la tecnología y por extensión se debe entender al conjunto de artefactos que la propia cultura construye que estos la van a influir y hasta modificarla y coincidiendo con Negroponte, la evolución de los artefactos ha originado un mejoramiento progresivo de la humanidad y de sus propias culturas.

e) Perspectiva corporativa. El concepto de cultura de Trompenars (1994) niega la existencia de un sistema de creencias mutuas como la esencia de lo que es la cultura y enfatiza la existencia de expectativas mutuas como la parte más importante de lo que es una cultura. En este punto se comienza a distinguir la búsqueda de lo recíproco para la integración cultural. Este mismo investigador señala que la cultura es la manera en que se reconcilian los dilemas existentes entre nuestras convicciones internas y el mundo que nos rodea, la cultura para él es un activo intangible, parte del software humano, es un invisible e inconsciente”. Se coincide con Trompenars en que la cultura se convierte en una programación y que aún siendo intangible, sus consecuencias no lo son. Bajo esta concepción de cultura se ha usado el término para significar los patrones conductuales que son comunes a un grupo humano.

A partir de los valores que los administradores tratan de inculcar en las organizaciones (Waterman y Peters, 1982; Deal y Kennedy, 1982) se destaca la identificación de una cualidad que integra a la cultura como lo es la búsqueda de lo recíproco y que corresponde a un fenómeno de dominio, por lo tanto de poder, en tanto que se impone por la jerarquía corporativa u organizacional. Dávila y Martínez (1999) también consideran a los artefactos como un conjunto de la cultura y afirman que los procesos de simbolización y de realización son los que permiten considerarlos como elementos culturales; por separado Dávila (1999) al hablar sobre la cultura en las escuelas, se asume en un contexto que las influye, por lo cual aporta una cualidad fundamental en este campo.

La revisión de los diversos enfoques permite apreciar que existe una constante en cuanto a los principales elementos que expre-

san a la cultura y ésta se refiere a los valores, a las costumbres y a los artefactos, cada una de dichas dimensiones con un número de factores que en mayor o menor número identificaran a los comportamientos que se manifiestan en una comunidad cultural. Estos comportamientos no solo se expresan en un espacio determinado sino que reaccionan ante circunstancias permanentes o contingentes.

Por lo mencionado, el concepto de cultura, como un producto general, es el conjunto de valores, costumbres y artefactos que en un escenario determinado y ante circunstancias del entorno, orientan el comportamiento de un grupo social y al identificarlo lo diferencian de otro.

Considerada como un comportamiento generalizado de un grupo social, salvo los valores y algunas costumbres convertidos en normas de observancia obligatoria, la cultura solo es un intangible que desde la más temprana edad se convierte en una programación mental de los individuos organizados en sociedad.

El incumplimiento de los enunciados culturales si no tiene una correspondencia punible no va más allá de lo simbólico y difícilmente rebasa los límites de una tipología conductual que permite definir e identificar al grupo social pero no es práctica como generadora de comportamientos que tiendan a alcanzar propósitos definidos o cancelar formas negativas en la interacción social.

## 2. Concepto de Cultura Organizacional

Si existen diversos enfoques en el estudio de la cultura se puede plantear la siguiente interrogante: ¿hay varias culturas? Independientemente de que se ha propuesto un listado de elementos culturales que parece son asimilables a los mencionados enfoques, la percepción de los especialistas de cada campo puede diferir y parece que la pregunta procede.

Varios autores, entre los cuales destaca Nancy Adler (1983) analizan la amplitud de la cultura; el espacio en que ésta se expresa, según el estudio que se desee realizar e identifica a las siguientes perspectivas:

a) Parroquial que se enfoca desde la cultura individual en el ámbito de lo doméstico. Asume la universalidad de la cultura a través

de considerar las similitudes y pretende dar respuestas a las preguntas del ¿porqué a las personas les gusta trabajar en las organizaciones? y ¿cómo la cultura en una de éstas, es aplicable a muchas otras? Es evidente que con el crecimiento de los estudios organizacionales y de la cultura organizacional, aceptando su especialización, el dominio cultural que ejerce sobre sus actores y la diferenciación que existe entre una y otra, no es suficientemente operativo este enfoque desde la apreciación de que la cultura puede ser estudiada sin referencias a otras culturas.

Este enfoque se orienta a considerar que como cultura de segundo ciclo, aquella que se adquiere después de la abrevada en la familia nuclear, marca muchos rasgos que las personas continuarán en su vida, pues proviene del grupo de amigos de la infancia, de la escuela elemental, del vecindario y como la familiar se internaliza en forma relevante.

b) Etnocéntrico, que le denomina la segunda cultura, interpretada como el segundo círculo después del familiar. La cultura prevaleciente sería la de la localidad donde la comunidad cercana se desenvuelve, aunque en este caso se asemeja mucho al concepto de parroquial. Se cuestiona la universalidad y se tratan de identificar similitudes y diferencias. Este enfoque sigue siendo uno de los más empleados pues permite los estudios comparados y el entendimiento de que las subculturas organizacionales aún con identidades específicas, no pueden desasociarse del entorno espacial en el que se expresan; por lo que se presenta la dificultad de trasladar los resultados a otras subculturas étnicas organizacionales haciendo una réplica del modelo a excepción del lenguaje. Una de sus principales errores se inscribe en el supuesto de que la cultura propia étnica, es modelo para las demás (etnocentrismo).

c) Poli-céntrico que pretende estudiar muchas culturas extranjeras en búsqueda de diferencias y negando la universalidad. En este caso las diferencias se localizan a partir del modelo y la dificultad en el análisis está en su orientación a estudiar a las culturas de un país sin conocer sus modelos y teorías y ni siquiera hacer mediciones significativas o no significativas.

d) Comparativo, orientado a contrastar muchas culturas en búsqueda de similitudes y diferencias pretendiendo una universalidad emergente. La pretensión se orienta a conocer qué tan diferentes

son los actores organizacionales a través de las culturas y cuales teorías se conservan y cuáles no. Los resultados pueden ser interpretados en forma equivalente en cada nivel de investigación y si los significados de los conceptos clave deben ser semejantes. Si se acepta que la cultura es una forma de dominio, el estudio comparado no es muy apropiado más allá de ofrecer similitudes y diferencias.

e) Geocéntrico en donde han prevalecido los estudios de administración internacional orientados a detectar las similitudes y a responder al cómo son las organizaciones en un determinado país.

f) Sinérgico, que es útil en los estudios de interculturalidad en escenarios de trabajo y orientados al uso de las diferencias y las similitudes. Se pretende identificar el balance entre la cultura específica y sus enlaces con las demás culturas, eventualmente encontrando la universalidad. Desde luego que este enfoque se emplea en el análisis de la cultura corporativa pero una de sus debilidades es el peligro de hacer transferencias extralógicas de modelos.

Para obtener de los enfoques y espacios culturales un mejor aprovechamiento, conviene reflexionar que salvo algunos países como Singapur y Mónaco en los que sus capitales identifican al país y no hay poblaciones de importancia mas allá de las metrópolis, la mayoría de la naciones tienen varias ciudades o localidades con cierta importancia y con frecuencia diferenciadas culturalmente. Por lo mencionado no es asimilable el enfoque geocéntrico al local habitado por poblaciones muy identificadas y diferentes a otras del país. Algo semejante sucede con el criterio étnico que generalmente se identifica con los grupos indígenas y en muchos casos ni siquiera con sociedades urbanas.

Se considera importante incluir el nivel de la cultura local identificada ésta como el recinto de un grupo, principalmente en una ciudad, que por sus orígenes y por su permanente radicación le permite desarrollar un perfil cultural identificable e influyente para entender y explicar los comportamientos de sus habitantes.

¿Entonces hay varias culturas? Conceptualmente no, porque la definición propuesta toma en cuenta las diferencias espaciales, temporales y circunstanciales que culturalmente hacen diferente a una sociedad de otra, sin embargo en términos de los niveles culturales si se pueden apreciar diferencias y existen trabajos interesantes como los siguientes:

Para el estudio de las culturas y específicamente la organizacional, como ya se anotó en lo dicho por Dávila y Martínez, Trompenars, Delgado y varios más, deben entenderse las subculturas como niveles de especialización y en un trabajo de Antonio Barba (2004) en la que desarrolló el esquema de Alverson y Berg (1991), de lo global a lo específico, señala a los siguientes:

- Civilizaciones y culturas nacionales
- Cultura regional e industrial
- Empresa y cultura gerencial
- Cultura profesional
- Cultura departamental
- Cultura laboral

En el estudio antes mencionado, el propósito fue identificar la conformación de una cultura laboral y la lógica de su planteamiento se inicia de una cultura geocéntrica a una de carácter local si así se identifica a la regional, para ubicarse en el ámbito de la industria y llega hasta la especialización de la cultura de los trabajadores. En este caso no se está frente a diferentes conceptos de cultura, sino de diferentes niveles en los cuales ésta se expresa en razón directa de la especialización del trabajo de las diferentes áreas de una organización.

Raúl Delgado (2004) desarrolla un gráfico (ver anexo 1) en el que a partir de la cultura general sugiere la existencia de una diversidad de subculturas como la deportiva y artística y dentro de ellas a la organizacional. Todas, desde luego, con las mismas dimensiones, solo que con los contenidos diferenciados que la propia naturaleza de la especialización les otorga.

En el trabajo que se menciona, el autor refiere los niveles de las subsubculturas, desprendidas de la organizacional, tal es el caso del multiculturalismo que en muchas organizaciones, por ahora, se orienta a una de las funciones de alto nivel de profesionalización de una empresa en especial.

Los enfoques e instrumentos disciplinarios pueden ser semejantes por relacionarse con el tema cultural, pero según la subcultura o subsubcultura que se revise, tendrán características particulares que obligan a tratar a cada nivel como una disciplina relativamente autónoma que a la vez es interdisciplinaria y transdisciplinaria por referirse al activo y a la construcción humana más valiosa.



Al insistir en el criterio anterior, la cultura organizacional está inmersa dentro de culturas más amplias (O'Sullivan, 1997; Dávila, 1999) quienes dicen que las organizaciones son expresiones subculturales y aunque autores como Aktouf (1990) y D'Iribarne (1986) coinciden en que esta materia no alcanza el rango de una disciplina, los trabajos realizados por una multiplicidad de investigadores y la importancia de la cultura organizacional, parece que acredita su relevancia disciplinaria y es muy complicado analizarla desde el nivel de la cultura en su amplia acepción.

Barry Keegan (1998) afirma que la cultura organizacional se refiere a ideas, intereses, valores colectivos y actitudes precedentes, mitos, tradiciones, temores, decisiones y estilos comunicacionales en una organización, variables a las que Tylor (1989) desde finales del siglo XIX les agregó los conocimientos, actitudes, habilidades y decisiones. Por su parte, Guiddens (1981) considera a la cultura organizacional como los valores que comparten los miembros de un grupo dado, las normas que pactan y los bienes materiales que producen. El menciona que los valores son ideales abstractos pero que las normas son principios o reglas que deben ser cumplidos. Finalmente, Robbins (1999) la refiere como un sistema de significados entre los miembros de una organización que lo distingue de otra.

Los autores mencionados no adicionan mas dimensiones de las que fueron identificadas en el caso de la cultura general, sin embargo si mencionan diversas variables cuya orientación se aprecia relacionada con los negocios y en este caso los escenarios son representativos de las características que configuraran a una subcultura. Así, se podrá entender como cultura organizacional o subcultura organizacional lo siguiente: *Es el conjunto de valores, costumbres y artefactos de un grupo social que al ser asumidos y aceptados por sus integrantes se expresan en una organización y que dentro de los contextos y circunstancias en que ésta se ubica, adquiere una identidad que la hace diferente de otras.*

### 3. La tangibilidad de la cultura organizacional

La cultura organizacional representa opciones a la organización que la hacen representar la mejor alternativa para concertar comportamientos

de rentabilidad, de legitimidad y, en conjunto de éxito operacional. Entre los principales se pueden mencionar los siguientes:

- a) Es un instrumento para el desempeño organizacional, sustenta a la cultura corporativa, eleva la eficiencia y refuerza el liderazgo gerencial (Barba y Solís, 1997)
- b) Acerca a la competitividad, por lo tanto a campos como la efectividad, productividad y calidad (Dávila y Martínez, 1999)
- c) Facilita los estudios comparados que requieren la identificación de la competencia y resuelve problemas de la cognición (Smircich, 1983)
- d) Da naturaleza al dominio en las organizaciones (Montaño e Ibarra, 1991)
- e) Es fundamento para la institucionalización organizacional (Tolber y Zucker, 1996).
- f) Define y operativiza los valores, costumbres y artefactos, se consuma en la identidad de todos sus protagonistas para compartir el beneficio de la reciprocidad, asume las condiciones del entorno y de las circunstancias (Delgado, 2004).

A efecto de un lenguaje homogéneo, se expresará lo que se entiende por cada una de las palabras o frases del concepto.

\* **Valores.** Como normas de conducta de tipo moral o jurídico que por lo general son de aceptación universal y su observancia es obligatoria. Spinoza y a Fernando Savater (1994), considerarán valores de tipo moral y de carácter jurídico como la felicidad, el respeto al prójimo, la honradez, la fe, el amor, la veracidad, la libertad y la salud. Su infracción tiene carácter punitivo, algunos con penalidad religiosa y otros de tipo jurídico y la generalidad con sanciones de ambas partes.

La cultura organizacional es fundamento para la competitividad, por lo tanto para campos como la efectividad, productividad y la competitividad, facilita el dominio en las organizaciones y es el eje de la institucionalización organizacional, entre varias de sus cualidades, tiene una estrecha relación con la legitimidad funcional de una organización pública y con la rentabilidad de una empresa privada; no puede permanecer solo en lo simbólico y corresponder a un intangible de la programación mental.

Por lo mencionado, los valores y demás dimensiones culturales enunciados como palabras atractivas conforme se recogen de Spinoza y Savater, no tienen el contenido necesario pues quedan en una ambigüedad lingüística y cada integrante de una organización pudiera interpretarlas a su albedrío. En el caso de la cultura organizacional lo intangible debe transformarse al ámbito de lo observable, de lo tangible.

El primer recurso para acceder a la tangibilidad es el del leguaje en términos de contenidos. Solo como un ejemplo de esa transformación, una parte del listado de valores para una organización podría ser el siguiente

- Respeto al prójimo. Todo integrante de la organización deberá respetar la integridad física y moral de los compañeros de trabajo (incluyendo a todos los jefes).
- Felicidad. Para lo cual todos los miembros deberán colaborar para que cada uno se sienta feliz en el trabajo.
- Veracidad. No se permitirá la práctica de mentir y menos cuando se perjudique a algún compañero.
- Libertad de credo. Todos los trabajadores podrán expresar sus creencias sin molestar a los demás.
- Igualdad. Todo trabajador tendrá las mismas posibilidades de desarrollo en igualdad de condiciones, sin que el género sea una ventaja.

\* **Costumbres.** Son los hábitos reiterados; las acciones que se realizan frecuentemente generan costumbres y éstas no necesariamente son valores practicados ni tampoco son de influencia universal. En muchas ocasiones las modificaciones culturales son relativamente más fáciles de introducir a través de las costumbres pues no están tan internalizadas en la programación mental de los grupos sociales.

Las costumbres tienen mucha relación con los comportamientos de la localidad y corresponden también en gran medida a las que se practican en la organización. Como un ejemplo de esta dimensión cultural, se mencionan a las siguientes:

- *Ritos.* Todos los lunes se celebrarán juntas en cada uno de las áreas de la organización, presididas alternativamente por cada uno de los líderes de grupo.

- *Historias.* Como lo hiciera el fundador de esta empresa, cada trabajador honrará su memoria ahorrando una décima parte de su sueldo en beneficio de alguno de sus familiares.

- *Metáforas.* La fuerza de un león, la tenacidad de una hormiga y la inteligencia de un delfín será símbolos de nuestro éxito.

- *Mitos.* Reconoceremos la habilidad de David para superar a todo gigante que tengamos por competidor.

- *Saludos.* Se acostumbrará saludarse de mano todos los días al llegar a laborar.

- *Contratación de personal.* La contratación del personal se realizará reclutando a candidatos con estudios terminados de obrero calificado para las áreas de fábrica y con licenciatura para las de oficina.

- *Espacio.* Cada integrante de la organización deberá respetar el espacio de trabajo de sus compañeros.

- *Creatividad.* Será un distintivo de cada grupo de trabajo, la generación de nuevas ideas y la innovación de las que existan.

- *Pagos a proveedores.* Todos los viernes, de 10:00 a las 14:00 hrs. se recibirán facturas a revisión y se pagarán los jueves de las 16:00 a las 18:00 hrs.

- *Registro de asistencia.* Se dará un margen de 10 minutos después de la hora de entrada, como máximo, para que los trabajadores puedan laborar.

- *Capacitación.* Cada viernes, de 8:00 a las 10:00 hrs. Se impartirán cursos de capacitación en los propios centros de trabajo.

En muchos casos las costumbres se inscriben como políticas de una organización, sin embargo en la medida de que se inserten al código de la cultura organizacional, se internalizará con mayor profundidad.

\* **Artefactos.** Se refieren a las formas materiales de la cultura organizacional y de aquellas que tienen una relación directa con ellas. En la mayoría de las opciones para establecer y reformular los comportamientos de una empresa, esta dimensión cultural es la que resulta menos complicada, por corresponder a un ambiente de cambio frecuente.

Las posesiones de la organización, sus tecnologías, formas de vestir, se encuentran dentro de las variables que tipifican a los artefactos y cuyos ejemplos pueden ser los siguientes:

- *Uniformes.* Todo el personal usará el uniforme representativo de la organización, el cual variará según el área y el sexo del personal.

- *Equipo de seguridad.* En todas las áreas en que puedan existir condiciones peligrosas será obligatorio el uso del equipo de protección.

- Se dará preferencia a la renta de equipo de cómputo, suscribiendo contratos que aseguren la renovación ante cualquier evolución de la tecnología en esta materia.

- *Simuladores.* Cada propuesta de nuevos productos o de innovación, será sujeta a la verificación de su aplicabilidad, utilizando las diversas paqueterías de simulación de proyectos.

#### **4 A modo de conclusión: Propuesta de institucionalización de un código cultural**

Con las textualizaciones orientadas hacia los propósitos de la organización, la cultura deja de ser solo un intangible sino que se expresa en forma concreta. No obstante esta aproximación a lo tangible, se requiere, como sucede con las leyes, de las sanciones ante el incumplimiento.

Una ley que no tiene sanción, funcionalmente deja de tener contenido y obligatoriedad. Es necesario establecer las penalidades que se obtendrán al no observarla. En el caso de la cultura, también sucede lo mismo, pues planteada solo como un propósito de buenos comportamientos queda sujeta a la voluntad de los actores encargados de su observancia.

El uso del lenguaje al que alude ChanLat (2003) como básico en las expresiones culturales y organizacionales, resuelve una primera parte de la tangibilidad, pero como ya se insinuó anteriormente, son las sanciones y los premios a la observancia de los códigos culturales que se conforman, los que permitirán su observancia.

Antes de incorporar las opciones de sanción y estímulos habrá de conformarse un proceso de institucionalización para que con base en los sucesivos convenios, la cultura se habitualice, objetive y sedimente (Tolber y Zucker 1983). La institucionalización es la consolidación del dominio de la organización sobre sus actores y lo que real-

mente sucede en dicho proceso, se refiere a la consolidación cultural y expresa una adopción convenida de los valores, costumbres y artefactos a los que aspiran los dueños o los directivos de la organización.

En la habitualización se trata de alcanzar acuerdos entre lo que se pretende y las aspiraciones de los trabajadores, influidos por sus culturas de primero y segundo ciclo, sobre todo la local. El convenio facilita un tránsito a una etapa de madurez de la organización la cual la objetiva al replantearse sus cursos y aspiraciones y la renegociación cultural deberá ser fluida, fundamentalmente de adaptación a los nuevos propósitos.

En la sedimentación deberá esperarse el dominio cultural, pues los actores habrán sido asimilados por una cultura sólida de la organización y los actores (directivos, y trabajadores) estarán convencidos de las ventajas de pertenecer al organismo y estar seguros de que han construido una identidad cultural entre todos.

La institucionalización requiere desde un principio, pero sobre todo al objetivarse, la definición de las sanciones y estímulos relacionados con la observancia del código cultural y de ocurrir ello, se alcanzará la tangibilidad esperada y sustentada en un proceso de dominio democrático que defina los beneficios de la cultura organizacional en expresiones concretas, observables, medibles y de beneficio recíproco.

En la etapa de la habitualización, la cual coincide con el surgimiento de la empresa, ni se tiene una definición de los alcances de la organización, como tampoco de la cultura que se pretenderá establecer, pero al superarla y redefinirla ya se estará en condiciones de qué hacer y precisar.

Este proceso puede ser ejemplificado por el siguiente código cultural de carácter tangible:

VARIABLE CULTURAL	OPERATIVIZACIÓN	PREMIO Y SANCIÓN
Respeto al prójimo	Todo integrante de la organización deberá respetar la integridad física y moral de los compañeros de trabajo (incluyendo a todos los jefes)	Quien no reciba una sanción por faltar al respeto a sus compañeros durante un trimestre, se le acreditarán dos puntos a su registro de calificación para estímulos. Por cada falta de respeto a sus compañeros, debidamente comprobada, El miembro que reciba una sanción perderá dos puntos de su registro de calificación de estímulos.
Creatividad.	Será un distintivo de cada grupo de trabajo, la generación de nuevas ideas y la innovación de las que existan.	Por cada innovación o nueva creación que presente un grupo de trabajo, los integrantes recibirán un reconocimiento; tres puntos a su registro de calificaciones para estímulos y el corregistro de derechos con la organización. El grupo de trabajo que no presente ninguna nueva creación o innovación durante el año, se le descontarán dos puntos de su registro de calificaciones para estímulos.
Uniformes	Todo el personal usará el uniforme representativo de la organización, el cual variará según el área y el sexo del personal	Quien durante un semestre acuda a laborar usando invariablemente su uniforme, acumulará un punto en su registro de calificaciones para estímulos. Por cada ocasión en que un trabajador no utilice el uniforme de la empresa, se le descontará un punto a su registro de calificaciones.

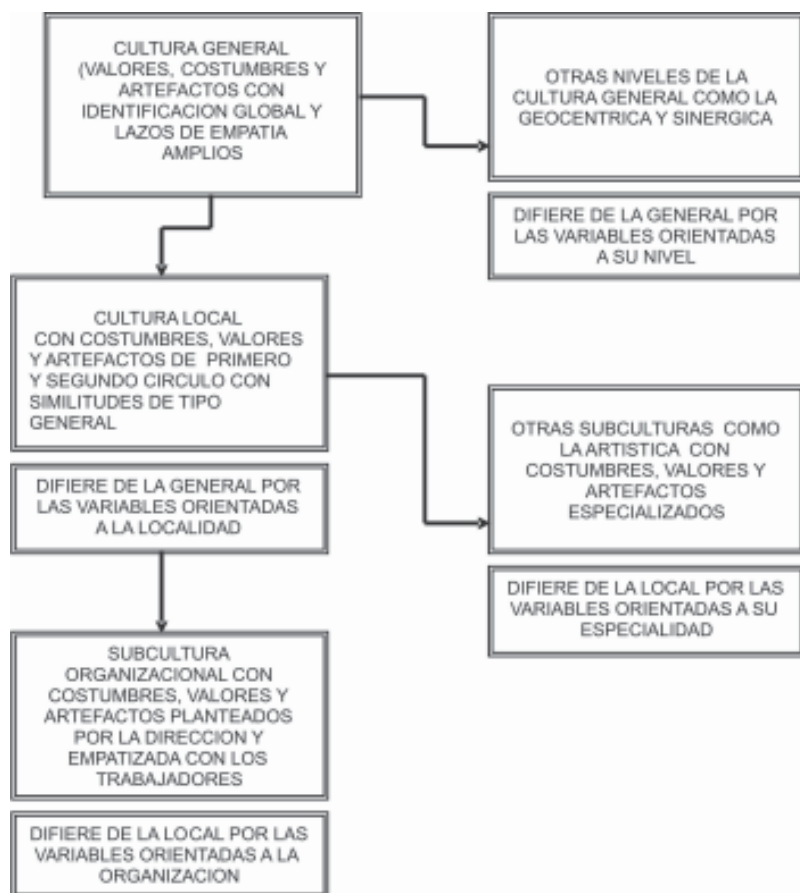
Por lo general todos los sistemas y modelos de trabajo, en este caso de códigos culturales pareciera que solo son aplicables a empresas grandes y tecnificadas. En el caso de la cultura nada evita que en una organización con el solo dueño, como sucede en muchas pequeñas empresas, se establezca una cultura organizacional que seguramente la hará prosperar mucho más fácilmente que si se desempeña sin acudir a los instrumentos, en este caso organizacionales, que existen para desarrollarse mejor. La clave está en encontrar las formas de asesorarse y para ello son muchas las alternativas, desde la lectura de libros, revistas especializadas, consultorías en las universidades, contrataciones de expertos, por mencionar algunas.

Lo mismo se puede anotar para los diversos niveles de la cultura organizacional, pues en el caso de las grandes organizaciones, la cultura corporativa si no toma en cuenta los valores y las costumbres, principalmente de la localidad, la tangibilidad no se alcanza y los enunciados se quedan en los listados simbólicos, casi siempre de algunos valores que no logran internalizarse para influir en el mejor cumplimiento de lo que se pretende.

Como sucede en las familias cuando los padres no definen las reglas del comportamiento de los hijos o, como ya se dijo, en la ley cuando no hay sanciones o en la cultura en general, lo simbólico intangible no permite que esta creación y recreación humana sea para su servicio.

## ESQUEMA DE LOS NIVELES EN EL SISTEMA CULTURAL

Anexo 1



## BIBLIOGRAFÍA

- Adler Nancy, 1983, *A typology of management studies involving culture*, Journal of International Business Studies. IBA.
- Aktouf O, 1990, *Le symbolisme et la culture d'entreprise des abus conceptuels aux leçons du terrain*, Tiré de *L'individu dans l'organisation, les dimensions oubliées*, ESKA, J.F. Chanlat.
- Barba Antonio y Pedro Solís, 1997, *Cultura en las organizaciones*, Vertiente.
- Barba Antonio, 2004, *Cultura organizacional*, Conferencia, Universidad de Occidente.
- ChanLat Jean Froncoise. 2003. *El lenguaje en las organizaciones* Conferencia.
- Dávila Anabella y Nora Martínez, 1999, *Cultura en las organizaciones latinas*, ITESM
- Deal T. W. y A. Kennedy, 1982, *Corporate cultures. The rites and rituals of corporate life*, Reading, Ma: Addison-Wesley.
- Delgado, Raúl. 2004. *El impacto de los cruces culturales en los procesos de negociaciones internacionales*. UAM.
- D'Iribarne P, 1986, *Vers une gestion culturelle des entreprises*, Annales des mines- Gerer et comprendre.
- Giddens A, 1991, *Modernity and self-identity*, Cambrigde, Polity.
- Hofstede Geert, 1991, *Cultures and organizations*, London, McGraw-Hill.
- Lieh-Ching y Shih-Hsin, 2003, *An examination of cross-cultural negotiation: using Hofstede frame work*, Journal of American Academy of Business, AIB.
- Montaño Luis y Eduardo Ibarra, 1991, *El orden organizacional, poder, estrategia y Contradicción*, UNAM-HISPANICAS.
- Linton Ralph, 1969, *The common denominator of cultures, The science of man in the world crisis*, Nueva York, Columbia University Press.
- Negroponte Nicholas, 1996, «El cambio en los átomos por los bits es irrevocable: Negroponte», entrevista de Adriana Malvido, periódico La Jornada, miércoles 26 de junio.
- O' Sullivan y otros, 1997, *Cultural differences*, Irwin.
- Robbins, Stephen. 1999. *Comportamiento Organizacional*. Prentice Hall
- Savater Fernando, 1996, *Etica como amor propio*, Paidós.
- Smircich, Linda, 1983, *Concepts of culture and organizational analysis*, Administrative Science, AIM.
- Tolbert, P. S. and Zucker, L. G. (1983). 'Institutional sources of change in the formal structure of organizations: The diffusion of civil service reform, 1880-1935.' *Administrative Science Quarterly* 28(1): 22-39.

Touraine Alain, 1969, *Sociología de la acción*, Ariel.  
Trompenars Fons, 1994, *Riding the waves of culture*, Irwin.  
Tylor Edward, 1891, *Primitive culture*, Murray.  
Terpstra Vern y David Kenneth, 1985, The cultural environment of international *business*, South-Western Publishing.  
Waterman Jr Robert H. y Thomas J. Peters, 1982, *In search of excellence*, Harper And Row.

## La organización y su comprensión a través de la cultura y sus valores

*Marcela Rebeca Contreras Loera\**

### Resumen

**E**l ser humano, por diferentes razones, se agrupa y se organiza con otros de su misma especie, con el fin de procrearse y desarrollar sus actividades, y de esta manera establecer relaciones, las cuales requieren la construcción de una serie de reglas que permitan a sus integrantes convivir en un ambiente de armonía y justicia, con el propósito de lograr su desarrollo integral.

La cultura ejerce influencia en el comportamiento humano, sin embargo, ha estado poco presente en el estudio de las organizaciones de nuestro país; el tema de los valores, como componente de la cultura, aún cuando ha sido explorado a través de diversos enfoques (religioso, civil, entre otros) éstos no han sido suficientemente analizados considerando el comportamiento humano en las organizaciones.

El presente documento pretende hacer una revisión sobre el fenómeno de la cultura organizacional y de manera más específica, sobre uno de sus componentes: los valores organizacionales, con el fin de tener un acercamiento a la comprensión de las prácticas sociales que crean significado en la organización.

---

\* Profesora de Tiempo Completo de la Universidad de Occidente, Unidad Culiacán. Estudia el Doctorado en Estudios Organizacionales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: mcontreras@culiacan.udo.mx; marcelac25@hotmail.com



## Introducción

La sociedad modifica sus formas de conducirse, se desarrolla y con ella las organizaciones que la rodean también; las transformaciones económicas, tecnológicas, políticas, sociales y culturales ejercen una importante influencia en su quehacer cotidiano. Conocer las organizaciones es una necesidad, ya que se requiere compartir su significado y su entendimiento. Estudiar la cultura en la organización permite identificar la influencia que tiene en su conducción, considerando que este concepto no solo es producto de los desarrollos teóricos en los estudios organizacionales, sino también es resultado de las transformaciones contextuales que alcanzan a todo tipo de organización.

Existen tantas formas de definir a la cultura que hay quienes lo han tomado a la ligera y se alejan de la complejidad que implica y omiten su carácter conservador y/o transformador de la realidad organizacional.

Desde la perspectiva de los estudios organizacionales existen por lo menos cuatro significados del concepto de cultura que se dan con base en el enfoque en que se analiza a la organización; estos son:

1. Como un problema de la dirección de las empresas que se enfrentan a culturas locales distintas a las de su origen.
2. Como un intento de los administradores para integrar a la gente de diferentes etnias a la fuerza de trabajo de la empresa.
3. Como un concepto que puede tener un significado informal de conceptos, actitudes y valores de la fuerza de trabajo.
4. Como enfoque de los valores y prácticas de la organización informal impuesta por la dirección para integrar a los miembros de la organización y éstos sean capaces de responder a los retos que les impone (Barba y Solís, 1997:5).

De las cuatro perspectivas mencionadas se considera que a través de la tercera es posible analizar la relación social y la dimensión contextual de los valores de una organización, poco explicada y poco entendida, ya que los trabajadores se relacionan bajo significados diversos, mismos que se pueden encontrar en los valores, costumbres, ritos, y mitos, elementos poco conocidos por los niveles superiores de la organización.

El estudio de los valores organizacionales permite tener una aproximación al fenómeno de la cultura ya que a través de ellos, es posible tener una comprensión de las prácticas sociales, es decir la forma en que se conducen y que crean significado en una organización, con el objeto de identificar la contribución de los trabajadores a la organización. El análisis de los valores organizacionales como componente de la cultura organizacional de la fuerza laboral de una compañía, permite identificar las interpretaciones simbólicas de la realidad que dan significado a las acciones sociales y a las formas del comportamiento humano en una organización.

## Los estudios organizacionales y su objeto de estudio

La organización como objeto de estudio, una de las principales aportaciones de Taylor a partir de su propuesta de elevar la productividad de la industria realizando el estudio de tiempos y movimientos, despierta la necesidad de analizar más a las organizaciones que nos rodean; vivimos en una sociedad de organizaciones, el fenómeno organizacional se ha extendido a todas las formas de actividad humana, convirtiéndose en el mecanismo por medio del cual la sociedad crece, se mantiene y se reproduce.

Etzioni (1967) vislumbra la importancia de las organizaciones al señalar que:

“la organización crea un poderoso instrumento social, a través de la coordinación de un gran número de acciones humanas. Combina personal y recursos al unir líderes, especialistas, obreros, máquinas y materias primas. Al mismo tiempo evalúa continuamente sus realizaciones y busca adecuarse, con el fin de alcanzar sus objetivos”.

Pero, ¿qué es una organización? Se puede definir de diversas maneras, Montaña señala que es un objeto difuso con fronteras sociales que no corresponde con las físicas y legales. La organización no es exclusivamente el resultado de las fuerzas del entorno tanto como no lo es del deseo estratégico. Es un objeto multideterminado, cruzado por lógicas de acción contradictorias, complejo por su naturaleza diversa y dinámica; por su incesante cambio. Es un objeto a la vez



cultural, político, económico e histórico muy distante de la visión ortodoxa que lo define como transparente, monolítica, armónica, ordenada y racional en busca de la eficiencia.<sup>1</sup>

Por su lado Stinchcombe (1965) indica que las organizaciones son consideradas como unidades sociales complejas deliberadamente construidas y reconstruidas para la realización de objetivos específicos, que crean un conjunto de relaciones sociales en donde los individuos orientan su actividad al logro de metas colectivas, mientras que Mouzelis (1968) considera que las organizaciones son caracterizadas por el establecimiento de una estructura jerárquica de normas y reglamentos que regulan las relaciones entre sus miembros y se convierte en una institución única digna de un estudio especial.

Con base en lo anterior, se identifica que para estudiar una organización es necesario tener claro cada sus partes integrantes, así como cada uno de los factores que la influyen, y a partir de ahí, determinar el elemento a estudiar en un proyecto de investigación; pudiendo ser la estructura, proceso de toma de decisiones, el poder, estrategia, ambiente, formas de organización, cultura, productividad, personal directivo y personal operativo, entre otros.

Las transformaciones económica, social y cultural, así como la problemática derivada de éstas, motiva a realizar reflexiones profundas; los estudios organizacionales amplían sus temas de investigación hacia nuevos tópicos, dando surgimiento a paradigmas en el campo de la cultura, estudios de género, ecología, isomorfismo organizacional e institucionalismo, entre otros (Clegg, Hardy, Nord, 1996).

En estas nuevas perspectivas, los estudios organizacionales se abren a la discusión de nuevas concepciones teóricas y metodológicas que, a diferencia de las interpretaciones tradicionales, consideran a las organizaciones como formas sociales más complejas, con un desempeño ambiguo, que genera contradicciones y conflictos internos, que las hacen vulnerables al medio y que a pesar de ello existen, se mantienen y crecen.

En esta etapa se enfatiza el estudio del hombre, visto más como un ser que como una parte de la organización y que se conduce con

<sup>1</sup> Notas de la cátedra Estudios Organizacionales II, impartida por el Dr. Luis Montaña Hirose, en el programa de Doctorado en Estudios Organizaciones de la Universidad Autónoma Metropolitana. 10/Oct/2004

base a la razón, sentimientos e impulsos. Por un lado el dominio de la razón inspiró las primeras teorías de eficiencia y productividad, promovidas en primer instancia por la llamada administración científica y posteriormente entre la década de los cuarenta y cincuenta por las teorías de sistemas y contingencia, mientras que el reconocimiento del mundo espiritual y subjetivo del hombre presente en su vida cotidiana e inmerso en las organizaciones, abre una brecha de interés en los estudios de la cultura.

### **La cultura como perspectiva de análisis en los estudios organizacionales**

Los primeros intentos de estudio de la cultura en las organizaciones se da con la investigación de la planta Hawthorne, donde Roethlisberger, Dickson y Mayo identifican la importancia de los valores y las normas de los grupos de trabajo en el desempeño de sus actividades, aunque es hasta en los ochenta cuando aumentan las investigaciones en este tema, a raíz de la constante interacción entre culturas provocada por los flujos migratorios en el proceso de globalización.

La empresa de los ochenta se convierte en una entidad inmaterial, universo de símbolos y de formas que logran controlar a los empleados; se aborda a las organizaciones desde la perspectiva simbólica (Smircich: 1983; citado por Gámez, 2003); lo que significa que se supera la percepción de la empresa como un ente puramente económico y racional.

A partir de este periodo, las empresas se expanden por todo el mundo identificadas como corporaciones multinacionales y crecen ubicando sus sistemas de producción en países en vías de desarrollo, entre ellos México, pero manteniendo la planta matriz y la estrategia de comercialización en el país sede -como Estados Unidos, Japón, Alemania, Suecia, Noruega y el Reino Unido (Barnet y Cavanagh, 1994; citado por Gámez, 2006).

Lo anterior indica por un lado, que las organizaciones más estudiadas han sido las que nacen en países desarrollados y por el otro invita a investigar más a las que se encuentran en países subdesarrollados, con el fin de entenderlas para saber si la situación de éstas es similar a las multinacionales, (Gámez, 2006).

En la década de los ochenta el enfoque en el estudio de las organizaciones se basa en la noción de que los miembros de una sociedad comparten un sistema de símbolos y significados llamado cultura, quedando atrás la empresa tayloriana en la que lo importante era la eficiencia y productividad sin considerar al ser humano y sus necesidades. “La utilidad o beneficio de tener información sobre una cultura no es para describir a los individuos sino a los sistemas sociales que éstos probablemente han construido” (Gámez, 2003: 39-62).

Lammers y Hickson (citados por Scott, 1987) señalan que cada cultura representa una forma organizacional distinta tomando sus manifestaciones como elemento determinante en las estrategias empresariales. En el caso de países en desarrollo se identifica a la organización de tipo tradicional como la forma predominante, la cual muestra características como liderazgo paternalista, reglas implícitas, falta de fronteras entre lo organizacional y lo no organizacional, entre otras. Montaña (2003:16-33) analiza los cambios experimentados por las organizaciones mexicanas desde la sustitución de importaciones (1940-1951) hasta la globalización económica y resalta que éstas han pasado de basarse en la planeación estratégica al enfoque en la cultura corporativa y la reingeniería.

Por su parte Gámez (2003) señala que las empresas mexicanas han adoptado modelos como cultura corporativa, cultura de calidad, reingeniería y flexibilización, sin reflexionar acerca de la manera en que son reapropiados en la esfera local y afirma que en el modelo de sustitución de importaciones se utilizaban estrategias empresariales propias de la organización identificada como moderna<sup>2</sup>, mientras que en la globalización económica, se usan estrategias de empresas definidas como posmodernas<sup>3</sup>.

2 Algunas de las características de la empresa moderna son: multiunitaria, dirigida por mandos directivos y medios, operan en lugares diferentes, estructura jerárquica, formal y rígida, obreros descalificados, empleo a corto plazo, producción en masa, recompensa económica, su objetivo es la utilidad, el poder se da a través del control impersonal y explícito, la motivación es la satisfacción, entre otras (Barba 2000).

3 La empresa posmoderna tiene características como: estructura flexible, toma de decisiones colectivas, la confianza como comportamiento frente a la jefatura, producción sectorial tomando como premisa la relación cantidad-calidad, búsqueda de compromiso más que de la satisfacción, relaciones de autoridad semidemocráticas, obrero polivalente, recompensa simbólica, objetivos de expansión, entre otras (Barba 2000).

Aunque también señala que no se puede generalizar, ya que aún coexisten empresas con un manejo moderno o posmoderno de las estrategias empresariales, en ciertas regiones, importadas de los modelos organizacionales de Estados Unidos y Japón, pero adaptadas al contexto regional; la pregunta es si esa adaptación ha traído los beneficios esperados por tales modelos en las organizaciones mexicanas.

En México cada zona económica refleja niveles de desarrollo diferente. Al respecto, Durán y Escamilla (1997) identifican 4 modelos de desarrollo territorial (citado por Montaña, 2001 y Gámez, 2003):

1. Conglomerado, propio de grandes aglomeraciones (Distrito Federal, Estado de México, Jalisco y Monterrey)
2. Proyectos estatales o megaproyectos coordinados por el Estado debido a la importancia estratégica de los recursos, por ejemplo el petróleo en el sureste mexicano.
3. Inversión extranjera, se refiere al establecimiento de maquiladoras, alianzas, *joint venture*; los estados beneficiados son Aguascalientes, Baja California, Morelos, Distrito Federal y Veracruz.
4. Tradicional, este modelo se refiere a la aplicación de estrategias de la empresa tayloriana y posfordista, el cual se sigue aplicando en Chiapas, Guanajuato, Oaxaca e Hidalgo.

Montaña (2001) señala que los modelos más dinámicos son los de inversión extranjera y conglomerado, debido a la competencia internacional, sin embargo en América Latina y México, la transferencia de modelos organizacionales continúa generando incertidumbre respecto de las consecuencias que tiene la incorporación de modelos de otras regiones del mundo con relación a la eficiencia organizacional.

Ante esta situación, surge la interrogante sobre cuál es la dinámica que se vive en las organizaciones mexicanas, ¿cómo enfrentan la búsqueda del aumento en la eficiencia productiva, en este entorno globalizante? Gámez (2003) indica que estas organizaciones que transitan entre lo moderno y lo tradicional deberán generar sus propias formas organizacionales para que surjan culturas de trabajo resultado de la propia idiosincrasia del latino y la convivencia con estos modelos organizacionales, provenientes de países industrializados.

Esta interrogante lleva a plantear la necesidad de estudiar a las organizaciones mediante la perspectiva de la cultura, a través de uno de sus componentes: los valores; es tiempo de considerar lo ilógico e irracional en las organizaciones y hacerlas más humanas.

Mouzelis (1991) señala que todo intento de elaboración de principios, para una adecuada dirección, sobre la mera base del sentido común, está llamado al fracaso, en tanto parte de un modelo formal de estructura organizacional, es decir en tanto que no tome en cuenta y trate de estudiar empíricamente los valores, sentimientos, creencias y modos actuales de comportamiento de la gente, la manera en que se encuentran relacionados unos individuos con otros. Entonces, se puede considerar que la cultura de cada región impacta las estructuras y decisiones, siendo sus palabras clave los valores, mitos y convicciones y en el que su protagonista es la colectividad.

### La cultura y sus perspectivas de análisis

El concepto de cultura es muy amplio, las interpretaciones que pueden elaborarse varían conforme los objetivos que se pretendan alcanzar. Smircich (1983) sugiere que la cultura es un paradigma que puede ser utilizado para el entendimiento de las organizaciones y señala al igual que Barba y Solís (1997:87) que puede ser analizada bajo dos perspectivas: 1) como variable externa o 2) como variable interna.

#### A) Como variable crítica o externa

Se considera que los procesos de interacción entre la organización y su entorno producirán una interiorización de valores y costumbres que serán importados a través de las personas que trabajan en ella. En la actualidad los procesos de intercambio entre diferentes naciones enfrentan a los valores, costumbres e ideología a un bombardeo constante de nuevas tendencias y percepciones. El nivel de influencia logrado es determinado por la fuerza y arraigo de la cultura nacional en los individuos que integran esa sociedad específica, además del grado de integración regional existente, que puede generar cambios paulatinos en la cultura de un país.

Según Barba y Solís (1997:82) las funciones de la cultura bajo este enfoque son:

1. Transmitir un sentido de identidad a los miembros de la organización.
2. Facilitar la generación de compromiso en algo más amplio que el individuo.
3. La cultura incrementa la estabilidad del sistema social.
4. La cultura sirve como artefacto que proporciona sentido y significado y que además puede guiar y modelar la conducta.

Algunos estudios como el de Hofstede (1984) enfatizan la influencia de la cultura nacional sobre el desempeño de las organizaciones, considerando que el ambiente organizacional está compuesto por una serie de sistemas; es difícil concebir a una empresa que pueda funcionar herméticamente, rechazando cualquier tipo de influencia; por lo tanto los valores culturales de una persona o grupo de personas serán trasladados a la organización. El nivel de influencia que la cultura de una sociedad ejerce es determinado por la afinidad y concordancia entre los miembros de la organización, de tal forma que los valores, ritos, costumbres, tradiciones, ideología y leyendas que pueden afectar el comportamiento de las personas en la organización, se verá legitimado y justificado si se comparten y son aceptadas estas normas y reglas. Entre mayor sea la afinidad de los valores culturales de un grupo, mayor será la influencia que ejerzan en la organización.

#### B) Como variable interna o metáfora fundamental

Bajo esta perspectiva algunos teóricos contemplan la idea de que las organizaciones deben ser entendidas como culturas y abandonan la opinión de que la cultura es algo que la organización *tiene* y favorecen la visión de que la cultura es algo que la organización *es* (Smircich 1981, Barba y Solís 1997:83).

Los supuestos de Smircich parten de la idea de que la metáfora puede y ha sido utilizada como una herramienta que contribuye a la explicación de las particularidades de una organización, ya que propone que la organización puede visualizarse como sociedad en pequeño, capaz de producir su propia cultura. A partir de lo anterior, la cultura organizacional supone que los individuos al organizarse y compartir ciertos valores pueden generar una nueva identidad que le

brindarán al grupo un sentido de pertenencia y creará nuevos valores, los cuales impactarán en el funcionamiento de la organización.

Allaire y Firsirotu (1992) plantean que toda organización posee tres elementos que interactúan entre sí y modelan a la cultura organizacional. Estos elementos pueden reflejar interrelaciones muy complejas abarcando variables que van desde el ámbito social hasta la personalidad particular de un individuo.

1. Sistema socioestructural; compuesto de interacciones de las estructuras formales (estrategia, políticas, procesos gerenciales, elementos auxiliares de la vida y del funcionamiento organizacional, objetivos y metas formales, estructuras de autoridad y poder, mecanismo de control, motivación y recompensas, procesos de selección, reclutamiento y formación).
2. Un sistema cultural, que reúne aspectos expresivos y afectivos de la organización en un sistema colectivo de significados simbólicos: valores, mitos, ideologías, incluyendo artefactos culturales (ritos, ceremonias, costumbres, entre otros elementos).
3. Los empleados particulares, dotados de personalidad, experiencias y talentos propios, quienes según su estatuto y posición jerárquica pueden contribuir en la elaboración y modificación del sentido. Todos los empleados, cualquiera que sea su función, tienden a elaborar una imagen coherente de la realidad con el fin de comprender el universo organizacional.

La cultura es punto clave de valores y creencias y se busca examinar y entender cómo son desarrollados dentro de una organización específica. Como señala Tommerop (1992) es importante identificar cómo los valores organizacionales pueden ser creados y transmitidos a través de mitos, historias y leyendas organizacionales; rituales y ceremonias (Deal y Kennedy 1982); y símbolos y lenguaje especializados (Andrews y Hirsh 1983).

Esta aproximación también parece asumir que se puede descubrir una cultura organizacional que unifica el comportamiento, y entendido así puede ser moldeado y formado por los *managers* para alcanzar los objetivos planteados por la organización; ya que actual-

mente las organizaciones ejercen un nivel de influencia mayor que en épocas anteriores y sus repercusiones no solo se reflejan en el ámbito económico, sino también en la vida social de una comunidad, ya que puede verse afectada en gran medida por los valores que se instituyen dentro de sus organizaciones.

Como señala Montaña (2000), las grandes empresas se constituyen como lugares privilegiados de identificación del individuo, relegando a segundo plano la importancia de aquellos espacios donde la afectividad desempeña un papel central, como en el caso de la familia o grupo de amigos.

Parsons (1974) señala que la estructura de los sistemas sociales puede realizarse de acuerdo con cuatro tipos de componentes independientes: 1) valores, 2) normas, 3) colectividades, y 4) papeles o roles. Los valores tienen supremacía en el funcionamiento de conservación de patrones de los sistemas sociales que rigen la aceptación de compromisos por parte de las unidades sociales. Smircich señala que se busca interpretar a una organización a partir de aquellos elementos que son relevantes para los actores.

### **Cultura organizacional y sus niveles de análisis**

Barba y Solís (1997:159) señalan que el estudio de la cultura organizacional ha abarcado diferentes niveles de análisis, sustentado por diversas razones:

1. Permite reducir los problemas causados por la confusión derivada del traslape entre los distintos campos de investigación.
2. El peligro que aparece cuando la cultura *managerial* es considerada equivalente a la cultura organizacional, impidiendo la posibilidad de analizar la forma en que cohabita con otras culturas en el ámbito organizacional.
3. Cada uno de estos niveles de análisis implican supuestos teóricos y orientaciones distintas.

De esta manera, se pueden identificar 3 niveles de análisis:

- 1) Análisis de la cultura corporativa y managerial, que a su vez presenta diferentes niveles: a) la cultura profesional; b) la

- cultura departamental y, c) la cultura laboral
- 2) Análisis de la cultura regional e individual
- 3) Análisis de civilizaciones y culturas nacionales

A través de la identificación de los diferentes niveles de análisis desde los cuales puede ser analizada la organización, se considera que el análisis de la cultura como variable Interna o metafórica y de manera más específica en el nivel de la cultura laboral, permite estudiar los valores organizacionales, con el fin de entender, identificar, ponderar, emplear y valorar adecuadamente la riqueza de los saberes y conocimientos organizacionales que pueden contribuir al incremento de las capacidades productivas de la organización, al proporcionar información al manager sobre la forma más efectiva para dirigir a la organización.

### Los valores como componentes de la cultura organizacional

De Mucha (2004) señala que la conducta de los hombres son acotadas, en gran medida, adicionalmente a sus propias experiencias, por las normas que la sociedad construye para permitir una convivencia adecuada y equitativa entre sus integrantes, ya sean impuestas por el estado (a través de leyes y las sanciones correspondientes) o por normas de carácter ético y/o moral (principios y disposiciones acordadas por un grupo social determinado), que le permite al hombre desarrollar sus potencialidades.

En la conducta individual o colectiva, dentro de la organización, se puede diferenciar dos formas de pensamiento opuestas: 1) en la que el hombre es considerado como un fin en sí mismo, en el que busca su plena realización a través de su propio esfuerzo y colaboración con otros miembros de la sociedad, y 2) otra materialista en el que sobresalen sentimientos de individualidad, egoísmo, competencia y eventual dominación sobre otros actores.

El espíritu gregario del hombre lo lleva a aglomerarse y coordinar esfuerzos en grupos, organizaciones y sociedades, en el que su funcionamiento es a través del respeto y el seguimiento de normas concertadas (ya sea de carácter legal, técnico, ético, moral, religioso) para que a través de procesos de colaboración y complementación de

capacidades, logren alcanzar los objetivos generales del grupo e individuales.

El aumento de organizaciones y por consiguiente el aumento en la incorporación de los individuos en ellas, estimula la diversificación de las fuentes de valores, implicando con ello un menor impacto en la formación del individuo, de las consideradas como principales (familia y escuela, por ejemplo), y por consiguiente un cambio en su comportamiento.

Para Dolan y García (1999) los valores son un componente esencial en la cultura organizacional e indican que los niveles constituyentes de ésta son:

1. Observable o explícito, en el que se muestra la imagen externa (lo que aparenta) y los procedimientos (lo que hace).
2. El nivel nuclear o implícito en el que se muestran los valores y creencias (lo que se piensa en la empresa).

Por su lado Sorensen (2002) presenta a los valores como el elemento central de la cultura organizacional ya que se le asocia comúnmente con el desempeño, al facilitar actividades de: coordinación y control; alineación más adecuada entre objetivos, estrategia y diversos procesos organizacionales; comportamiento individual; efecto motivador para que el personal desarrolle un mejor esfuerzo.

Para hablar de valores organizacionales, como tema de estudio, es relevante conocer su significado; Dolan y García (1999) consideran tres significados diferentes entre sí pero complementarios en su estudio, que se muestran en el cuadro 1:

**Cuadro 1**

Significados del término Valor		
Significado	Dimensión/Carácter	Concepto
Valor de tener valores	Ético-estratégico (Las porciones preferenciales)	Los valores son lecciones estratégicas, constituyen el núcleo de la libertad humana en la medida en que son las opciones estratégicamente determinadas, a corto o largo plazo. Cuando no hay valores claramente definidos, se produce «anomia».

**Cuadro 1**

Significados del término Valor		
Significado	Dimensión/Carácter	Concepto
Administrar por valores	Económico (El valor)	Es la medida de la importancia o significado de alguna cosa; criterios utilizados para evaluar las cosas en función de su mérito relativo, de su rareza, de su precio o de su interés, conceptos que agregan valor al producto.
Porque vale la pena administrar por valores	Psicológico (Valor)	Calidad moral que permite una aproximación a las realizaciones o desafíos. Un manager debe mostrar valor para aceptar los riesgos que implica la adopción de nuevas formas de gestión.

**Fuente:** Elaboración con base en Dolan y García (1999).

Los autores enfatizan que la escala de valores se encuentra en constante cambio en función de las experiencias y las reflexiones. De ahí que se considere que los valores actúan como motor de la conducta, generando determinada visión del mundo y una actitud hacia el entorno, hacia uno mismo y hacia los demás.

Frederick (1995) señala que un hecho significativo, dejado casi siempre de lado, es que los valores pueden entrar en contradicción entre ellos mismos, y éstos pueden provocar tensión entre tres grupos de valores: 1) los económicos, 2) los de poder, y 3) los ecológicos, los cuales pueden asumir diferentes matices culturales. Por otro lado, Dolan y García (1999) clasifican los valores como finales e instrumentales, identificando las diferencias principales entre éstos, como se muestra en el cuadro 2:

**Cuadro 2**

Diferenciación entre valores finales e instrumentales		
Tipo de valores	Clasificación	Concepto
Valores Finales (Objetivos existentes)	Valores personales ¿Qué es lo más importante en la vida?	Son los que un individuo desea: vivir, felicidad, familia, éxito personal, reconocimiento, estatus, bienes materiales, éxito profesional, prestigio, amistad, amor, etc.
	Valores éticos-sociales ¿Qué se quiere hacer por el mundo?	Constituyen las aspiraciones o los objetivos que benefician a la sociedad: predicar la paz, cuidar la ecología, justicia social, etc.
Valores Instrumentales (Medios para diferentes fines existenciales)	Valores éticos-morales ¿Cómo comportarse con la gente?	Hacen referencia a las conductas que son necesarias para alcanzar nuestros valores finales: ser honesto, sincero, responsable, leal, solidario, confiable, respetar los derechos de otros, etc.
	Valores de ¿Qué creemos necesario para competir en la vida?	Son más individuales aunque también socialmente condicionados, no están directamente ligados a la moral o a la culpabilidad: la cultura, el dinero, la imaginación, la lógica, la apariencia, la inteligencia, ser positivo, flexible, simpático, tener capacidad de trabajar en equipo, el valor, etc.

**Fuente:** Elaboración con base en Dolan y García (1999).



Mientras que Shalom Schwartz propone una teoría que reconoce 10 dimensiones de valores, los cuales combinan un alto número de valores específicos que guardan alguna relación entre sí, como se muestran en el cuadro 3:

Cuadro 3

Dimensiones de valores	
Diminuo de valores	Valores asociados (ejemplos)
Poder	Influencia, autoridad, riqueza.
Logro	Éxito, ambición, desarrollo.
Placer	Disfrute, complacencia, goce,
Estimulación	Diversidad, desafío, novedad.
Auto-dirección	Independencia, libertad, elección.
Universalidad	Igualdad, justicia, armonía.
Benevolencia	Lealtad, honestidad, amistad.
Tradición	Humildad, devoción, respeto a las costumbres.
Conformidad	Obediencia, amabilidad, honorabilidad.
Seguridad	Orden social, valores familiares, tranquilidad.

Fuente: Elaboración con base en Dolan y García (1999).

Por su parte De Mucha (2004) señala que la ética y moral son conceptos que se han manejado (implícita o explícitamente) desde principios de la humanidad, en la que a través de la relación de los actores –individuo y organización- se establecen acuerdos que les permite lograr sus fines y convivir en armonía dentro de la sociedad a que pertenecen, aun cuando estos acuerdos sean mínimos, como lo señala A. Cortina (1986); quien al clarificar la diferencia moral y ética, considerando que la primera alude a la importancia de los valores en la vida cotidiana, mientras que la segunda se encarga de su estudio, propone el siguiente cuadro (4), de valores en el que se aprecia que los más visibles para la empresa serían los que se ubican en el ren-

glón utilidades, aunque todos se presentan diferenciadamente en todos los miembros de la organización.

Cuadro 4

Tipos de valores	
Valores	Ejemplos
Valores	Ejemplos
Sensibles	Placer / dolor
Civilizatorios	Útil / perjudicial
Vitales	Noble / vulgar
Culturales o espirituales	Justicia / injusticia
Estéticos	Belleza / fealdad
Intelectuales	Verdad / falsedad
Utilidades	Eficacia / ineficacia
Religiosos	Sagrado / profano
Morales	Justicia / injusticia

Fuente: Adela Cortina (1966)

Dolan y García enfatizan la existencia de tres niveles de valores en la organización:

1. De los que crean los valores del sistema, los dirigentes crean los valores y las reglas del juego.
2. De los *managers* de valores, gerentes y profesionales intermedios que manejan los conflictos de valor entre los diferentes niveles.
3. De los miembros del sistema de valores, los trabajadores de la empresa según los principios y estructuras establecidos por los dos niveles anteriores.

Así mismo señalan que estos valores se originan en función de variables como:

1. Creencias y valores del fundador, el cual posee una idea clara sobre la manera en que los empleados deben funcionar.
2. Creencias y valores de la administración actual, los ejecutivos deben procurar perpetuar, revitalizar o perpetuar totalmente las creencias y valores de los empleados.

3. La formación e influencia de los fundadores, un mecanismo esencial de modificación de creencias y valores es la formación, por medio de cursos especializados, lecturas especiales o la interacción con consultores.
4. La legislación existente, la concerniente al ambiente, empleo, impuestos, entre otras, la cual influye sobre el establecimiento de creencias y valores.
5. Las reglas del juego de mercados particulares, grado libre de competencia y otras condiciones de mercado influyen sobre el establecimiento de creencias y valores en las empresas
6. Los valores sociales prevalecientes según la época, los valores dominantes en cada país son diferentes de lo que fueron en el pasado y los de hoy son diferentes de los que serán en el futuro.
7. La tradición cultural de cada sociedad, los valores sociales y los asuntos nacionales se influyen mutuamente.
8. La historia de éxitos y fracasos de la empresa, los sistemas de creencias y valores de una empresa se sostienen si los resultados son considerados como buenos, de lo contrario es probable reconsiderarlos.

Podemos resumir que los valores organizacionales son principios, metas, normas generales que dentro de una cultura tienen un valor intrínseco; en el ámbito organizacional los valores definen lo que los miembros de una organización cuidan o están preocupados, como la libertad, democracia, traición, bienestar o lealtad. Los valores constituyen la base para hacer juicios sobre lo que es correcto o incorrecto por lo que ellos están referidos a un código moral o ético. Por ello los valores son usados como normas para los juicios morales, generalmente están asociados con emociones fuertes. Los valores son más concientes que los supuestos básicos, pero no están usualmente en la mente de los miembros de la alta administración. Dentro de una organización con una estructura flexible, es decir que tiende a ser plana, se considera que permite desarrollar las capacidades individuales y los miembros sienten que pueden gestionar y proponer los principios y valores que ayuden a la empresa.

## Conclusiones

Después de la administración científica de Taylor y las deficiencias de su modelo de organización, han surgido toda una serie de estudios e investigaciones que han tratado de comprender la forma en que actúan las organizaciones, pasando por las relaciones humanas, teoría de la burocracia, la contingencia, motivación, nuevo institucionalismo y la cultura entre muchas otras. Cada una de ellas ha generado ciertos resultados y dado luz sobre problemas específicos, pero no solo han dado respuesta a diferentes interrogantes, sino que cada una de ellas ha puesto sobre la mesa una nueva problemática que debe enfrentarse y que refleja el carácter impredecible de las organizaciones.

Actualmente las organizaciones ejercen un nivel de influencia mucho mayor que en épocas anteriores y su repercusión no solo se refleja en el ámbito económico; la vida social de una comunidad puede verse afectada en gran medida por los valores que se instituyen dentro de sus organizaciones. Se reconoce la potencial capacidad de comprensión de la cultura para explicar los fenómenos que ocurren en la sociedad y sus organizaciones.

La obtención de la riqueza como único objetivo de las empresas, es un criterio que debe cambiar, ya que las organizaciones pueden contribuir mucho más al desarrollo de un mundo más humano. Al entrar en el terreno de la cultura es casi inevitable hablar de valores y normas como mecanismos de integración, cohesión, identificación y compromiso ante los diferentes agentes sociales, ya que constituye un aspecto central para la comprensión y orientación del comportamiento del individuo en las organizaciones.

## Bibliografía

- Abarbanel, Allaire, Firsirotu, Hobbs, Poupart y Simard (1992) *Cultura organizacional* Aspectos teóricos, prácticos y metodológicos. Serie Empresarial. Fondo Editorial Legis, Colombia
- Barba Alvarez, Antonio y Solís Pérez, Pedro (1997), *Cultura en las organizaciones: enfoques y metáforas de los estudios organizacionales*, México, Vertiente editorial.

Barnard, Chester I., (1968), *The functions of the executive*, Harvard University Press, Cambridge.

Clegg, Hardy Nord (1996), *Handbook of organizations studies*, Londres, Sage

Cortina, a) Adela (1996), *Alianza y Contrato*, Trotta, Barcelona.

Cortina, Adela (1986), *Ética mínima*, Tecnos, Madrid.

Dávila, Anabella y Martínez N., (1999) *Cultura en organizaciones latinas* ITESM-Siglo XXI, México.

Deal, Terrence E. y Kennedy, Allan A., (1982), *Corporates culture: the rites and rituals of corporate life*, Menlo Park , California, Addison Wesley.

Dolan, Simon y Salvador García (1999), *La gestion par valeurs*, Editions Nouvelles, Montreal.

Frederick, William C. (1995, *Values, nature and culture in the American corporation*, Oxford University Press, New York.

Gámez, G. Rosalinda, (2003), “Importación de modelos organizacionales, resultado de la globalización”, *Estudios organizacionales, hacia el umbral del milenio*, Universidad de Occidente, México.

----- (2006), *Hacia una cultura organizacional híbrida en empresas hortícolas*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México.

Hofstede, Geert (1984), *Culture's Consequences, International Differences, Work-Related Values*, Vol 5, Cross Cultural Research and Methodology, Sage, London.

Montaño Hirose, Luis (2000), “La dimensión cultural de la organización. Elementos para un debate en América Latina”, en De la Garza Toledo Enrique (coord.), *Tratado latinoamericano de Sociología del Trabajo*, El Colegio de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana y Fondo de Cultura Económica, pp. 205-311, México.

Montaño Hirose, Luis (2001), Estrategias empresariales de modernización frente al proceso de globalización económica, en *Gestión y políticas públicas*, vol. XI, num. 1, primer semestre de 2002, México, CIDE.

Montaño Hirose, Luis (2003), “Modernidad y cultura en los estudios organizacionales. Tres modelos analíticos, *Iztapalapa* No. 55, p. 15-33

Mouzelis, Nicos, P. (1991), *Organización y burocracia*, Península, Barcelona, España.

Roethlisberger, Fritz J. y Dickson, William J. (1939), *Management and the worker*, Cambridge, Mass, Harvard University Press.

Schwartz, Shalom (s/f), Lecture 10: *Values, dirección electrónica*: <http://www.erin.utoronto.ca/~w3psyuli/01F230/lecture10.htm>

Sorensen, Jesper B. (2002), “*The strength of corporate culture and the reliability of firm performance*”, en *Administrative Science Quarterly*, March.

Smircich, Linda (1983), *Concepts of culture and organizational analysis*, *Administrative Science Quaterly*, vol. 28, num. 3.

Stogdill, Ralph M. (1967), *Dimensiones de la Teoría de la Organización*, en T&thompson, James D. (comp.) *Teoría de la organización*, Omeba, Buenos Aires.

# Reflexiones en torno a la comunicación organizacional

*Aída Alvarado Borrego\**

## Resumen

**L**a comunicación es un fenómeno que ha estado presente desde los orígenes de la humanidad, en sus diversas manifestaciones: oral, escrita, pictográfica, kinésica, paralenguaje, proxémica, entre otras. Por lo que ha acompañado al hombre en su evolución y desarrollo, siendo elemento básico del entendimiento entre los mismos.

Este trabajo emprende una reflexión de la comunicación en torno a su presencia en el ámbito de las organizaciones y aboga por ampliar su espacio en el análisis e investigación como objeto de estudio, en los estudios organizacionales, en virtud de su participación activa en la vida cotidiana y la vida organizacional.

Asimismo, se analiza la comunicación en las organizaciones como un campo de estudio nuevo, presentando Teorías de la Organización que fundamentan sus investigaciones, al tratar de dar una respuesta racional, ordenada y sistemática a los procesos de interacción que se generan tanto al interior como al exterior de las organizaciones.

Posteriormente, se estudian las principales implicaciones y aplicaciones de la comunicación organizacional, para examinar por último su importancia, y el camino a seguir para cubrir las expectativas de los actores, de la propia organización y de su entorno.

---

\* Profesora de Tiempo Completo de la Universidad de Occidente, Unidad Los Mochis. Estudia el Doctorado en Estudios Organizacionales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Correo electrónico: [aalvarado@rectoria.udo.mx](mailto:aalvarado@rectoria.udo.mx); [aidaalvaradoborrego@prodigy.net.mx](mailto:aidaalvaradoborrego@prodigy.net.mx)

## Introducción

El siglo XXI, sin lugar a dudas, se caracterizará por la búsqueda imposterizable de los nuevos modelos de convivencia y organización global que permitan la viabilidad del mundo que habitamos y la propia supervivencia del género humano (SNEST, 2004:9). Son tres los espacios que se suscitan en nuestro país y que originan los cambios y las transformaciones en su quehacer: las transiciones económica, política y social; caracterizada esta última por los aspectos de modos de vida, el surgimiento formas de entendimiento, la reflexión hacia los valores, la reestructuración de la organización social y los derechos fundamentales de todo ser humano.

Barba y Solís (1997:2) definen los estudios organizacionales como

“un conjunto amplio de conocimientos con enfoques multidisciplinarios que provienen de áreas tales como la sociología de las organizaciones, la administración, la ingeniería de sistemas, la psicología social, la antropología y la economía, por señalar algunas de las más importantes”.

A las anteriores vertientes disciplinarias se les podría agregar las ciencias de la comunicación, desde una perspectiva organizacional como un campo y visión estratégica, coyuntural y con propuestas hacia la modernidad y posmodernidad.

Vivimos en un mundo donde la presencia de las organizaciones es trascendental. No tiene pues, cabida este cuestionamiento: ¿cómo nos imaginamos una vida sin organizaciones? Si la sociedad está caracterizada por organizaciones en donde el hospital es una de las instituciones más antiguas (siglo XIX), posteriormente encontramos también tiendas, universidades, prisiones, cines, etc., así se puede afirmar que las organizaciones son producto de la sociedad moderna dado que se encuentran institucionalizadas y aceptadas por la misma.

A pesar de que las organizaciones se tornan complejas, ambiguas y paradójicas; son poderosas e indispensables en virtud de que generan fuentes de empleo e ingreso, determinan el estatus social y toman las decisiones sobre las prioridades de la sociedad, sean éstas

organizaciones públicas o privadas, lo que implica la exigencia de una retroalimentación por parte de sus miembros y de la sociedad.

En este primer lustro del presente siglo, la importancia de las organizaciones sigue imperando por lo que trastoca no solo la vida de las personas en lo particular sino también a la sociedad en general, como elemento transformador y agente de cambio. En ellas se destacan las tecnologías de información y comunicación, su estructura y ambiente, entre otros; dando lugar a los espacios formales e informales para las relaciones interpersonales y los diversos procesos de comunicación, donde los grupos y los propios individuos manifiestan sus potencialidades hacia la participación, creación y recreación; los cuales resultan ser aspectos fundamentales en la vida organizacional.

## Teoría de las Organizaciones y Comunicación Organizacional

Para hablar de las organizaciones, es pertinente retomar algunas definiciones representativas en su estudio:

- ✓ **Organización:** La organización puede ser entendida desde múltiples perspectivas; puede ser observada, convencional e idealizadamente, como un espacio ordenado, armónico, monolítico, funcional, transparente, homogéneo y con fronteras bien definidas. Puede, desde una perspectiva diametralmente opuesta, ser entendida como un espacio multidimensional, donde se cruzan lógicas de acción distintas –técnica, económica, política, emotiva, cultural, etcétera–, en la cual intervienen múltiples actores, con intereses propios que hacen del conflicto y el poder ingredientes básicos de su funcionamiento; construida sobre diversas estructuras y representando múltiples proyectos, difícilmente dissociables del resto de las demás construcciones sociales que conforman la vida cotidiana (Montaño, 2001: 108-109).
- ✓ **Organización:** Único medio por el cual se alcanzan fines deseables, como paz, prosperidad y justicia social (Etzioni, 1993).
- ✓ **Organización:** Medio por el cual una población ahora menos rígida pueda tener opciones en las cuales desarrollar la creatividad y la innovación (Crozier, 1973).

✓ **Organización:** Es una colectividad con una frontera relativamente identificable, un orden normativo, niveles de autoridad, sistemas de comunicaciones y sistemas de coordinación de membresías; ésta colectividad existe de manera continua en un ambiente y se involucra en actividades que se relacionan por lo general con un conjunto de metas; las actividades tienen resultados para los miembros de la organización, la organización misma y la sociedad (Hall, 1996: 29-50).

Con éste marco conceptual, se vislumbra el enfoque organizacional, considerado como la variedad de planteamientos teóricos que intentan explicar el fenómeno de la organización; siendo los más representativos: las relaciones humanas, la burocracia, el comportamiento, la contingencia y las nuevas relaciones humanas (Ibarra y Montaño, 1986: vii-xxvi). Cada una de estas teorías representa una escuela de pensamiento.

Podemos retomar a la teoría del comportamiento, que tiene como sus principales exponentes a H. A. Simon, R. M. Cyert y J. G. March), que se considera una ciencia interdisciplinaria. En su campo de investigación, busca establecer en qué forma afectan los individuos, los grupos y el ambiente en el comportamiento de las personas dentro de las organizaciones, es decir, el estudio de lo que la gente hace en una organización y cómo ese comportamiento afecta el rendimiento de esta última (Robbins, 1998: 1-35) siempre buscando con ello la eficacia en las actividades de la empresa.

*“Las organizaciones son sistemas abiertos, en donde se tiene una intensa relación con el ambiente. Esto significa que las organizaciones son sistemas con actividades interdependientes, ligadas con coaliciones cambiantes de participantes; los sistemas están incluidos en y dependen de los cambios continuos y constituidos por el ambiente en los que operan”* (Gámez, 2003: 43).

El estudio del comportamiento que tienen las personas dentro de una empresa es un reto para los gerentes y hoy constituye una de las tareas más importantes; la organización debe buscar y propiciar ambientes de armonía, cooperación y solidaridad ya que el aspecto

humano es el factor determinante dentro de la posibilidad de alcanzar los logros de la organización. Ya lo analiza Montaño (2001: 191-212), “reinventar la palabra, el afecto y la razón, son tres componentes básicos para la comprensión del mundo y el establecimiento de la relación con el otro”.

Al respecto, Simon (1988: 1-20 y 59-117), menciona que la comunicación es esencial en las formas más complejas de comportamiento cooperativo. Se producen fallas de comunicación siempre que se olvida que el comportamiento de los individuos es el instrumento con el que la organización lleva a cabo sus propósitos. Heydebrand (1989: 356-377), señala que en las nuevas formas organizacionales, la comunicación en todos los canales y el procesamiento de la información son la esencia.

El comportamiento organizacional es enfoque que reúne aportaciones de diversas disciplinas: psicología, antropología, sociología, ciencia política entre otras; estableciendo como temas centrales de análisis e investigación, “como científicos de la organización” (March, 1994: 1-23 y 175-219), a la motivación, el comportamiento del líder y el poder, la estructura del grupo y sus procesos, el aprendizaje, la actitud de desarrollo y la percepción, los procesos de cambio y la comunicación interpersonal y organizacional.

En la época contemporánea, el estudio de la comunicación organizacional se ha convertido en un tema de interés e investigación para los estudiosos de la comunicación; por lo que en Estados Unidos y en México se han escrito un gran número de textos sobre la materia (Andrews y Baird, 2000; Argenti, 1998; Daniels, Spiker y Papa, 1997; Homs Quiroga, 1990; Eisenberg y Goodall, 1993; Fernández Collado, 1991; Goldhaber, 1993; Jablin, Putnam, Roberts y Porter, 1987; Martínez de Velazco y Nosnik, 1988; Millar, 1994; Stohl, 1995), lo cual demuestra que el campo de la comunicación organizacional está ocupando cada día más espacios en las universidades e instituciones de educación superior de Estados Unidos y América Latina (Fernández, 2001: 92-128).

Por ello es importante hacer distintiva su concepción, desde diversas acepciones:

✓ **Comunicación Organizacional:** Aquella que dentro de un sistema económico, político, social o cultural se da a la tarea de rescatar la contribución activa de todas las personas que



lo integran operativa y tangencialmente y busca abrir espacios para la discusión de los problemas de la empresa o institución esforzándose para lograr soluciones colectivas que benefician al sistema y que lo hacen más productivo (Rebeil y RuízSandoval, 1998: 13-32).

- ✓ **Comunicación Organizacional:** Proceso en el que no hay inicio claro, ni un final determinado y donde siempre se refleja lo precedente e influye en lo que sigue (Andrews y Baird, citado por Fernández, 2000: 93).
- ✓ **Comunicación Organizacional:** Hablar de comunicación organizacional es mencionar la primera condición para que exista una institución. De la comunicación y de su adecuado manejo depende, en gran medida, el éxito de una organización, ya que es factor indispensable para posibilitar su desarrollo y mejora continua (Maass, 1998: 159-173).
- ✓ **Comunicación Organizacional:** Un proceso como la comunicación organizacional, o mejor aún, un conjunto de procesos como son los diferentes aspectos de la comunicación organizacional, debe planearse, implementarse, evaluarse y mejorarse como cualquier proceso productivo de la organización (Nosnik, 1995: 3).

Estas definiciones de comunicación organizacional nos permiten la posibilidad de reflexionar y analizar los alcances del tema, ya que si bien es cierto que los actos de comunicación se consideran importantes, los principales motivos para fijarse en ellos son, por lo regular, el surgimiento de una crisis, tal como lo expresan Cyert y March (1963): las instituciones prestan mayor atención a las actividades que fallan en el cumplimiento de las metas que a aquellas que las logran, y en esto tienen gran influencia los procesos de comunicación. O puede ser también, una nueva moda en la administración y que requiere su atención (Nosnik, 1995: 2).

De hecho Aktouf (1998: 219-250), plantea que para comprender mejor la naturaleza y la magnitud de la distancia entre el espíritu original del movimiento de las relaciones humanas y lo que la administración hizo de él, podemos pasar revista rápidamente a ciertos elementos entre los más importantes aquellos que fueron actualizados y explotados después de Hawthorne: el grupo, el liderazgo, la

identificación, la participación y la comunicación (ascendente y descendente).

### Comunicación Organizacional y sus implicaciones

En la actualidad somos testigos de un creciente número de organizaciones que surgen como respuesta de las necesidades que demanda la sociedad, o bien puede ser el efecto inverso; lo cual lleva a una marcada competencia entre las empresas; impactando de manera esencial en las relaciones interpersonales que en el seno de las mismas se genera. Con frecuencia, se piensa que las acciones de comunicación y de comportamiento son naturales e inherentes de los actores, lo que conduce a no abordarlas como una problemática completa y global en las organizaciones.

La comunicación se ha convertido en uno de los ejes centrales de la empresa, ya que por medio de ella existe una mejor relación comunicativa entre actores internos y esto se refleja hacia los públicos externos; creando una imagen e identidad propia. Para ello es importante el uso de herramientas de comunicación organizacional como estrategia, «La comunicación es conversación, es la posibilidad de generar un diálogo, capaz de abrir sentidos, de transformar y no necesariamente de generar consenso» (Restrepo, 1996). A partir de este concepto, se aprecia la riqueza de este recurso humano; no como el único pero si guarda un lugar imperante y transformador en las organizaciones.

En años recientes, el estudio de la comunicación organizacional se ha convertido en un tema de investigación para los estudiosos de la comunicación. Además, durante los últimos diez años se han escrito en Estados Unidos gran número de textos sobre la materia, y los resultados de las investigaciones indican que la comunicación organizacional crece en popularidad como materia de estudio en las universidades e institutos de educación superior en Estados Unidos. Sin embargo, y a pesar de su crecimiento significativo como área de investigación y enseñanza de las ciencias sociales, el estudio de la comunicación en las organizaciones continúa siendo relativamente nuevo y, por ello, un campo que aún experimenta mucho de los pro-

blemas y sus implicaciones de un área “recién nacida” en la investigación científica.

En comunicación organizacional hay tantas definiciones como autores, aunque estas definiciones contienen diferencias sutiles, casi todas le atribuyen determinadas características o propiedades básicas similares, que serán analizadas posteriormente.

La comunicación organizacional se considera por lo general como un proceso que ocurre entre los miembros de una colectividad social. Al ser un proceso, la comunicación dentro de las organizaciones consiste en una actividad dinámica, en cierta forma en constante flujo, pero que mantiene cierto grado de identificación de estructura. No obstante, se debe considerar que esta estructura no es estática sino cambiante, y que se ajusta de acuerdo con el desarrollo de la organización (Fernández, 2001: 92-128). Las comunicaciones en las organizaciones deben suministrar información precisa con los tonos emocionales apropiados para todos los miembros que necesitan el contenido de las comunicaciones (Hall, 1995: 183).

La comunicación organizacional, es una nueva disciplina que tiene sus raíces en diversos campos del conocimiento como la Antropología, Sociología y Psicología Industrial, teoría de la comunicación y oratoria, y de igual forma tiene sus aplicaciones en la conducta de la comunicación oral y escrita dentro de la organización, de los individuos que trabajan en ella.

La comunicación organizacional es el flujo de mensajes dentro de una red de relaciones interdependientes, por lo que también se distinguen tres aspectos:

1. La comunicación organizacional ocurre en un sistema complejo y abierto que es influenciado e influencia al medio ambiente.
2. La comunicación organizacional implica mensajes, su flujo, su propósito, su dirección y el medio empleado.
3. La comunicación organizacional implica las personas, sus actitudes, sus sentimientos, sus relaciones y habilidades. (Goldhaber, 1997: 23)

Abordando el concepto o la aplicación de la comunicación organizacional hay que recordar y hacer énfasis en que la comunicación destaca la forma en que una estructura organizacional afecta al

comportamiento humano. La comunicación es el ingrediente más vital en una organización. En realidad sin ésta no existiría ninguna organización (Rogers, 1997). Pero es importante señalar que la comunicación organizacional no sólo debe existir internamente, sino que la empresa o institución debe exteriorizar sus objetivos y logros a sus competidores y a la sociedad. No sólo es la comunicación un ingrediente esencial en el funcionamiento interno de una organización, sino que también es vital en el intercambio de información de la organización con su medio ambiente (Rogers, 1997).

La comunicación organizacional es un proceso de creación, intercambio, procesamiento y almacenamiento de mensajes dentro de un sistema de objetivos determinados, en donde los actores principales son quienes la hacen posible: miembros de la organización.

De esta forma, cuando hablamos y tratamos de la comunicación en las organizaciones necesitamos examinar las relaciones entre el comportamiento del mensaje (a nivel individual, grupal y organizacional), las características de la organización y las propiedades del ambiente organizacional.

Las organizaciones nos rodean por todas partes. Nacemos en ellas, y generalmente, morimos en ellas (Hall, 1995: 3); pero éstas no pueden lograrse si la comunicación humana se encuentra al margen del acontecer social ya que son ellas las que generan progresos y desarrollo a través de los individuos. La sociedad evoluciona y con ella sus organizaciones (Gámez, 2003: 43). La comunicación es un ingrediente necesario en cada uno de los pasos del proceso de innovación.

La comunicación es el fluido vital de una organización, si en alguna forma se pudieran eliminar los flujos de comunicación en una organización, no tendríamos organización. La comunicación penetra a todas las actividades de una organización, representa una importante herramienta de trabajo con la cual los individuos entienden su papel en la organización e integra los departamentos organizacionales.

La comunicación proporciona un medio para tomar y efectuar decisiones, para obtener retroacción y para corregir los objetivos organizacionales y los procedimientos según la situación lo mande (Rogers, 1980).

## Aplicaciones de la Comunicación Organizacional

La idea de que tanto el individuo como la institución necesitan organizarse y comunicarse, es de gran aceptación. Es importante hacer énfasis en que una organización moderna constituye ante todo una composición social de seres humanos; en donde es preciso que exista una estructura y una jerarquía para que se logren sus fines.

Por tratarse de seres humanos, el factor esencial de la conducta de una organización es la comunicación en todas sus direcciones y en todos los niveles; a través de los elementos del proceso de comunicación; en el que se distingue a los canales de comunicación; es decir, a la línea de personas a través de las cuales pasan los mensajes; y la utilización de las tecnologías.

El análisis de la comunicación organizacional engloba las prácticas internas y externas de los flujos comunicativos de la organización; en donde se pone énfasis en la necesidad de alcanzar un equilibrio entre los canales formales e informales que se utilicen. Entonces establecemos que los flujos de comunicación se encuentran compuestos por el conjunto de estos canales de comunicación y representa en sí la estructura de la organización desde el punto de vista de las interrelaciones de comunicación; lo cual puede ayudar a elevar la eficiencia del proceso de las comunicaciones; es decir que se logre transmitir efectivamente un mensaje.

La buena comunicación tiene mucha importancia para la eficacia de cualquier organización o grupo y se refiere a la transmisión y comprensión de significados. El hombre es un ser comunicativo, y realiza esta actividad durante todo el día, (escribe, lee, habla, escucha). No puede existir un grupo que no tenga comunicación; es decir, la transmisión de algo con sentido entre los miembros que lo componen.

El flujo de mensajes entre las personas sigue un camino denominado Red de Comunicaciones. La dirección de la red ha sido tradicionalmente dividida en comunicaciones ascendentes, descendientes y horizontales, dependiendo de quien inicia el mensaje y quien lo recibe.

Por proceso seriado se entiende el camino que paso a paso sigue la comunicación dentro de la organización es decir, el proceso persona a persona. Existen y coexisten paralelamente redes formales e informales, por estas últimas circulan sobre todo rumores e información oficial.

La existencia de los sistemas trata de que al darse la comunicación en todas las direcciones se fortalezcan las redes formales, así se tienen bajo control las redes informales.

Así mismo, cuando hablamos de flujos de comunicación nos referimos a los procesos que se llevan a cabo al interior de la organización y éstos pueden ser de la siguiente manera:

1. **Descendente:** Teniendo como funciones principales, las de coordinar, informar, motivar y controlar.
2. **Ascendente:** Dentro de sus funciones se encuentra la de comprobar la recepción del mensaje, evaluar, informar y sugerir.
3. **Horizontal:** Aquí la función primordial es la de intercambio, coordinación y apoyo entre el personal de la misma posición jerárquica, (hay autores que le llaman lateral).

En cualquier organización o grupo, la comunicación tiene cuatro funciones centrales: controlar, motivar, expresar emociones e informar (Robbins, 2004: 1-35).

La comunicación controla la conducta de los miembros de varias maneras. Las organizaciones tienen jerarquías de autoridad y lineamientos formales que deben seguir los empleados. Por ejemplo, la comunicación desempeña una función de control cuando se pide a los empleados que primero comuniquen las quejas laborales a su jefe inmediato, que se limiten a la descripción de sus puestos o que cumplan con las políticas de la empresa.

La comunicación alienta la motivación porque les aclara a los empleados qué deben hacer, cómo lo están haciendo y qué pueden hacer para mejorar un rendimiento deficiente. La definición de metas concretas, la retroalimentación sobre el avance logrado hacia las metas y el reforzamiento de la conducta deseada, estimulan la motivación y requieren que exista comunicación.

En el caso de muchos empleados, el grupo de trabajo es su fuente primaria de interacción social. La comunicación que ocurre en el grupo es un mecanismo fundamental que permite a sus miembros manifestar sus frustraciones y sentimientos de satisfacción. Por consiguiente, la comunicación se convierte en una puerta de expresión emocional de sentimientos y de realización de las necesidades sociales.

La última función de la comunicación se refiere al papel que desempeña cuando facilita decisiones; en base a que, mediante la transmisión de datos para identificar y evaluar las posibles opciones, proporciona la información que necesitan las personas y los grupos para tomar decisiones.

No se debe pensar que alguna de estas cuatro funciones es más importante que las demás. Para que los grupos funcionen como deben, es preciso tener cierto control de los miembros, estimularlos para que trabajen, proporcionarles un medio para expresar emociones y tomar decisiones. Podemos considerar que casi cualquier intercambio de comunicación en una organización o grupo cumple con una o varias de estas cuatro funciones.

¿Cuáles pueden ser los canales o actividades que promuevan las organizaciones para mantener una buena comunicación interna? Habrá tantos como la imaginación de esa organización y sus estructuras de mando pueda aportar. Pero, a modo de síntesis de lo más usual, podemos considerar las siguientes:

- Reuniones en grupo. Una reunión, bien sea sobre cualquier aspecto del trabajo en la empresa, o específicamente convocada para comunicar, es un foro abierto siempre a la información, al debate y a la exposición de las opiniones de los asistentes.
- Reuniones individuales. Los encuentros o reuniones, formales o informales, entre alguien de la dirección de la organización con algún empleado, o de mandos intermedios con sus subordinados, propician cauces muy eficaces de comunicación interna.

Este hecho es mucho más frecuente de lo que parece. En muchas organizaciones, el carácter y la personalidad de directivos y mandos intermedios, su estilo de dirección y mando, su desconocimiento de la importancia de la comunicación hace que no estén suficientemente abiertos los canales con la parte cúspide del organigrama. Y esto es siempre un perjuicio para la organización, lo cual actualmente es reconocido.

- Publicaciones internas. Si una organización cuenta con una revista, boletín o periódico interno, puede aprovecharlo como cauce de comunicación de la información, derivada de su

gestión, que a la dirección o gerencia interese transmitir. Es un vehículo unidireccional, de arriba abajo.

- Circulares internas. La circular interna de la empresa, entendida como un escrito o memorandum en el que la dirección o gerencia comunica algo a todo el personal o una parte del mismo, es relativamente frecuente en organizaciones grandes. Es también únicamente unidireccional de arriba abajo.
- Tablón de anuncios. Se considera así a aquellos existentes en muchas organizaciones, estratégicamente colocados para poder ser leídos, en los que la dirección de la organización coloca escritos, cuadros, gráficos, fotografías, carteles o similares. En todo caso, se trata de lugares de visualización y lectura de información que facilita la dirección o gerencia. Es un sistema de información unidireccional descendente.
- Carteles. Se trata de elementos gráficos de información de alguna cuestión concreta, más o menos puntual, dotada de un diseño que pretende atraer la atención del personal de la organización, para que éste capte, en forma de mensaje, dicha información. En consecuencia, es utilizable para cuestiones muy concretas, de interés general, normalmente del tipo de anuncio de algo o bien sobre aspectos o cuestiones internas o externas a la organización. La información es unilateral y descendente.
- Videos. Se trata de producciones audiovisuales desarrolladas por la organización para transmitir información, aprovechando las posibilidades de estos medios. Estas informaciones pueden ser generales sobre la organización y sus actividades, productos o servicios o pueden ser formativas para el propio personal y/o públicos externos.
- Encuesta a los empleados. Es un elemento de comunicación interna unidireccional, pero ascendente. Permite recabar la opinión de los empleados sobre algún aspecto de la gestión de la organización o de sus actividades o procesos e, igualmente, recibir sugerencias de éstos. Es una forma de comunicación interna cada día más utilizada.
- Buzón de sugerencias. Utilizado en bastantes ocasiones para diversas cuestiones en la vida de la organización. Si se usa para recabar opiniones y sugerencias de los empleados se

estaría usando para la comunicación unidireccional ascendente.

- Correo electrónico. En aquellas organizaciones con utilización masiva de computadoras, es cada vez más frecuente el establecimiento de direcciones de correo personalizadas a diversos mandos y empleados de la empresa.
- Foros de debate. Mecanismo para abrir vías de comunicación bidireccional, ascendente y descendente, entre la dirección y los empleados. En todos estos casos, el acceso más o menos reciente a estas nuevas tecnologías de la información y la comunicación esta propiciando un uso masivo.
- Videoconferencia. La videoconferencia permite que varios asistentes, ubicados en lugares o poblaciones distintas, puedan conectarse por video y sonido, para conversar o escucharse entre si o a un conferenciante, en tiempo real. Su principal ventaja es posibilitar esas reuniones, conferencias o explicaciones en cualquier momento, sin desplazamientos ni causar interrupciones importantes en el trabajo de cada uno de los asistentes.
- Página web o portal en internet. Si bien una página Web o un portal en Internet son, por naturaleza, abierto a todo el mundo que accede a este medio, puede ser utilizada para la comunicación interna en la organización. Esta podrá ser restringida a través de claves de acceso o abierta a todo el que quiera entrar.

En el caso de que se utilice, entre otras cosas, para comunicación interna se dará al personal la posibilidad de acceso a contenidos informativos acerca de la organización y su gestión, resultados, productos o actividades, etc.

Estas, entre otros, llegan a ser los medios y canales por los que la comunicación organizacional se hace presente; y que en diversas ocasiones no se emplean de una manera adecuada, lo que provoca problemas de entendimiento y comprensión de los mensajes, mala interpretación de la información e incertidumbre en el cumplimiento de objetivos y metas de la organización.

## Conclusiones

- La Teoría de la Organización, es una disciplina social, tiene por objeto de estudio la organización, otorgándole sustento técnico y metodológico; como ha sido en este caso la comunicación organizacional.
- Los estudios organizacionales, es una interdisciplina, que origina un conjunto de conversaciones que producen relatos con múltiples interpretaciones y acciones. Contribuye a la solución de problemas organizacionales y de su entorno. Cuestiona la existencia de modelos organizacionales con validez universal.
- Los procesos de **investigación** sobre la materia de las comunicaciones en las organizaciones y el establecimiento de sistemas de redes comunicacionales y de formas de relación más rápida y eficiente; son actividades consideradas como parte del acontecer diario en las interacciones humanas dentro de cualquier ámbito organizacional.
- El planteamiento aquí expuesto, intenta colocar a la comunicación como el ente central, la fuerza motriz y el mecanismo de enlace que permite la coordinación entre las personas, que posibilita, el comportamiento organizado, que relaciona a la organización, a los individuos; y, que integra a las organizaciones con su medio ambiente.

La comunicación organizacional al final del siglo XX y principios del nuevo milenio presenta dos perspectivas opuestas. Por un lado permanece la visión modernista de las organizaciones como estructuras racionales cuyo instrumento principal para alcanzar el progreso y el orden es la comunicación; por otro, considera dos nuevas raíces teóricas: la teoría crítica y la teoría posmoderna, que están generando formas alternas para el entendimiento de la comunicación en las empresas e instituciones. El reto para el nuevo milenio es encontrar nuevas formas de organización productiva para el trabajo que den más poder a los individuos y mantengan, al mismo tiempo, las prácticas organizativas que, sostienen el delicado balance entre el ambiente, las familias y el trabajo (Fernández, 2001: 92-128).

Con este marco de referencia, podemos aseverar que la comunicación organizacional, propiamente dicha, se encuentra abriendo



paso, ganándose a pulso su inclusión en planes y programas de estudios en las Universidades, como carrera profesional; generando el interés multidisciplinario por su investigación, así como su poder y reconocimiento, mostrándonos la amplia gama de posibilidades de lo que, hoy en día, la comunicación puede hacer por las empresas, por las instituciones y por las organizaciones.

## Bibliografía

- Aktouf, Omar (1998). *La Administración: entre tradición y renovación*, Gaëtan morin éditeur Itée, Francia, pp.219-250.
- Andrews Hayes, P. y Baird, J.E. (2000), *Communication for Business and the Professions*, 7a. ed., McGraw-Hill, Nueva York.
- Barba Álvarez, Antonio y Pedro C. Solís Pérez (1997). *Cultura de las Organizaciones. Enfoques y Metáforas de los Estudios Organizacionales*, Ver-tiente Editorial. México. Pp. 2.
- Crozier, Michael (1973). *The Bureaucratic Phenomenon*, Chicago: University of Chicago Press, The Stalled Society, trans. Rupert Sawyer. New York: Viking Press.
- Cyert, Richard M. y James G. March (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice/Hall, Englewood Cliffs, New Jersey.
- Etzioni, Amitai (1993). *The Spirit of Community Rights, Responsibilities and the communitarian*. New York: Crow Publishers.
- Fernández Collado, Carlos (2001). *La Comunicación Humana en el mundo contemporáneo*. McGraw-Hill. México. pp. 92-128.
- Gámez Gastélum, Rosalinda. (2003). "Importación de modelos organizacionales, resultado de la globalización". *En Estudios Organizacionales en el umbral del milenio*, U. de O.
- (2006), *Hacia una cultura organizacional híbrida en empresas hortícolas*, Universidad Autónoma de Sinaloa, México.
- Goldhaber, Gerald M. (1997). *Comunicación Organizacional*. Ed. Diana, México, D.F.
- Hall, Richard H. (1996). *Organizaciones. Estructuras, Procesos y Resultados*, Prentice Hall, México.
- Heydebrand, Wolf V. (1989). *Nuevas Formas Organizacionales en Work and Occupations*, 16/3, pp. 356-377.
- Ibarra Colado, E. y Luis Montaña H. (1986). "Teoría de la Organización: Desarrollo Histórico, Debate actual y perspectivas", en Ibarra Colado E. y

Luis Montaña H. (comp.). *Teoría de la Organización: Fundamentos y Controversias*. UAM-I, Págs. vii-xxvi.

March, James G. (1994). *A primer on Decisión Making*, The Free Press, New York.

Maass, Margarita (1998). "La Comunicación como factor de cambio en una organización" en *Espacios de Comunicación No. 3*, UIA. México, pp. 159-173.

Montaña Hirose, Luis (2001). "*La Razón, el Afecto y la Palabra*". *Reflexiones en torno al sujeto en la Organización*, Iztapalapa, No. 50. UAM-I, pp.191-212.

Montaña Hirose, Luis (2001). "Los Nuevos Desafíos de la Docencia. Hacia la Construcción –siempre inacabada– de la Universidad", en Barba y Montaña *Universidad, organización y sociedad: arreglos y controversias*, Grupo Porrúa, México, pp. 105-132.

Nosnik Ostrowiak, Abraham (1995). *Análisis y Planeación de la Comunicación*. "Curso de Comunicación Organizacional: Planeación y Gestión Efectiva de sus Procesos", pp. 2-3

Restrepo J., Mariluz, "Nuevos modos de comunicación entre los individuos de la organización". III *Simposio Latinoamericano de Comunicación Organizacional*. Santiago de Cali, 8 de mayo de 1996.

Rebeil Corella, María Antonieta y Celia RuízSandoval Reséndiz (1998). *El Poder de la Comunicación en las Organizaciones*. Ed. Plaza y Valdés, México. pp. 13-32.

Robbins, Stephen P. (1998), *Comportamiento Organizacional. Conceptos, controversias y aplicaciones*. Prentice Hall, México.

Rogers, Everett y Agarwala y otros. (1997). *La Comunicación en la Organizaciones*. Ed. Mc Graw-Hill, México, D.F.

Simon, Herbert A. (1988). *El Comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Aguilar Buenos Aires.

Sistema Nacional de Educación Superior Tecnológica (2004), *Modelo Educativo para el Siglo XXI*. México, D.F.



**Tercera parte**

**ORGANIZACIONES PÚBLICAS  
Y EDUCACIÓN SUPERIOR**



# Educación superior en México y su financiamiento público

*Anatolio Lugo Félix\**

## Resumen

**E**l financiamiento de la educación superior en México y, particularmente, en países con su nivel de desarrollo, constituye un problema a resolver en el mediano plazo, a efectos de que la enseñanza superior mejore su calidad. Las instituciones de educación superior han experimentado modelos impositivos, que dieron cabida a diferentes modalidades de financiamiento, para garantizar la atención a la demanda y el mejoramiento de la calidad de la educación superior, que se sustentaron en variables como matrícula, planta académica, infraestructura requerida y recientemente criterios de evaluación al desempeño de indicadores de calidad. Asimismo, se diversificó la búsqueda de recursos extraordinarios con programas como FOMES, PROMEP, FAM, PRONAD, PROADU, PIFI, etcétera.

Ante esas circunstancias, el escenario de la educación de la educación superior en México exige de un modelo integral de financiamiento sin distintivos de subsistemas y categorías educativas de la educación superior, que además se deberá acompañar de una propuesta de diversificación de ingresos propios o comercialización de servicios educativos, derivados de la investigación y proyectos propios de este nivel educativo. En suma que en materia de financiamiento la voluntad de que las instituciones de educación superior se responsabilicen para operar en sistemas de

---

\* Profesor de Tiempo Completo de la Universidad de Occidente, Unidad Culiacán.  
Correo electrónico: alugo@culiacan.udo.mx

planeación estratégica, de evaluaciones externas, rendición de cuentas, y que esto conduzca a cimentarlo como cultura en la vida institucional.

## 1 Introducción

El escenario mundial actual está dando paso a nuevos modelos de organización social del trabajo, de los intercambios, de la experiencia y de las formas del poder, de ahí su denominación de sociedad global de la información, en la que su economía se basa en la utilización del conocimiento.

Enfáticamente, se señala que la globalización está impulsada por la apertura y desregulación de los mercados, la difusión de las tecnologías de información y comunicación electrónicas y la integración de los mercados financieros.

Ante esto, la educación juega varios roles de importancia: satisfacer la necesidad intelectual y vital del hombre y contribuir a la formación de capital intelectual y social. De ahí que teóricos y organismos se replanteen lo que debe contener el conocimiento para que sea pertinente. Por ello, se señala que la educación deberá evidenciar: el contexto, lo global, lo multidimensional y lo complejo.

Lo anterior implica que las universidades deben incorporarse en esos nuevos requerimientos del conocimiento, de tal manera que se ven sometidas a reconocer las demandas del entorno: una clientela que se está multiplicando y diversificado; calificaciones profesionales y técnicas que la economía y la sociedad demandan; calidad, eficiencia y eficacia son reclamos que los gobiernos, la industria, los empleadores, los medios de comunicación y la opinión pública en general demandan; las demandas de conocimiento se tornan casi infinitas, mientras los recursos disponibles apenas alcanzan.

Por ello, la educación superior tiene enfrente grandes tareas, entre ellas las de coadyuvar en la transmisión de los conocimientos necesarios, que incorporen una serie de saberes nuevos y las más recientes aportaciones de la ciencia, para que los individuos puedan incursionar en este nuevo paradigma del siglo XXI, que se caracterizará en el orden mundial porque el ser humano trascenderá las fronteras locales para formar parte de otras culturas en las que tendrá que desarrollar sus habilidades y capacidades para adaptarse y generar

sinergias positivas que permitan que los climas de paz y de desarrollo equitativo y sostenible puedan lograrse.

En este transitar, los países en desarrollo están sujetos a rendir buenas cuentas, no quedarse rezagados, y que sus hombres puedan tener oportunidad de integrarse a las exigencias del contexto.

El desarrollo económico, político y social de México, que se transforma de una economía cerrada a una abierta para incorporarse a los mercados mundiales e incrementar la competitividad de la planta productiva; que se incursiona en estadios más democráticos, consolidando la estructura de partidos y asociaciones políticas, la alternancia en el poder y la participación de nuevos actores provenientes de la sociedad civil; y, la conformación de una sociedad más urbana y moderna, se gestaron precisamente alineados a las dimensiones globales de la década de los 90s.

La firma de los Tratados del Libre Comercio con Norteamérica y con la Comunidad Europea, entre otros y la incorporación a organismos internacionales como la OCDE, provocaron que los gobiernos en turno, el sector privado y la sociedad civil, unieran sus voces, y se replantearan los nuevos escenarios de la educación en México, de ahí que la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), diseñara un Programa Estratégico de Desarrollo de la Educación Superior, cuya esencia es conformar la visión del sistema de educación superior al año 2010.

Este instrumento y el posterior que este organismo elaboró denominado “La Educación Superior en el Siglo XXI, Líneas Estratégicas”, hacen hincapié en que los retos fundamentales de la educación, a enfrentar en los próximos años será desarrollar la infraestructura para atender a la creciente población, ya que el incremento será de tal magnitud que las universidades tendrán que echar mano de toda su imaginación y capacidad de innovación educativa. Por ello, se recomienda diseñar sistemas pedagógicos que hagan un uso más eficiente de los recursos, los tiempos, los modos y los espacios para aprender (ANUIES, 1999).

Es decir, la universidad mexicana en el porvenir, tiene la gran tarea de transformar sus esquemas para adecuarlos a las demandas de una sociedad del conocimiento.

El Programa Nacional de Educación 2001-2006, tiene como directrices: educación para todos, es decir, la educación se ve con un

enfoque integral con oferta educativa múltiple; educación de calidad, desde el correspondiente desarrollo humano, pasando por los requerimientos de la sociedad y focalizar el entorno internacional; y, una educación de vanguardia, sustentada con políticas sustantivas y propias, así como de apoyo.

En el apartado correspondiente a la educación superior, es enfático en señalar que el desarrollo del país requiere un sistema de educación superior con mayor cobertura y mejor calidad, en el que se asegure la equidad en el acceso y en la distribución territorial de las oportunidades educativas.

De acuerdo con cifras del INEGI, en el 2001 el gasto público que se destinó para educación asciende a 306,644.3 millones de pesos, destinando para el sector de educación superior el 15.6%.

Cifras estadísticas de la ANUIES, señalan que al año 2000, la población escolar de educación superior ascendía a 1,962,763 alumnos, desglosándose por nivel como sigue: técnico superior, 43,750; licenciatura universitaria y tecnológica 1,585,408 y normal 215,506; posgrado, 118,099, y se tienen expectativas por parte de investigadores de la educación que al 2006 se incrementará la población en 2,322,235 alumnos.

Con lo anterior la universidad mexicana requerirá reforzarse económicamente, para poder cumplir cabalmente con la sociedad de manera eficaz y con una educación con calidad.

### **Tendencias de la matrícula de educación superior en México**

En 2006 todas las entidades federativas tienen previsto atender con calidad la demanda social creciente de educación superior que será, según las metas del Programa Nacional de Educación 2001-2006, de cerca de 2 millones 800 mil alumnos, equivalente a una tasa de cobertura del 28 por ciento. Sin embargo, las deficiencias y problemas que presenta actualmente la matrícula de educación superior, señalan que difícilmente se podrá cumplir con esa meta si continúan las tendencias inerciales y si no se hace un esfuerzo extraordinario en modificarlas.

### **Subsistemas de educación superior**

Según el Instituto de Fomento e Investigación Educativa, IFIE, en el ciclo escolar 1999-2000, los Servicios de Educación Superior fueron prestados en 1,293 instituciones (1,576 unidades académicas); 558 públicas y 735 particulares, las cuales pueden agruparse en cinco subsistemas principales:

*El subsistema de universidades públicas.* Estuvo integrado por 45 instituciones, considerando sólo las unidades centrales, las cuales realizan las funciones de docencia, investigación y extensión de la cultura y los servicios. En este subsistema se realizó más del 50 por ciento de la investigación en México y se atendió al 52 por ciento de los estudiantes de la licenciatura y al 48 por ciento de los de posgrado.

*El subsistema de educación tecnológica.* Lo conformó un total de 182 instituciones que en conjunto atendió al 19 por ciento de la matrícula de licenciatura y al 6 por ciento del posgrado. De las 182 instituciones, 102 son coordinadas por el gobierno federal. Las 80 instituciones restantes son institutos tecnológicos descentralizados de los gobiernos estatales.

*El subsistema de universidades tecnológicas.* Lo conformaron 43 instituciones públicas que operan como organismos descentralizados de los gobiernos estatales. En conjunto atendieron a un poco más del 2 por ciento de la matrícula de educación superior.

*El subsistema de otras instituciones públicas.* Agrupó a 68 instituciones no comprendidas en los conjuntos anteriores y atendió al uno por ciento de la población total de licenciatura y al 7 por ciento de la de posgrado.

*El subsistema de instituciones particulares.* Estuvo integrado por 598 organismos sin incluir las escuelas normales (168 universidades, 171 institutos y 259 centros, escuelas y otras instituciones) En el nivel de licenciatura este subsistema atendió al 27 por ciento de la matrícula y en el posgrado al 36 por ciento.

*El subsistema de educación normal.* Estuvo compuesto por 357 escuelas, de las cuales 220 son públicas y 137 particulares, las cuales atendieron al 11 por ciento de la población escolar de educación superior del país. Cabe hacer notar que de las 1,576 unidades académicas que conforman el sistema, 1,368 tienen como misión la transmisión del conocimiento y su oferta está compuesta por programas ex-

clusivamente a nivel licenciatura. Lo anterior evidencia una escasa diversificación de los perfiles de las instituciones que conforman el sistema de educación superior, lo que constituye una de sus debilidades.

### **Descenso de las Instituciones Públicas de Educación Superior**

Actualmente, los servicios de educación superior son prestados en 1,860 instituciones, 745 públicas y 1,115 particulares. Las cuales son agrupadas por la ANUIES de la siguiente manera: 400 centros, 62 colegios, 454 escuelas, 531 institutos y 413 universidades.

En el ciclo escolar 2002-2003 la educación superior alcanzó una matrícula escolarizada de 2 millones 147 mil 075 estudiantes, de los cuales 82.4 por ciento cursa la licenciatura (1 millón 768 mil 453 alumnos); 2.9 por ciento el nivel Técnico Superior (62 mil 049); 8.6 la Educación Normal (184 mil) y 6.2 el posgrado (132 mil 473). Del total de la matrícula que cursa la licenciatura, el 68.5 por ciento de los estudiantes asiste a escuelas públicas y el 31.5 por ciento a escuelas privadas.

Entre 1981 y 2003, la matrícula de licenciatura en las instituciones de educación superior en el sector privado pasó de 118 mil 999 estudiantes a 644 mil 832, lo que representa un incremento acumulado de 441 por ciento, de tal manera que el universo estudiantil de las universidades privadas pasó de representar 15 por ciento en 1981 a 31.5 por ciento en 2003. En contraste, la matrícula en las instituciones públicas cayó de 85 por ciento en 1981 a 68.5 por ciento en 2003.

A pesar del crecimiento de la matrícula de educación superior en el sector privado, las cifras que presentamos en el siguiente cuadro muestran que la educación superior pública ha tenido y sigue teniendo un papel relevante en el país.

### **La distribución territorial de la matrícula**

Otro aspecto importante a considerar es que el 50 por ciento de la matrícula de educación superior se concentra en sólo 5 entidades del país: el Distrito Federal y los estados de México, Jalisco, Nuevo León y Puebla. El Distrito Federal es la entidad privilegiada con 20.5 por

ciento de la matrícula nacional; después se ubican el estado de México con 8.8 por ciento; Jalisco con 6.5 por ciento; Nuevo León con 5.8 por ciento y Puebla con 5.5 por ciento. El resto de los estados tienen tasas bajas de participación, como ocurre con Tabasco, cuya matrícula representa apenas el 2 por ciento de la nacional; Zacatecas 0.9 por ciento y Baja California Sur 0.4 por ciento

### **Sobredemanda en el área de Ciencias Sociales y Administrativas**

Otro de los problemas es que el 49 por ciento de la demanda estudiantil de licenciatura universitaria y tecnológica se concentra en el área de Ciencias Sociales y Administrativas, especialmente en las carreras de Derecho, Contabilidad y Administración. En contraste, las áreas de Ciencias Naturales y Exactas, que absorben el 2 por ciento de la demanda, así como la de Ciencias Agropecuarias con el 2.5 por ciento, muestran signos preocupantes de decrecimiento de la matrícula, a pesar de que son áreas de gran importancia para el desarrollo nacional. Por otra parte, existen dos áreas cuyo crecimiento es consistente, en términos generales, con las recomendaciones de las políticas de planeación y coordinación: el área de ingeniería y tecnología que ha incrementado gradualmente su participación y ahora atiende a 33 por ciento y el área de ciencias de la salud, que atiende a 9 por ciento. El crecimiento ordenado de esta última es producto de la coordinación intersectorial que opera desde hace más de diez años entre la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud y las instituciones educativas.

Estas cifras demuestran que la educación superior está favoreciendo el crecimiento de los servicios, del sector terciario, en lugar de propiciar el desarrollo de las actividades primarias y de transformación. Por otro lado, es importante reconocer que en la conformación de la oferta educativa del nivel superior no se considera plenamente el comportamiento del mercado de trabajo ni las perspectivas reales de empleo, que deberían servir de base para orientar la demanda.

### **FINANCIAMIENTO**

Los sociólogos han definido cuatro grandes formas de organización

de las instituciones de educación superior: *Colegial, política, administrativa y económica* (Burton R. Clark, 1983).

El modelo *Colegial*, se deriva del concepto de una comunidad autónoma de universidades tomando decisiones por consenso. En el modelo *Político*, las personas se organizan en función de intereses, por lo general a partir de diferentes disciplinas; la negociación entre grupos concurrentes es la norma y no la búsqueda de consensos. En el *Administrativo*, la gestión está asegurada por una administración sometida por lo general a influencias de organismos públicos exteriores a la institución. Por último en el modelo *Económico*, con miras al mercado, las instituciones encuentran sus recursos en la prestación de servicios de enseñanza e investigación.

Podemos relacionar estos modelos de organización y las modalidades de financiamiento.

Las instituciones pueden recibir recursos de cinco maneras: inversiones propias, subvenciones globales del gobierno y ventajas fiscales, recursos públicos, combinaciones de subvenciones públicas y venta de servicios. En el primer caso, la institución tiene su propia fuente de ingresos: bienes inmuebles o inversiones.

En el segundo caso, recibe una subvención global de un organismo público y, en gran medida, es libre de utilizar estos recursos en función de sus necesidades prioritarias. Otra forma de financiamiento que se asemeja a la anterior, es la de las instituciones que gozan de un estatus fiscal privilegiado. Si los impuestos sobre los ingresos de las instituciones son menores, o no se les retiene una parte de las donaciones que reciben, es en efecto como si el Estado recolectara el impuesto y lo diera a la institución sin exigirle nada a cambio.

En el tercer caso, las instituciones son financiadas por un ministerio u organismo público único, pero no pueden utilizar sus recursos más que siguiendo reglas administrativas precisas. En el cuarto caso, el financiamiento proviene de varios organismos públicos (diferentes ministerios, autoridades centrales, regionales y locales), de manera que la institución no depende de ninguno de estos en particular ni financiera ni administrativamente. En el último caso, las instituciones se comportan como empresas privadas y, de hecho, venden servicios de educación y de investigación a los estudiantes, a los poderes públicos y a las empresas.

Entre estas modalidades de financiamiento, podemos suponer que las dos primeras corresponden al modelo Colegial o al Político. En efecto, los recursos son puestos a disposición de la institución, que puede utilizarlos según le convenga sin estar sometida a condiciones muy estrictas. En este caso, es probable que los recursos sean repartidos en función de los criterios propios de la institución. Que los procesos de reparto interno de los recursos resulten de un consenso o de la competencia entre diversos grupos, dependerá en gran medida de la complejidad y el tamaño de la institución. La tercera modalidad de financiamiento, un presupuesto que precise el reparto de los recursos según los gastos, se adapta al modelo Administrativo de organización; en cambio el cuarto y quinto corresponden a un estilo de organización de tipo Económico, es decir enfocado al mercado.

Naturalmente, ningún modelo de organización ni ninguna modalidad de financiamiento corresponde rigurosamente en los hechos a alguno de los que acabamos de describir. En todos los países de la OCDE, la mayoría de las instituciones reciben recursos de diferentes fuentes, tanto de organismos públicos como privados. Ninguno recibe subvenciones públicas que no estén basadas en negociaciones y ningún país de la OCDE, hasta hoy, ha dejado únicamente al mercado el cuidado de financiar la mayor parte de la educación superior. Cada fuente y cada mecanismo de financiamiento puede ser utilizado de diferentes maneras; los criterios para determinar el monto de los recursos y los procedimientos administrativos que rigen su utilización pueden ser diferentes. El monto de subvenciones globales puede calcularse bajo el principio de un aumento anual fijado de manera arbitraria, tomando en cuenta fórmulas basadas en el número de estudiantes, o bien ser el resultado de compromisos constitucionales o negociaciones. En cada caso la universidad puede tener la libertad de gastar todos los recursos que le fueron asignados, o puede estar obligada a obtener una autorización para cualquier gasto mínimo (OCDE-ANUIES, 1995).

Son múltiples los temas importantes asociados a la discusión de la educación superior; sin embargo, se puede asegurar que el asunto del financiamiento de este nivel educativo ocupa el primer lugar, con el tiempo este asunto se ha convertido en una preocupación creciente. El hecho es que una carrera universitaria resulta hoy mucho más costosa que antaño y, con seguridad, resultará aún más en el futuro,



sobre todo en disciplinas en las que se requiere del uso intensivo de tecnología moderna. La pregunta entonces es ¿quién debe pagar este costo y cómo? La respuesta es simple: sus beneficiarios, que son tanto la Nación en su conjunto al contar con expertos que se aboquen a resolver los más ingentes problemas nacionales, regionales o globales, como el individuo que tiene la oportunidad de hacer una carrera universitaria y expandir sus conocimientos y sus horizontes intelectuales.

Cabe señalar que a mediados de los años 90, también para la enseñanza superior de Estados Unidos el financiamiento aparecía como un problema gravísimo. Pero, una vez más, esta similitud es también una diferencia, porque el nivel promedio de recursos asignados a la educación es muy diferente.

Según datos de la UNESCO, en 1995 el gasto público en educación superior por estudiante terciario era de 6 mil 585 dólares en Europa, 5 mil 596 en América del Norte, 5 mil 488 en Asia/Oceanía, mil 588 en los países Árabes, mil 241 en África subhariana y 937 en América Latina y el Caribe; puede concluirse que esta última es la región que menos invierte en educación superior.

Tales cifras deben ser tenidas en cuenta cuando, como es frecuente, se dice que América Latina dedica a esa rama de la enseñanza un porcentaje superior al de otras regiones del gasto público total en educación. Esa es la tesis, por ejemplo, de un informe cuyo autor empero concluye que América Latina invierte menos por estudiante, en todos los niveles, que casi todas las otras regiones del mundo; peor aún, la distancia entre América Latina y el resto del mundo sigue creciendo. Este es un aspecto central de la cuestión. No menos importante es lo que tiene que ver con el uso de esos recursos escasos; aunque al respecto es más difícil obtener información precisa y global que en lo que hace a los montos, la mayor parte de las opiniones conocidas no autorizan mayor optimismo.

En las últimas décadas las dificultades presupuestales y los cambios conceptuales han fragilizado, en muy diversas regiones del mundo, las condiciones del trabajo universitario. La inestabilidad, el trabajo por proyectos y la remuneración variable han avanzado; en nuestro continente, esos rasgos se han conjugado muy a menudo con el descenso de los salarios medios, configurando nuevas y realmente difíciles condiciones de supervivencia para gran parte del personal

académico. Éste es un rasgo relevante del panorama actual que incide ya y probablemente incidirá cada vez más en las actitudes de los sectores universitarios, en los conflictos y en las relaciones, tanto internas como externas.

Las formas en uso para la asignación de recursos a la enseñanza superior latinoamericana, son:

- a) El financiamiento mediante aplicación de fórmulas, que toman en cuenta el número de inscritos y otros datos; constituye la modalidad preconizada por organismos internacionales como el Banco Mundial que la considera transparente, racional y eficiente.
- b) Los presupuestos estatales globales, negociados a partir de las tendencias históricas en función de la influencia política y la capacidad de presión de las instituciones de educación superior.
- c) Las asignaciones de recursos como métodos para inducir cambios.
- d) Los financiamientos en función de prioridades.

No se puede dejar de notar que unas pocas universidades, que incluyen a algunas del más alto nivel de continente, reciben sus asignaciones por una vía muy distinta: Una innovación importante del punto de vista de la estabilidad de los recursos fue la autonomía presupuestaria dada por el gobierno del Estado de San Pablo a las universidades estatales a partir de 1989. Las tres universidades estatales pasaron a tener derecho a un porcentaje fijo de 11% de la principal renta tributaria del Estado, el Impuesto sobre la Circulación de Mercaderías (ICMs), con libertad para administrarlos con autonomía.

Ahora bien, y volviendo a la consideración de la situación en general, partiendo de la base de que el principal financista de la universidad en la zona (el Estado) ha manifestado en las últimas décadas no poder o querer seguir alimentando la dinámica universitaria, cuyos costos son cada vez mayores, partes las iniciativas tendientes a promover y afianzar la diversificación de las fuentes de financiamiento universitario. Por ello, sin dejar de sostener que el Estado debe seguir brindando el apoyo financiero principal para la IES públicas, se han buscado fuentes complementarias: donaciones, impuestos de egreso, contratos de producción, venta y servicios, aprovechamiento de fon-

dos provenientes de cooperación internacional, cobro parcial y/o diferencial de matrículas.

Otra estrategia discutida ampliamente por los especialistas en el financiamiento de las IES es el denominado gravamen a la renta educativa, que puede ser definida como impuesto a los egresados en ejercicio libre o en relación patronal de sus respectivas profesiones.

Pero de hecho la diversificación es en conjunto todavía poco significativa: a pesar de la instauración de mecanismos de diversificación de fuentes de financiamiento, en la actualidad más del 90% del total del financiamiento de los conjuntos universitarios latinoamericanos proviene de ingresos gubernamentales.

### **Modelos de financiamiento en otros países y en México**

#### *En otros países*

Las dificultades para financiar la educación superior de carácter público fueron una constante en prácticamente todos los países del mundo durante las últimas dos décadas del siglo pasado, dificultad que continúa en el inicio del nuevo siglo. Cuatro factores principales contribuyen a esta problemática.

El primero es la creciente escasez de los recursos públicos y la competencia por el financiamiento con los programas orientados a atender otras necesidades sociales como la enseñanza básica, la infraestructura pública, la salud, la seguridad pública, la conservación y restauración del medio ambiente, la atención de las necesidades de los sectores marginados y la incapacidad de muchos países de instrumentar modelos impositivos que permitan una mayor disponibilidad de recursos. Ello obliga a las instituciones de educación superior a competir por los escasos recursos con las demás necesidades sociales.

El segundo es el crecimiento de la matrícula, sobre todo en países con una insuficiente capacidad para atender la creciente demanda de acceso a la educación superior de la población entre 19 y 23 años.

El tercer factor es la tendencia de los costos unitarios de la enseñanza superior a aumentar con mayor rapidez que los demás costos unitarios en la economía, tendencia gravada por el vertiginoso aumento de los costos de la tecnología.

El cuarto factor es de carácter eminentemente político: el creciente descontento con la rigidez e ineficacia del sector público, en general y la preferencia por soluciones inspiradas en los principios del mercado.

Por las razones mencionadas, el financiamiento de las instituciones públicas de educación superior se ha convertido en un problema cuya atención ha requerido del desarrollo de diferentes modelos de financiamiento para garantizar, por un lado la atención a la demanda y por otro, el mejoramiento de la calidad de la educación. La mayor parte de los modelos puestos en práctica en años recientes se basan en fórmulas que pretenden una distribución apropiada de fondos entre las diversas instituciones de educación superior y entre las diversas disciplinas.

El modelo de financiamiento de la educación superior en los países desarrollados es esencialmente mixto, con una fuerte participación del sector público y complementado por el sector privado, a través de varios mecanismos. Este modelo con una clara orientación de mercado se enfoca no sólo a recuperar los costos de la docencia, sino a desarrollar nuevas formas de generar ingresos a través de actividades no tradicionales.

En los últimos doce años el cambio más importante registrado en numerosos países ha sido el desarrollo y la creciente complejidad de las fórmulas utilizadas para establecer los presupuestos para el funcionamiento de las instituciones públicas de educación superior. En la mayoría de los países de la OCDE, este sistema de fórmulas ha reemplazado, casi totalmente, al del aumento constante de recursos.

En su versión más elemental, la fórmula se obtiene al multiplicar el monto medio de recursos que el gobierno otorga a la universidad por cada alumno inscrito, por algún coeficiente considerado relevante por las autoridades educativas o las propias instituciones.

Los coeficientes pueden variar según:

- La importancia de los estudios: los estudiantes de tiempo completo cuentan más que los estudiantes de tiempo parcial.

- Las asignaturas cursadas: los programas en ciertas disciplinas necesitan más recursos para su distribución que otras.
- El nivel de estudios: en general, el costo de los estudios aumenta con el nivel de éstos.

Actualmente en varios países como Alemania, los países bajos, Dinamarca y Noruega, las fórmulas limitan el periodo durante el cual un alumno puede ser contabilizado para efecto de las solicitudes de recursos, y solo permite considerarlo por un año más al plazo normal para cursar los estudios, es decir, se acepta sólo un año de rezago. Además en algunos casos (Finlandia, Dinamarca y Países Bajos) se otorgan recursos adicionales a los concedidos con base en el número de alumnos, cuando los estudiantes han completado sus estudios con éxito, lo que impulsa a las universidades a tomar medidas para que los estudiantes obtengan su título lo más pronto posible.

En los Países Bajos el sistema de fórmulas se ha modificado. El gasto por estudiante es estimado a partir de cálculos precisos que toman en cuenta los horarios de los estudiantes, las horas de trabajo semanal del personal, las remuneraciones de éste y las necesidades de equipo por estudiante.

En todos los países en los que el financiamiento a las universidades se otorga con base en fórmulas se establece que los recursos pueden ser utilizados por cada institución en la forma que ésta lo juzgue más conveniente. El financiamiento, en general se otorga sobre los logros alcanzados (criterios de desempeño) en los años o ejercicios anteriores a la fecha del otorgamiento de los recursos. Existe una tendencia a considerar como criterio el número de alumnos que egresan (sujeto a comprobación), el número de estudiantes que se titulan y la disminución de las tasas de deserción o rezago. Esto porque la utilización del criterio del número de estudiantes inscritos propicia la inflación de la matrícula real y desmotiva las acciones tendientes a combatir el rezago escolar.

Algunos de los modelos vigentes se sustentan en la medición de variables relacionadas con el costo de los insumos (matrícula, planta académica e infraestructura requerida); otros modelos se basan en el desempeño y en la evaluación puntual de los resultados del proceso educativo tales como títulos concedidos en general o en disciplinas

determinadas; el tiempo necesario para obtener un título; los resultados de los alumnos graduados en exámenes de licenciatura o posgrado; el éxito de la institución en la obtención de subvenciones competitivas para la realización de proyectos de investigación o el prestigio académico de que disfruta la institución entre sus pares.

Estos últimos modelos producen un contexto más exigente y de mayores responsabilidades para las instituciones y estimulan su eficiencia interna. Los modelos de financiamiento por resultados, que involucran más de una variable, generan un impacto positivo en el contexto evaluativo que estimula la programación institucional y una mayor eficiencia y responsabilidad de las instituciones al sujetarse al escrutinio de sus logros.

Por el contrario, los modelos de financiamiento por fórmulas que se basan en una sola variable, como puede ser la matrícula total, originan, por lo general, distorsiones en el funcionamiento de las instituciones y del sistema de educación superior, así como un efecto en el desarrollo del mismo. Los defensores del presupuesto basado en el desempeño, consideran que el uso de la variable única “alumnos matriculados de tiempo completo por disciplina y nivel” para financiar la operación de las instituciones públicas de educación superior, constituye un incentivo equivocado o, al menos insuficiente.

El uso de esta única variable puede inducir a una institución a admitir a un número excesivo de alumnos en detrimento de la calidad y provocar la concentración excesiva en los programas con mayor demanda o más baratos para la institución.

Cualquiera que sea la formula que se adopte, la tendencia general en diversos países del mundo es el abandono de los presupuestos negociados, basados en la fuerza política real o aparente de la institución, y la introducción de algún sistema basado en el desempeño institucional que fomenta la calidad de la educación y pueda ser considerado equitativo y transparente.

En un número considerable de países el financiamiento de la investigación se realiza:

- a. Por medio de fondos concursables administrados, en general, por organismos descentralizados que cuentan con procesos de evaluación rigurosos sustentados en criterios de calidad aceptados internacionalmente.
- b. Con el otorgamiento de recursos globales a una institución.

En este caso, se observa la tendencia a evaluar la producción científica realizada por el personal académico en períodos previamente establecidos. Una vez realizada esta evaluación, que en general incorpora criterios de carácter internacional, se determina el monto del subsidio y se entregan los recursos autorizados a cada institución con base en la producción académica de sus diferentes departamentos, centros e institutos, para que los ejerzan en la forma que consideren más adecuada para promover el desarrollo equilibrado de la institución. Así, ésta puede otorgar más recursos a determinada dependencia académica que tiene poca producción académica, si con ello considera que mejorará su nivel.

- c. Con el otorgamiento de recursos sólo a aquellas instituciones que cumplen con los estándares de acreditación, además de la asignación de fondos especiales a programas orientados a atender las recomendaciones de los comités evaluadores respecto a las áreas consideradas frágiles en la institución. La asignación de recursos en etapas posteriores está sujeta a la observación de las recomendaciones y a las evidencias de superación de las debilidades detectadas. Esta alternativa ha mostrado generar buenos resultados en instituciones con un aceptable nivel de consolidación y con los liderazgos académicos y de gestión fuertes. En el caso de instituciones de incipiente desarrollo no tiene aplicación inmediata. Esta alternativa supone la consideración de los programas de docencia y de investigación en la determinación del monto total de los recursos, y que cada una de las funciones sea evaluada de acuerdo con criterios específicos, como los que se han mencionado.

Una estrategia alternativa para el financiamiento de la investigación en instituciones con nivel incipiente de consolidación consiste en el otorgamiento de “paquetes” de recursos para fomentar la actividad de generación de conocimientos. Estos “paquetes” se definen a partir de la planta académica susceptible de ser incorporada a las actividades de investigación y de las prioridades de investigación existentes en el área de influencia de la institución. Los “paquetes”

pueden considerar, entre otros factores, desde contrataciones, por un período de tres o más años, de investigaciones de alto nivel capaces de establecer y consolidar grupos y líneas de investigación, programas de actualización de los profesores que participarían en tales líneas, e infraestructura básica y gastos de operación.

#### *En México*

El sistema universitario de educación superior, cuya atención está a cargo de la Subsecretaría de Educación Superior e investigación Científica, se compone de (SEP, 2004):

1. Universidades Públicas Federales (UPF)
2. Universidades Públicas Estatales (UPE)
3. Universidades Tecnológicas (UT)
4. Universidades Politécnicas (UPOL's)
5. Universidades Públicas Estatales con apoyo solidario (UPEAS) y
6. Otras instituciones.

El subsidio regulable anual a cada institución de los subsistemas 1 a 3 se asigna a partir del cálculo del costo de cada uno de los rubros que componen su presupuesto, es decir:

- Costo de nóminas de personal autorizado,
- Gasto de operación,
- Incremento para cubrir el aumento de costos asociados tanto a servicios personales como gastos de operación.

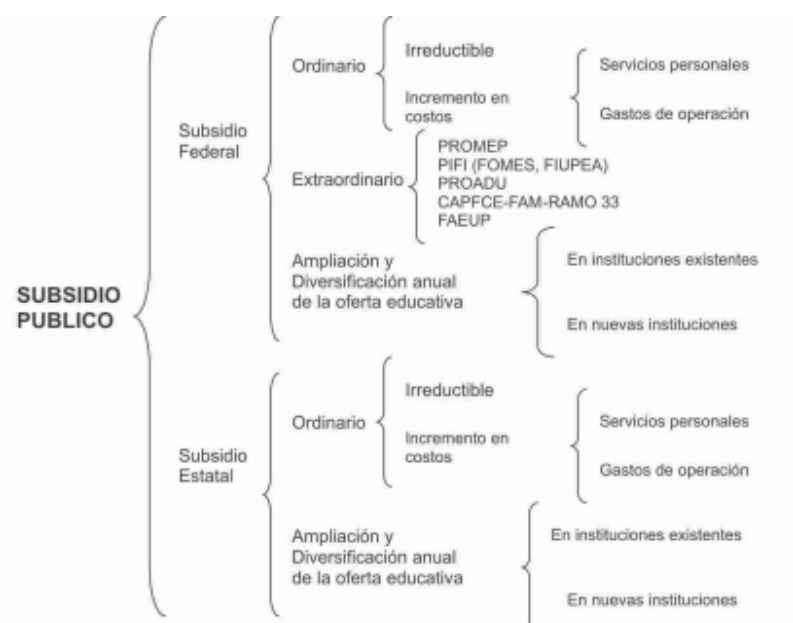
Para las instituciones de los subsistemas 4,5 y 6, el Gobierno Federal asigna un apoyo solidario convenido cada año con la institución y el gobierno del Estado respectivo.

#### ***Subsidio público total a UPE, UPE, UT y UPOL***

El subsidio federal está integrado por tres grandes componentes: el subsidio ordinario, el extraordinario y el asociado a la ampliación y diversificación de la oferta educativa. El subsidio estatal, por su parte, está integrado por el subsidio ordinario y el asociado a la amplia-

ción y diversificación de la oferta educativa. Más adelante se describe brevemente cada uno de los tres componentes del subsidio federal.

El diagrama siguiente ilustra el modelo general que se aplica para el cálculo del subsidio tanto federal como estatal, en su caso, que se aplica a las UPF, UPE y UT.



### Subsidio ordinario

- El subsidio ordinario cubre el gasto corriente que se destina al sostenimiento de la operación regular de las Instituciones de Educación Superior (IES): cada año se asigna un presupuesto “irreductible”, igual al costo operativo del ejercicio del año inmediato anterior, más un incremento para cubrir el aumento de costos asociados tanto a servicios personales como a gastos de operación.
- Los aumentos relacionados con servicios personales son autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) con base en la política salarial del Gobierno Federal.

Incluyen incrementos tanto al salario como a las prestaciones y repercusiones, que se calculan de acuerdo con las fórmulas que autoriza la propia SHCP. Estas fórmulas se refieren a repercusiones y prestaciones tales como aguinaldo, prima de antigüedad, prima vacacional, días diferenciales, seguridad social, vivienda y SAR, y se aplican de acuerdo con la legislación y las normas vigentes en el sector público para cada concepto. Además, se asignan recursos adicionales para promociones de categoría del personal académico.

- Adicionalmente, para fomentar y reconocer el buen desempeño del personal académico de las instituciones, el subsidio ordinario incluye los recursos del *Programa de Estímulos al Desempeño del Personal Académico de Carrera*.
- Las bases de cálculo se encuentran consignadas en plantillas de personal acordadas con la SHCP, de las cuales existen listados en las instituciones de educación superior, la SEP y los gobiernos estatales.
- Las aportaciones federal y estatal al subsidio ordinario de cada universidad se establecen y formalizan a través de un convenio tripartita anual suscrito por el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y la universidad correspondiente.

### Subsidio extraordinario

- El subsidio extraordinario asigna recursos destinados a mejorar y asegurar la calidad de la educación superior mediante:
  1. *El Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP)*, que se propone alcanzar entre 1996 y 2006 estándares internacionales en la formación y desempeño del personal académico de carrera.
  2. *El Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES)*, cuya finalidad es coadyuvar con los objetivos de los Programas Integrales de Fortalecimiento de las Universidades Públicas, impulsando la mejora de la calidad de los programas educativos mediante la ampliación y la modernización del equipo de laboratorios y talleres, el acervo bibliográfico, los medios de información académica; la actualización de planes y programas de estudio, la atención individual y en grupo de estudiantes, etcétera.

3. El Fondo de Inversión para las Universidades Públicas Estatales con programas evaluados y acreditados (FIUPEA), cuya finalidad es coadyuvar con los objetivos de los Programas Integrales de Fortalecimiento de las Universidades Públicas, mediante el fomento al aseguramiento de la calidad de los programas educativos que hayan sido reconocidos por la buena calidad mediante su acreditación por organismos acreditadores externos.
  4. *El Programa de Apoyo para el Universitario (PROADU)*, que apoya acciones puntuales de colaboración nacional e internacional de los cuerpos académicos.
  5. La ampliación y modernización de la infraestructura física con que cuentan las IES, mediante la construcción de nuevas instalaciones con recursos del *Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM)*.
  6. El Fondo de Apoyo Extraordinario a las Universidades Públicas (FAEUP), creado en el 2002 que tiene como objetivo apoyar la realización de proyectos formulados por las universidades públicas estatales e instituciones afines, que incidan en la solución de problemas estructurales, e impacten positivamente en viabilidad financiera de mediano y largo plazo.
- Los recursos del PROMEP se distribuyen con base en las necesidades de formación de profesores de carrera y del desarrollo y consolidación de sus Cuerpos Académicos que cada institución ha justificado en función de los programas de fortalecimiento de sus dependencias de educación superior (DES), en el marco del Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI).
  - La asignación de recursos del FOMES y FIUPEA se realiza mediante la evaluación anual de proyectos que las IES presentan en la SEP en el marco de sus Programas Integrales del Fortalecimiento Institucional. La evaluación del PIFI y de los proyectos que lo conforman la realizan comités dictaminadores integrados por expertos de la comunidad académica nacional.
  - Los recursos destinados al PROADU se dedican a acciones propuestas por las instituciones de educación superior y

organismos diversos que no están consideradas en otros programas, como los proyectos de movilidad académica de profesores y alumnos, organización de eventos especializados y proyectos de difusión y extensión de la cultura entre otros.

- El FAM, creado en 1998 por la H. Cámara de Diputados para apoyar el desarrollo de la infraestructura de la UPE, incluye recursos para proyectos de construcción, equipamiento y mantenimiento de la infraestructura física. Otras IES, en particular las federales, reciben este tipo de apoyo en su propio presupuesto.
- La entrega de los recursos que integran el subsidio extraordinario se formaliza, excepto en el caso del FAM, a través de la firma de convenios entre la SEP y las instituciones. Algunos gobiernos estatales, motu proprio, contribuyen a los mismos fines con recursos que convienen directamente con las instituciones de educación superior.

### **Ampliación y diversificación anual de la oferta educativa**

Las necesidades de ampliación y diversificación de la oferta educativa en cada Estado son objeto de planeación por el gobierno estatal con la participación de la Comisión Estatal para la Planeación de la Educación Superior (COEPES). La SEP contribuye a dicho proceso con lineamientos generales y apoyo técnico.

Como resultado de lo anterior, cada entidad federativa propone anualmente a la SEP, en el marco de la convocatoria que para tal fin se expide, las opciones a implantar cada año en cuanto a modalidad educativa, institución que la impartirá, carrera a ofrecer y nueva matrícula a atender. El apoyo para este fin destinado a equipamiento, gastos de operación y nuevas plazas académicas, se otorga mediante convenios de coordinación firmados entre el Gobierno Federal, el Gobierno Estatal y las IES, donde se establece la concurrencia de ambos ámbitos de gobierno en el financiamiento requerido, que pasa entonces a formar parte del subsidio ordinario del año siguiente.

Por último entre este marco conceptual destaca el “Modelo de asignación adicional al subsidio ordinario para las instituciones pú-



blicas de educación superior” propuesto y autorizado por el Consejo de Universidades Públicas e Instituciones Afines de ANUIES, el cual se sustenta en criterios de desempeño institucional, con el objeto de reconocer el mejoramiento de las instituciones de educación superior. Asimismo, el modelo se propone para la asignación de recursos adicionales al subsidio federal ordinario, que serían de carácter regulable e independiente de los recursos extraordinarios que se asignan por medio de programas específicos. Ello implica que no habría disminución en los recursos de ninguna institución (AUIES-CUPIA 2003).

### COMENTARIOS FINALES

En conclusión podemos señalar que la evolución de las modalidades de financiamiento público de la enseñanza superior, sustentadas en variables como matrícula, planta académica, necesidades de infraestructura, evaluación al desempeño, grado de gestión, entre otras. Modelos de financiamiento público que en parte no han resuelto el propósito principal de la educación superior: lograr la calidad.

Además el problema de financiamiento de la educación superior en México se circunscribe a relacionar los rezagos que mantienen los centros de educación superior, principalmente los públicos, e indicadores académicos y de gestión institucional, lo cual motiva para la propuesta de un modelo más equitativo en las modalidades públicas de financiamiento de la educación superior.

Así también, el problema en análisis es una realidad nacional y constituye una amenaza, por la escasez de recursos que se da en la competencia por el financiamiento público de programas orientados a atender otras necesidades sociales.

Como colofón, sin tratar de eliminar las bondades de los distintos esquemas de financiamiento público de la educación superior en México aquí analizados, podemos señalar que se requiere de un modelo integral de financiamiento sin distintivos de subsistemas y categorías educativas de la educación superior, que además se deberá acompañar de una propuesta de diversificación de ingresos propios o comercialización de servicios educativos, derivados de la investigación y proyectos propios de este nivel educativo. En suma la voluntad de que las instituciones de educación superior se responsabilicen

para operar en sistemas de planeación estratégica, de evaluaciones externas, rendición de cuentas, y que esto conduzca a cimentarlo como cultura en la vida institucional.

### Bibliografía

- Aboites, Hugo (2000), “Globalización y Universidad” en *La Universidad Pública, problemas y desafíos de fin de siglo*, Talleres de Once Ríos, editores, Culiacán, Rosales, Sinaloa, México.
- Amezola Huerta, Jesús J. y Pérez García Irma Susana (2003), *Influencia de algunos modelos universitarios en la Universidad de Guadalajara*, Colección UDUAL. Guadalajara, México.
- Arocena, Rodrigo y Sutz Judith, (2001), *La universidad Latinoamericana del futuro*, Colección UDUAL, México, D.F.
- Carlos, Tunnermann, Bernheim (2003), *La universidad latinoamericana ante los retos del siglo XXI*, México, D.F.
- Escamilla Gil, Guadalupe (marzo 2003- junio 2004), “Tendencias de la matrícula de educación superior en México”, *Revista Mexicana de Orientación Educativa*, México, D.F.
- López Zarate, Romualdo (1997). *El financiamiento a la Educación Superior 1982-1994.*, ANUIES, México. D.F.
- Martínez Fernández, Manuel, Seco Rosa María y Wriedt Runne Karin (2001), *Futuros de la Universidad UNAM 2025*, Colección Problemas educativos de México, México, D.F.
- R. Clark Burton (2000)- *Creando universidades innovadoras- Estrategias organizacionales para la transformación, colección problemas educativos de México*, México, D.F.
- Taborga Torrico, Huáscar (1997).- *Metas, Problemas y Opciones de la matrícula de Educación Superior*, ANUIES, México, D.F.
- Valenti, Nigrini, Giovanna y del Castillo Gloria (1998), *Interés Público y Educación Superior. Un enfoque de política pública*, ANUIES, México, D.F.

### Documentos

- ANUIES (1990), *Consolidación y desarrollo del Sistema Nacional de Educación Superior*, ANUIES, México, D.F.
- ANUIES (1990), “Estrategias para la evaluación de la Educación Superior”, *Universidad Futura*, México, D.F.
- ANUIES (2000), “La Educación Superior en el siglo XXI. Retos y perspecti-

vas 2000-2006. Conferencia dictada por el Dr. Julio Rubio Oca, Subsecretario de Educación Superior e Investigación Científica de la SEP, en la Universidad Autónoma de Sinaloa. Culiacán, Sinaloa.

ANUIES (1999), *La Educación Superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo*. Una propuesta de ANUIES, México, D.F.

ANUIES (28 y 29 noviembre, 2003), *Modelo de asignación adicional al subsidio federal ordinario para las instituciones públicas de educación superior*. CUPLA, Oaxaca, México.

Banco Mundial (1996), *Prioridades y estrategias para la educación: Examen del Banco Mundial*, Washington, E.E.U.U.

OCDE (1990), *El financiamiento de la Educación Superior- Tendencias actuales*, ANUIES, México, D.F.

OEI (1996), "Evaluación de la calidad de la Educación Superior", *Revista Iberoamericana de Educación No. 10*, México, D.F.

SEP, FOMES, FIUPEA (19-20 de marzo 2001), "Taller- SEP-SESI", Querétaro, México,

UNESCO (1998). *Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el siglo XXI: Visión y Acción y Marco de Acción Prioritaria para el cambio y el desarrollo de la Educación Superior*, UNESCO, París.

UNESCO (1995), *Documento de Política para el cambio y el desarrollo en la Educación Superior*, UNESCO, París.

## **El impacto del Programa FOMES en el mejoramiento del servicio educativo de la Universidad de Occidente 1997-2001**

**José Heriberto Sánchez Gaxiola \***

### **Introducción**

**E**ste trabajo intenta presentar una síntesis de la Tesis "El impacto del Programa FOMES en el Mejoramiento del Servicio Educativo de la Universidad de Occidente 1997-2001" con la idea clara de que sea una aportación para todos los interesados en el tema, de conocer de cerca aquellos factores o variables que intervienen en la capacidad de gestión de la Universidad de Occidente ante la SEP para lograr recursos adicionales no regularizables, que tienen el objetivo de alentar el cumplimiento de las funciones sustantivas de docencia, investigación y difusión y extensión de la cultura.

Se abordan las políticas públicas en materia de educación, ante las nuevas necesidades y posibilidades, de nuevos desafíos y demandas y nuevos escenarios en que habrán de incursionar las Universidades Públicas ante los enormes retos y alentadoras oportunidades, que deberán afrontar con una mayor participación en la innovación, transferencia y calificación de tecnologías; a la inminente competencia internacional en el ejercicio de las profesiones y la prestación de servicios.

Se pretende conocer el horizonte de las nuevas relaciones, interinstitucionales sobre el nuevo enfoque educativo en el otorgamiento de fondos no regularizables; entre ellos FOMES, transforma-

---

\* Profesor investigador, adscrito a la DES Económico-Administrativa. Maestro en Gestión y Políticas Públicas.

do a partir del 2001 en Programas Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) para continuar con los programas de mejora continua de las funciones sustantivas de la docencia, investigación, y difusión de la cultura. Así también esbozar los mecanismos de rendición de cuentas a la sociedad sobre lo que se hace con los recursos de la Educación Superior.

Además, en el desarrollo del trabajo se pretende realizar un esfuerzo predictivo de los cambios en la educación superior considerando los apoyos que la federación otorga a las Universidades Públicas a través del FOMES.

Durante el período 1990-2000 el gobierno federal apoyó a las universidades públicas con recursos extraordinarios destinados al mejoramiento de diferentes elementos institucionales el profesorado, a través del Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP); la infraestructura, mediante el Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES); la gestión a través del Programa de Normalización Administrativa (PRONAD); los programas de cooperación entre instituciones, mediante el Programa de Apoyo al Desarrollo Universitario (PROADU); y la construcción y equipamiento de espacios físicos mediante el Fondo de Aportaciones Múltiples (FAM).

Gracias a estos apoyos las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas avanzaron significativamente en sus programas de desarrollo institucional, en la mejora del perfil de su profesorado de tiempo completo y en la ampliación y modernización de su infraestructura de apoyo al trabajo académico.

Todo Programa Integral de Fortalecimiento Institucional (PIFI) debe ser el resultado de un proceso de planeación estratégica y participativa que parta del reconocimiento del estado que guarda el funcionamiento y desarrollo de la universidad en tres niveles: el institucional, el de sus Dependencias de Educación Superior (DES) y el correspondiente a cada uno de los Programas Educativos (PE) que se ofrecen en las DES. El PIFI tiene como objetivo lograr que la institución mejore la calidad de sus servicios y Programas Educativos (PE) y alcance un escenario deseable (visión) en el año 2006.

Una característica relevante del PIFI es su integralidad. Mediante ella se busca que los tres niveles mencionados compartan una

misma visión y misión, que armonicen sus estrategias de desarrollo académico e institucional, que hagan un mejor uso de sus recursos, y que orienten sus esfuerzos en una misma dirección.

El PIFI es una estrategia de las IES que impulsa y apoya el gobierno federal, para mejorar la calidad de sus programas educativos y asegurar la de aquellos que han logrado su acreditación por un organismo reconocido por el COPAES. El PIFI está integrado por proyectos enfocados a la solución de los principales problemas que impiden a la institución acreditar sus programas educativos y certificar sus procesos de gestión o, en su caso, mantener la acreditación alcanzada y la certificación de sus procesos de gestión.

## 1.- Análisis y Desarrollo del Trabajo

### *Descripción de la problemática.*

Abordar la investigación del impacto de la inversión en ciertas áreas de las Instituciones de Educación Pública en el logro de mejores resultados en el perfil de egreso de los estudiantes de ese nivel, es todo un reto, implica que el investigador se involucre o se vea inmerso en una polémica difícil, no clara aún por los especialistas una mejor manera con la inversión que han incursionado en ese campo. Sin embargo, es necesario llevar a cabo la búsqueda de elementos que ayuden a conocer de una mejor manera con la inversión en índices específicos y su incidencia directa en la mejora de la calidad educativa, sobre todo cuando se abren expectativas en ese sentido desde las distintas instancias de la autoridad educativa.

En el problema particular que aquí se plantea, es conceptualizado en los tres períodos del gobierno federal (1989-1994; 2001-2006), como una etapa de consolidación de los apoyos especiales dirigidos a la educación superior, como inversiones específicas y cuyos resultados son sujetos de evaluación, para efecto de continuar apoyándose, es el caso particular de los recursos provenientes del Programa del fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES).

### *Formulación del problema.*

Partiendo de las interrogantes antes planteadas, derivadas y relacionadas con la preocupación investigativa que aquí se plantea, en relación con el impacto de los recursos FOMES en la calidad del servicio educativo de la institución, se plantean como ejes del desarrollo del presente trabajo los cuestionamientos siguientes:

¿Existe una perspectiva de gran alcance en las Instituciones de educación

Superior con la asignación de recursos especiales como los del programa FOMES?

- ¿Con el empleo de esos recursos se logran los propósitos trazados?

¿Cómo se inscribe el uso de esos recursos en los planes de desarrollo de la institución?

¿Cómo influye el empleo de esos recursos en el desarrollo de las funciones sustantivas y adjetivas de la institución?

¿A qué necesidades específicas responde el destino de los recursos FOMES?

¿Cuál es la visión de la calidad educativa en que se inscribe el destino de esos recursos?

Este campo problematizador le dará orientación y sentido al desarrollo de la presente investigación, partiendo de la información obtenida de los sujetos involucrados en el proceso educativo-investigativo de la institución. En función del destino de los recursos FOMES, y a partir de la consulta específica que se llevará cabo con funcionarios que han estado a cargo de la gestión y la distribución de los recursos obtenidos de ese fondo, se abordan en la investigación de los rubros: Salas de Teleconferencias, Equipo de Cómputo y anexos, Biblioteca y servicios anexos, Laboratorios de inglés y Laboratorio de apoyo a las carreras profesionales.

### *El problema.*

Considero que el tema de investigación seleccionado constituye un problema desde el ámbito educativo que requiere abordarse, para poder conocer qué impacto tiene en la Universidad el empleo de recursos obtenidos a través del programa FOMES (Fondo de Modernización para la Educación Superior). De antemano se entiende que es un

tema complejo, por la dificultad que entrañan los aspectos cuantitativos y su visualización u observación en la formación de los estudiantes y en la capacidad pedagógica del docente. Sin embargo, se tienen que hacer esfuerzos que aporten datos, a través de ciertos parámetros, para posibilitar el reconocimiento de elementos diferenciales en función del curso específico de recursos adicionales o especiales en ciertos rubros.

Se identifican problemas y categorías en la mejora de la calidad de los programas educativos y servicios en la Universidad de Occidente que tienen implicaciones ineludibles en cuanto a la ampliación y modernización de la infraestructura de apoyo al trabajo académico de profesores y alumnos.

### *Antecedentes.*

La tendencia actual de la educación superior en nuestro país se encamina desde el punto de vista de las políticas públicas oficiales, a la orientación de esfuerzos tendientes al logro de la calidad de ese servicio.

En esa perspectiva se han realizado cambios en las propuestas de política educativa implementadas, de manera particular desde el sexenio de la administración pública federal 1989-1994, impulsándose otros criterios para la asignación de recursos a las instituciones de Educación Superior Públicas, a partir de la planeación y los logros obtenidos en los programas implementados en ellas: de manera especial los criterios de eficiencia y eficacia.

De unos años a la fecha, es ya una constante en dichas instituciones, aunque de manera más marcada, la asignación de recursos por la Secretaría de Educación Pública o por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de una manera directa a programas específicos (FOMES, PROMEP, SUPERA, FIUPEEA, BECAS AL DESEMPEÑO DOCENTE, SNI, entre otros) los cuales son incrementados cada año, teniendo ya una presencia significativa en esos centros educativos además del subsidio ordinario que reciben para el gasto operativo, así como sueldos y salarios.

El FOMES es un programa estratégico creado en 1990 por el Gobierno Federal para otorgar recursos extraordinarios no regularizables a las universidades públicas, con el propósito de mejorar la calidad de los programas educativos y servicios que ofrecen, así

como ampliar y modernizar la infraestructura de apoyo para el trabajo de los cuerpos académicos y sus alumnos (SEP; 2001-a; 3)

Estos apoyos se ofrecieron a las IES de manera ininterrumpida desde 1990, lo cual permitió obtener entre otros beneficios, los siguientes:

Dotación de infraestructura para laboratorios, talleres, bibliotecas, centros de cómputo, de lenguas y telecomunicaciones, entre otros, de institutos de investigación y de escuelas y facultades.

Actualización de planes y programas de estudios, de la normativa institucional, de los sistemas de información y de la estructura académico-administrativa de las IES.

Establecimiento de programas institucionales de tutoría individual y grupal y seguimiento de egresados.

Durante el segundo lustro, los recursos del FOMES se canalizaron principalmente para promover proyectos de inversión en infraestructura de apoyo a los cuerpos Académicos, CA, y sus alumnos, de las Dependencias de educación Superior, DES, creadas en el marco del PROMEP; así como al equipamiento y automatización de las áreas administrativas y financieras de las IES, mediante el programa de Normalización de la Administración, PRONAD.

Gracias a que el Fondo apoyó prioritariamente la dotación de infraestructura académica y cambios en la estructura organizativa de las IES, durante el período que abarca los años 1990 al 2000, ahora éstas cuentan con mejores condiciones de trabajo para el personal académico como el administrativo y fundamentalmente, los beneficiarios directos que han sido los estudiantes.

### *Justificación*

En relación con los recursos que se reciben del programa FOMES en la Universidad de Occidente, que es el escenario donde se inscribe el presente tema de investigación, y en función de la preocupación central referida a las repercusiones o el impacto que ha tenido el uso de estos recursos en la elevación de la calidad educativa en la institución, cabe hacer los siguientes cuestionamientos: ¿Qué montos anuales de recursos se han recibido en la institución desde que se aprobaron como apoyo especial? ¿En qué rubros específicos se han utilizados como prioridades institucionales? ¿Qué necesidades concretas

de orden académico y/o investigativo resuelve el empleo de esos recursos? ¿Cómo se concretan los resultados del uso de esos recursos en el mejoramiento académico de la institución? ¿Cuáles son las expectativas de los docentes e investigadores que han estado directamente involucrados con el beneficio de esos recursos?

Estas interrogantes y otras que se derivan de ellas, sirvieron de base para el desarrollo de la investigación que en esta síntesis damos a conocer.

## **Objetivos**

### *1.6.1 Objetivo general.*

Conocer el impacto que han tenido el uso de los recursos FOMES en la institución, en el logro de mejores resultados en la formación de estudiantes, así como los avances logrados en la actividad académica.

### *1.6.2 Objetivos específicos.*

Conocer las políticas de instancias externas desde las cuales se origina las orientaciones hacia programas como el FOMES, dirigidos a proyectos específicos, así como su intencionalidad.

Conocer las orientaciones de las políticas públicas educativas en el contexto nacional y estatal que sustenta el programa citado para las instituciones de Educación Superior Públicas.

Conocer los montos correspondientes a ese recurso recibido por la Universidad de Occidente, así como el uso específico que se ha hecho de ellos.

Proponer un marco metodológico de planeación estratégica para la presentación de los proyectos FOMES.

Conocer la relación directa de esos recursos con las necesidades de desarrollo de la institución, a partir de sus funciones sustantivas.

## **Hipótesis.**

Las hipótesis que se plantean y que serán sometidas a comprobación o desaprobación durante el desarrollo del trabajo de investigación que se presenta, son las siguientes.

### *1.7.1 Hipótesis Central de Investigación.*



La canalización de recursos FOMES a determinadas áreas de apoyo vinculadas con el trabajo académico, impactan en la calidad (en cuanto eficiencia, eficacia, pertinencia, trascendencia y equidad) formativa de los alumnos de nivel profesional de la Universidad de Occidente.

### *1.7.2 Hipótesis Derivadas.*

La Universidad de Occidente necesita de recursos orientados a programas específicos, como el FOMES, para mejorar su función social, pero la base sigue siendo el presupuesto global y los ingresos propios que recibe.

Los mejores resultados académicos de los alumnos de la Universidad de Occidente son producto de reformas educativas de mayor profundidad y alcance, así como de los apoyos que ello exige.

## **MARCO TEORICO**

Conocer con certeza cómo ha repercutido la inversión directa en ciertos aspectos o rubros de las Instituciones de educación Superior (IES) de carácter público, otorgados por la Secretaría de Educación Pública (SEP) y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHyCP), resulta complicado, en tanto que la educación, particularmente en esas instituciones, representa tanto el dominio y las capacidades de los campos profesionales específicos como el aspecto propiamente formativo que implica los valores, actitudes, concepciones de hombre y de sociedad, etc.

Ambos aspectos contemplan en el sujeto que ingresa a dichas instituciones, y por lo tanto, se complican los parámetros que posibilitarían visualizar los efectos causados o incidentes en determinados rasgos de la formación profesional. A pesar de ello, considero que es posible llegar a detectar indicadores que, producto de inversiones específicas en miembros identificados y directamente relacionados con el proceso educativo, pueden llevar a conocer lo que ahí ocurre una vez que se aplican y su diferenciación cualitativas con respecto a los momentos en que no se contaba con ellos. El caso particular del programa del Fondo de Modernización para la Educación superior (FOMES), cuya aplicación y resultados son motivo del presente trabajo, aún con el uso específico de los recursos obtenidos a través de

él en la universidad de Occidente, de cierta manera se ve inmerso en el recurso fundamental que vía subsidio se recibe por los gobiernos federal y estatal. Pero obviamente, los recursos FOMES recibidos implican necesariamente determinados resultados.

Así en la perspectiva de llegar a conocer lo que está ocurriendo en las políticas públicas en educación, particularmente en el nivel superior y los programas especiales de apoyo en los tres últimos períodos de gobierno federal, se hace necesario un profundo análisis multireferencial, donde se deben de tomar como base los siguientes aspectos:

Las orientaciones y recomendaciones para la educación provenientes de instancias internacionales como las siguientes: el Banco Mundial, la UNESCO, la OCDE, así como resolutivos de diversos foros y encuentros que ha contado con la participación de Presidentes, Ministros de educación y especialistas de ese campo.

Las políticas públicas implementadas en educación superior en los últimos tres períodos de administración pública federal, y las propuestas que en sentido de la gestión de recursos específicos se han venido planteando desde la asociación Nacional de Universidades e Instituciones de educación Superior (ANUIES).

Las políticas educativas implementadas en la entidad en los últimos tres períodos de gobierno, particularmente en educación superior y en los apoyos especiales para ésta.

Los recientes planes de desarrollo de la Institución (U de O), de manera particular los montos obtenidos del programa FOMES y los rubros en que han sido utilizados.

La administración pública y los modelos de administración en las instituciones de educación superior.

Por la amplitud del marco teórico, se hace referencia de manera breve a los elementos de análisis, sobre las recomendaciones y orientaciones de organismos internacionales y nacionales; las políticas públicas implementadas en el Sector Público Federal y Estatal; el contexto de la utilización de recursos orientados hacia programas específicos en la Universidad de Occidente, así como la fundamentación de la teoría de la administración pública y el modelo de organización vigente en las IES públicas.

Se profundiza en el abordaje lo relativo a las teorías de la administración pública y su aplicación en la educación superior.



1.- En el caso de las recomendaciones y orientaciones para la Educación provenientes de diversas instancias internacionales, resulta de gran importancia partir del marco de la globalización económica mundial, retomado autores y trabajos como ANUIES, Políticas Públicas y Educación Superior, OCDE (Estudios económicos de la OCDE), Banco Mundial (Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001, la lucha contra la pobreza. Panorama general), UNESCO (Perspectivas), OCDE-ANUIES. El Financiamiento de la Educación Superior, VIII Conferencia Iberoamericana de educación, José Luis Coraggio y Rosa María Torres (La educación según el Banco Mundial), entre otros.

La intención de abordar estos autores y trabajos, así como otros que desarrollan esta temática, es para localizar aquellos aspectos específicos de las orientaciones hechas desde las instancias señaladas, para la educación en general y para la educación superior en lo particular, sobre todo aquellas líneas que tienen incidencia directa en los programas que tienen una dirección precisas en las instituciones, desde la autoridad educativa.

2.- En el segundo caso, relativo a las políticas implementadas, del sector educativo (SEP) de manera particular en el nivel superior en nuestro país, se pretende conocer las especificidades de ese nivel que han estado presentes en los últimos tres periodos de administración pública federal, que nos sirvan de hilo conductor tanto en la concreción de las orientaciones provenientes de las instancias referidas en el apartado anterior, como en la implementación de programas especiales de apoyo, el caso concreto del FOMES, como modelo de gestión así como lo que se pretende lograr.

3.- En el caso de las políticas públicas implementadas para el sector educativo en Sinaloa, sobre todo en los últimos tres periodos de gobierno, se consultarán los Planes estatales de Desarrollo, 1987-1992, 1993-1999, 1999-2004 y el Programa Institucional de desarrollo Educativo 1999-2004, se pretende conocer las líneas que se han seguido de manera particular en el nivel superior, así como su enlace con las políticas nacionales y con las orientaciones internacionales. Es de interés particular conocer la participación del Gobierno del Estado en relación al apoyo a programas o proyectos específicos, o bien la canalización de recursos a ciertos rubros de las Instituciones de Educación Superior Públicas, por ejemplo la participación que tiene en el programa FOMES, u otros programas especiales.

En el abordaje de este tema se revisarán fundamentalmente los planes estatales de desarrollo de los tres últimos periodos de gestión de los gobiernos en la entidad, particularmente en lo que se refiere a las acciones y metas específicas para el nivel superior, así como la ingerencia de este nivel de autoridad con el programa FOMES.

4.- Por último, también como un elemento importante en la búsqueda de la base referencial de la utilización de los recursos orientados hacia programas específicos, se contempla la revisión del Plan Universitario de Desarrollo Estratégico (PUDE) 1998-2010, con que actualmente cuenta la Institución (Universidad de Occidente), pues resulta de gran trascendencia al ser la guía del quehacer en este centro educativo, además de la filosofía que define su razón de ser, en especial los propósitos y metas descritos en el citado Plan, que son fundamentales para las inquietudes investigativas que aquí se plantean

5.- El fundamentar la teoría de la administración pública y el modelo de organización vigente en las universidades públicas, las políticas de uso y racionalización de los recursos con que cuentan para cumplir con sus planes institucionales de desarrollo.

Para desarrollar este apartado se pretende consultar, entre otros:

Ley Orgánica de la administración Pública (1999), Luis F. Aguilar Villanueva (El estudio de las políticas públicas), Casanova Hugo (Políticas y Gobierno de la Educación Superior en América Latina) Valentí Giovanna (Interés público y educación superior en enfoque de política pública).

### **Teoría de la Administración Pública y su aplicación en la Educación Superior.**

El marco conceptual de estas teorías integran una gran cantidad de puntos de vista como la teoría empírica, la teoría normativa, la teoría ética, la fenomenología, etc., además de las disciplinas relacionadas con las políticas como la ciencia política, empresarial, la sociología, la antropología y demás.

En el presente trabajo es importante delimitar el alcance de cada una de las teorías a la comprensión de los fenómenos y problemáticas sociales, principalmente en las políticas públicas surgidas

en el sistemas de educación superior en México, con lo cual se demuestra que el estado actual de esta disciplina posee una ilimitada capacidad de interacción con las complejidades de la moderna organización social.

Giandomenico Majone estudioso de los usos del análisis de políticas, aporta elementos que merecen ser tomados en cuenta para el desarrollo de este trabajo.

Otro enfoque de Giandomenico Majone es el de las políticas contra las decisiones.

Una decisión, en el sentido de la teoría de las decisiones, es una elección o juicio realizado en base a datos disponibles, entre cursos de acción bien definidos y cuyas consecuencias en varios estados” de la naturaleza se comprenden razonablemente bien.

La elección debe hacerse en la situación que el decisor confronta inmediatamente, tomando en cuenta desde la situación presente hasta las consecuencias probables de cada posible curso de acción, se subrayan los términos para llamar la atención sobre el sentido de urgencia, necesidad aún de crisis que está implícito en la noción de la decisión (Aguilar, 2000).

Y, sin duda, los administradores públicos deben escoger frecuentemente en situaciones muy cercanas al modelo de la teoría de decisiones- ¿dónde construir una escuela o un hospital?, ¿qué programa adoptar para el próximo año escolar?, ¿aumentar una instalación inadecuada o construir una nueva?. De todos modos, las políticas son, por mucho, más complejas que las meras elecciones, no pueden justificarse con decisiones singulares y ni siquiera con conjunto de decisiones interrelacionadas. Para citar a Hugh Heclo: (Heclo, 1973, p.p.83-108)

Limdblom nos plantea una brillante justificación en la toma de decisiones en política proponiendo el método de “salir del paso” este el procedimiento de realizar cambios incrementales basados en la experiencia pasada con el fin de llegar a puntos de acuerdo. Esta contribución se acerca más a la naturaleza humana (Aguilar, 2000.255).

La experiencia de la universidad, si se enfoca, solo a los análisis de decidir que proyectos proponer para la obtención de recursos o apoyos financieros de la federación, tiene un gran peso las experiencias pasadas en la formulación de las nuevas propuestas para cada ejercicio.

En el caso de nuevos referentes estratégicos de nuevas políticas para la asignación de recursos, el cambio incremental resulta infructuoso, de hecho resulta imposible. Esta tesis de Limdblom presenta estas restricciones, además que sus análisis se aplicaban a países totalmente estables como Estados Unidos.

Sin embargo debemos estar preparados para enfrentar problemas mas difíciles de políticas públicas que se deben estar cambiando aceleradamente.

### **Teoría de la administración intergubernamental.**

El concepto de la AIG (Administración Intergubernamental) se elaboró muy claramente por la forma como se define el sistema federal estadounidense, dado el debate acerca del prefecto. En la medida en que pueda documentarse que el sistema federal es en efecto una matriz de nudos de toma de decisiones y no una situación superior (nacional) subordinado (estado-municipio) se necesita un concepto y una teoría de apoyo de la AIG para describir y explicar cómo se aplica la mezcla de política y administración entre las unidades gubernamentales para la solución de problemas.

El éxito de la Administración Intergubernamental implica hacer hincapié en el desarrollo de una solución para el problema que se trate al mismo tiempo que se reconoce la importancia de las cuestiones sustantivas jurisdicciones y políticas. La AIG implica una concertación de las tareas intergubernamentales al mismo tiempo que se reconoce la importancia de operar dentro del contexto estructural-legal político técnico de las RIG (Linn Wildavsky 1999).

### **La teoría del caos y su aplicación práctica en la educación superior.**

La teoría de los sistemas complejos o teoría del caos, originalmente usada en la física, está extendida a la literatura, la antropología y la sociología.

En el presente trabajo es importante delimitar el alcance de algunos términos para esclarecer el uso que pretendo darles y, de esta manera; acotar sus límites. Me interesa aplicar la Teoría del Caos a la

comprensión de los fenómenos y problemas surgidos de la educación superior en México y la necesidad de examinarlos bajo la perspectiva de la Universidad de Occidente.

La definición técnica del caos nos señala que su evolución es imprescindible debido a la sensibilidad del proceso; a las condiciones iniciales, por lo que la manera más rápida de conocerlo es observar cómo prosigue su dinámica (Schiffer, 1996, p. 40).

De este modo, podemos evaluar qué tan predecible es un sistema, cada cuándo podemos hacer predicciones, qué desviaciones podemos esperar, alrededor de cierto valor promedio y cuál será el comportamiento del sistema para un sistema utilizando sus facultades de auto-organización, al tiempo que ajustamos los criterios adecuados de control (Shiffer, 1996, p. 103); como ya lo hace la ANUIES con los IES.

La teoría del caos aplicada al estudio de nuestras universidades nos demuestra que conforme se multiplican las instituciones aumenta la matrícula, se multiplican el número de profesores y proliferan los administrativos, técnicos y manuales, el Sistema de Educación Superior en México se hace más complejo, impredecible y contradictorio. En este escenario se suman cada día nuevas Instituciones de Educación Superior a la ya existentes con una tendencia privatizada y con influencia norteamericana.

### **Elementos teóricos para las organizaciones públicas y la gerencia pública.**

Uno de los cambios más notables que han tenido lugar recientemente en la teoría de la administración pública es la fuerza que ha tomado la discusión en torno a las “organizaciones públicas” (Ramírez, 1998, pág. 5).

Como ya hemos anunciado líneas arriba, la gerencia pública surge a partir de la revaloración que se hace del concepto de lo público de las acciones de gobierno. De ahí que su objeto de estudio sean las organizaciones públicas. En este sentido, la gerencia pública intenta superar las deficiencias de la administración pública consistió en una pérdida de sensibilidad de la autoridad hacia la ciudadanía. En otros años, la administración pública se convirtió en una organización ineficiente, debido, en parte, al desfase de sus procesos y a la obsolescencia de sus estructuras administrativas.

El concepto de gerencia pública aplicada a la educación superior y específicamente a la Universidad de Occidente se da en relación a los cambios y reorientación gradual que se ha tenido en el marco jurídico como es su Ley Orgánica.

La primera Ley Orgánica, en la que se establecía en el Capítulo I, de la naturaleza y fines, Artículo I, que la Universidad de Occidente es un organismo desconcentrado del Gobierno del Estado, años más tarde el 10 de agosto del 2001 el Congreso del Estado aprueba una nueva iniciativa de Ley Orgánica con la siguiente modificación en su Artículo I. Que la letra dice: La universidad de Occidente es un organismo de Estado, con personalidad jurídica y patrimonios propios y su domicilio social sigue siendo la ciudad de Los Mochis.

A partir de 1993, se afilia a la ANUIES, lo que le permite iniciar gestiones para la obtención de recursos por parte de la federación.

Esos son algunos cambios notables, en el tratamiento que debe dársele como “organización pública” ya que estamos presenciando un cambio de paradigmas con respeto a la transformación del orden jurídico.

*Primero:* Se cambia la denominación de organismo desconcentrado a organismo de Estado.

*Segundo:* De Institución Pública de Educación Superior del Gobierno del Estado, transita a la apertura de recibir recursos de la federación.

*Tercero:* Se integra a la ANUIES, instancia que ha sido forjadora e impulsora del gran sistema nacional de educación superior, que mantiene el liderazgo en materia de propuestas innovadoras conciliadas con la realidad política y social del país.

*Cuarto:* Es una de las IES, que tiene para su operación una mezcla de recursos cerca del 65% subsidio estatal 25% cuotas de recuperación 10% apoyos de la federación en proyectos específicos.

Sin duda alguna el uso del concepto de “gerencia pública” se adapta a la transformación de la Universidad de Occidente, a sus cambios organizacionales, en lo académico en la adopción del Nuevo Modelo de Desarrollo Educativo, que tiene implicaciones en lo administrativo, en lo académico, en lo cultural, en lo económico y en su contexto social.

La teoría de la organización no puede ignorar los problemas políticos que están presente en las organizaciones públicas, como la

Universidad de Occidente, el enfoque de política pública nos da la pauta para estudiar las implicaciones del contexto de los asuntos públicos universitarios que pasan a ser parte de los programas que agenda el Gobierno Federal.

Fue así como la gerencia pública se abrió paso en la gran esfera de la administración pública. Su primer esfuerzo se concentró en encontrar un objeto de estudio propio que la distinguiera de la imagen desgastada en que había caído la administración pública. Ese objeto de estudio lo encontró en las organizaciones públicas. En este concepto, lo más relevante es el carácter público de las organizaciones. De ahí parte la gerencia pública como enfoque de conocimiento, del reconocimiento de que lo público no necesariamente proviene de la exclusividad del gobierno.

#### *Los modelos de financiamiento.*

El modelo de financiamiento para la educación superior pública se basó durante muchos años en la variable de la matrícula total de las instituciones, aunque las decisiones sobre el financiamiento parecieran haberse tomado también con base en la capacidad de gestión de cada institución. Por lo demás, y en ausencia de mecanismos de supervisión adecuados, se produjeron distorsiones graves en las cifras de matrícula que reportaban las instituciones.

Este modelo fue reemplazado al inicio de la década de los ochenta por otro basado en el tamaño de la plantilla de los trabajadores. La introducción de esta nueva pauta se acompañó de la homologación de los tabuladores para el personal académico en las universidades públicas.

Sin embargo, este nuevo modelo asumió la situación existente en aquel entonces en cuanto a las características de la plantilla del personal académico, que era sumamente desigual, debido al desarrollo histórico de cada institución. A pesar de estas diferencias iniciales, casi todas las universidades públicas registraron en el periodo de 1982 a 1994 un elevado crecimiento en la plantilla del personal académico, aunque la proporción de este fenómeno fue nuevamente desigual (López, 1996).

En general, durante el periodo 1986-1999 los recursos regularizables se han asignado a las instituciones como incremen-

tos porcentuales a partir de la base antes mencionada, por lo que las aparente desigualdades han persistido independientemente de las transformaciones o mejoras en el desempeño institucional ocurridas a lo largo de este periodo. En los últimos años, y a través de fondos de recursos extraordinarios como el del Fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES) y del Programa para el Mejoramiento del Profesorado (PROMEP), se han destinado a las instituciones recursos adicionales a los regularizables de manera diferenciada, considerando la calidad de los proyectos presentados por las universidades a la Secretaría de Educación Pública.

En la actualidad existe una demanda de las propias universidades públicas sobre la necesidad de contar con criterios claros, equitativos y ampliamente conocidos para el otorgamiento del subsidio con base en el desempeño institucional. Por ello la Universidad de Occidente está luchando para pasar de los subsidios no regularizables a regularizables sometiéndose para ello a procesos de evaluación por los CIEES de sus programas educativos, buscando lograr la acreditación por organismos acreditados especializados.

#### *Subsidios y programas especiales.*

Las fuentes de financiamiento con recursos no regularizables tienen su origen ante la necesidad de promover el desarrollo y la consolidación del actual sistema de educación superior para que pueda responder con oportunidad, equidad, eficiencia y niveles crecientes de calidad, adjunto a la demanda que les plantean tanto la sociedad mexicana como las transformaciones de los entornos nacional e internacional.

Asimismo se ha puesto de manifiesto el interés del Gobierno Federal de apoyar con recursos financieros los esfuerzos que realicen las instituciones públicas de educación superior en conjunto de las que forma parte la Universidad de Occidente, orientadas a la mejora de la calidad de los programas educativos que ofrecen, enmarcados en sus respectivos Programas de desarrollo y Fortalecimiento Institucional, para lograr su acreditación por organismos acreditadores especializados reconocidos formalmente por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior (COPAES).

Las fuentes de financiamiento extraordinario como son el PROMEP, FOMES y FIUPEEA, se rigen por principios básicos de selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad, bajo diversas modalidades y aplicación a que se comprometen las IES.

Uno de estos principios básicos, para la operación de estos programas, es el de garantía de objetividad y transparencia en la verificación de la ejecución financiera y el seguimiento de las metas académicas apoyados, por medio del registro del gasto y del cumplimiento cuantitativo de las metas.

### **Programa de Mejoramiento del Profesorado (PROMEP).**

Es un programa que la Secretaría de Educación Pública ha emprendido junto con las instituciones de educación superior (IES) para mejorar la calidad de la educación superior mediante el fortalecimiento de sus cuerpos académicos, con una duración acotada entre 10 y 12 años.

El pivote de las nuevas políticas públicas federales para promover la calidad y la importancia de la educación superior en el programa de Mejoramiento de profesorado (PROMEP) que fue puesto en marcha en otoño de 1996 y que busca inducir a todas las Universidades públicas a adoptar las normas internacionales sobre la preparación del personal académico. En la actualidad, todas las Universidades públicas del país, dentro de ellas la Universidad de Occidente participa en este programa, con un número importante de profesores de tiempo completo integrados en los cuerpos académicos, buscando avanzar gradualmente de formación de C.A. a C.A. en proceso de consolidación o consolidados.

El PROMEP está basado en una premisa de que la primera condición que fundamenta la educación superior de buena calidad es un personal académico con la preparación apropiada. Todas las instituciones públicas han convenido en dos factores: apoyar a los profesores en servicio para que estudien hasta el grado que consideren deseables, y llevar todas las nuevas plazas de personal exclusivamente con personas que poseen los títulos y aptitudes necesarias.

Una de las políticas establecidas por el PROMEP es el de apoyar a los profesores de tiempo completo para que obtengan un postgrado

que les da la habilitación necesaria para la generación y aplicación del conocimiento y, para los que ya tienen esta habilitación, dispongan de infraestructura necesaria para desempeñar apropiadamente sus funciones.

Los cuerpos académicos (C.A.) son grupos de profesores de tiempo completo que aportan una varias líneas de investigación o de estudio en temas disciplinarias o multidisciplinarias y un conjunto de objetivos y metas académicas.

En este proceso las IES, planifican el desarrollo de los cuerpos académicos de sus dependencias al año 2006 con base en las necesidades de atención a los estudiantes de sus programas. Esta planeación identifica a los profesores de asignatura y de tiempo completo que sean necesarios, las líneas de investigación que deben de desarrollarse y la formación de profesores de asignatura y de tiempo completo que requieran cultivarlas. La misma planeación determina las adecuaciones de la gestión y la normativa institucional que propicien el adecuado desarrollo de la vida académica, y la infraestructura mínima para desarrollar las líneas de investigación planeadas.

### **El Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES)**

Bajo una clara preocupación por el desarrollo humano y tomando en cuenta los escenarios prospectivos recomendados por la OCDE, la UNESCO y la ANUIES, el FOMES orienta sus propósitos y recursos al logro de una educación superior de calidad, pertinente y equitativa, planteada en los escenarios de corto y mediano plazo de la declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: visión y acción de la (UNESCO 1998 y el desarrollo sustentable para los años 2006 y 2020 de la educación superior en el siglo XXI. Líneas estratégicas de desarrollo. Una propuesta de la (ANUIES. 2000).

Es un programa estratégico operado por el Gobierno federal con el propósito de apoyar los programas y proyectos cuyo objetivo sea la superación institucional y la mejora de la calidad de los programas y servicios que ofrecen las instituciones públicas universitarias, IES, otorgando para ello recursos extraordinarios no regularizables. (SEP;2001).

Este se presenta como uno de los ejes de la nueva relación entre el estado y las universidades como es el financiamiento adicional a los subsidios ordinarios basado en criterios cualitativos.

Esta modalidad adoptada consiste en la asignación de recursos extraordinarios para proyectos universitarios solidamente articulados, mismos que resultan de los procesos de autoevaluación, dirigidos a mejorar la calidad de las funciones sustantivas y lograr un impacto mayor en la estructura de las instituciones.

Como resultado del primer ejercicio de autoevaluación practicado en 1990 las universidades presentaron un conjunto de proyectos SEP, con el objetivo de resolver algunos problemas estratégicos detectados. De este modo se constituyó un fondo especial para universidades públicas: el Fondo de Modernización para la educación Superior (FOMES).

También como resultado de dicho ejercicio de evaluación, en el marco de la COMPES, se identificaron diez líneas de acción prioritarias para el mejoramiento institucional. a partir de entonces las universidades presentaron proyectos estratégicos dentro de las diez líneas aprobadas, que en 1989 eran. (SEP-SESIC; 1994)

Actualización curricular y mejoramiento en la formación de profesionales.

Formación de profesores.

Formación de investigadores.

Revisión y readecuación de la oferta educativa.

Definición de una identidad institucional en materia de investigación y postgrado.

Actualización de la infraestructura académica.

Reordenación de la administración y normatividad.

Sistema institucional de información.

Diversificación de fuentes de financiamiento.

Impulso a la participación de los sectores social y productivo en las áreas de educación superior,

Sobre cada uno de los proyectos, se practicó una evaluación en función de los criterios establecidos para la operación del fondo. Cabe señalar que a partir de 1992, esta evaluación fue practicada por académicos de prestigio externos a la SEP, buscando una mayor objetividad y transparencia en el proceso de dictaminación.

Los criterios de asignación de recursos FOMES se han dado a

conocer a las instituciones para orientar la formulación de proyectos. La orientación central ha sido apoyar aquellos proyectos que estén académicamente bien sustentados.

En concordancia con lo otros procesos de evaluación, se buscó que los proyectos se vincularán con los resultados de los procesos de evaluación en sus distintas modalidades: la autoevaluación institucional anual, la realizada por pares académicos, la externa y la de los resultados y el impacto de los proyectos FOMES financiados en los años anteriores (Pallan; 1994; 17-17).

En 1997, el FOMES estableció cinco directrices principales para la asignación de fondos:

Actualizar y redefinir los planes y programas de estudio y las instalaciones en cooperación con empresas y gobierno locales.

Mejorar la calidad de los programas educativos.

Construir nuevas instalaciones y adquirir equipo para laboratorios, actividades de computación, de aprendizaje en lengua extranjera.

Mejorar los sistemas de información.

Revisar y actualizar los estatutos y los reglamentos institucionales.

El FOMES, ha constituido para la Universidad de Occidente la mas importantes fuente de asignación de recursos. En el futuro, dicho fondo deberá incrementarse para dar respuesta de proyectos que estén académicamente bien sustentados así como la mejora continua de sus procesos educativos y consolidación.

En la visión 2006, el FOMES pretende apoyar proyectos de las institucionales que formen parte de un programa integral de mejora de la calidad de los programas educativos y servicios que ofrece y con ello alianzar niveles superior de desarrollo y consolidación.

Los proyectos que las universidades públicas podrán presentar a dictamen serán de dos tipos: a) Por Dependencias e educación Superior, DES y b) Transversales.

Por dependencias de educación superior, DES.

Son propuestas de desarrollo académico para mejorar la calidad de los programas educativos y fortalecer los Cuerpos Académicos. C A., y a sus estudiantes .



### 2.8.2 Transversales.

Son propuestas de desarrollo y fortalecimiento horizontal que impactan a varios Programas Educativos, DES o a toda la Institución. (Bibliotecas Centrales, Centros de Cómputo, Control de Autoacceso, etc.) y cuyo propósito es la mejora de la calidad de los programas y servicios que ofrece la Institución.

A partir del 2001 de FOMES presenta tres referentes estratégicos, a través de los cuales las IES podrán presentar a DGES sus proyectos para su consideración en el dictamen del año 2001

### 2.8.3 Calidad e innovación

Los tipos de proyectos que podrán apoyarse:

Mejora de la calidad de los programas educativos que ofrecen, así como para la mejora de la gestión y administración, que sean consistentes en las políticas públicas existentes.

Mejoramiento integral de proceso enseñanza-aprendizaje.

Actualización de planes y programas de estudios y flexibilización curricular.

La implantación de programas institucionales de tutoría individualizada o de seguimiento de egresados.

Fortalecimiento de proyectos de investigación.

Fomento a la acreditación de programar de estudio.

Diversificación de la oferta educativa.

Adecuación de la normatividad para el mejor funcionamiento de la institución.

### 2.8.4 Infraestructura académica

Los tipos de proyectos que podrán apoyarse son

Ampliación y modernización de infraestructura de laboratorios, aulas, talleres, plantas piloto, centros de lenguas extranjeras y biblioteca entre otros.

Dotación de equipos de cómputo, equipamiento para la docencia o aplicación innovativa del conocimiento de los cuerpos académicos y sus estudiantes.

Equipamiento de laboratorios compartidos por cuerpos académicos de una varias DES.

### 2.8.5 Consolidación de los sistemas de Información Institucional Administrativa (SIIA)

Los tipos de proyectos que podrán apoyarse serán:

Consolidación de los Sistemas de Información Institucional que apoyen la toma de decisiones, los procesos de planeación, evaluación, acreditación y certificación institucional.

Explotación del Sistema Institucional de Información Administrativa (SIIA).

Como se observa la misma evolución de las IES, ha modificado los referentes estratégicos, a través de los cuales se presentan los proyectos a consideración de la SEP.

### **Programa Integral de Fortalecimiento Institucional.**

Una figura novedosa que se incorpora a partir del 2001, es el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional que debe ser el resultado de un proceso de planeación participativo que, partiendo del reconocimiento del estado que guarda el funcionamiento desarrollo de la Universidad a nivel del conjunto de la DES, de los programas educativos que ofrece, permita a la institución mejora de la calidad de sus servicios y programas educativos para que estos pueden ser acreditados por el Consejo para la Acreditación de la Educación Superior, COPAES. Así como alcanzar un escenario deseable (visión) al año 2006 de desarrollo y consolidación institucional.

En el Programa Integral de Fortalecimiento Institucional del cual se derive la propuesta a FOMES, deberá ser consistente con el Plan de desarrollo Institucional (PDI), y contener al menos las siguientes secciones:

Autodiagnóstico (Programas Integral de Fortalecimiento Institucional, DES, etc.)

Visión al año 2006 de la Institución y de cada una de sus DES. Indicadores institucionales con valores al 2000 y 2006, y

Proyectos a desarrollar para mejorar la calidad de los programas educativos y lograr la acreditación por organismos especializados recorridos por el COPAES.

La Universidad de Occidente, recibe apoyos de la SEP al igual que 41 instituciones públicas del país, que de acuerdo a las leyes aplicables, han venido formulando convenios en los que se establecen las obligaciones de la IES, los cuales son complementados por anexos de la SEP y cada IES, que incluyen montos, rubros y acciones específicos por el FOMES en cada proyecto.

### **Fondo de Inversión de Universidades Públicas Estatales con evaluación de la ANUIES, FIUPEEA.**

Ante la exigencia cada vez mayor de los actores sociales más informados y mejor formados por la rendición pública de cuentas acerca de la calidad de los programas educativos que ofrecen las IES, el Gobierno Federal creó en el 2001 el FIUPEEA, programa que considera la necesidad de propiciar los medios que permitan a las instituciones lograr y en su caso, conservar la acreditación de aquellos programas educativos que reúnan las condiciones para ofrecer una formación de calidad. Con ello se dará respuesta a las demandas de la sociedad y se garantizará a los usuarios de los servicios educativos que los programas acreditados y certificados cuentan con los medios y procesos requeridos para la sólida formación de estudiantes.

## **3. Elementos Técnicos Metodológicos Referenciales.**

### *3.1 Encuesta.*

Desde la posición de Hidalgo Guzmán (1992), la metodología es una construcción de conocimiento que gira alrededor del objeto de estudio a partir de su naturaleza, para lo cual la construcción que se hace del objeto real, de la situación real, se hace desde los referentes teóricos; es decir, el método se constituye en un puente necesario entre la teoría y la práctica.

De esta manera, la perspectiva metodológica se conforma con dos componentes centrales: los elementos que le constituyen y los criterios que son considerados. Los elementos vienen siendo el conjunto de procedimientos, de técnicas y de instrumentos que dan fuerza a la investigación; por su parte, los criterios son conformados por el

conjunto de los sustentos teóricos y lógicos que dan soporte a la interrelación entre el aspecto teórico y el experiencial que se da desde la problematización del objeto de estudio. A partir de ellos se puede afirmar que los criterios metodológicos son los que hacen que los elementos que constituyen el método sean afectados en un plan inteligible durante el desarrollo de la investigación, en tanto que los elementos son constituidos en un criterio de viabilidad.

Otro de los elementos empleados fue la revisión documental, sobre todo para efecto de conocer los montos recibidos vía programa FOMES, así como su distribución en el conjunto de la institución en párrafos posteriores se señalan, y es en los que se centra la aplicación de los citados instrumentos.

En un primer momento se llevó a cabo una consulta bibliográfica, que permitió conocer y profundizar acerca del tema de investigación, así como clasificar algunos conceptos y elementos relacionados con el mismo, así como otros vinculados con las políticas y la educación superior, etc., en la idea de tener un panorama lo mas amplio posible que me permitiese una construcción apropiada del objeto de estudio. A la vez, también se abordó la lectura de autores diversos para contar con los referentes metodológicos a seguir en el presente trabajo, así como algunas tesis e investigaciones de temas afines al que aquí se desarrollo.

En el segundo momento, y con la intención de tener una visión mas cercana del problema a investigar que aquí se plantea de cómo han impactado los recursos FOMES y su aplicación en la formación profesional de los estudiantes de la Universidad de Occidente, se llevó a cabo el trabajo de campo, consistente en la aplicación de una encuesta y de una entrevista, dirigidas a profesores, alumnos, egresados, autoridades de la institución, empleadores y autoridades educativas.

En la aplicación de las técnicas señaladas para recabar la información, se consideraron todas las unidades con que cuenta la universidad, diseminadas en las diferentes regiones del estado, buscando tener una visión aproximada a los propósitos planteados en el presente trabajo.

Una vez definidos los sujetos y estratos de investigación y los estratos para la aplicación de la encuesta, así como su diseño, se procedió a su diseño, llevando a cabo una prueba de aplicación, con

la finalidad de realizar las correcciones y agregados necesarios, en función de la información requerida.

### 3.1.1 Muestreo Estratificado

En el estudio de alguna o algunas variables que caracterizan a una población determinada, puede presentarse ya dividida en grupos definidos, tal es el caso de los grupos académicos de una institución determinada, esa definición puede ser por alguna características distinta a la que viene a determinar la variable de interés, toma en los elementos de cada grupo, valores homogéneos (casi todos iguales aproximadamente) y, en los elementos de grupos distintos, valores heterogéneos, se puede obtener una buena representatividad de la muestra seleccionando por separado una muestra aleatoria de cada grupo” (UPN:1988:310)

De esta manera, los estratos que fueron localizados de manera natural en una población escolar objeto de estudio, coincide, en este caso, con los grados que comprenden las carreras profesionales que se ofrecen en la Universidad de Occidente en sus diferentes Campus en la entidad, en los cuales, una vez que fue determinada la muestra, se distribuyeron las cantidades de manera aleatoria en los alumnos de cada grado, aunque no coincidentes en número con los criterios de representatividad de la población estudiada, según los términos estadísticos, como se señaló con anterioridad (para el caso de los alumnos). Dicha muestra, entonces, fue obtenida de la siguiente manera:

$$nh = \frac{(n).nh}{N}$$

que puede ser explicada como se señala a continuación: “...Si  $nh$  es el número de elementos que hay en el  $h$ -ésimo estrato, en una muestra de tamaño  $n$  de toda la población (cuyo tamaño es  $N$ ), se tendrá, en ese  $h$ -ésimo estrato, un tamaño de muestra  $nh = \frac{(n).nh}{N}$ ”. Introducción A los métodos estadísticos, UPN, SEP, Vol.3, México, 1988.

Así, la muestra aleatoria obtenida de esa manera, en términos estractos es confiable por su representatividad de la población total objeto de estudio.

### 3.1.2 Muestreo Polietápico.

Para el tipo de población que se estudió en este caso, se realizó también el empleo de elementos del procedimiento estadístico del muestreo de varias etapas, “...seleccionando primero algunos subconjuntos de la población, obteniendo el marco muestra de ellos y luego tomando muestras aleatorias de ellos...” (U.P.N.:1988:316). Para obtener la muestra deseada de profesores y estudiantes, se definieron primero las unidades primarias (las diferentes carreras), a partir de los Campus con que cuenta la institución en la entidad, considerando también los grupos de cada grado y la cantidad de población con que cuentan, se fijó una muestra aleatoria en dichas unidades. De cada uno de los grados se obtuvo el marco muestra, de las denominadas en este procedimiento unidades secundarias (los grupos y los grados). Así, a través del muestreo por etapas, en apoyo al procedimiento descrito con anterioridad, fue posible obtener una muestra que fuese significativa para los propósitos de la presente investigación.

### 3.1.3 Sujetos de la investigación (encuesta).

Como se ha señalado con anterioridad, se diseñaron encuestas para aplicarlas a diversos sujetos: profesores, alumnos, directivos de la institución, egresados, autoridades educativas y empleadores. En los primeros cuatro casos, se pretende obtener información sobre cuatro áreas de la infraestructura material de la institución, que son a las que se orientan los recursos obtenidos del gobierno federal, a través del programa FOMES; pero que obviamente también se destina a ello una parte de los recursos obtenidos vía subsidio ordinario federal y estatal, así como una proporción de los recursos propios. Aunque, en general, los montos mas significativos, o la proporción mayor de lo que se destina a las áreas señaladas, es el que proviene del programa FOMES.

En lo que corresponde a las autoridades educativas y los empleadores, para el diseño de la entrevista se consideraron aspectos generales tendientes a la obtención de una información que viniese a evidenciar o refutar las tendencias que resultasen en lo que informasen los demás agentes.

### 3.1.3.1. Profesores.

La encuesta fue aplicada a 168 profesoras y profesores de los cinco Campus con que actualmente cuenta la universidad, al azar y en una distribución proporcional, a partir del número existente en cada Campus y de las carreras que se ofrecen. También se tomó en cuenta el número de grados de las carreras. Como dato adicional, cabe agregar que solamente se consideraron profesoras y profesores de base, es decir, no se tomaron en cuenta los casos que se encuentra contratados por honorarios o en calidad de interinos. En relación con estos últimos casos, se valoró su temporalidad y menor de vinculación con la vinculación con la institución, lo que les impide una visión apropiada, necesaria, requerida para los propósitos del presente trabajo.

### 3.1.3.2 Alumnos.

La encuesta dirigida a estos agentes fue aplicada a 265 casos, y en su implementación prevalecieron las mismas consideraciones que con lo profesoras y profesores, es decir, se consideraron los distintos Campus de la Universidad, el número en cada uno y las carreras con que se cuenta. Un elemento complementario es que el 90% de las encuestas se aplicó a alumnos de segundo grado en adelante, y solamente el 10% a alumnos de primer grado. La explicación o justificación para ello es que los alumnos de ese grado apenas inician su contacto con la institución, y por lo tanto su conocimiento y familiarización con los distintos aspectos infraestructurales y de apoyo a la docencia y a la investigación, así como a las tareas propias de la difusión y la extensión.

### 3.1.3.3 Directivos de la institución.

Los directivos a los cuales se aplicó la encuesta, fueron un total de 7 casos, en la idea de conocer su percepción acerca de los procesos formativos del estudiantado en la institución en función de la infraestructura con que se cuenta, y particularmente el uso que se ha dado en ello a los recursos del programa FOMES. Es decir, se ha procurado obtener la misma información que a profesores y estudiantes en los aspectos señalados.

Los funcionarios que se seleccionaron para la aplicación de la encuesta, fueron considerados un rasgo central: que hubiesen estado o que estén en contacto cercano con la toma de decisiones en la institución, a la vez que hayan conocido de cerca la gestión, la percepción y la aplicación de los citados recursos en rubros concretos de la institución.

### 3.1.3.4 Egresados

La encuesta también se aplicó a 139 egresados de la Universidad, de diferentes carreras, para conocer su punto de vista sobre los mismos aspectos señalados en los sujetos anteriormente señalados, aunque a partir de su visión particular y a la distancia de los momentos y circunstancias en que pasaron por las aulas de la institución y las exigencias propias de su ejercicio profesional. Se tomó en cuenta a estos sujetos como informativos, porque a muchos de ellos ya les tocó disfrutar de alguna manera de los beneficios derivados de la aplicación de los recursos FOMES provenientes de la federación y concretados en infraestructura de apoyo al trabajo docente e investigativo.

Precisamente ese fue un elemento a tomar en cuenta para la selección de los egresados: que hayan formado parte de generaciones en que se obtuvo y aplicó el recurso en la institución vía FOMES. El otro rasgo ya aludido es el de encontrarse laborando, ejerciendo la profesión en la que fue formado, o bien actividades afines.

### 3.1.3.5 Autoridades Educativas.

La encuesta dirigida a funcionarios de la Secretaría de Educación Pública y Cultura relacionados con el nivel superior, se aplicó solamente a dos casos. La intención fundamental fue conocer sus apreciaciones y puntos de vista sobre la asignación de los recursos referidos, la orientación para efecto de su aplicación y los resultados o impacto que han detectado desde sus áreas de trabajo en la Secretaría sobre el nivel de los estudiantes, centralmente. La diferencia del instrumento que se aplicó en estos casos en relación a los anteriores, es que se plantean cuestiones generales solamente, sin especificar áreas, debido a la naturaleza de la actividad que desempeñan en sus respectivas áreas.

### *3.1.3.6 Empleadores.*

La encuesta que se diseñó para empleadores se aplicó a 26 casos, y se centró fundamentalmente en la idea de conocer su percepción sobre las diferencias de preparación y dominios de los profesionistas que ha contratado, en dos momentos: el primero, correspondiente a periodos en los cuales aún no se contaba con el apoyo de los recursos aludidos; y el segundo, correspondiente al periodo en el cual ya se cuenta con ese recurso. Esto, como se ha venido señalando por las condiciones diferenciales en que en la Universidad se vino operando los planes y programas de estudio de las diferentes carreras ofertadas en sus distintos Campus.

### *3.1.4 Cuadros de concentración*

Se diseñaron los cuadros para la concentración y conteo de los datos obtenidos: de las encuestas dirigidas a profesores, alumnos, egresados, a autoridades de la institución, a funcionarios de la Secretaría de Educación Pública y Cultura y a empleadores.

### *3.1.5 De la investigación de archivo.*

Se llevó a cabo un proceso de búsqueda de información de archivo, a través de funcionarios clave, para conocer de manera documental los montos recibidos por el gobierno federal, durante el periodo de tiempo a que se ha hecho referencia. Esta información ha sido clave, pues nos ha permitido conocer fundamentalmente dos cuestiones: por un lado, los montos recibidos y su variación, lo que nos llevó a tener una idea más clara del monto global que la institución está invirtiendo en infraestructura y apoyos al trabajo docente e investigativo, y con ello el porcentaje que corresponde a los recursos FOMES; y por otro lado, conocer en que se ha venido invirtiendo específicamente (de donde se derivan los aspectos que se contemplan en las encuestas), (anexo N°. 1).

Como ya se ha señalado, la información de archivo ha sido una fuente muy importante como apoyo para la realización del presente trabajo.

### *3.2 Entrevista.*

La entrevista también fue utilizada como un instrumento y medio para recabar información en el proceso investigativo llevando a cabo. Este medio “se define como la concurrencia o conversación de dos o mas personas en un lugar determinado para tratar un asunto (Grawitz;1975;282).

La entrevista es un auxiliar que facilita la obtención más a fondo que la que ofrece una sencilla observación. Así, a través del diálogo que tomó como base guiar de entrevista, fue posible la obtención de respuestas que facilitaron el proceso de investigación. Consiste en un examen acertado del pensamiento del individuo, y puede llevarse a cabo entre dos o más personas. Se realiza en un ambiente natural como una conversación con el fin de que cada cuestionamiento que se hace al entrevistado lo responda con toda sinceridad y confianza. Tal vez el riesgo de la entrevista sea esa circunstancia. La entrevista se convierte, en una conversación seria que persigue un fin determinado distinto del simple placer de la conversación o la conversación por la conversación.

Señalamos, pues, la implementación de la entrevista no estructurada, también denominada informal, que posibilita mayor libertad tanto a la persona interrogada o informante como al entrevistador o interrogador. Por lo general se emplean preguntas abiertas, las cuales son contestadas en un conversión, y que no presentan la estandarización formal, aunque hay un núcleo que le da sentido. El interrogado contesta o responde en forma amplia y en sus propios términos y marco referencial aquellos aspectos que dan forma organizada lo que se le ha preguntado.

Es importante señalar lo siguiente: la naturaleza de la investigación que aquí se presenta orienta a la realización de un tipo de entrevista semiestructurada. Es decir, con la entrevista que se lleva a cabo en este trabajo, se pretende obtener la información siguiente: en un primer momento, se busca contrastar las tendencias que resultaron de la aplicación de la encuesta en los ámbitos que se especificaron, en la información que dieron los diferentes sujetos a quienes se les aplicó este instrumento; y en su segundo momento se procuró profundizar un poco más sobre algunos aspectos clave de dicha tendencias y los puntos de vista

de los entrevistados. Esta fue la finalidad central de la aplicación de la entrevista.

De esta manera, en el presente trabajo de investigación se diseñaron y aplicaron guías de entrevista para cuatro tipos de agentes relacionados con el quehacer de la Universidad de Occidente: profesores, alumnos, directivos de la institución. En lo que se refiere a funcionarios de SEPyC y empleadores, se prefirió no entrevistados, ya que la información requerida ya se había proporcionado a través de la encuesta aplicada. Así, los elementos clave, por su relación directa con la institución, serían obtenidos de los informantes que se determinó entrevistar.

### *3.2.1 Entrevista dirigida a profesores.*

Se entrevistó a un total de 12 profesores, tratando de profundizar sobre las tendencias que mostró la aplicación de la encuesta en estos informantes, así como la profundización en elementos sustanciales para los propósitos del presente trabajo.

### *3.2.2 Entrevista dirigida a alumnos.*

La entrevista se aplicó a 30 alumnos de las diferentes sedes de la institución, en la misma orientación que la que se aplicó al profesorado, pero tratando a la vez de detectar elementos relativos al proceso educativo, así como la profundización en elementos indispensables para una mejor comprensión y explicación de lo investigado en el presente trabajo. Como se señaló, la entrevista aplicada a alumnos. Contempla los mismos aspectos o componentes que la de los profesores.

### *3.2.3 Entrevista dirigido a funcionarios de la institución.*

La entrevista diseñada para estos informantes, fue aplicada a 7 casos, en la idea de conocer sus puntos de vista sobre los aspectos abordados con alumnos y profesores, así como su propia valoración del impacto de los recursos FOMES en el nivel de formación de los egresados de la institución. Sus puntos de vista aportan elementos sustanciales para los propósitos del presente trabajo.

### *3.2.4 Entrevista dirigida a egresados.*

La entrevista a egresados de la institución se aplicó a 10 casos, con la intención de profundizar sobre los distintos aspectos abordados en la de profesores y alumnos, pero particular lo que desde su punto de vista y experiencia ya en el ejercicio de su profesión visualiza en lo que concierne a una formación profesional sólida. Ello como parte de contratación con lo que señalan al respecto profesores y alumnos, en los rubros abordados y que se relacionan directamente con la inversión de los recursos FOMES.

## 4. SÍNTESIS Y VALORACIÓN DE LOS RESULTADOS

### *4.1 Valoración de los profesores*

Sala de Teleconferencias  
(Centros de Tecnología educativa)

Con referencia a la valoración que el personal docente hace sobre contar con espacios y elementos técnicos para un mejor desempeño profesional, se considera que ha sido gradual el uso de los equipos ya que ha sido necesario entrar en un proceso de capacitación. Posteriormente, de acuerdo a la disposición de la infraestructura, con base en la programación académica, hace uso de la tecnología. Los profesores consideran que es un gran avance que está teniendo la institución y eso les permite realizar la actividad docente al darle un valor agregado a la impartición de clases; ponderando qué temas abordar con apoyo de a tecnología educativa que permitan alcanzar los objetivos establecidos en el programa indicativo.

Los docentes señalan, con referencia específica a la salas de tecnología, que éstas tienen un uso práctico para tener enlaces dentro de la misma institución, sobre todo en materia de capacitación académica, lo que ha permitido a la Universidad avanzar más en el proceso de actualización del personal docente.

Dada la importancia de estos espacios, los profesores consideran que deben tener una mayor utilización, sobre todo en materia de capacitación.



Se aprecia también, que dentro de la diversidad de actividades que deben realizar los docentes para cumplir con las labores propias de su desempeño el empleo permanente de espacios tecnología educativa sin duda alguna atenderá un impacto positivo en el desempeño de la actividad docente, además de habilitarlos para ser más versátiles en el proceso de enseñanza- aprendizaje, estas acciones institucionales están provocando una mayor corresponsabilidad, un mayor sentido de pertenencia y están propiciando la realización de esfuerzos por cambiar las estrategias didácticas en la utilización de los nuevos recursos de tecnología educativa.

Con referencia a la valoración de la vinculación del trabajo docente con la utilización de la tecnología educativa existente, hay una opinión generalizada sobre la importancia de los espacios y los elementos técnicos, este nuevo rol está permitiendo elevar el nivel académico de los alumnos en las temáticas abordadas, aunque este proceso ha sido lento, en la medida que se vaya generalizando y que exista una mayor concientización los resultados serán mas alentadores porque los profesores verán la mejoría en sus actividades utilizar medios que comúnmente no emplean.

### *Salas de cómputo*

Con relación a la valoración de la comunidad docente de contar con infraestructura y tecnología en el área de sistemas computacionales, es evidente el uso generalizado que ya tiene la computadora en la formación profesional de lo estudiantes de las diversas carreras que ofrece la Universidad de Occidente, así como en la capacitación y actualización del personal docente en esta área del conocimiento. En este proceso no sólo demuestran satisfacción, sino que manifiestan que está impactando muy bien en su formación profesional por el uso constante; ya sea en cursos o prácticas realizadas en los centros y aulas didácticas de cómputo.

En la incorporación del uso de la tecnología en el área de cómputo vemos con satisfacción que ya se está generalizando el uso de las lap-tops y cañones, situación que está provocando la preparación de materiales de clase que complementan la realización del acto docente, el uso de estas herramientas requiere un mayor esfuerzo, pero en un reto que se está superando ya que sí

hay interés por cambiar las estrategias didácticas y el uso de nuevas tecnologías, también con este paso se obligan a la preparación de temas que impacten en una mejor formación profesional de los estudiantes.

Con referencia a la utilización del software educativo existente, éste a pesar de que es insuficiente, se ha venido utilizando óptimamente, en este sentido es una asignatura pendiente en la que se tiene que hacer un esfuerzo conjunto entre actividades, áreas académicas departamentales y personal docente, a efecto de contar con los medios suficientes para entrar en un proceso de producción de software educativo y que éste en una primera fase sea parte importante de los programas indicativos de las áreas del conocimiento de computación en los planes y programas de estudio.

Por otro lado, es importante que la institución tenga un inventario sobre la cantidad de programas (software) para apoyar mayormente las labores del docente y un mejor aprendizaje para los alumnos.

### **Bibliotecas**

Con relación a la valoración de la comunidad docente de contar con infraestructura y los apoyos bibliográficos suficientes opinaron en cada uno de los Campus.

Los profesores consideran de mucha utilidad el contar con bibliotecas con el suficiente acervo bibliográfico, que atiendan la demanda de consulta tanto de estudiantes como profesores, porque de esa forma se garantiza la consulta extraclasses, pero sobre todo se induce al estudiante a la búsqueda, a la consulta, a la lectura a ser más inquisitivo, en aquellos elementos que no se obtienen en el aula; además de que a los profesores los compromete a realizar de manera permanente propuestas de actualización de bibliografía básica y de consulta en aquellas asignaturas que se imparten por trimestre y en cada ciclo escolar.

Actualmente, el material bibliográfico disponible es “ampliamente utilizado” ya que los profesores tienen conocimiento del acervo existente lo que les permite tener una mayor exigencia a sus alumnos para complementar el trabajo que se realiza en el aula, lo que les ha permitido a los profesores mejorar su práctica docente y a los alumnos obtener una mas sólida formación profesional.

### *Laboratorios de inglés*

Para los profesores, el que la institución cuente con la infraestructura y la tecnología suficientes en los laboratorios del idioma inglés, representa una oportunidad para la incorporación gradual del personal docente en un proceso de capacitación y actualización en las asignaturas del idioma que imparte.

Se observa el interés de las autoridades por impulsar un trabajo del más alto nivel en el Centro de Estudios de Lenguas Extranjeras (CELE), con un efecto multiplicador hacia las unidades, ya que como parte de este programa se construyeron en cada Campus cinco aulas y un laboratorio equipados con computadoras y programas con paquetes interactivos, así como el establecimiento de convenios de colaboración con prestigiadas instituciones educativas que certifican bajo este proceso capacitación a un número importante de profesores que alcanzarán niveles suficientes para la enseñanza del idioma inglés.

También detectan los docentes que uno de los problemas torales en la enseñanza del idioma inglés es que no todos los estudiantes que ingresan la universidad traen un nivel aceptable en el dominio del idioma inglés, por lo que será necesario la participación decidida del personal docente y de las instancias académicas para establecer una estrategia de trabajo colaborativo que separe esta debilidad. Con estas medidas, se buscará obtener resultados más alentadores; pero sobre todo una participación más directa de los profesores en el proceso de seguimiento de cada una de las generaciones que ingresen a la Institución.

Los docentes opinan que la Institución está revalorando el papel del profesor de inglés, porque se está preocupando por capacitarlo y certificado para que esté en condiciones de acceder a la impartición de clases en el nivel de licenciatura, este proceso ayudará a alcanzar un nivel de preparación suficiente que impacte en una mejor formación profesional de los estudiantes universitarios.

### *Laboratorios*

El personal docente piensa que contar con la infraestructura y la tecnología suficiente en laboratorios en apoyo a su formación profesional está muy ligado, principalmente en aquellas carreras en que

estos son indispensables para complementar los conocimientos teóricos con la práctica, sin duda alguna juegan un papel de primer orden en elevar el nivel profesional de los profesores. En este sentido, por comentarios que ya se han generalizado de alumnos y docentes de los diversos Campus, existen laboratorios de biología, ingeniería civil, psicología, televisión, fotografía, radio que tienen la necesidad urgente de modernizarse. El resto, como los centros de cómputo de inglés actualmente cuentan con tecnología de vanguardia y los equipos de cómputo se han venido renovando, habría que revisar la posibilidad de ir en la búsqueda de apoyar las áreas de ciencias sociales y económico-administrativas con tecnología que ya se haya probado en otras instituciones y que pueda utilizarse en programas compartidos como serían el área de diseño gráfico para comunicación y mercadotecnia.

### *Cuestionamientos de carácter general*

Para finalizar la encuesta, se pidió opinión a los profesores sobre lo que creen es lo más importante para mejorar el aprovechamiento académico, coincidieron con los alumnos y egresados en que se requiere “personal docente con conocimientos actualizados en la asignatura que imparte”.

Lo anterior podrá lograrse con programas de actualización por áreas de conocimiento, toda vez que ya han hecho esfuerzos en esta materia en actividades docentes; pero hace falta un programa institucional que considere dos aspectos de referencia:

El primero, actualizar a los profesores que están impartiendo cursos en los planes de estudio anteriores que concluirán en los próximos dos años, una segunda fase sería retomar los avances que ya se tienen en el proceso de capacitación a personal docente que imparte cursos en los nuevos planes de estudio, partiendo del área genérica básica y continuando con las áreas disciplinarias y de especialización.

Otra de las recomendaciones prioritarias fue la de contar con “centros de cómputo equipados y actualizados”, en este sentido los docentes admiten que se tienen avances considerables en la actualización de equipos y la apertura de aulas didácticas y salas de redes.

## 4.2 Valoración de los alumnos

### Sala de Teleconferencias (Centros de Tecnología Educativa)

Con referencia a la existencia y uso de los Centros de Tecnología Educativa, un gran número de alumnos que fueron encuestados manifestó que sí tienen conocimientos de la existencia de estos espacios, y que muchos de ellos ya han asistido a diversos eventos organizados por la institución, por lo que consideran que tienen un uso regular, que beneficia positivamente a docentes y alumnos.

En este sentido, consideran que aunque no conocen los criterios como se asignan los recursos FOMES, sí advierten que se está logrando avanzar significativamente en la mejora y modernización de la infraestructura para el trabajo del personal académico y de los alumnos.

Expresan que la Universidad de Occidente está avanzando en el cumplimiento de sus propósitos a través de cada uno de sus programas y en cada una de sus Unidades, ya que con estas acciones se proporciona día con día una formación de mayor calidad a la población estudiantil que se incorpora en cada ciclo escolar.

Para los estudiantes, la integración de tecnología de punta, permite que esta institución se ubique como vanguardia en el escenario de la Educación Superior en Sinaloa.

### Centros de Cómputo

A los estudiantes les parece muy positivo que dentro del conjunto de actividades y apoyos tecnológicos en el área de cómputo ya que se cuenta con un número importante de lap-tops y cañones, lo que está propiciando que los docentes hagan uso gradual de este herramienta en la impartición de clases, aunque las materias no sean de cómputo el algunos temas del programas de las asignaturas se logra una mayor comprensión y son de gran utilidad al final del trimestre, principalmente en la exposición de trabajos extraclase que presentan los estudiantes.

Asimismo señalan, con referencia a los programas y paquetes de software que el apoyo que han recibido que aunque ha sido el básico, notan una mejoría palpable con el uso de esta paquetería que

los enfrenta con un mayor conocimiento al mercado de trabajo.

Respecto al impacto que tiene el uso de los equipos de cómputo en su formación profesional, de los estudiantes manifestaron que hay tres elementos que inciden principalmente en este propósito: una nueva selección de profesores, contenidos actualizados, y equipo y herramientas de vanguardia con tecnologías de punta.

Subrayaron que la influencia de estos tres elementos ha sido buena, dicen estar satisfechos por las acciones que está realizando la Institución porque seguramente van a favorecer en su formación profesional.

### Biblioteca

Con referencia a la valoración de los estudiantes sobre la infraestructura existente y la tecnología moderna en materia de los apoyos bibliográficos expusieron lo siguiente:

De manera generalizada en las encuestas y entrevistas realizadas con estudiantes de todos los Campus, al referirse al tema de la bibliografía señalaron que es insuficiente para casi todas las carreras, sin desconocer que los edificios cumplen con la expectativas así como el mobiliario y los recursos humanos, ya que han observado que con el inicio de los nuevos planes de estudio, la Universidad está haciendo esfuerzos porque se cuente con la bibliografía básica, así como la impresión de antologías para todas las materias de los primeros tres trimestres, principalmente lo que permite a los alumnos contar con la bibliografía oportuna a precios más bajos que en el mercado.

A pesar de que se observan esfuerzos institucionales, en opinión de los estudiantes con relación a la consulta cotidiana de textos básicos de diversos temas y contenidos en las asignaturas que se les imparten, señalan que éstos siguen siendo insuficientes.

### Laboratorios de inglés

Con relación a la valoración que tiene la comunidad estudiantil sobre la utilidad de los laboratorios de idiomas en su proceso formativo dentro de la Universidad, manifiestan que éstos han sido poco utilizados ya que solo a partir del año 2001, con el inicio del Nuevo Modelo Educativo al ofrecerse nuevos planes de estudio, se incorpora la asignatura de inglés como obligatoria. En los planes anteriores

solo existía como requisito de titulación de dominio del idioma inglés. Los laboratorios tienen un año de haberse abierto al público, pero no se ha tenido un uso regular ni por alumnos ni por profesores, por lo que se hace importante que la institución evalúe el porqué de la apatía para utilizar este espacio tan necesario en la formación profesional de los estudiantes.

Un número reducido de alumnos encuestados consideran los beneficios de contar con la infraestructura básica en la enseñanza de idiomas, como son los laboratorios, ya que en un proceso integral de impartición de clases en el aula, el uso de laboratorio con paquetes especializados, cuando a la consulta de textos y revistas en inglés y la capacitación actualización de docentes, permitirá el tener una mayor comprensión y dominio del idioma inglés, actividad que empezará a destacar dentro del conjunto de actividades de la institución.

### *Laboratorios*

Con relación a la valoración de la comunidad estudiantil de que la institución tenga laboratorios con la infraestructura suficientes y los apoyos técnicos que impacten en su formación profesional, consideran que en las carreras que ya cuentan con estos apoyos han jugado un papel preponderante, porque con las prácticas académicas y las visitas al sector empresarial, así como la realización del servicio social ayudan moldear un perfil profesional más acorde, a la demanda del mercado de trabajo.

Los alumnos expresan tener la certidumbre de que la puesta en marcha de Nuevo Modelo Educativo, se incrementarán las prácticas en laboratorios, principalmente en las áreas de cómputo e inglés, ya en este sentido se exige desde el primer día de clases, y el resto de los laboratorios tienen los encuestados habrán (de actualizarse ya que muchos de ellos de acuerdo a la formación que tienen los encuestados) presentan rasgos de obsolescencia.

Asimismo, la formación profesional se ve impactada positivamente, sobre todo en las carreras que cuentan con laboratorios y estos son utilizados constantemente lo que propicia que se complemente la teoría con la práctica, por lo que se observa que dentro del conjunto de actividades han tenido amplia significación.

### *Cuestionamientos de carácter general*

Al preguntar sobre lo que los estudiantes consideran como lo más importante que debe ofrecer la institución para mejorar el aprovechamiento académico de los alumnos, se centró la opinión en la necesidad de contar con personal con conocimientos actualizados en la asignatura que imparte (como una acción prioritaria). En este mismo punto los encuestadores destacan la importancia de que el programa de tutorías y asesorías cumpla con los lineamientos institucionales, ya que esto impactará en una mejor formación de los egresados, consideran que se fortalecería el proceso de enseñanza-aprendizaje y se le daría el adecuado seguimiento al proceso de permanencia de los estudiantes en la institución hasta que concluyan sus estudios.

En el último cuestionamiento que se hizo a los estudiantes para conocer su opinión sobre cuáles creen que son las necesidades actuales y futuras, de orden prioritario, para el mejoramiento educativo en la Universidad de Occidente, las respuestas fueron.

Con relación a las necesidades actuales, coinciden con la respuesta anterior, precisando como prioritario el contar con personal docente actualizado en las asignaturas que imparte así como el establecimiento de un programa de capacitación constante.

Con alusión a las necesidades futuras, centraron sus opiniones, en el mejoramiento de las instalaciones e infraestructura académica, impulso a las áreas deportivas y reiteran la propuesta de contar con personal docente y actualizado con capacitación constante.

### *4.3 Valoración de los egresados*

#### *Sala de Teleconferencias (Centro de Tecnología Educativo)*

El primer cuestionamiento que se les hizo a los egresados fue que si cuando fueron alumnos de la Universidad de Occidente, se contaba con salas para teleconferencias, proyecciones, talleres, etc.

En este sentido hay coincidencia con las respuestas de alumnos y profesores, ya que una significativa proporción de los egresados entrevistados (de diversas generaciones) señaló que desconocía su existencia así como el impacto que traería el mejor aprovechamiento de estos espacios, ya que muchos de los egresados encuestados terminaron sus estudios hace más de una década, y en esta fase la

institución no contaba con esta infraestructura académica, solo se habían hecho esfuerzos en el Campus Culiacán (para apoyar los estudios de la Maestría en Comercio Exterior que se inició a partir de 1994), pero eran instalaciones con espacios limitados, además de que se manera recurrente había fallas en la recepción de señal; así como el mantenimiento que garantizara la continuidad de los programas establecidos, por lo que era muy poco significativo el impacto pues éste se reducía al número de estudiantes que cursaba la maestría.

La infraestructura y tecnología con la que se cuenta hoy ha sido gestionada en los últimos años (de acuerdo a la información que se tiene) por las autoridades de la Universidad de Occidente como parte de los proyectos FOMES.

Muestra de ello es que a partir del 2001 se generalizó el compromiso institucional para la apertura de “Centros de Tecnología Educativa” (CTE) en cada una de las unidades. Su uso regular permitirá que tenga un impacto positivo en la formación profesional de los estudiantes que a partir de este periodo concluyan sus estudios.

Se observan nuevos roles en la programación de reuniones virtuales interunidades, impartición de cursos de capacitación y actualización, así como se utilizan en la vinculación con los sectores público, privado y social.

### *Salas de cómputo*

Los egresados señalaron que en los diferentes Campus donde estudian la existencia de equipos de cómputo, las herramientas de apoyo así como la respectiva bibliografía, eran insuficientes para docentes y alumnos, la infraestructura mínima disponible se utilizaba principalmente por los alumnos que estudiaban la licenciatura en sistemas computacionales y de manera eventual por el resto de las licenciaturas.

Es evidente que el uso óptimo del escaso equipo de cómputo con que se contaba mejoró las habilidades y el dominio de esta herramienta en un segmento muy reducido de alumnos del área de cómputo.

Esta infraestructura, aunque era escasa, impactó en una mejor formación profesional elevó el nivel académico, reflejándose en una incorporación mas rápida de los egresados al mercado de trabajo. Consideramos que las últimas generaciones que han egresado, así como las que saldrán en un futuro, obtención una formación profe-

sional más completa toda vez que en los últimos años de esta administración rectoral se ha visto una mayor preocupación de las autoridades por gestionar más recursos para el apoyo de la infraestructura de computación que incluye salas, equipo de cómputo, software, bibliografía, mantenimiento y oportuno capacitación y actualización de docentes; todo ello garantiza una formación de calidad de los egresados y una incorporación inmediata al mercado de trabajo.

### **Bibliotecas**

En relación a las bibliotecas, los entrevistados manifestaron que la infraestructura y el acervo bibliográfico, en términos de textos básicos y de consulta para todas las carreras, era insuficientes.

Asimismo dijeron que en su tiempo de permanencia en el institución no se contaba con una biblioteca virtual; de haberla tenido hubiera sido muy importante la incorporación de esta tecnología para mejorar e impactar en una mejor formación profesional de los egresados así como en un trabajo docente de mayor calidad.

Sin duda alguna el no haber consultado oportunamente diversos textos pudo haber limitado la formación profesional de los egresados, pero a la vez generó la oportunidad de ser más inquisitivo, creativo, sumándose a la exigencia particular de consultar textos en otras bibliotecas especializadas y en la decisión de adquirir los textos básicos de apoyo a la carrera; así como trabajar más de cerca en consultaría y asesoría con sus profesores.

### *Laboratorio de inglés*

Con referencia a los laboratorios de inglés los egresados coincidieron en señalar que en su tiempo de estancia en la institución no se contaba con este tipo de instalaciones; había factores de peso que influían en esta situación, el primero era que el dominio de un idioma aunque era un requisito para la obtención del título, no se contemplaba el inglés como materia obligatoria como sucede con los nuevos planes de estudio.

Asimismo, no se contaba ni con una cultura amplia hacia el estudio de los idiomas ni se tenían los recursos financieros para incorporar esta tecnología, algunos docentes recomendaban textos en

inglés cuando era necesario formular completamente en el aula, por lo que en este sentido no se tuvo un impacto significativo.

Los encuestados manifiestan que tienen la seguridad de que con los apoyos que se ha venido gestionando por las autoridades universitarias en la SEP vía diversos fondos como es el FOMES- han observado que se tienen nuevas instalaciones, aulas, laboratorios, cursos de capacitación por instituciones certificadoras, cursos regulares con cuotas de recuperación, la incorporación de la materia de inglés como obligatoria en los nuevos planes de estudio durante los primeros cinco trimestres, que sin duda alguna serán elementos distintos que reorientarán a la institución en la obtención de niveles superiores educativos que impacten en la formación profesional de sus egresados.

#### *Laboratorios*

Otro rubro importante es el de los “laboratorios”. En este sentido los entrevistados se concretaron a comentar que solo en algunas carreras había laboratorios en la fase de inicio de las actividades de la institución; como fue el caso de la carrera de Ingeniería Civil en el Campus Culiacán. Se hacían esfuerzos por mantenerlos actualizados y por tener una buena vinculación con los sectores productivos, lo que reflejaba que el uso de esta infraestructura académica sí estaba impactando positivamente en la formación profesional de los egresados.

Años más tarde, con la apertura de las licenciaturas en Comunicación, Psicología, Biología Pesquera y Sistemas Computacionales, se generaliza la apertura de laboratorios de apoyo, con aquellos elementos básicos para complementar la enseñanza técnica, los cuales se han venido renovando de forma gradual y con base en la disposición de recursos por parte de la institución. En este sentido, el uso de los laboratorios y la tecnología existente ha requerido la necesidad de personal capacitado en el manejo y operación de los mismos.

Los egresados afirman que con los avances que se tienen hasta la fecha se ha visto la buena voluntad y disposición de las autoridades hacia la innovación y uso de laboratorios con tecnología de punta por las ventajas que representa en la formación mas integral de los estudiantes.

#### *Cuestionamientos de carácter general*

Con relación a los cuestionamientos de orden general, al opinar sobre qué consideraban como más importante para que los egresados culminen sus estudios con un alto nivel profesional, los egresados precisaron que debe plantearse como una acción prioritaria, la necesidad de contar con personal docente capacitado y actualizado; así como la disponibilidad de los recursos tecnológicos y educativos de apoyo a docentes y alumnos para cumplir con la función sustantiva de la docencia en la impartición de los contenidos de los programas indicativos de las diferentes asignaturas, tanto en el aula como en laboratorios.

#### 4.4 Valoración de las Autoridades de la Universidad de Occidente.

##### *Sala de Teleconferencias (Centro de Tecnologías Educativa)*

La innovación tecnológica es una de las líneas estratégicas que habrá de impulsar la Universidad de Occidente, de ahí que el proceso de transformación que se está gestando ha sido producto del esfuerzo conjunto de las autoridades universitarias y del apoyo obtenido de las dependencias del Gobierno del Estado y Gobierno Federal. Se pretende que la institución se incorpore fuertemente en el proceso de globalización y competitividad, ya que uno de los proyectos prioritarios es el de fortalecer el desarrollo académico, a través de la modernización de la tecnología de las telecomunicaciones, informáticas y pedagógicas. En este sentido, se está trabajando en un gran proyecto que se presentará a la SEP, en lo que respecta al programa Integral de Fortalecimiento Institucional.

Entre los avances que han tenido un impacto positivo significativo, se encuentra el uso constante y permanente de los Centros de Tecnología Educativa que han sido aprovechados en eventos como conferencias presenciales y virtuales, recepción de señal satelital en cursos de capacitación de habilidades docentes, transmitidas por el Instituto Tecnológico de estudios Superiores de Monterrey; pero sobre todo en todas aquellas actividades de apoyo al nuevo Modelo de



desarrollo Educativo. Así como cursos para profesores de la carrera de Sistemas, que están siendo preparados para presentar su examen de Certificación de Microsoft.

Se han apoyado acciones colaterales de capacitación con el IFE, en la difusión de actividades del programa EDUCA en los últimos años y en todos aquellos eventos que se considera que son de trascendencia para la institución.

En otras actividades, estas instalaciones han sido utilizadas de manera interna para establecer una comunicación permanente entre todas las instancias académicas y administrativas de oficinas centrales y las Coordinaciones Generales de Unidad para ahorrar tiempo y recursos, con ello se ha logrado un trabajo más cooperativo y colaborativo.

#### *Computación y anexos*

En esta materia se tienen avances considerables en el servicio de atención a los usuarios, al pasar de 18 alumnos frente a computadora que se tenían en 2001 a 12 alumnos por computadora que se proyectaron para el 2002, es un buen logro en el mejoramiento de la infraestructura ya que el indicador de la media nacional es de 16 alumnos frente a computadora, de ahí que este programa haya tenido significativos avances en la asignación de los recursos.

Como se observa, se tienen logros relevantes en materia de adquisición equipos de cómputo con relación alumno-equipos, esto compromete a la institución a mantener actualizado el equipo y herramientas de apoyo, es importante que la institución se mantenga dentro de los parámetros del Programa de desarrollo Integral de la informática, que la propia SEP está solicitando de aquí al 2006. Se tiene contemplado es este rubro la actualización y renovación continua del equipo y programas, ya que sale más barato entrar en este proceso que reparar el mismo.

Con relación a la planta docente con licenciatura y estudios de posgrado no se cuenta con el número suficiente de profesores de tiempo completo, medio tiempo y de asignatura, nos interesan los primeros porque tienen mayor compromiso, identidad e interés de llevar a cabo sus funciones académicas con mayor equilibrio como son las clases frente a grupo, tutorías y asesorías, academias y demás

actividades de apoyo a sus funciones. De ahí que debe impulsarse un proceso de incorporación de cuadros académicos que cubran el perfil con el grado y nivel suficiente, así como entrar en un proceso de actualización permanente en el uso de estos elementos técnicos y herramientas, a fin de evitar quedarnos rezagados en esta materia.

Se debe avanzar en superar los rezagos, como que es la producción de software educativo, que dé respuesta a las necesidades propias de la licenciatura en sistemas computacionales y otras licenciaturas.

#### *Biblioteca y servicios anexos*

En este renglón el programa FOMES, ha autorizado apoyos considerables a la universidad para la adquisición de acervo y mobiliario, a partir del año 2000 se han cubierto metas autorizadas y financiadas por la SEP. En acervo bibliográfico en existencia para atención a usuarios teníamos un promedio de 2.73 volúmenes por alumno en el año 2000, ahora en el 2002 estamos llegando a 7 volúmenes por alumnos; para el año 2006 se tiene como meta contar con un promedio de 30 a 35 volúmenes por alumnos, se espera llegar en las cinco bibliotecas de los Campus a una cifra aproximada de los 90 000 volúmenes, material suficientes para dar respuesta a la demanda.

Podemos señalar categóricamente que las bibliotecas han experimentado cambios y una transformación sustancial en los procesos técnicos, en la capacitación del personal, en el incremento bibliográfico con una gran variedad de títulos, con relación a otros periodos administrativos.

Una nueva herramienta de apoyo será la biblioteca virtual, por ello tenemos que ubicarnos en la realidad actual y desarrollar nuestros mecanismos acorde al avance de los elementos tecnológicos de la informática y las telecomunicaciones para avanzar en el corto plazo en contar con esta tecnología que nos ubique en el nivel de competencia con otras universidades y centros de estudios

El propósito actual es consolidar la biblioteca tradicional, para escalar al proceso virtual, se pretende proveer a los alumnos y profesores con nuevos recursos de consulta que nos aseguren una mejor formación académica y profesional e intelectual y el impulso de la investigación por el personal docente. La biblioteca virtual es un valioso instrumento que facilita el proceso de adquisición de habilida-

des para aprender de forma independiente y ser autosuficiente en la obtención de información valiosa y de calidad.

### *Laboratorio de inglés*

La Universidad ha tenido la necesidad de transformarse en el área de idiomas, desde sus inicios el dominio del idioma inglés existe como un requisito de titulación de licenciatura, lo cual dio cauce a la apertura en la ciudad de Culiacán del Centro de Estudios de Lenguas Extranjeras (CELE) como instancia normativa y reguladora para la acreditación oficial de cursos, que además ofrecía cursos de inglés en diversos niveles no estructurados en el nivel de licenciatura. En este sentido, había un laboratorio básico el CELE, los Campus Los Mochis, Guasave, Guamuchil y Culiacán no tenían esta infraestructura; sólo Mazatlán tenía una muy limitada para los alumnos y profesores de la licenciatura en administración turística.

Era nula la asistencia a laboratorios, producto de que en los planes de estudio no los consideraban como obligatorios, lo que para muchos alumnos representó la oportunidad de dejar para el último la opción de la acreditación del idioma, lo que representaba la ausencia de la utilización de laboratorios, además que no se contaba con ellos y de un verdadero compromiso institucional de avanzar en esta materia. Con las propuestas de proyectos en FOMES en los últimos años, se obtuvieron significativos recursos para la consolidación del Centro de Estudios de Lenguas Extranjeras” que incluye aulas, laboratorios con equipos y tecnologías de punta; y avances muy relevantes en la capacitación y actualización del personal docente, como los cursos COTE certificación para profesores de inglés, por parte de la Universidad de Cambridge a través del consejo Británico.

Con el Nuevo Modelo de Desarrollo Educativo la materia de inglés se inicia en la etapa de Formación Genérica Básica en dos trimestres y continúa en la disciplinar en tres trimestres más, lo que obligará a las autoridades académicas, docentes y alumnos a que la infraestructura de laboratorios con la que se cuenta sea más utilizada en función del número de alumnos y grupos que se programan por Unidad.

### *Laboratorios*

En el diseño de los planes de estudio de las diversas carreras que ha venido realizando la Universidad de Occidente, muchas de ellas requieren la utilización inmediata de laboratorios como es Ingeniería Civil, Ciencias de la Comunicación, Psicología, Sistemas Computacionales, Biología Pesquera, un número importante de asignaturas el uso de los laboratorios es parte esencial para el fortalecimiento de los conocimientos y habilidades. Por ello consideramos que tiene un impacto positivo el uso permanentemente de los laboratorios, ya que le permite al estudiante adquirir habilidades y, más importante aún, lograr la formalización de conocimientos cuyo tratamiento teórico no es suficiente y requiere de este complemento forzosamente.

La infraestructura con que la cuenta Universidad en laboratorios está en proceso de consolidación, los más completos son los centros de cómputo, aulas didácticas de cómputo, salas de redes, programas de Microsoft y microsistemas, complementan los mismos, de televisión y redes con multimedia, de fotografías, de ingeniería civil, de psicología y de biología (los cuales tienen un uso regular), nos ubican como una IES que cuenta con el nivel académico competitivo acorde a los requerimientos del sector productivo que constantemente demanda egresados con los conocimientos teórico-práctico para el desempeño profesional.

### *Cuestionamientos de carácter general.*

Con relación a la observancia de alumnos, docentes y egresados de que una de las necesidades prioritarias es una planta de profesores con conocimientos actualizados en la asignatura que imparten, es muy acertada esta opinión, es de los renglones que tienen que atenderse con urgencia. Se ha estado trabajando en el PIFI en incorporar una de las demandas recurrentes de las Unidades: es la capacitación y actualización del profesorado.

Se ha avanzado en una de las vertientes que es el PROMEP y se sigue trabajando en acciones, concretas para precisar en los PIFI en materia de actualización de profesorado.

Definitivamente se está avanzando para superar una de las grandes debilidades de la Universidad de Occidente que es la falta de

actualización del persona docente, sobre todo en etapas de formación básica, que la propia dinámica de la institución y de la vida universitaria demandan; la necesidad de cumplir con los niveles de calidad que la misma SEP. En cuanto al fortalecimiento institucional, los mecanismos de evaluación de los CIEES nos requieren un mayor compromiso institucional, es una inquietud que debe ser derivada a toda la comunidad universitaria.

#### 4.5 Valoración de los empleadores

en este apartado se pretende valorar la opinión de los empleadores y sus puntos de vistas de cómo perciben que se están desempeñando los egresados de la Universidad de Occidente.

Uno de los indicadores sobre el nivel y la calidad de la educación que debe mantener la Universidad de Occidente es la importancia que el sector empresarial le da a la necesidad de contar con personal altamente capacitado y con los perfiles profesionales que demanda el mercado de trabajo.

De acuerdo a las opiniones recabadas, los agentes encuestados señalaron que de las áreas que se tiene una mayor demanda y un impacto mayor en la operación de las empresas, son las licenciaturas que se concentran en el área económico-administrativa de sus empresas; la administración y operación de las mismas recae en personas que tienen este perfil profesional.

En este sentido; se sigue reflejando que el sector empresarial continúa demandando egresados de las carreras tradicionales como son: Administración de empresas, Contabilidad, Economía, Derecho y Mercadotecnia, en las cuales la Universidad de Occidente tiene concentrado en un mayor porcentaje su oferta educativa tanto a nivel licenciatura como posgrado. Es muy significativo que en función de niveles superiores de calidad el sector empresarial está demandándose ubique a nuestra institución en el nivel de las competencias que demanda el mercado de trabajo.

De ahí la importancia que los egresados cubran la expectativas de obtener un mejor nivel de desempeño y las oportunidades de promocionarse en ese sector.

## Conclusiones

La investigación realizada, sobre el impacto de los recursos FOMES en el mejoramiento educativo de la Universidad de Occidente, me permitió apreciar algunos elementos, su relevancia en los cambios, como son las reformas de innovaciones que se han venido realizando en el seno de la institución. La asignación de los recursos financieros por el Gobierno Federal a través de los fondos como el Fondo de Modernización para la Educación Superior (FOMES) y otros, han desplegado e impulsado la modernización de la educación superior y esta decisión se va concentrando en las dependencias de la Secretaría de educación Pública (SEP). El sentido del enfoque de esta política pública en gran medida, orienta los recursos, supervisa y apoya las actividades de mejora continua de las Instituciones de Educación Superior (IES) públicas.

Otro elemento que se rescata del trabajo de investigación realizado, de manera relevante y destacada es la gran influencia de los organismos internacionales como son el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización para la educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO), la Organizaciones para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), de acuerdo a los referentes económicos y de políticas públicas, su principal preocupación es el uso eficiente de los recursos versus-fondos, tomando en cuenta esos escenarios; La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), y la Secretaría de Educación Pública (SEP), a través de sus mecanismos de financiamiento, como el Fondo de Modernización de la Educación Superior (FOMES), han venido orientado sus propósitos y recursos al logro de una educación superior de calidad, pertinente y equitativa, en este sentido se observa cual es la tendencia principal hacia donde se canalizan los apoyos financieros en los campos de mayor importancia de la actividad educativa.

La trascendencia de estas políticas públicas, que parten de organismos de competencia internacional, han venido reorientando aquellas acciones que reflejan la diferenciación de las fuentes de ingresos de las IES públicas, una redefinición de las relaciones educación superior gobierno y la adopción de políticas que den prioridad a los objetivos de calidad y equidad.

De relevancia en materia de políticas públicas en el sector educativo, es el fortalecimiento de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), que se ha venido realizando entre las dependencias educativas como son la Subsecretaría de Educación Superior e Investigación Científica (SESIC), con la universidad de Occidente (U de O), ya que esta ha permitido un mayor entendimiento en la gestión y administración de recursos extraordinarios no regularizables para diversos proyectos etiquetados en los referentes estratégicos establecidos en el FOMES, que tienen una mayor relevancia en el proceso de la Administración Intergubernamental (AIG) y en la rendición de cuentas de una dependencia a otra y a la sociedad en general.

Durante la realización del trabajo de investigación de los principales hallazgos, en materia de políticas públicas en este contexto, realizando una analogía por lo señalado por Yves Meny Thoening cuando se refiere a la aparición de los problemas públicos en el ámbito de la educación superior, no se reducen a accidentes y casualidades, ni a necesidades a las que pueden escapar las autoridades, por ello retomo algunos elementos de la “génesis de las políticas públicas” que me permiten identificar y razonar cómo se da el “ascenso democrático” representativo de las IES, específicamente de la Universidad de Occidente.

En este escenario lo primero que ocurre en la base, sobre el terreno: las necesidades y estos problemas se ven como otros tantos desequilibrios que cuando crecen son objeto de procedimientos (iniciativas, decisiones, reformas, etc.), y de relevos calificados, intermedios políticos, que en nombre de sus representados, presionarán sobre la autoridad pública competente para que intervenga y dé respuesta a la gestión. En resumen: las demandas de infraestructura tecnologías, laboratorios, bibliotecas, centro de estudios de lenguas extranjeras, reforzamiento de planes y programas de estudio, fortalecimiento de proyectos de investigación, diversificación de oferta educativa, adecuación de la normatividad, dotación de equipos de cómputo, consolidación de sistemas de información y demás acciones de mejora continua, en los programas de desarrollo institucional, etc. Estas son agrupadas posteriormente de acuerdo a los programas que cuentan con fondos de apoyo de la SEP, en este sentido los representantes de las IES, se convierten en interlocutores que interpretan a los responsables gubernamentales.

En el establecimiento de nuevas políticas públicas, ha sido una práctica que las autoridades de la SEP, pongan en marcha la otra modalidad “la tiranía de la oferta” en el análisis propuesto por Bardach y Baratz (1970), considerando como una analogía de este proceso el caso de las IES, estas necesidades vuelven a descender. Son las autoridades públicas quienes modelan las necesidades, la oferta gubernamental estructura y condiciona las necesidades de la acción pública que experimentan las universidades.

Los análisis propuestos por Bardach y Baratz se aproximan en este razonamiento por el lugar preeminente que conceden un parámetro, el deseo de la autoridad pública de mantener el poder. Por eso la autoridad querrá reforzar los valores sociopolíticos que legitiman sus acciones en la implementación de políticas públicas esta estrategia contribuye a mantener los controles en materia de centralización del gasto, como es el caso de la federación en nuestro país.

Podemos admitir que las políticas públicas implementadas en materia de educación superior cumplen las expectativas de respuesta hacia la Universidad de Occidente, por lo decisores públicos, dando respuesta a las necesidades de demandas institucionales que impulsan un secuencia de acciones de la federación hacia el IES, para apuntalar el cumplimiento de esta política pública.

En otro orden de ideas, con relación a las políticas de financiamiento extraordinario que ha recibido la Universidad de Occidente en 1992 al 2001 de donde se han obtenido recursos por el orden de los 50 millones de pesos etiquetados en diversos proyectos, ha participado en la presentación de los proyectos del Fondo de Modernización para la Educación Superior, atendiendo los lineamientos para la formulación de los proyectos, con base en los resultados de un proceso de planeación participativa a nivel de cada DES y en su totalidad, del cual se deriva una visión al año 2006 que contiene indicadores de desarrollo institucional. Los proyectos del FOMES, de acuerdo a la normatividad tienen una duración de un año fiscal, pero considerando que hay proyectos plenamente justificados que deberán tener continuidad, debemos acreditar y sustentar dichos proyectos, para continuar recibiendo financiamiento en periodos subsecuentes, sujetándose al proceso de evaluación, que para estos casos, se tiene ya establecido.

A fin de consolidar los mecanismos de gestión institucional para la obtención de financiamiento extraordinario para FOMES y otros programas, habría que realizar trabajos de evaluación institucional sobre el impacto de los proyectos, en el mejoramiento educativo de la Universidad de Occidente.

Asimismo convocar a las autoridades de la SEP, para que realicen visitas a la institución, con docentes, alumnos, egresados, empleadores y autoridades, para que conozcan si está influyendo e impactando la asignación de los recursos extraordinarios en la mejora continua, constatar el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas, así como los montos asignados a los diferentes programas, estos últimos que no sean utilizados en otras actividades de apoyo académico, ello nos daría mayor solvencia moral para las gestiones futuras de fondo extraordinarios que permitan constatar el cumplimiento y aterrizaje de la implementación, puesta en marcha, ejecución y evaluación de esa política pública.

Nota: La información completa —archivos, grabaciones, encuestas, etc.—, está disponible para aquellos profesores y alumnos de la institución, que requieran de su consulta para profundizar en los temas de su interés.

### **Bibliografía**

- Aguilar, Villanueva Luis F. (200), “El estudio de las Políticas Públicas”. Miguel Angel Porrúa, Librero Editor, México.
- Marín, Marín Alvaro, (1997), “El Análisis de la Educación Superior en México mediante la teoría del caos”, UNAM.
- Meny, Yves y Thoenig, Jean Claude, (1992), “Las Políticas Públicas”, Barcelona, Ariel.
- Pallan, Figueroa, Carlos, (1995), “Crecimiento, Evaluación e Innovación en la Educación Superior (1988-1994)”, Revista de Administración Pública, Num. 84. INAP México D.F.

### **Documentos revisados**

- Convenios SEP-FOMES, Universidad de Occidente, 1993-2001.
- Universidad de Occidente, “Plan Universitario de Desarrollo Estratégico. De frente al Nuevo milenio. Prospectiva Universitaria 2010”. Los Mochis, Sinaloa, México. 1998.

## **Cuarta parte**

### **TOMA DE DECISIONES Y DESARROLLO REGIONAL**



# El problema del ordenamiento multicriterio en la toma de decisiones organizacional

*Juan Carlos Leyva López\**

## Resumen

**E**l problema del ordenamiento multicriterio consiste en colocar un conjunto finito de alternativas de decisión  $A = \{a_1, a_2, \dots, a_n\}$  en orden de preferencia decreciente bajo la suposición de que cada una de ellas está bien identificada pero no necesariamente se conocen sus consecuencias cualitativas y cuantitativas de manera exacta y completa, además, las consecuencias pueden analizarse por medio de una familia de criterios  $\{g_1, g_2, \dots, g_m\}$  en donde  $g_j(a_i)$  caracteriza la evaluación que se hace de la alternativa  $a_i$  por el criterio  $g_j$ . Los métodos de agregación multicriterio nos permiten construir una recomendación al problema del ordenamiento multicriterio. Cuando el modelo de agregación de preferencias está basado en el enfoque de sobreclasificación se requiere un tratamiento especial, pero pueden presentarse violaciones a la racionalidad en el modelo global de integración de preferencias. Cuando ello sucede, la fase de explotación del modelo puede tratarse como un problema de optimización multiobjetivo. Este capítulo presenta un nuevo algoritmo evolutivo multiobjetivo que permite explotar a una relación de sobreclasificación borrosa con el objetivo de obtener una recomendación al problema aquí planteado. El desempeño del algoritmo se evaluó sobre un conjunto de problemas de prueba. Los resultados computacionales mues-

---

\* Profesor e Investigador de la Universidad de Occidente. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores.



tran que la heurística basada en el algoritmo genético multiobjetivo es capaz de producir recomendaciones de alta calidad.

## 1.- Introducción

La necesidad de modelar la integración de preferencias con enfoques flexibles, en contraparte a la oferta del enfoque normativo o prescriptivo del análisis multicriterio de la toma de decisiones, dio lugar al surgimiento de los llamados “métodos de sobreclasificación (outranking)” basados en relaciones binarias firme (*crisp*) o borrosas(*fuzzy*). Las propuestas metodológicas de este enfoque constructivo como ELECTRE y PROMETHEE han logrado sobrevivir gracias a que incorporan en su etapa de modelación de preferencias la heurística ampliamente aceptada de las reglas de mayoría, robustecida en el primero de ellos porque combina la necesaria participación de las minorías significativas. Por otro lado, la teoría clásica del análisis de la decisión multicriterio descansa sobre el axioma de la comparabilidad total. En éste se pide que las relaciones binarias de preferencia estricta e indiferencia tengan la propiedad de transitividad y que las parejas de alternativas sean comparables bajo una de esas dos relaciones binarias. Este axioma implica la existencia de una función de valor e impone condiciones ideales al comportamiento del decisor (“Decision Maker” (DM)) que son difíciles de cumplir en la práctica; pero una vez construido el modelo y analizada su consistencia, resulta fácil de explotar y por lo regular no se hacen objeciones a la racionalidad de su recomendación (Roy, 1996). Sin embargo, existen muchas situaciones en las cuales el comportamiento del DM no se ajusta a los axiomas que justifican la existencia de una función de valor. En estos casos el empleo de los métodos de sobreclasificación es una alternativa posible de modelación de preferencias.

En este trabajo, nos interesan aquellos métodos cuya modelación de preferencias están basados en una relación de preferencia borrosa (Fodor y Roubens, 1994). Estos métodos se componen de dos fases. En la primera fase se construye un modelo de integración de preferencias del decisor representado en este caso por una relación de sobreclasificación borrosa. La segunda es la fase de explotación de la relación de preferencias y da como resultado una recomendación al decisor. En estos métodos la relación de preferencia se

establece con un cierto grado de credibilidad, el modelo es más fácil de construir, necesita menos información e impone requisitos mucho más laxos al actor del proceso de decisión, pero su recomendación es más cuestionable.

Recientes investigaciones (Leyva, 2000; Fernández y Leyva, 2004), indican que la fase de explotación de los métodos basados en relaciones de preferencia borrosa es quizás su principal debilidad comparada con la teoría normativa. Se han propuesto una gran cantidad de métodos para conformar un ordenamiento sobre la base de relaciones binarias borrosas y, en opinión de Bouyssou y Vincke (1995), ninguno de ellos muestra clara superioridad respecto a los otros. A nuestro juicio, el principal “defecto” de los métodos para obtener un ordenamiento a partir de una relación binaria borrosa encontrados en la literatura es que en el proceso de operación, la posición de las acciones y en el ordenamiento no está determinada únicamente por el grado de credibilidad de la preferencia que las relaciona; otras alternativas influyen fuertemente sobre la posición relativa de y . De lo anterior se derivan dos consecuencias negativas:

$\mathcal{B}(b, b)$

- En ocasiones el ordenamiento final no respeta las preferencias del DM recogidas en y , y
- La posición de y puede cambiar si otras alternativas son o no consideradas dentro del conjunto sobre el cual se realiza la explotación de .

Estos defectos conducen a ciertas situaciones irracionales, por lo que las violaciones de las preferencias y la dependencia respecto a las alternativas irrelevantes deben minimizarse (Fernández y Leyva, 2004).

Puesto que la relación de preferencia borrosa carece en general de propiedades matemáticas deseables como la transitividad, ineludiblemente la posición relativa entre dos alternativas depende en alguna medida de las restantes; sin embargo, estamos convencidos que el método de explotación de la relación borrosa debe ser tan robusto como sea posible al papel de las “alternativas irrelevantes” en el sentido de Arrow (Arrow y Raynaud, 1986). En nuestra opinión esta propiedad, junto con la de minimizar las contradicciones entre el ordenamiento y la relación binaria borrosa, deben de ser dos de las

características más deseables de una recomendación basada en relaciones de preferencia borrosas.

Los métodos basados en una función marcadora (ELECTRE, PROMETHEE) no dan buenos resultados en presencia de alternativas irrelevantes o en el caso de grafos complejos con muchos circuitos. Cuando se construye la recomendación pudieran suceder situaciones no racionales. Consideramos que lo siguiente tiene más significado:

Supóngase que  $a_i$  y  $a_j$  son dos acciones tales que  $s(a_i, a_j) \geq 1$  y  $s(a_j, a_i) \leq 1-b$  ( $b > 0$ ); Si  $l^c$  y  $b^t$  (representando  $c$  y  $t$  niveles de consenso y umbral respectivamente), pudiéramos aceptar que “ $a_i$  sobreclasifica a  $a_j$ ” ( $a_i S^l a_j$ ) y “ $a_j$  no sobreclasifica a  $a_i$ ” ( $a_j nS^l a_i$ ); en este caso el modelo de preferencias globales capturado en la relación de sobreclasificación está dando una preferencia presumida favoreciendo a  $a_i$ . Sin embargo, una función de marcador u otro método similar (basado en el flujo de sobreclasificación o proceso de “destilación”) pudiera conducirnos a un ordenamiento final en el cual  $a_j$  esté ordenado antes. Los métodos ELECTRE y PROMETHEE no tienen una manera de minimizar este tipo de irregularidad. En este caso, la fase de explotación puede entonces ser tratada como un problema de optimización multiobjetivo. De esta manera, se podría encontrar un número de soluciones las cuales proporcionan claridad al DM antes de que sea escogida una solución final.

Nuestro objetivo es proponer un algoritmo evolutivo multiobjetivo (MOEA por sus siglas en inglés) para mejorar la calidad de la recomendación cuando se explota una relación de sobreclasificación borrosa, lo cual es de particular interés para resolver el problema de ordenamiento con múltiples criterios. Este enfoque se basa en la idea principal de reducir las diferencias entre el modelo global de preferencias y el ordenamiento final.

## 2.- Elementos de análisis de la Decisión multicriterio, algoritmos evolutivos multiobjetivo y sistemas de apoyo para la toma de decisiones

### 2.1.- Análisis de la Decisión Multicriterio: Revisión de la literatura y conceptos básicos

#### Introducción

Los métodos de integración multicriterio están diseñados para construir una recomendación sobre un conjunto de alternativas acorde a las preferencias del DM o de un grupo de DMs. Comúnmente se distinguen dos pasos básicos en todos los métodos de sobreclasificación:

- 1) La construcción de una (o varias) relación(es) de sobreclasificación para modelar las preferencias del DM,
- 2) La explotación de la(s) relación(es) de sobreclasificación a fin de presentar una recomendación acorde a una formulación del problema específico.

El paso de construcción consiste en comparar las alternativas tomando en cuenta todos los criterios. Este conduce a un modelo de preferencias que toma la forma de una o varias relaciones binarias – las así llamadas “relaciones de sobreclasificación”- que pueden ser firmes (*crisp*) o borrosas (*fuzzy*). El propósito del paso de explotación es el de construir una recomendación sobre la base de tales modelos de preferencia. Dependiendo del problema, la recomendación puede tomar la forma de la selección de un subconjunto de alternativas, o la clasificación de las alternativas en diferentes categorías, o el ordenamiento global de las alternativas. Puesto que los modelos de preferencias construidos por lo general no poseen “propiedades matemáticas notables”, el paso de explotación no es una tarea sencilla; esto conduce de manera natural a la búsqueda de nuevas técnicas especiales que dependan del tipo de recomendación que se está buscando.

#### Relaciones de sobreclasificación

Una *relación de sobreclasificación*  $S$  es una relación binaria sobre un

conjunto  $A$  de alternativas o acciones potenciales tal que dados cualquiera dos alternativas  $a, b$  en  $A$ , se dice que  $a$  *sobreclasifica* (outranks) a  $b$  (denotada por  $aSb$ ) si, dada la información de las preferencias del DM, hay suficientes argumentos para afirmar que “ $a$  es al menos tan buena como  $b$ ” y no hay razones de peso para refutar dicha aseveración (Vanderpooten, 1990). De igual forma, se dice que “ $a$  no sobreclasifica a  $b$ ” (y se denota por  $anSb$ ).

En términos de preferencias, pueden ocurrir cuatro situaciones

- $aSb$  y  $bnSa$        $a$  es estrictamente preferido a  $b$
- $bSa$  y  $anSb$        $b$  es estrictamente preferido a  $a$
- $aSb$  y  $bSa$        $a$  es indiferente a  $b$   
(y se denota por  $alb$ )
- $anSb$  y  $bnSa$       las dos acciones son *incomparables*  
(y se denota por  $aRb$ ).

Hemos anotado anteriormente que  $S$  *usualmente no es completa*. En diversas situaciones de decisión se puede percibir claramente que el DM por ejemplo “no puede”, o “no conoce cómo” comparar dos acciones, y es aquí donde aplica la relación de incomparabilidad.

Otra propiedad significativa es que  $S$  *no necesariamente es transitiva*, lo cual se traduce en el hecho que la aceptación de  $aSb$  y  $bSc$  no implica necesariamente que  $aSc$ . En lugar de una o más relaciones de sobreclasificación firmes para modelar las preferencias del DM, se considera una *relación de sobreclasificación borrosa*, ello significa que a cada par ordenado  $(a, b)$  le asociamos un número real  $\sigma(a, b)$  ( $0 \leq \sigma(a, b) \leq 1$ ) caracterizando con ello el grado de robustez de los argumentos, y por tanto permitiéndonos validar la aseveración  $aSb$ . A  $\sigma(a, b)$  se le conoce con el nombre de grado de credibilidad de la sobreclasificación  $aSb$ . Una relación de sobreclasificación borrosa se caracteriza por el *grado de sobreclasificación*  $\sigma$  asociado con cada pareja  $(a, b)$ , un número que fija más o menos la credibilidad de la sobreclasificación de  $b$  por  $a$ .

### Métodos de explotación

La explotación del modelo de sobreclasificación se da en función del problema a resolver. En (Roy, 1996) se definen tres problemáticas principales: elegir una(s) alternativa(s), clasificarlas en categorías u

ordenarlas de la mejor a la peor, y se ejemplifican muchas variantes y combinaciones que pueden ocurrir en aplicaciones prácticas.

Hasta ahora, se han adaptado o se han desarrollado técnicas heurísticas que permiten encontrar un preorden parcial o total de una manera adecuada, en el sentido que representan lo mejor posible las preferencias del DM plasmadas en la relación de sobreclasificación, y que fueran fácilmente operacionales. Por ejemplo, para la transformación de la información contenida en la relación binaria borrosa  $T$  en un ordenamiento global de los elementos de  $A$  usualmente se utilizan tres diferentes caminos (Fodor y Roubens, 1994):

- (C1): Transformar una relación valuada en otra relación valuada que presente alguna propiedad interesante y necesaria para propósitos del ordenamiento,
- (C2): determinar una relación binaria firme cercana a  $T$  que presente propiedades necesarias para el ordenamiento.
- (C3): usar un método para obtener una función marcadora cuya explotación conduzca al ordenamiento. Este camino es el que más se utiliza y está presente en procedimientos clásicos como ELECTRE III (Roy (1990)) y PROMETHEE (Brans and Vincke (1985)).

$$\sigma_A^*(a, b)$$

El procedimiento de ordenamiento basado en una *función marcadora* (score) asociado a los elementos de un conjunto  $A$  de alternativas comparables entre sí, es quizás el más natural. Estamos convencidos de que el método de explotación de la relación borrosa debe ser tan robusto como sea posible al papel de las “alternativas irrelevantes” en el sentido de Arrow (Arrow y Raynaud, 1986). En nuestra opinión esta propiedad, junto con la de minimizar las contradicciones entre el ordenamiento y la relación binaria borrosa, deben de ser dos de las características más importantes de una recomendación basada en relaciones de preferencia borrosas.

### Conclusiones

Resulta claro, que el problema del ordenamiento multicriterio nos brinda la oportunidad de investigar nuevas maneras de desarrollar métodos más consistentes que los ya existentes. Ello es una de las contribuciones principales de este capítulo.

Entre los tópicos que le agregan dificultad al problema del ordenamiento multicriterio, contamos con el carácter cualitativo de algunas variables, lo que es difícil de incorporar en un modelo de investigación de operaciones. De aquí se sigue que los investigadores en esta área deberán proporcionar soluciones de alta calidad que se puedan manejar con calidad en un Sistema de Apoyo a la toma de Decisiones (DSS por sus siglas en inglés) como herramienta de apoyo a los DMs.

## 2.2.- Algoritmos Evolutivos MultiObjetivo: Revisión de la literatura y conceptos básicos

### Introducción

Las principales escuelas de algoritmos evolutivos se han desarrollado durante los últimos treinta años: algoritmos genéticos, desarrollados principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica por J. H. Holland; estrategias evolutivas, desarrolladas en Alemania por I. Rocheberg y H.P. Schwefel, y programación evolutiva. Cada una de ellas constituye un enfoque diferente, sin embargo, están inspiradas en el mismo principio de la evolución natural.

#### *Algoritmos evolutivos*

Los algoritmos evolutivos son métodos de búsqueda estocásticos que imitan la evolución biológica natural. Operan sobre una población de soluciones potenciales aplicando el principio de supervivencia del más apto para producir cada vez mejores aproximaciones a la solución. Cada individuo estará representado por una cadena finita de símbolos, conocida como *genoma*.

En cada generación, se crea un nuevo conjunto de aproximaciones con un proceso de selección de individuos de acuerdo a su nivel de adaptación de acuerdo al problema planteado y reproduciéndolos usando operadores similares al de la genética natural. Este proceso conduce a la evolución de poblaciones de individuos que están mejor ambientados a su medio que los individuos a partir de los cuales ellos fueron creados, exactamente como sucede en la adaptación natural.

Los algoritmos evolutivos modelan el proceso natural evolutivo, tal como la selección, reproducción y la mutación. Trabajan sobre poblaciones de individuos en lugar de soluciones individuales. De esta manera la búsqueda se ejecuta de una manera paralela. Al principio del cómputo se inicializan aleatoriamente un número de individuos (la población). Se evalúa entonces la función objetivo para estos individuos; es decir, se calcula el nivel de adaptabilidad de cada uno de ellos. Se produce así la primera generación.

Si no se satisfacen los criterios de optimización se inicia la creación de una nueva generación. Los individuos son seleccionados de acuerdo a su adaptación para la creación de descendencia. Los padres se recombinan para producir hijos. Todos los hijos mutarán de acuerdo a una cierta probabilidad. Se calcula entonces la adaptabilidad de los hijos. Estos hijos se insertan en la población reemplazando a los padres, produciendo una nueva generación.

Este ciclo se repite hasta que se alcanzan los criterios de optimización. Los algoritmos evolutivos han mostrado ser poderosos y se desempeñan bien en una amplia gama de problemas. Los algoritmos evolutivos difieren substancialmente de los métodos más tradicionales de búsqueda y optimización. Las diferencias más significante son:

Los algoritmos evolutivos:

- Realizan el proceso de búsqueda en una población en paralelo y no en un solo punto.
- No requieren información derivada u otro conocimiento auxiliar; solamente la función objetivo y los niveles correspondientes de adaptación influyen en la dirección de la búsqueda.
- Usan reglas de transición probabilística, no reglas determinísticas.
- Son generalmente más directos de aplicar.
- Pueden proporcionar un número de soluciones potenciales a un problema dado. La elección final se deja al usuario. (Así, en los casos donde un problema particular no tiene una solución individual, por ejemplo una familia de soluciones óptimas de Pareto, como en el caso de optimización multiobjetivo, entonces el algoritmo multiobjetivo es poten-

cialmente útil para identificar estas soluciones alternativas simultáneamente.)

### **Cálculo de la adaptabilidad de los individuos de la población**

Entre los distintos métodos que se encuentran en la literatura, uno de ellos consiste en ordenar la población de acuerdo a valores de alguna función objetivo. La adaptabilidad asignada a cada individuo depende solamente de su posición en el ordenamiento y no del real valor objetivo.

#### *Selección*

Existen varios métodos que son útiles para determinar cuáles individuos serán apareados para procrear hijos, entre ellos tenemos los siguientes: la rueda de la ruleta, muestreo universal estocástico, selección local, selección por torneo, aquí presentamos brevemente al método de selección por torneo.

**Selección por torneo.** En la selección por torneo un número de individuos de la población es escogido aleatoriamente y el mejor individuo de este grupo es seleccionado como un padre. Este proceso se repite tantas veces como individuos a escoger. El parámetro de la selección por torneo es el tamaño del torneo  $T$ .  $T$  toma valores desde 2 hasta  $N$  (número de individuos en la población).

**Cruzamiento.** En este apartado consideraremos los principales métodos de cruzamiento entre padres seleccionados, los cuales son los que nos conciernen de manera particular para los propósitos del presente trabajo, que son: cruzamiento en un solo punto, y cruzamiento multipunto.

**Cruzamiento en un solo punto.** En el cruzamiento en un solo punto se toma una sola posición para cruzamiento  $k$  (1,2,... $N_{var}$ ).  $N_{var}$  es el número de variables de un individuo, se selecciona uniformemente al azar y se intercambian las variables alrededor del punto, se producen entonces dos nuevos individuos.

**Cruzamiento multipunto.** Para cruzamiento multipunto, se escogen  $m$  puntos de cruzamiento sin ser duplicados y ordenados en orden ascendente. Entonces, las variables entre puntos de cruza-

miento sucesivos son intercambiadas entre los dos padres que generarán los dos nuevos hijos. La selección entre la primera variable y el primer punto de cruzamiento no es intercambiada entre los individuos.

**Mutación.** Después de la generación de los hijos continúa la mutación. Los genes de los hijos son mutados con baja probabilidad. La probabilidad de mutar un gene se establece inversamente proporcional al número de genes. Entre más genes tiene un individuo, tienen menos probabilidad de mutación. Un incremento en la tasa de mutación al principio, relacionada con un decremento de la tasa de mutación final, resulta solamente en una insignificante aceleración de la búsqueda.

**Inserción.** Una vez que los hijos han sido generados por la selección, cruzamiento y mutación de los individuos de la vieja población, puede ser determinada la adaptabilidad de los hijos. Se debe usar un esquema de inserción para determinar cuales individuos van a existir en la nueva población. El método de selección usado determina el esquema de inserción: reinserción local para selección local y reinserción global para los demás métodos de selección.

## **2.3.- Sistemas de apoyo a la toma de decisiones. Revisión de la literatura y conceptos básicos**

### **Introducción**

Actualmente, dado el proceso de globalización vigente en prácticamente todo el mundo, en las empresas se requiere no solo de tomar decisiones, sino de tomar las mejores decisiones. Debido a ello, se ha desarrollado investigación para encontrar herramientas basadas en computadora para brindar un buen soporte a la toma de decisiones. Estas herramientas son los SAD (Sistema de Apoyo a la Decisión) (DSS por sus siglas en inglés: Decision Support Systems).

Los resultados que se tienen, dada la utilización de estos sistemas, se ve reflejado en uno o más de los tres principales renglones de cualquier empresa: aumento de utilidades, reducción de costos, y aumento en la calidad del servicio.

## Definición de SAD

De las diferentes definiciones que han surgido: Alter (1980), Bonczek (1981), Sprague y Carlson (1982), un SAD puede describirse como un sistema computarizado interactivo de toma de decisiones que:

- 1.- Apoya al Decisor (o grupo de decisores) en la toma de decisiones en vez de reemplazarlo.
- 2.- Utiliza datos y modelos.
- 3.- Resuelve problemas con diferentes grados de estructuración.
- 4.- Se enfoca en la eficacia en vez de la eficiencia del proceso de decisión.

## Comentarios y conclusiones

Dado que la tecnología avanza a grandes pasos, su influencia se refleja en los SAD con implicaciones para toda la sociedad. En todas las empresas el tener o carecer de información fidedigna y oportuna puede ser la diferencia entre permanecer o salir del mercado. Dada la globalización de la economía mundial, hoy por hoy la información es un activo importante con que cuentan los negocios para optimizar la toma de decisiones.

Lo anterior nos lleva a pensar que todas las instituciones, tanto de carácter público como privado, deberán estar al tanto del desarrollo de nuevas herramientas que procesen datos y sean capaces de considerar los elementos necesarios, a fin de brindar la mejor ayuda proporcionando recomendaciones en todas y cada una de las decisiones que permanentemente se llevan a cabo en su operación cotidiana.

### 3.- El nuevo algoritmo evolutivo multiobjetivo para explotar una relación de sobreclasificación borrosa

3.1.- Explotación de una relación de sobreclasificación borrosa como un problema de optimización multiobjetivo

Las relaciones borrosas ofrecen un compromiso entre las funciones de utilidad y las relaciones de preferencia; su poder de expresividad va más allá que las funciones de utilidad puesto que son buenos

modelos para fenómenos tales como la no-transitividad e incomparabilidad.

Sea  $A$  un conjunto finito de acciones alternativas de decisión, el cual es el objeto del proceso de decisión. Este conjunto no es el universo de las alternativas potencialmente factibles, es solamente el conjunto bajo consideración en un problema de decisión específico. Consideremos una relación de sobreclasificación borrosa  $S_A^s$  definida en  $AXA$ . Sea  $s(a,b)$  una relación valuada binaria definida en  $AXA$  con imagen en  $[0,1]$ . Esto significa que asociamos con cada pareja ordenada de acciones  $a$  y  $b$ ,  $(a,b)$ , un número real  $s(a,b)$  ( $0 \leq s(a,b) \leq 1$ ) que refleja el grado de intensidad de los argumentos que favorecen la sobreclasificación firme  $aSb$ .  $s(a,b)$  puede ser interpretado como el grado de credibilidad del predicado “ $a$  es al menos tan buena como  $b$ ”

Sea  $l$  un nivel de corte tal que si  $s(a,b) \geq l$ , decimos que  $a$  sobreclasifica a  $b$  con nivel de credibilidad  $l$ , denotado como  $aS^l b$ . En caso contrario, se rechaza la sobreclasificación y lo denotamos como  $\neg aS^l b$ . Asumimos la existencia de un nivel de umbral  $b > 0$  tal que si  $aS^l b$  y también  $s(b,a) \geq (1-b)$ , entonces hay una relación de preferencia asimétrica que favorece a  $a$  lo cual será denotado por  $aP^{l,b} b$ .

Uno puede estar de acuerdo en que para algunos valores de  $l$  y  $b$ , las condiciones que definen  $P^{l,b}$  son buenos argumentos para definir una relación de preferencia estricta en el sentido propuesto por Roy (1996).

Sea  $E$  una manera de explotar  $s$  y  $R_A$  el ordenamiento completo derivado de aplicar  $E$  a  $s$ .  $E$  es una función que asigna un ordenamiento  $R_A$  a cada  $s$  definido en  $AXA$ .  $R_A$  define un orden débil  $R$  en  $A$ . «  $(a,b) \in AXA$ ,  $aRb$  si y solo si  $b$  no está ordenado antes que  $a$  en  $R_A$ . Pensamos que la calidad de un ordenamiento final debería ser juzgado de acuerdo al número de sus discrepancias y concordancias con  $s$  y las relaciones firmes  $S^l$ , y  $P^{l,b}$ .

Sea  $V$  el conjunto de discrepancias fuertes (violaciones):

$V = \{(a,b) \in AXA \text{ tales que } \neg aP^{l,b} b, bRa\}$  y  $n_v = \text{card}(V)$

Nótese que  $n_v$  es una función de  $R, l$ , y  $b$ .

Proponemos considerar el mejor ordenamiento como el mejor compromiso del siguiente problema de optimización multiobjetivo:

$\text{Mín}(n_v, f)$ ,



Máx (1) (1)

Sujeto a

$$R \in AXA, \quad l, b \in [0, 1], \quad l \geq l_0$$

( $l_0$  es un nivel mínimo de credibilidad, usualmente mayor que 0.5)

Donde  $f$  es una medida de la cuenta del número de parejas incomparables, esto es, contar todas las parejas  $(a, b) \in AXA$  tales que  $anS^{\lambda}b$  y  $bnS^{\lambda}a$ .

La minimización de  $nv$  puede ser visto como un proceso de reducir la magnitud de los argumentos contra  $R$ . La minimización de  $f$  se puede ver como un proceso de incrementar el número de parejas alternativas comparables en  $S^{\lambda}$ . Incrementando  $l$  se mejora la credibilidad de  $P^{\lambda, \beta}$  y  $S^{\lambda}$ , relaciones sobre las cuales se basa el ordenamiento. El objetivo más importante es  $n_v$ . Un valor de  $l$  entre 0.65 y 0.75 frecuentemente es considerado bueno y no son necesarios incrementos adicionales. La estructura de (1) sugiere fuertemente el uso de algoritmos evolutivos.

### 3.3.- Descripción del algoritmo evolutivo multiobjetivo

Esta sección presenta un algoritmo evolutivo que resuelve (1) superando las limitaciones del algoritmo genético presentado por Leyva y Fernández (1999) tomando ventaja de la estructura del espacio objetivo.

**Optimización evolutiva multiobjetivo.** Los algoritmos evolutivos son técnicas de búsqueda estocástica que imitan el proceso de selección natural. El objetivo de los algoritmos evolutivos es obtener mejores individuos (esto es, soluciones potenciales) a medida que el algoritmo avanza.

Los algoritmos evolutivos han sido aplicados a la solución de problemas complejos donde los métodos de optimización tradicionales han fallado para proporcionar una buena solución. Resolver problemas de optimización con múltiples objetivos es, generalmente, una tarea muy difícil. Los algoritmos evolutivos son particularmente aptos para la optimización multiobjetivo debido a su habilidad para explorar un vasto conjunto de alternativas, parcialmente debido a que ellos se basan en la población y pueden evaluar varias soluciones en paralelo (Zitzler y Thiele, 1999). Los algoritmos evolutivos también pueden ser diseñados para buscar la frontera eficiente en una

sola corrida, sin hacer suposiciones acerca de la forma y propiedades matemáticas de la frontera (Coello, 1999).

Entre los algoritmos más recientes, los más prominentes son: el Algoritmo Genético Multiobjetivo (MOGA, por sus siglas en inglés) (Fonseca y Fleming, 1993), el Algoritmo Genético de Nicho de Pareto (NPGA) (Horn, Nafploitis, y Goldberg, 1994), el Algoritmo Genético de Ordenamiento no Dominado (NSGA) (Srinivas y Deb, 1995; Deb et al., 2002), y el Algoritmo Evolutivo Fuerte de Pareto (SPEA) (Zitzler y Thiele, 1999).

El Algoritmo Evolutivo Multiobjetivo. **El algoritmo toma los elementos fundamentales del MOGA (Fonseca y Fleming, 1993), el cual ha llegado a ser uno de los algoritmos evolutivos multiobjetivos líderes.**

**Codificación de la soluciones.** Una solución potencial de un problema de ordenamiento se describe con una representación ordinal. En general, una solución potencial es un ordenamiento del conjunto de acciones por orden decreciente de preferencias. Estas acciones (conocidas como genes en los AG) se juntan para formar una cadena de valores (conocidos como cromosoma). Cualquier símbolo en esta cadena es referenciado como un alele (Goldberg, 1989; Michalewicz, 1996). El cromosoma es representado como la cadena de un alfabeto  $m$ -ario, donde  $m$  es el número de acciones en el problema de decisión. En tal representación, cada acción está codificada en forma  $m$ -aria. Se juntan entonces las acciones para producir una larga cadena  $m$ -aria o cromosoma.

Una acción codificada con el valor  $aki$  en la  $i$ -ésima entrada de la cadena, significa que la acción codificada con el valor  $aki$  está ordenada en el  $i$ -ésimo lugar del ordenamiento y  $aki$  es preferida a  $akj$  si  $i < j$ , donde  $aki \in A = \{a_1, a_2, \dots, a_m\}$ ,  $i = 1, 2, \dots, m$ , y  $[k_1, k_2, \dots, k_m]$  es una permutación de  $[1, 2, \dots, m]$ .

Funciones objetivo  $f$ ,  $u$  y  $l$

Cada individuo está asociado con un número  $l$  ( $0 \leq l \leq 1$ ), el cual estará relacionado con el nivel de credibilidad de una sobreclasificación firme definida sobre el conjunto de genes. La adaptabilidad de un individuo con nivel de credibilidad  $l$  se calcula de acuerdo a un *procedimiento de adaptabilidad*. El enfoque para definir la adaptabili-

dad de un individuo involucra las soluciones no dominadas en una manera similar a la del MOGA ((Fonseca y Fleming, 1993). Acorde con (1), definimos la función objetivo  $f$  de un individuo  $\mathbf{p}$  con nivel de credibilidad  $l$  como sigue:

Sea  $\mathbf{p} = ak_1 ak_2 \dots ak_m$  la representación esquemática del cromosoma de un individuo, y supongamos que dadas  $aki$  y  $akj$ , dos acciones tales que  $s(aki, akj) \geq l$  y  $s(akj, aki) \leq l - b$  ( $b > 0$ , representando un nivel de umbral), aceptamos que “ $aki$  sobreclasifica  $akj$ ” ( $aki S^l akj$ ) y “ $akj$  no sobreclasifica  $aki$ ” ( $akj nS^l aki$ ). En este caso, en la relación de sobreclasificación firme generada por  $l$ ,  $SA_l$ , se presume una preferencia favoreciendo a  $aki$ . Entonces:

$f(\mathbf{p}) = \zeta\{(aki, akj) : aki nS^l akj \text{ y } akj nS^l aki \mid i = 1, 2, \dots, m-1, j = 2, 3, \dots, m, i < j\}$

donde  $[k_1, k_2, \dots, k_m]$  es una permutación de  $[1, 2, \dots, m]$ .

$f(\mathbf{p})$  es el número de incomparabilidades entre pares de acciones  $(aki, akj)$  en el individuo  $\mathbf{p} = ak_1 ak_2 \dots ak_m$  en el sentido de la relación firme  $SA_l$ .

La función objetivo  $u$  de un individuo  $\mathbf{p}$  mide la cantidad de infactibilidad (en términos relativos) y decidimos definirla de la siguiente manera:

$u(\mathbf{p}) = \zeta\{(aki, akj) : aki S^l akj \text{ y } akj nS^l aki \mid i = 1, 2, \dots, m, j = 1, 2, \dots, m, i > j\}$

$u(\mathbf{p})$  es el número de preferencias entre acciones en el individuo  $\mathbf{p}$  las cuales no están “bien ordenadas” en el sentido de  $SA_l$ .

Un individuo  $\mathbf{p}$  es factible si  $u(\mathbf{p}) = 0$  e infactible si  $u(\mathbf{p}) > 0$ . Definir la función objetivo  $u$  tomando el valor mínimo de cero si y solo si la solución es factible parece un enfoque natural. Cada individuo  $\mathbf{p}$  puede entonces ser representado por una triada de valores  $f$ ,  $u$  y  $l$ .

Para cada individuo se hace un mapeo, dada su codificación, del espacio de soluciones al espacio de funciones objetivo. Nosotros estamos interesados en:

- i) Individuos cuyo valor de la función objetivo  $u$  es igual a cero. Esto nos asegura que el ordenamiento representado por el individuo es transitivo; esta es una de las dos características que deberían ser exhibidas por todas las recomendaciones (soluciones) de problemas de ordenamiento (Vanderpooten, 1990).

- ii) Individuos cuyo valor de la función  $f$  sea igual (o cercano) a cero. Este objetivo mejora la comparabilidad de  $S$  en  $A$ .

- iii) Individuos cuyo nivel de credibilidad  $l$  sea cercano a 1. Esto nos indica que el ordenamiento representado por el individuo con nivel de credibilidad  $l$  es más confiable cuando los valores de las funciones objetivo  $u$  y  $f$  son cero o cercanos a cero. En la práctica, el requerimiento relativo a la función  $f$  no permite que los valores de  $l$  se aproximen a 1 debido a que en este caso pudiéramos tener muchos genes incomparables.

Entonces, usamos una búsqueda evolutiva para resolver el problema multiobjetivo

Mín  $u, f$ ,

Máx  $\lambda$  ..... (2)

$R_s, \lambda \in [0, 1] \quad \lambda \geq \lambda_0$

Donde  $R_s$  es un orden total estricto de  $A$ .

Podemos ver que la función objetivo  $u$  coincide con  $n_v$ , (ver (1) de la subsección 2).

### Procedimiento para la asignación de la adaptabilidad

La mayoría de los enfoques para la toma de decisiones multiobjetivo buscan *todo* el *conjunto óptimo de Pareto*, “ $P$ ” en la notación. La mayoría de los métodos basados en algoritmos evolutivos multiobjetivo (AEMO) intentan evolucionar una población hacia el *conjunto de Pareto actual*, denominada  $P_{actual}$ . Cualquier población dada (esto es, generación) tiene un subconjunto de individuos no dominado,  $P_{online}$ . La esperanza es que al final de la corrida ambas sean iguales,  $P_{online} = P_{actual}$ , o al menos que el subconjunto de los no dominados formen parte de la frontera de Pareto actual,  $P_{online} \cap P_{actual}$ , (por supuesto en un problema abierto generalmente no tenemos manera de conocer  $P_{actual}$ ). Para resolver el problema de ordenamiento usando un AEMO no es necesario buscar todo el conjunto óptimo de Pareto. Es suficiente buscar un *conjunto óptimo de Pareto restringido*. Basado en esta estrategia, el método propuesto intenta evolucionar una población hacia la *frontera de Pareto actual* ( $P_{actual}^{restringido}$ ), por

medio de una sucesión de subconjuntos de individuos no dominados restringidos  $P_{online}^{restringido} = \{P_1, P_2, \dots, P_n\}$ .

Puesto que nuestro algoritmo se basa en el concepto de dominancia, enseguida lo explicamos (Deb, 2001). Se dice que una solución  $x(1)$  domina a otra solución  $x(2)$ , si se cumplen las siguientes dos condiciones:

1. La solución  $x(1)$  no es peor que  $x(2)$  en todas las funciones objetivo.
2. La solución  $x(1)$  es estrictamente mejor que  $x(2)$  en al menos una función objetivo.

### Procedimiento de asignación de adaptabilidad

**Paso 1.** Sea  $N$  el tamaño de la población. Seleccionar un  $\sigma_{share}$  (en el paso 5 se describe un procedimiento de actualización dinámico para establecer  $\sigma_{share}$ ). Inicializar  $\mu(j)=0$  para todos los rangos posibles  $j=1,2,\dots,n$ . Establecer el contador de soluciones  $i=1$ .

**Paso 2.** Calcular el número de soluciones ( $n_i$ ) que dominan a la solución  $i$ . Calcular el rango de la  $i$ -ésima solución como  $r_i = 1 + n_i$ . Incrementar el contador del número de soluciones en el rango  $r_i$  en uno, esto es,  $\mu(r_i) = \mu(r_i) + 1$ .

**Paso 3.** Si  $i < N$ , incrementar  $i$  en uno e ir al paso 2. Caso contrario, ir al paso 4.

**Paso 4.** Identificar el rango máximo  $r^*$  checando el más grande  $r_i$  el cual tiene  $\mu(r_i) > 0$ . El ordenamiento de acuerdo al rango y promediando la capacidad de adaptación nos lleva a la siguiente asignación de adaptación promedio para cualquier solución  $i = 1, 2, \dots, N$ :

$$F_i = N - \sum_{k=1}^{r_i^*-1} \mu(k) - 0.5(\mu(r_i) - 1)$$

Para cada solución  $i$  con rango  $r_i = 1$ , la ecuación anterior asigna una adaptación igual a  $F_i = N - 0.5(\mu(1) - 1)$ ,

el cual es el valor promedio de  $\mu(1)$  enteros consecutivos desde  $N$  hasta  $N - \mu(1) + 1$ . Establecer un contador de rango  $r=1$ .

**Paso 5.** Para cada solución  $i$  en el rango  $r$ , calcular la distancia  $d_{ci}$  usando la ecuación:

$$d_{ci} = \begin{cases} \frac{\|P_i\|_{\infty}}{\sigma_{share}^r} & , \quad \text{si } \|P_i\|_{\infty} > \sigma_{share}^r \\ 1 & , \quad \text{caso\_contrario} \end{cases}$$

donde

$$\sigma_{share}^r = \|P^{CM(r)}\|_{\infty}, P^{CM(r)} = \text{Centro de Masa del conjunto } P^{(r)} = \{P_1^r, P_2^r, \dots, P_{\mu(r)}^r\} \text{ de soluciones en } r.$$

El Centro de Masa de un grupo de puntos se define como la media ponderada de las posiciones de los puntos. El peso aplicado a cada punto es la masa del punto, el cual para propósitos de este algoritmo lo podemos considerar unitario.  $\|\bullet\|_{\infty}$  es la métrica infinita. Nótese que

$$\left[ \mu(r) \cdot P^{(r)} + \varepsilon \right] \text{ y } f(\lambda) = f(\lambda + \varepsilon) \quad F'_j = \frac{F_j}{d_{ci}}$$

Para preservar la misma adaptabilidad promedio, escalar la adaptabilidad compartida como sigue:

$$F'_j \leftarrow \frac{F_j \mu(r)}{\sum_{k=1}^{\mu(r)} F'_k} F'_j$$

**Paso 6.** Incrementar  $\lambda_j$  por  $\varepsilon$  mientras .

**Paso 7.** Si , incrementar  $r$  en uno e ir al paso 5. En caso contrario, el proceso está completo.

La distancia entre cualesquiera dos puntos  $P_1(X_1, Y_1)$  y  $P_2(X_2, Y_2)$ , de acuerdo a la norma infinita está dada por:  
 $d_{\infty}(P_1, P_2) = \text{Max} ( |Y_2 - Y_1|, |X_2 - X_1| )$

### Método de selección de los padres

La selección de los padres es la tarea de asignar oportunidades reproductivas a cada individuo de la población basadas en su capacidad relativa de adaptación. Un método usado comúnmente es la selección por torneo binario. En una selección por torneo k-ario, se escogen k individuos de la población aleatoriamente, y el individuo con más capacidad de adaptación se ubica entonces en un proceso reproductivo. Para generar un hijo, se toman dos torneos k-arios, cada uno de los cuales produce una cadena de caracteres padre. Se combinan entonces estas dos cadenas padres para producir un hijo.

El criterio de selección por torneo puede estar basado ya sea en el nivel de adaptabilidad (función  $f$ , o incomparabilidades) o de infactibilidad (función  $u$ , o infactibilidad) de los individuos como se definieron previamente. La dificultad con estos criterios es que los individuos quienes tienen niveles más bajos de incomparabilidades (más aptos) generalmente tienen nivel más alto de infactibilidad (más infactible) y viceversa en las primera etapas del algoritmo evolutivo. Así, si favorecemos la selección de los individuos de mejor función  $f$ , estamos escogiendo padres que son los más infactibles. Esto no ayudará al algoritmo evolutivo a encontrar soluciones factibles. Por otro lado, si favorecemos la selección de individuos menos infactibles, pudiéramos seleccionar individuos que tienen menos adaptabilidad (más incomparabilidades). Mientras la factibilidad se pueda mejorar, la calidad de la solución pudiera sufrir. Para evitar esto, tomaremos un método desarrollado por Leyva y Fernández (1999) denominado “Método de Selección de Complemento” (SC) para seleccionar padres que intentan mejorar tanto la comparabilidad como la factibilidad.

El método SC está diseñado específicamente para este tipo de problemas y toma en cuenta el nivel de credibilidad  $l$  de los padres candidatos. En una selección de complemento, primero se selecciona un padre  $P_i$  usando un torneo k-ario basado en la función  $u$  y el nivel de credibilidad; a continuación se selecciona un padre  $P_j$  con otro torneo k-ario, pero con base en la función  $f$  y el nivel de credibilidad.

La regla es la siguiente:

Seleccionamos el individuo  $P_i$  el cual tiene el más bajo nivel de infactibilidad y su nivel de credibilidad  $l_{P_i}$  es mayor que  $l_P$  o  $l_K$ ,

donde  $l_P$  es el nivel de credibilidad promedio de la población y  $l_K$  es el nivel de credibilidad promedio de del torneo. Seleccionamos el individuo  $P_j$  el cual tiene el más bajo nivel de incomparabilidades y su nivel de credibilidad  $l_{P_j}$  es mayor que  $l_P$  o  $l_K$ . Si  $i$  no es único, entonces seleccionamos el individuo con más alto nivel de credibilidad. Si no hay tal  $i$  intentamos la regla con el individuo  $P_l$ , el cual tiene el siguiente nivel más bajo de infactibilidad. Si  $j$  no es único, entonces seleccionamos el individuo con más alto nivel de credibilidad. Si no hay tal  $j$  intentamos la regla con el individuo  $P_l$ , el cual tiene el siguiente nivel más bajo de incomparabilidades. Continuar hasta que se satisface la regla.

Aquí la lógica es que nos gustaría los dos padres que tengan tan poca cantidad de violaciones a las preferencias e incomparabilidades entre acciones como sea posible, esto es, un bajo  $u(P_i)$  y  $f(P_j)$  con tan altos valores de sus niveles de credibilidad  $l_{P_i}$  y  $l_{P_j}$  como sea posible.

### Operadores de cruzamiento y mutación

El operador de cruzamiento toma genes de cada una de las cadenas de los padres y los “combina” para crear una cadena hijo. La razón principal es que creando nuevas cadenas a partir de cadenas de padres, serán exploradas nuevas y promisorias áreas del espacio de búsqueda. Existen muchas técnicas de cruzamiento en la literatura (Ordoñez y Valenzuela, 1992), pero, cuando trabajan con una codificación ordinal (permutación), es necesario crear ambos operadores, cruzamiento y mutación, que sean específicos a esta forma de codificación. La principal dificultad encontrada cuando se están usando representaciones no estándar es el diseño de un operador de cruzamiento adecuado, el cual debe combinar características relevantes de las soluciones padres para producir soluciones válidas. Utilizaremos el operador UX2 (Union Crossover # 2) el cual se introdujo primeramente en (Poon y Carter, 1995).

El operador de mutación se aplica a la cadena hijo generada después de que ha terminado el operador de cruzamiento. Trabaja intercambiando dos pares de genes seleccionados aleatoriamente (acciones), en cada iteración bajo ciertas reglas, en un individuo.

### Esquema de remplazamiento de la población

Esta parte del algoritmo evolutivo define cómo serán colocados los nuevos cromosomas en la población existente. En general esto se puede hacer al menos de dos maneras. Podemos poner los nuevos cromosomas en una población vacía y, cuando termine el apareamiento, hacer la nueva población la población actual, o podemos actualizar población actual continuamente durante el proceso de apareamiento, permitiendo a los nuevos cromosomas actuar como padres para generar hijos en su propia generación. La primera técnica se llama “Reemplazo total” y la segunda “Reemplazo paso a paso”. Esta última técnica es la que se usa en este algoritmo.

Después de que se ha generado el hijo a través de la aplicación de los operadores del algoritmo genético, éste remplazará al miembro de la población “menos apto”. La infactibilidad promedio y/o las incomparabilidades de la población mejorarán si el hijo solución tiene marcadores más bajos de infactibilidad y de incomparabilidades que aquellos de las soluciones que están siendo remplazadas. En este algoritmo, cada nueva cadena está remplazando al peor cromosoma en la población. Utilizamos el siguiente enfoque para decidir cuál es el peor individuo en la población: primeramente ordenamos la población, en la generación actual, por orden creciente en el valor de infactibilidad (en el caso de empate, se usa el valor de incomparabilidades para tomar la decisión); de esta manera el último individuo es el peor. Cada vez que remplazamos una nueva cadena por el peor individuo, se ordena la nueva población con el mismo criterio.

Por último es necesario considerar, dentro de cada uno de los individuos que conforman el frente de Pareto restringido, la posición relativa de las acciones contempladas en el problema de ordenamiento que se está resolviendo.

Si llamamos  $T(i,j)$  el número de veces que una alternativa fue encontrada en un cierto lugar en el ordenamiento de los individuos asociados a los miembros de frente de Pareto restringido, encontra-

mos una solución de compromiso apegándonos al siguiente procedimiento: como el ordenamiento de las alternativas es de importancia significativa, el número de veces que una alternativa es encontrada en cierto lugar en el ordenamiento es ponderada de acuerdo a la importancia de las alternativas a ser ordenadas. La importancia relativa la reflejamos en una ponderación:

$W_i = m - i + 1$  para cada rango  $i$ , donde  $m$  es la longitud de un individuo.

Después de esto, calculamos la suma ponderada

$$\sum_{i=1}^m w_i T(i,j) \quad j=1,2,\dots,m.$$

Finalmente obtenemos una sucesión en orden decreciente de preferencia, generando de esta manera, una recomendación para el DM.

## 4.- Pruebas del algoritmo evolutivo

### 4.1.- Introducción

El algoritmo evolutivo se programó en lenguaje Visual Basic 6.0 y las pruebas se realizaron en una computadora PC con procesador Pentium IV de 1GHz de velocidad. El algoritmo se incorporó como un módulo al sistema SADAGE.

Aquí solamente mostramos un problema de prueba, presentado originalmente en Leyva y Fernández (1999). En el estudio computacional realizado, el nuevo algoritmo evolutivo encontró el frente de Pareto en una sola corrida. Se realizaron pruebas con diferentes valores de los parámetros del algoritmo: número de generaciones, tamaño de la población, probabilidad de cruzamiento, y probabilidad de mutación. Los mejores resultados se encontraron, en todos los casos, con los siguientes valores: 10,000 (diez mil), 40, 0.85, y 0.35, respectivamente.

### 4.2.- Pruebas

**Problema I.** En la figura 4.1 se muestra una relación de sobreclasificación borrosa representada por una matriz de credibili-

dad de 10x10 sobre el conjunto  $A = \{A_1, A_2, A_3, A_4, A_5, A_6, A_7, A_8, A_9, A_{10}\}$ .

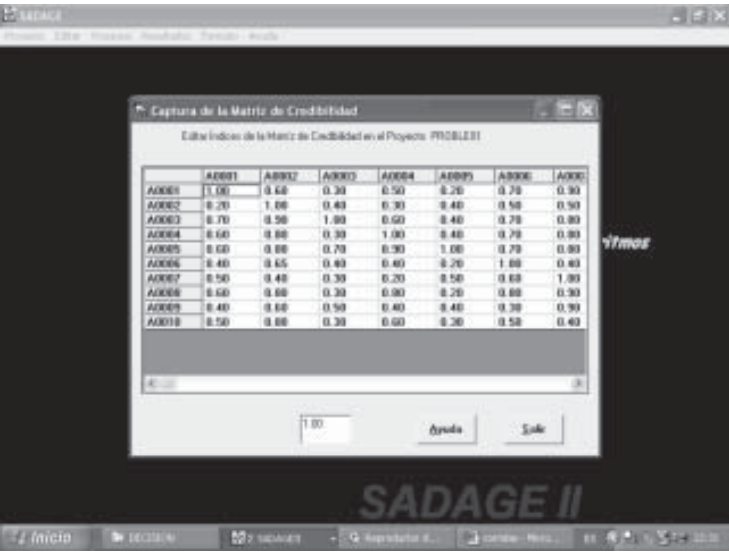


Figura 4.1 Matriz de credibilidad sobre las acciones  $A_1, \dots, A_{10}$ .

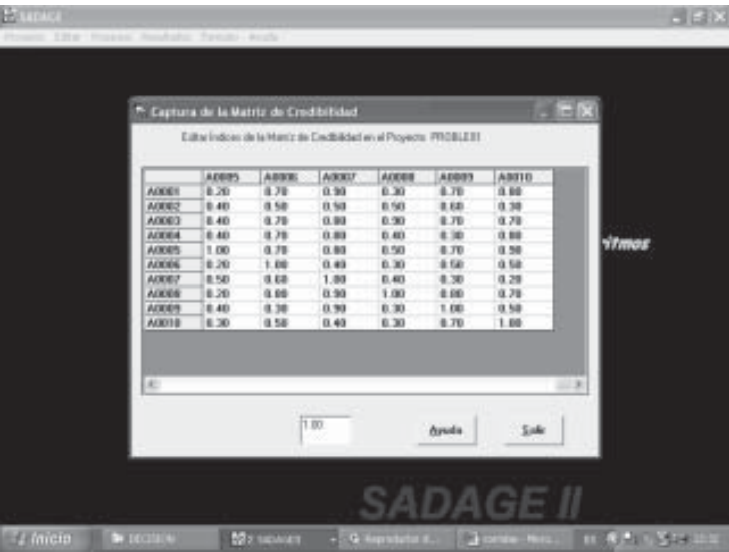


Figura 4.1 (continuación)

La figura 4.1 fue procesada con el algoritmo presentado en el capítulo 3. En la figura 4.2 se presenta el número de veces que se encontró a una alternativa en determinada posición en el ordenamiento en un Frente de Pareto; el cual se obtiene en una corrida del algoritmo.

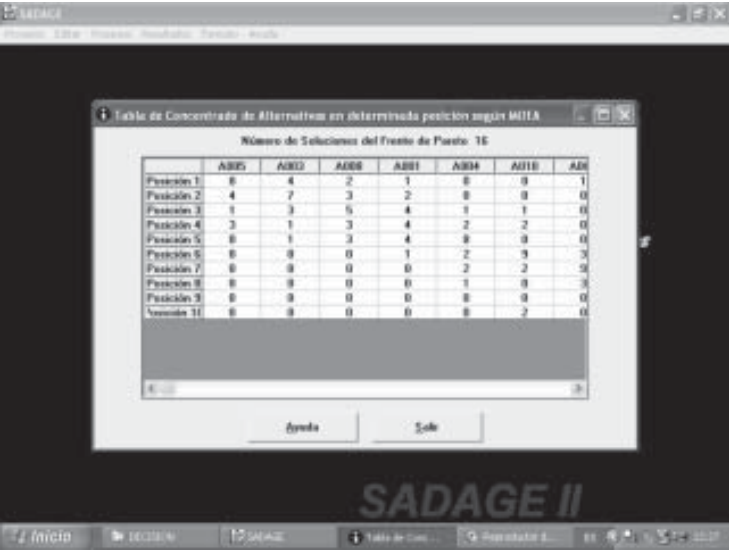


Figura 4.2 Resultados del algoritmo evolutivo para el problema I.

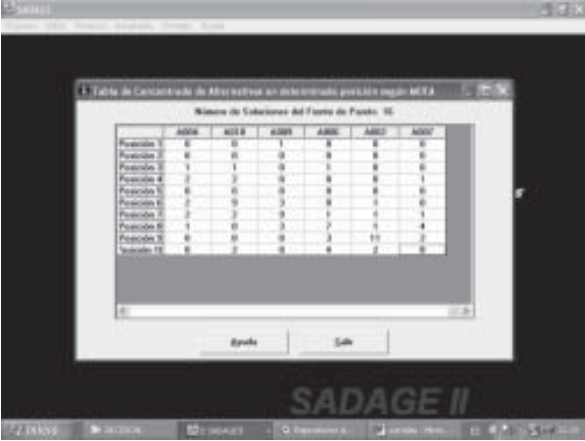
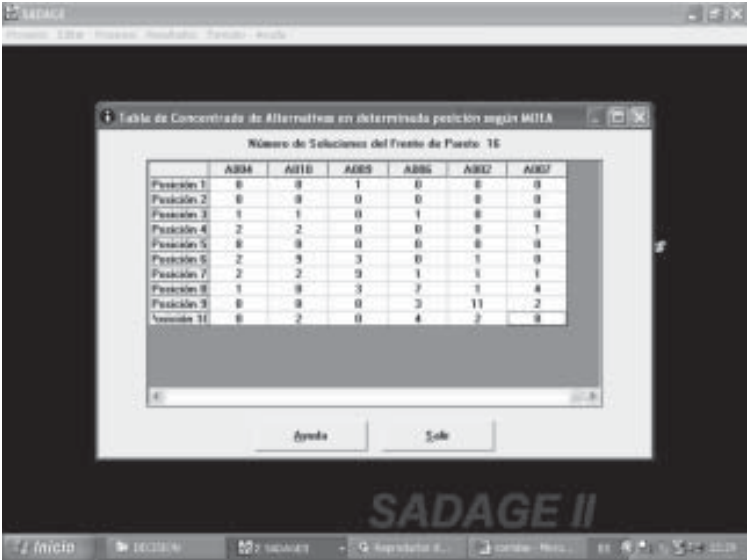




Figura 4.2 (continuación)



Por último es necesario considerar, dentro de cada uno de los puntos soluciones que conforman el frente de Pareto restringido, la posición relativa de las acciones contempladas en el problema de ordenamiento que se está resolviendo.

Si llamamos  $T(i,j)$  el número de veces que una alternativa fue encontrada en un cierto lugar en el ordenamiento de los individuos asociados a los miembros de frente de Pareto restringido, encontramos una solución de compromiso apegándonos al siguiente procedimiento: como el ordenamiento de las alternativas es de importancia significativa, el número de veces que una alternativa es encontrada en cierto lugar en el ordenamiento es ponderada de acuerdo a la importancia de las alternativas a ser ordenadas.

La importancia relativa la reflejamos en una ponderación:  
 $W_i = m - i + 1$  para cada rango  $i$ , donde  $m$  es la longitud de un individuo.

Después de esto, calculamos la suma ponderada

$$S = \sum_{i=1}^m w_i T(i,j) \quad j=1,2,\dots,m.$$

Finalmente obtenemos una sucesión en orden decreciente de preferencia, generando de esta manera, una recomendación para el DM.

Una ilustración de lo anterior se muestra en la tabla 4.1:

Peso $w_i$	Rango	A5	A3	A8	A1	A4	A10	A9	A6	A2	A7
10	1	8	1	0	0	0	0	0	0	0	0
9	2	0	5	3	1	0	0	0	0	0	0
8	3	1	2	2	2	1	0	0	1	0	0
7	4	0	1	4	2	2	0	0	0	0	0
6	5	0	0	0	4	5	0	0	0	0	0
5	6	0	0	0	0	1	7	0	1	0	0
4	7	0	0	0	0	0	2	5	2	0	0
3	8	0	0	0	0	0	0	2	0	7	0
2	9	0	0	0	0	0	0	2	4	1	2
1	10	0	0	0	0	0	0	0	1	1	7
$\sum_{i=1}^m w_i T(i,j)$		88	78	71	63	57	43	30	29	24	11
Lamda minima= 0.5892											

Tabla 4.1. El número de veces que una alternativa fue encontrada en un cierto lugar en el ordenamiento

La Tabla 4.1 sugiere el ordenamiento final:  
 $A_5 > A_3 > A_8 > A_1 > A_4 > A_{10} > A_9 > A_6 > A_2 > A_7$   
Que es el mismo presentado por el sistema en la figura 4.3

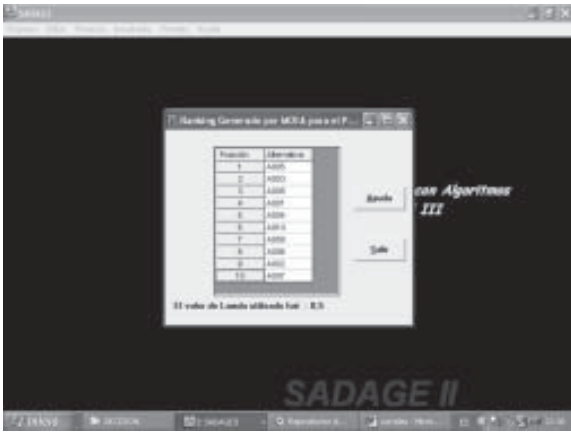


Figura 4.3 Propuesta de solución al problema I.

El algoritmo genético de Leyva y Fernández (1999) obtiene los siguientes resultados: El número de veces que una alternativa fue encontrada en una determinada posición en los ordenamientos obtenidos se visualiza en la tabla 4.2 con respecto a 100 variaciones del parámetro semilla. Las soluciones de mejor compromiso fueron los individuos para los cuales  $u=0$ ,  $f=13$  y  $l=0.69$ , mayormente correspondientes a los ordenamientos

**A<sub>5</sub> A<sub>3</sub> A8 A1 A4 A10 A9 A6 A2 A7**

**A<sub>5</sub> A<sub>3</sub> A1 A8 A4 A10 A9 A2 A6 A7**

Estos resultados combinados con la tabla 4.4 sugiere el ordenamiento final:

**A<sub>5</sub> > A<sub>3</sub> > A8 > A1 > A4 > A10 > A9 > A6 > A2 > A7**

Aunque sin una clara preferencia entre **A6 y A2**.

ELECTRE III recomienda el siguiente ordenamiento:

**A5 > (A3 A8) > A1 > A4 > (A10,A9) > A6 > A2 > A7**

Sin embargo, difícilmente, con la información proporcionada por la relación de sobreclasificación borrosa presentada en la tabla 4.1, podemos estar de acuerdo en que las acciones A3 A8 estén ubicadas en la misma posición en el ordenamiento. Podemos ver que  $A3S^A8$  y  $A8nS^A3$ . También, el marcador de flujo neto asociado a A3 es mayor que el marcador de flujo neto asociado a A8, además, si consideramos al conjunto  $A - \{A5\}$  podemos ver que A3 es la mejor alternativa en el sentido de Orlovski (Orlovski, 1978)."

	A5	A3	A8	A1	A4	A9	A6	A10	A7	A2
1	81	12	0	4	0	2	0	0	0	0
2	4	86	6	2	0	2	0	0	0	0
3	8	0	54	36	0	2	0	0	0	0
4	4	0	34	28	18	6	4	6	0	0
5	2	0	2	18	46	20	4	8	0	0
6	0	2	2	10	20	22	22	20	0	2
7	0	0	2	2	14	20	30	22	8	2
8	0	0	0	0	0	16	12	34	14	24
9	0	0	0	0	0	10	20	8	36	26
10	0	0	0	0	2	0	8	2	42	46

Tabla 4.4. Resultados para 100 soluciones al problema I.

## 5.- Conclusiones

Este trabajo presenta un nuevo algoritmo evolutivo multiobjetivo para explotar relaciones de sobreclasificación borrosas. Los conceptos y formulaciones básicas del nuevo método fueron dados con una técnica mejorada para manejar el frente de Pareto. Las ventajas intrínsecas del método son que no es sensitivo a la forma del frente de Pareto y que es parcialmente adaptativo a entradas inadecuadas de un usuario como un grafo complejo con varios ciclos. El nuevo MOEA se sometió a experimentos numéricos, para los cuales logró obtener una muy buena respuesta, tanto en la calidad de la solución, como en el desempeño computacional.

El nuevo procedimiento para explotar relaciones de sobreclasificación borrosas también se percibe más efectivo que otros enfoques encontrados en la literatura; podría trabajar con grafos de preferencia de considerable tamaño y se ve más robusto que otros que tratan con alternativas irrelevantes.

El método más similar, el algoritmo genético de Leyva y Fernández (1999), fue medido contra el MOEA. El estudio contrastó ambos métodos en la generación de soluciones eficientes y en la recomendación final. El nuevo MOEA presenta una amplia área de soluciones eficientes mientras que el otro genera solamente una. Por otro lado, otros enfoques basados en una función marcadora (score) no tienen una manera de reducir violaciones a la racionalidad de preferencias explícitas, mientras que el algoritmo evolutivo puede identificar este tipo de irregularidades, controlarlas y minimizarlas.

## Bibliografía

Arrow K.J. y Raynaud H. (1986), *Social Choice and multicriterion decision-making*, MIT press, Cambridge.

Brans J. P., Mareschal, B., y Vincke Ph., (1984). "PROMETHEE: a new family of outranking methods in MCDM". Brans, J. P.(ed) *Operational Research*. (1100p.) North Holland, pp. 477-490.

Brans J. P., Vincke Ph.(1985). "A preference ranking organization method", *Management Science* 31. 647-656.

Bouyssou D., Perny P., Pirlot M. Tsoukias A., y Vincke Ph. (1993). "The

manifesto of the new MCDA era". *Journal of Multicriteria Decision Analysis* Vol. 2. Pags. 125-127.

Bouyssou D. (1995). "Outranking Relations: Do they have special properties?". *Reporte IS-MG 95/04*. Institut de Statistique et de Recherche Opérationnelle, Université Libre de Bruxelles. Serie: Mathématiques de la Gestion.

Bouyssou D. y Ph. Vincke. (1995). "Ranking Alternatives on the basis of Preference Relations: A Progress Report with special emphasis on Outranking Relations". Technical report *IS-MG 95/03*. Institut de Statistique et de Recherche Opérationnelle, Université Libre de Bruxelles. Serie: Mathématiques de la Gestion.

Bouyssou D., Pirlot M., y Vincke Ph. (1996). "A General Model of Preference Aggregation". *Reporte técnico IS-MG 96/11*. Institut de Statistique et de Recherche Opérationnelle, Université Libre de Bruxelles. Serie: Mathématiques de la Gestion.

Coello, C.A. (1999). "A comprehensive survey of evolutionary-based multiobjective optimization techniques". *Knowledge and Information Systems*, 1(3), 269-308.

Coello, C.A., Van Veldhuizen, D.A., and Lamont, G.B. (2002). *Evolutionary algorithms for solving multi-objective problems*. New York, New York: Kluwer Academic Publishers.

D'Avignon G., y Martel J. M., (1984). "Selecting Experts for Projects Evaluations". J.P. Brans (ed.) *Operational Research'84*. Elsevier Science Publisher.

Deb, K. (2001). *Multi-objective optimization using evolutionary algorithms*. Chichester, UK: John Wiley and Son.

Deb, K., Pratap, A., Agarwal, S., and Meyarivan, T. (2002). A fast and elitist multi-objective genetic algorithm: NSGA-II. *IEEE Transactions on Evolutionary Computation*, 6(2), 182-197.

Fernandez Gonzalez E. y Leyva López J. C. (2004) "A method based on multiobjective optimization for deriving a ranking from a fuzzy preference relation". *European Journal of Operational Research* 154(1), 110-124.

Fodor J., Roubens M (1994). *Fuzzy Preference Modeling and Multicriteria Decision Support*, Kluwer, Dordrecht, 1994.

Fogel, L.J., Owens, A.J., and Walsh, M.J. (1966). *Artificial intelligence through simulated evolution*. New York, New York: John Wiley.

French S. (1986). *Decision theory: An introduction to the mathematics of rationality*, Halsted Press, New York-Chichester-Brisbane-Toronto, 1986.

Fonseca, C.M. and Fleming, P.J. (1993) "Genetic algorithms for multiobjective

optimization: Formulation, discussion and generalization". In *Genetic Algorithms: Proceedings of the Fifth International Conference*, 416-423. Morgan Kaufmann.

Fonseca, C.M. and Fleming, P.J. (1995). "An overview of evolutionary algorithm in multiobjective optimization". *Evolutionary Computation*, 3(1): 1-16.

Goldberg, D. (1989). *Genetic algorithms in search, optimization, and machine learning*, Addison-Wesley.

Holland, J.H. (1975). *Adaptation in natural and artificial systems*. Ann Arbor, Michigan: University of Michigan Press.

Horn, J. (1997). "Multicriterion Decision Making". In *Handbook of Evolutionary Computation*, T Back, D. B. Fogel, and Z. Michalewicz (eds.), Bristol, U.K.: IOP Publishing Ltd and Oxford University Press.

Horn, J. Nafpliotis, N, and Goldberg, D.E. (1994). "A niched Pareto genetic algorithm for multiobjective optimization". In *Proceeding of the First IEEE Conference on Evolutionary Computation*, Z. Michalewicz (ed.), Piscataway, New Jersey: IEEE Service Center, 82-87.

Keeney R., Raiffa H. (1976). *Decision with multiple objectives: preferences and value tradeoffs*, Wiley, New York.

Knowles, J.D. and Corne, D.W. (2000). "Approximating the nondominated front using the Pareto Archived Evolution Strategy". *Evolutionary Computation*, 8(2), 149-172.

Larichev O.I. (1972). "A practical Methodology of Solving Multicriterion Problems with Subjective Criteria". En *Conflicting Objectives in Decision Making*. John Wiley, Chichester.

Leyva-López J.C. and E. Fernández-González. (1999). "A Genetic Algorithm for deriving final ranking from a Fuzzy Outranking Relation", *Foundations of Computing and Decision Sciences*. 24(1). 33-47.

Leyva López J. C. "A genetic algorithm application for individual and group multicriteria decision making: PhD Thesis Abstract". *Computación y Sistemas*. Vol IV-2 Oct-Dic (2000) pags. 183-188.

Leyva López J. C., Fernández González E. (2000). "Un Procedimiento para la Selección de Proyectos evaluados por Grupos de Jueces bajo Múltiples Criterios". *UPIICSA: Tecnología, Ciencia y desarrollo*. Vol III-23.

Marchant T., y Bouyssou D. (1999). "A Common Framework for Describing most Aggregation Procedures in Decision Aiding".

Michalewicz, Z. (1996). *Genetic Algorithms + Data Structures = Evolution Programs*, Springer – Verlag.

Ordoñez Reinoso G., Valenzuela Rendón M.(1992). "Permutation optimization with genetic algorithms: The Traveling Salesman Problem" (in Spanish), *Proc. of the Third Latin-American Congress of Artificial Intelligence*. 271-282.

Orlovski, S.A (1978) "Decision-making with a fuzzy preference relation". *Fuzzy Sets and Systems* 1. 155-167.

Ostanello, A. (1984)."Outranking methods", *Proceeding of the first summer school on MCDM*, Sicilia pags. 41-60.

Pardalos, Y., Siskos, C., y Zopounidis, C., (eds.), (1995), *Advances in Multicriteria Analysis*. Kluwer Academic Publishers.

Poon P.W., Carter J.N. (1995). "Genetic algorithm crossover operators for ordering applications". *Computers & Operations Research* 22-1. 135-147.

Roy B. (1977). "Partial Preference Analysis and Decision Aid: The Fuzzy Outranking Relation Concept". *Conflicting Objectives in Decision Making*. John Wiley, Chichester.

Roy B. (1996). *Multicriteria Methodology for Decision Aiding*, Kluwer.

Roy B. (1990a). "The outranking approach and the foundations of ELECTRE methods". In Bana e Costa, C.A., (ed.) *Reading in multiple criteria decision aid*. Springer-Verlag, Berlin. 155-183.

Roy B. (1990b). "Decision-Aid and Decision-Making". *European Journal of Operational Research*. 45. 324-331.

Roy B., y Vanderpooten D.(1995). "The European School of MCDA: A Historical Review". Slowinski R., (ed.) *"OR: Toward Intelligent Decision Support"*, 14<sup>th</sup> European Conference on Operational Research. Pags. 39-65.

Schaffer, J.D. (1985). "Multiple Objective optimization with vector evaluated genetic algorithms". In *Genetic algorithms and their Applications: Proceedings of the First International Conference on Genetic Algorithms*, Grefenstette, J.J. (ed.), Hillsdale, New Jersey: 93-100.

Schwefel, H.P. (1981). *Numerical Optimization of Computer models*. Chichester, UK:Wiley.

Srinivas, N and Deb, K. (1995). "Multiobjective function optimization using nondominated sorting genetic algorithms". *Evolutionary Computation*, 2(3). 221-248.

Stewart B. (1971). *A Science of Social Issues*.

Triantaphyllou, E. (2000). *Multicriteria decision making methods: a comparative study*. Kluwer Academic Publishers, Boston, MA.

Vanderpooten, D. (1990). "The construction of prescriptions in outranking methods". In Bana e Costa, C.A., (ed.) *Reading in Multiple Criteria Decision Aid*, Springer-Verlag, Berlin. 184-215.

Van Veldhuizen, D.A., and Lamont, G.A. (2000). "Multiobjective evolutionary algorithms: Analyzing the state-of-the-art". *Evolutionary Computation*. 8(2), 1-26.

Vincke Ph.(1998)."Outranking Approach". *Reporte técnico IS-MG 98/08*. Institut de Statistique et de Recherche Opérationnelle, Université Libre de Bruxelles. Serie: Mathématiques de la Gestion.

Zitzler, E. and Thiele, L. (1999). "Multiobjective evolutionary algorithms: a comparative case study and the strength Pareto approach". *IEEE Transactions on Evolutionary Computation*. 3(4), 257-271.

# Efecto regional de la apertura comercial: Un estudio de geografía económica para el caso de México

*Francisco Félix Félix y José Jaime Zepeda Rodríguez\**

## Resumen

**E**ste estudio de carácter descriptivo - diseño no experimental, longitudinal de tendencia - hace una lectura histórica de cuatro variables: Producto Interno Bruto (PIB), industria manufacturera, crédito bancario y mano de obra. Las observaciones van del año 1995 a 2001. Adopta la clasificación en regiones (Distrito Federal y adyacentes, Norte, Golfo, Pacífico, Centro y Sur) que hace de México el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) al momento que mide la actividad económica. Es un análisis “adentro” de cada región y “entre” regiones. El estudio revela dos Méxicos: -el México anterior a la apertura comercial en 1994 y el México posterior a 1994-. En el primero de ellos, hubo una asignación sectorial de recursos que no reflejó las ventajas comparativas que se pudiesen tener en los mercados internacionales, que concentró en relativamente pocos centros urbanos la actividad económica manufacturera y que por lo mismo, el empleo de los diferentes factores de la producción: -el capital y la mano de obra- tuvieron efectos distorsionantes. Ello reforzó el efecto de la concentración regional al inducir a los individuos a emigrar hacia los centros urbanos, en donde se localizaban las empresas productoras orientadas al abastecimiento de un mercado interno cautivo. El estudio no encontró evidencia empírica de que esté sucediendo lo mismo con el México posterior a 1994.

---

\* Profesores e investigadores adscritos a la Universidad de Occidente, Unidad Culiacán.

## Introducción

Con el Tratado de Libre Comercio (TLC), el sector exportador se convirtió en un motor del crecimiento de México. Reyes (2004:30) en el artículo *El acuerdo comercial disparó las exportaciones mexicanas* señala:

“...que en 1993 el comercio exterior representó el 22% del Producto Interno Bruto (PIB) y en 2003 llegó a 53%. El impulso del TLC incrementó las exportaciones totales de México, de 61 mil millones de dólares a 165 mil millones en el período de referencia; es decir, tuvieron un crecimiento de 217%, lo que posicionó a México entre los primeros diez lugares de las potencias comerciales en el mundo ... Desde la entrada en vigor del TLC las exportaciones agropecuarias crecieron en 170%, para cerrar 2003 en 8.6 mil millones de dólares. Los tres socios -EU, Canadá y México- registraron un crecimiento promedio en su comercio intra-región de 8.1% anual a diez años de la firma del TLC, al incrementarse de 289 mil millones de dólares en 1993 a 626 mil millones de dólares al cierre de 2003 ... En el intercambio comercial total con EU y Canadá, la Secretaría de Economía tiene registrada la participación de 139 mil personas físicas, además de 32800 empresas, en las que se concentra alrededor del 85% del comercio total del México”.

Esta investigación destaca los cambios en la estructura regional de la producción en México a partir del año de 1995. Se analiza la evolución de la actividad productiva antes y después de la apertura comercial, con particular atención al examen de la dinámica productiva. También, la evolución del empleo de los factores de la producción, principalmente el de la mano de obra en el sector industrial a raíz del cambio estructural.

## Estado del arte

La teoría tradicional del comercio exterior establece que en un entorno de libre comercio una economía se especializara y exportará aque-

llos bienes producidos con el factor de la producción que sea relativamente abundante. Esto nos dice que cada economía aprovechará en los mercados internacionales las ventajas comparativas que posea, lo que se traducirá en una asignación eficiente de recursos, convirtiendo a las exportaciones en una fuente significativa de crecimiento económico (Krugman, 1991:73).

Debido a que las empresas del sector industrial operan en mercados internos cautivos, por lo general pequeños y con bajos niveles de ingreso (inequitativamente distribuido), su expansión está severamente limitada, por lo que no es posible aprovechar las posibles economías de escala. Esto repercute en dos aspectos importantes: a) se presenta una sobreinversión en el sector industrial (debido al incentivo a invertir en capital), por lo que generalmente hay un exceso de capacidad instalada y; b) los costos unitarios de producción son mayores que los internacionales, por lo que estas empresas no son competitivas en los mercados internacionales y por lo mismo rara vez exportan (Katz, 1989:22).

Otro efecto de una política proteccionista en la asignación de recursos en la economía es el que atañe al empleo sectorial. Al actuar como un impuesto sobre los sectores exportadores, tradicionalmente intensivos en mano de obra, y contraer de manera relativa su producción, expulsan recursos, sobre todo mano de obra y, en menor medida, capital, que buscan ocuparse en la industria. Sin embargo, como la expansión de este sector está limitado por la estrechez del mercado interno, no tiene la capacidad para absorber toda la mano de obra que fluye, la cual, por lo mismo, se emplea o subemplea en los servicios, primordialmente en el comercio. Así, en los países que han seguido una política comercial proteccionista, el valor agregado de los servicios y el empleo en este sector, como porcentajes de los respectivos totales, son similares a los de las economías desarrolladas que tienen un ingreso *per-cápita* significativamente superior y en las cuales se espera, dado el valor mayor a uno de la elasticidad ingreso de la demanda, que los servicios sean, en términos de valor agregado, los que contribuyan en mayor medida al ingreso total de la economía.

La protección propicia patrones desiguales de desarrollo regional que se revierten en lo que se conoce como “megálópolis”. Al inducir una política de crecimiento industrial “hacia adentro”, que hace



que el mercado interno sea el relevante para las empresas del sector manufacturero, alienta a éstas a localizarse en los centros masivos de consumo, lo que se manifiesta en un crecimiento acelerado de las ciudades. Al establecerse en las ciudades, las empresas que producen bienes manufacturados de consumo final, se refuerza el crecimiento urbano, pues también existe el incentivo para que ahí mismo o relativamente cerca se localicen las empresas productoras de bienes intermedios para la producción de bienes de consumo. De modo simultáneo, y como consecuencia de lo mismo, en las ciudades también se aprecia un significativo crecimiento del sector servicios, necesarios para la distribución de los bienes de consumo (comercio) y para atender a las empresas y a la población en general (como los financieros y los educativos). Este fenómeno alimenta una continua y creciente emigración proveniente de los sectores que de por sí son castigados por la protección otorgada al sector industrial, principalmente el agrícola y el minero (Livas y Krugman, 1992:14).

Un elemento importante para que se presente el fenómeno de grandes ciudades es la existencia de las economías de escala suficientes para producir en un solo lugar y de ahí abastecer al propio centro urbano y otras áreas de consumo. Si esta condición no se cumple, las empresas preferirán tener varias plantas de menor tamaño, pero localizadas estratégicamente para abastecer centros de consumo disperso y mas pequeños, ahorrándose así los mayores costos por renta de la tierra y salarios en las grandes ciudades (Krugman, 1991:31).

En una economía cuyo sector industrial se encuentra aislado de la competencia de los productores externos, y que por lo mismo se dedica casi exclusivamente a abastecer al mercado interno, se aumenta el efecto de atracción de las grandes ciudades, lo que profundiza aún más el sesgo del modelo de desarrollo regional (Katz, 1989 y Livas, 1993).

Otro elemento que tiende a generar un patrón de desarrollo desigual, en el cual las grandes áreas urbanas ganan participación relativa en el ingreso de la economía, son las “amenidades en las ciudades” (Mueser y Graves, 1995:40). Un ejemplo es la calidad de la educación en las escuelas de las áreas urbanas versus las rurales o las de ciudades chicas; esa calidad actúa como imán de los flujos migratorios desde las zonas rurales y refuerza los efectos de la política comercial proteccionista. Al no existir éstas en las zonas rurales o

incluso en las ciudades pequeñas las grandes se hacen más atractivas para vivir (Katz, 1989:334).

En una situación en la cual la economía está abierta e integrada a los mercados internacionales de bienes y servicios financieros en un modelo de libre comercio, la asignación sectorial es el resultado de las ventajas comparativas de la economía; éstas son determinadas primordialmente por la abundancia relativa de los factores de la producción que se refleja en sus precios relativos y en la intensidad relativa de su uso en los procesos productivos (Edwards, 1989:12).

En una economía abierta, la demanda relevante para las empresas es la mundial; esto les permite aprovechar economías de escala y operar en la escala de producción que minimice los costos unitarios. Ello las dota de competitividad en los mercados internacionales y pueden exportar a los precios determinados en aquellos. La demanda externa, es decir, las exportaciones, se convierte así en una fuente importante de crecimiento económico. Krueger, (1978:106) en el artículo *Liberalization Attempts and Consequences* señala cuatro elementos que determinan un mejor desempeño de una economía abierta:

a) El rompimiento de la conexión entre el desarrollo de los sectores primario (agrícola y extractivo) e industrial; b) el aprovechamiento de las economías de escala; c) el efecto en la eficiencia de las empresas derivado de una mayor competencia; d) y, la eliminación de la dependencia del sector primario para la generación de divisas.

A ello puede agregarse un quinto elemento: la capacidad de la economía para absorber el cambio tecnológico desarrollado en el exterior y para generar internamente nuevas tecnologías de producción.

En una economía abierta se aprovechan las ventajas comparativas sectoriales y las de cada una de las regiones, tanto en lo que atañe a las cuestiones de abastecimiento de los mercados internos como a las operaciones de comercio exterior. En una economía que siempre ha operado en un entorno de apertura no se presenta el fenómeno de las “megalópolis”. Si una parte importante de las ventas de las empresas son exportaciones, no habría ninguna ventaja en localizarse en los grandes centros de consumo internos y sí, por el contrario, se enfrentarían los mayores costos de la tierra y de la mano de obra (Livas y Krugman, 1978:17). Esto implica naturalmente que en una economía abierta las empresas tenderán a ubicarse en aquellas regiones en donde se minimicen los costos de producción y distribución,

los cuales estarán determinados principalmente por los costos de transporte. Así, los patrones de desarrollo regional tenderán a ser más equitativos que en una economía protegida.

### Metodología

Se hizo una lectura histórica de cuatro variables: Producto Interno Bruto (PIB), industria manufacturera, crédito bancario y mano de obra. Las observaciones van del año 1995 a 2001.

Acatando las recomendaciones del Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), el país se dividió en las siguientes regiones:

Región	Entidades federativas
Distrito Federal y áreas adyacentes:	Hidalgo, México, Morelos
Norte:	Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Durango, Nuevo León y Sonora
Golfo:	Campeche, Puebla, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán
Pacífico:	Colima, Jalisco, Michoacán, Nayarit y Sinaloa
Centro:	Aguascalientes, Guanajuato, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas
Sur:	Chiapas, Guerrero y Oaxaca

Fuente: Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI), México, 2005.

Variables como el PIB, la industria manufacturera, el crédito bancario y el empleo industrial, fueron contrastadas “adentro” de cada región y “entre” regiones. Con ello se establecieron las discrepancias entre las regiones y, por lo mismo, de los elementos que determinaron los patrones geográficos de la producción y del empleo local de los factores de producción después del año 1994. Los resultados se asumen como evidencia de un cambio estructural en la economía mexicana, producto de la apertura comercial.

### Resultados y discusión

México es un país con notables contrastes regionales. Y con ello, también la distribución regional del Producto Interno Bruto (PIB) nacional presenta disparidades significativas. Basta señalar que en el año 2001 sólo cuatro entidades, el Distrito Federal, el Estado de México (básicamente la zona conurbada al Distrito Federal), Jalisco (en especial la zona metropolitana de Guadalajara); y Nuevo León (sobre todo la zona metropolitana de Monterrey), produjeron el 47% del PIB mexicano. Este sesgo es aún más evidente si se considera que en ese mismo año, al Distrito Federal, que aportó el 22% del PIB nacional, se le suma la producción de los estados adyacentes (p.e. Hidalgo, México y Morelos) que por su cercanía relativa es posible agrupar en una sola región, entonces su aporte asciende a 36% de lo producido en México. Y, que la región menos desarrollada del país, que incluye a Chiapas, Guerrero y Oaxaca, es también la de menor ingreso *per cápita* (véase los cuadros 1 y 2).

Cuadro 1

Distribución regional del Producto Interno Bruto Nacional (Porcentajes)					
Región	Entidades federativas				
Región/ Año	1995	1998	1999	2000	2001
Estados Unidos Mexicanos	100	100	100	100	100
Norte	21	22	22	22	22
Centro	9	9	9	9	9
Golfo	17	16	16	16	16
Pacífico	12	12	12	12	12
Sur	5	5	5	5	5
Distrito Federal y adyacentes	36	36	36	36	36

Fuente: Elaboración propia con los datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1996, 1999, 2001 y 2002.

Cuadro 2

Distribución regional del Producto Interno Bruto Nacional <i>per cápita</i> (pesos a precios de 1993)					
Región	Entidades federativas				
Región/ Año	1995	1998	1999	2000	2001
Estados Unidos Mexicanos	13929	16426	17017	18136	18106
Norte	127566	154701	161727	173501	173098
Centro	59601	73185	75506	81036	82398
Golfo	116378	137375	138380	147725	151452
Pacífico	56919	64998	67811	70470	70333
Sur	21129	22733	23418	24280	24487
Distrito Federal y adyacentes	65091	76755	79572	84956	85068

Fuente: Elaboración propia con los datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1996, 1999, 2001 y 2002.

Las discrepancias regionales de la producción son un resultado directo de las políticas de sustitución de importaciones que favorecieron –hasta 1994– el crecimiento de pocos centros urbanos (básicamente de tres: las zonas metropolitanas de las Ciudades de México, Guadalajara y Monterrey) y discriminaron en contra del desarrollo económico de otras regiones.

Cuando una economía se abre a los flujos de comercio internacional y las empresas nacionales enfrentan una mayor competencia de los productores externos de bienes sustitutos de los internos, se presenta una reasignación sectorial y regional de los recursos. Esta última proviene principalmente de dos fuentes: la que se deriva directamente de la reasignación sectorial, y la que resulta de la eliminación del sesgo antiexportador.

Al abrirse la economía, los sectores que no poseen ventajas comparativas se contraen de manera relativa (o incluso absoluta) y, es posible que las regiones en las cuales esos sectores representan una parte importante de la producción total también se contraigan, al menos en el corto plazo. Por el contrario, en las regiones que cuentan con sectores con ventajas comparativas, éstos presentarán una expansión relativa y absoluta y las regiones registrarán un mayor crecimiento.

Al eliminar la apertura el sesgo antiexportador implícito en la protección a la industria nacional, las empresas que operan en los sectores que poseen ventajas comparativas en los mercados internacionales tratarán de incrementarlas con base en la baja adicional de los costos de producción que permite la relocalización regional; en este proceso destaca la búsqueda de disminuir los costos de transporte. Las empresas tenderán a localizarse cerca de los mercados de exportación o en las regiones que por sus vías de comunicación, terrestres y marítimas, ofrezcan una salida relativamente barata a sus productos de exportación sin que ello implique abandonar el abastecimiento de los mercados internos.

Los cuadros 3, 4 y 5 presentan la información de la estructura sectorial del PIB para 1995-2001. Se observa que en los estados más desarrollados la participación del sector agropecuario tiende a ser relativamente baja. Asimismo, en los estados “petroleros”, la alta participación relativa del sector secundario se debe a la explotación de ese recurso.

Cuadro 3

Distribución regional del Producto Interno Bruto Estatal por regiones (Porcentajes). Sector Primario					
Región	Entidades federativas				
Región/ Año	1995	1998	1999	2000	2001
Norte	22	12	21	19	12
Centro	13	17	12	12	16
Golfo	20	33	18	19	34
Pacífico	25	15	27	27	16
Sur	11	10	12	12	9
Distrito Federal y adyacentes	10	13	11	11	12

Fuente: Elaboración propia con los datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1996, 1999, 2001 y 2002.

Cuadro 4

Distribución regional del Producto Interno Bruto Estatal por regiones (Porcentajes). Sector Secundario					
Región	Entidades federativas				
Norte	23	24	24	24	24
Centro	9	10	10	10	10
Golfo	17	17	17	16	16
Pacífico	10	10	10	10	10
Sur	4	3	3	3	3
Distrito Federal y adyacentes	36	36	36	37	37

Fuente: Elaboración propia con los datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1996, 1999, 2001 y 2002.

Cuadro 5

Distribución regional del Producto Interno Bruto Estatal por regiones (Porcentajes). Sector Terciario					
Región	Entidades federativas				
Norte	20	21	21	22	22
Centro	8	8	8	8	8
Golfo	16	16	16	16	16
Pacífico	12	12	12	12	12
Sur	6	5	5	5	5
Distrito Federal y adyacentes	39	38	38	38	38

Fuente: Elaboración propia con los datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1996, 1999, 2001 y 2002.

La evolución de la participación regional del PIB está influenciada por la producción y exportación de petróleo; ello explica el significativo incremento de la participación de la región del Golfo de México, en donde se encuentran los principales mantos petrolíferos, principalmente en Campeche y en Tabasco, y en menor medida en la región Sur (por la existencia del petróleo en Chiapas). Al aislar el efecto del petróleo y comparar la aportación al PIB de la industria manufacturera total de las diferentes regiones de 1995 a 2001, se observa una significativa redistribución regional de la pro-

ducción, en la que ganan participación las regiones Centro y Norte (véase el cuadro 6). Este es el efecto de la apertura en la distribución geográfica del sector manufacturero nacional.

Cuadro 6

Industria manufacturera: Participación regional (Porcentajes)					
Región	Entidades federativas				
Norte	25	26	26	26	25
Centro	9	10	10	10	10
Golfo	14	13	13	13	13
Pacífico	10	9	9	9	9
Sur	2	2	2	2	2
Distrito Federal y adyacentes	40	41	40	41	41

Fuente: Elaboración propia con los datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1996, 1999, 2001 y 2002.

Y si bien es cierto que en México predomina una elevada concentración geográfica de la actividad económica, también es cierto que a partir de la apertura comercial instrumentada, la participación del Distrito Federal y estados adyacentes, sobre todo en lo que se refiere a la industria pesada, muestra una tendencia creciente. La participación de los estados del centro y el norte ha aumentado y una parte creciente de la producción se ha trasladado a la frontera con EU, principal mercado de las exportaciones de México.

En una economía abierta la estructura sectorial de la producción en cada una de las entidades federativas se vincula en forma estrecha a las ventajas comparativas que posea cada región, de manera que la industria específica en cada uno de los sectores tenderá a localizarse en donde mejor pueda aprovechar estas ventajas; ello inducirá una especialización por región y tasas de crecimiento diferenciales, dependiendo de la participación de cada una de las industrias que ahí se localicen. En el cuadro 7 se presentan las tasas medias de crecimiento del PIB de la industria manufacturera por entidad federativa en el período 1995-2001.

**Cuadro 7**

Tasas de crecimiento sectorial por entidad federativa (Porcentajes). Industria manufacturera, (1995-2001)										
	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
Estados Unidos Mexicanos	40.3	26.2	32.5	15.9	24.7	22.8	25.4	31.8	83.5	52.8
Aguascalientes	76.0	32.7	21.6	101.6	-9.3	51.7	34.8	50.0	145.1	106.1
Baja California	60.7	22.8	111.8	22.9	96.5	76.9	7.8	46.2	82.0	62.7
Baja Calif. Sur	81.5	79.2	83.3	128.6	40.0	0.0	122.2		53.3	
Campeche	7.4	-15.0	760.0	-25.0	36.4	100.0	-31.3		58.3	100.0
Coahuila	34.8	22.3	94.9	-12.1	5.6	29.2	29.4	39.5	36.2	32.8
Colima	22.7	29.9	33.3	16.7	20.0	-6.7	20.8		71.4	
Chiapas	-12.9	-9.3	-17.9	-29.7	27.8	-41.8	-23.3		70.0	16.7
Chihuahua	35.8	3.3	34.3	-15.9	19.8	47.7	64.4	-21.8	57.1	31.2
Distrito Federal	39.0	14.7	23.4	1.7	24.7	35.1	10.3	13.5	97.6	17.0
Durango	28.0	48.7	31.3	11.2	27.0	7.9	-45.5	56.3	31.3	50.0
Guanajuato	33.4	48.5	26.7	-44.4	44.0	17.9	2.6	6.9	75.7	83.8
Guerrero	25.6	20.3	51.2	21.6	0.0	33.3	-12.5		28.6	81.0
Hidalgo	39.1	21.1	31.4	76.2	67.3	21.7	32.4	-13.2	90.1	52.6
Jalisco	30.0	23.6	6.1	55.1	-36.1	14.6	14.3	0.9	89.0	91.2
México	49.0	37.9	19.4	33.1	24.8	31.3	30.8	25.0	90.7	75.0
Michoacán	21.4	-0.8	67.9	30.6	52.9	16.0	40.7	31.5	35.5	34.6
Morelos	67.1	50.6	43.5	0.0	53.6	9.9	9.2		218.3	216.7
Nayarit	4.6	0.2	88.9	16.1	25.0	14.3	9.1		88.9	100.0
Nuevo León	49.7	29.5	25.4	89.9	20.1	30.1	26.9	46.4	104.6	52.7
Oaxaca	16.1	22.4	40.9	-22.3	13.1	3.1	57.2		0.0	50.0
Puebla	62.1	35.0	68.9	22.1	29.2	31.8	25.7	0.2	116.3	96.6
Querétaro	69.8	85.3	-17.8	25.5	40.4	54.1	41.8	55.6	99.7	1.9
Quintana Roo	43.1	34.9	77.8	50.9	10.3	50.0	88.9		100.0	50.0
San Luis Potosí	40.8	6.4	17.0	-33.1	24.1	58.1	-9.0	48.4	135.6	34.5
Sinaloa	21.8	24.6	79.3	-30.0	13.3	36.4	-14.9		33.7	44.4
Sonora	26.9	-0.5	73.9	52.3	60.3	40.8	-1.2	47.2	44.2	54.3
Tabasco	-1.8	-5.1	33.3	46.2	5.7	4.4	-17.5		61.9	0.0
Tamaulipas	44.7	45.2	130.0	-2.5	50.9	27.1	88.5	30.0	42.1	120.5
Tlaxcala	54.3	61.8	25.5	72.7	23.8	24.0	85.8	66.7	112.5	104.8
Veracruz	4.4	28.3	-9.4	29.6	14.8	-30.4	18.9	36.5	-5.1	100.0
Yucatán	55.5	47.7	89.7	-21.0	50.0	46.6	87.9	-36.5	52.0	117.9
Zacatecas	28.8	0.0	418.2	44.8	20.0	0.0	30.4	66.7	67.2	87.5

**Fuente:** Elaboración propia con los datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1996, 1999, 2001 y 2002.

**Rama A:** Industria manufacturera (total nacional); **Rama B:** Productos alimenticios, bebidas y tabaco; **Rama C:** Textiles, prendas de vestir e ind. del cuero; **Rama D:** Ind. de la madera y productos de madera; **Rama E:** Papel, imprentas y editoriales; **Rama F:** Sustancias químicas, derivados del petróleo, productos de caucho y plástico; **Rama G:** Productos de minerales no metálicos, excepto derivados del petróleo y carbón; **Rama H:** Industrias metálicas básicas; **Rama I:** Productos metálicos, maquinaria y equipo; **Rama J:** Otras industrias manufactureras.

En lo que atañe a la asignación sectorial y regional de los recursos (p.e. el crédito otorgado por medio de la banca comercial a la industria manufacturera), puede señalarse que el gobierno siguió una política de asignación selectiva del crédito bancario como parte del mecanismo del encaje legal. Estos controles cuantitativos propiciaron una asignación ineficiente de los recursos financieros (véase el cuadro 8). La asignación sectorial y regional del crédito mediante controles exógenos reflejaba en mayor grado las preferencias gubernamentales sobre los sectores que había que impulsar y no las verdaderas necesidades de crédito de cada sector de acuerdo con su expansión relativa. Además, debido a que una parte de los créditos se otorgaba a tasas de interés subsidiadas se presionó al alza a la tasa de interés activa del crédito asignado libremente; este fue el mecanismo mediante el cual los bancos recuperaban las pérdidas en que incurrieron por el crédito asignado mediante los cajones selectivos.

**Cuadro 8**

Distribución regional del crédito bancario otorgado por medio de la banca comercial a la industria de la transformación por entidad federativa (Porcentaje del crédito total)					
Región	Entidades federativas				
Región/ Año	1995	1998	1999	2000	2001
Norte	115.40	113.99	299.34	105.74	105.25
Centro	106.21	70.18	87.47	78.00	73.19
Golfo	158.89	120.83	118.67	117.69	114.65
Pacífico	55.47	84.24	89.41	90.97	74.07
Sur	23.27	25.95	25.58	23.09	21.87
Distrito Federal y adyacentes	77.76	47.24	55.03	45.04	54.94

Fuente: Elaboración propia con los datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1996, 1999, 2001 y 2002.

El proceso de intermediación financiera, principalmente el de carácter bancario, está muy vinculado a los niveles absolutos de desarrollo estatal y a las disparidades entre las entidades federativas. A medida que el nivel de ingreso de la población aumenta, el total de recursos financieros tenderá a incrementarse, incluso a una tasa mayor que el propio ingreso, de forma tal que entre mayor sea el nivel de desarrollo económico, más alto será el grado de penetración financiera en la economía. Esta relación se observa en escalas nacional y estatal, de manera que los estados con un mayor ingreso relativo también experimentarán una penetración bancaria más intensa. Por otra parte, desde el lado del crédito bancario, se espera que entre más rápido crezca un estado con respecto a los demás, el porcentaje del crédito total que se canalice a esa entidad registre una tendencia creciente.

Hasta 1994, cuando se inició el cambio estructural, la participación del crédito a cada estado con respecto al total cayó para todas las entidades a costa de un incremento significativo en la absorción de recursos del Distrito Federal. A partir de la apertura y del inicio del cambio estructural en la economía, la participación del Distrito Federal muestra una clara tendencia decreciente, en tanto que la de los estados del Centro y del Norte del país creció, como reflejo de la redistribución geográfica de la actividad productiva.

Los cambios en la distribución regional del crédito implican que la tasa de inversión en planta, equipo e infraestructura tienen un mayor dinamismo relativo en los estados del centro y norte del país, lo cual por sí mismo entraña una tasa de crecimiento relativamente mayor en el futuro cercano que en otras regiones. Además, a medida que estos estados crezcan a una tasa mayor, se tornarán más atractivos para captar mayores flujos de inversión.

Pero, en la economía mexicana, el factor relativamente abundante de la producción es sin lugar a dudas la mano de obra y el relativamente escaso es el capital. A pesar de esta diferencia en la abundancia relativa de factores, su empleo en los procesos productivos no ha reflejado históricamente el que la mano de obra sea el abundante. Esa distorsión en el uso relativo de los factores la explica la política de comercio exterior.

Por lo que respecta a la política de comercio exterior -la política proteccionista al sector industrial manufacturero- seguida durante casi medio siglo condujo a las empresas a adoptar tecnologías de producción intensivas en capital al actuar la protección como un subsidio directo a ese factor. Las utilidades aumentaron por encima de las que

se hubiesen obtenido en una economía abierta. Se indujo a las empresas privadas a emplear técnicas de producción intensivas en capital, discriminando en contra de la mano de obra, factor de producción relativamente abundante.

En el cuadro 9 se observa que el patrón del empleo regional en el sector industrial se ha modificado significativamente, sobre todo a partir del inicio del cambio estructural de la economía en el año 1994. La estructura del empleo industrial confirma que aquél se concentraba en gran medida en el Distrito Federal y los estados de Hidalgo, México y Morelos. Los cuatro, absorbían casi el doble del empleo del que correspondía a la región Norte. Hoy ya no es así. La participación en el empleo industrial de las cuatro entidades señaladas, muestra una tendencia decreciente. La participación de la región norte es superior a la del Distrito Federal y estados adyacentes confirmando con la tendencia del empleo lo que se había registrado con la producción. En cuanto a las otras regiones del país, las participaciones se han mantenido relativamente estables en la sur y en la del pacífico, mientras que ha crecido ligeramente en el Golfo de México.

Las tendencias del empleo regional en el sector industrial son un claro indicador de que el cambio estructural de la economía mexicana, además de las modificaciones que se han observado en la estructura sectorial de la producción, también han favorecido un cambio importante en los patrones regionales de la producción. Ello responde a la política de las empresas para aprovechar las ventajas que cada región ofrece en el entorno de una economía abierta, en claro contraste con la evolución que se experimentó durante la época de economía protegida.

Cuadro 9

Participación regional en el empleo industrial (Porcentajes). Industria de la transformación					
Región/ Año	1995	1998	1999	2000	2001
Norte	245.2	263.9	16.1	266.3	148.9
Centro	148.5	159.6	4.1	156.3	139.6
Golfo	174.9	184.0	5.1	188.3	203.6
Pacífico	71.6	74.0	2.6	73.3	122.6
Sur	25.9	23.1	0.1	21.8	49.2
Distrito Federal y adyacentes	118.0	118.1	7.5	111.4	77.3

Fuente: Elaboración propia con los datos del Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1996, 1999, 2001 y 2002.



Vale decir que una asignación sectorial de recursos que no reflejó las ventajas comparativas que se pudiesen tener en los mercados internacionales, concentró en relativamente pocos centros urbanos la actividad económica manufacturera y por lo mismo el empleo de los diferentes factores de la producción: -el capital y la mano de obra-. Ello reforzó el efecto de la concentración regional al inducir a los individuos a emigrar hacia los centros urbanos, en donde se localizaban las empresas productoras orientadas al abastecimiento de un mercado interno cautivo.

### Conclusiones

El proceso de cambio estructural -derivado principalmente de la apertura comercial- que ha tenido un efecto significativo en las estructuras sectorial y regional de la producción, no ha concluido. En el corto plazo, es muy costoso movilizar los recursos hacia las regiones que permiten aprovechar de manera integral las ventajas comparativas de cada estado o región. Sin embargo, hay indicadores muy claros de que las empresas se han movilizad a las regiones norte y centro del país, así como hacia las zonas costeras que cuentan con puertos de altura; todo ello para aprovechar los beneficios que se pueden obtener al operar en una economía abierta al comercio internacional.

La evidencia indica que la producción de las diferentes divisiones que componen la industria manufacturera se ha desplazado interestatalmente a fin de aprovechar las ventajas comparativas de cada una de las regiones del país. La evidencia muestra que las regiones que han ganado participación son las del centro y norte del país, lo que revela que las empresas pretenden aprovechar las ventajas que ofrece la cercanía con Estados Unidos, principal destino de las exportaciones mexicanas. Por otra parte, el Distrito Federal y estados adyacentes (Hidalgo, México y Morelos), que tuvieron una participación creciente durante la época de la política de sustitución de importaciones, a partir de la apertura comercial han perdido terreno, aunque éste se recupera parcialmente, debido fundamentalmente al cambio en la producción hacia manufacturas de alto valor agregado, como equipo electrónico. Este cambio a su vez es resultado en gran medida por el aumento de los costos unitarios de producción por el relativamente alto valor del uso de la tierra en las zonas urbanas. Por ello las empresas se orientarán a

producir bienes que requieran una menor utilización de este factor o que por unidad empleada de tierra el valor agregado sea mayor. Asimismo, como resultado del mismo fenómeno, se observa que en las zonas urbanas relativamente grandes, en particular el Distrito Federal, la participación del sector industrial en el valor agregado total muestra una tendencia decreciente, por lo que las ciudades van convirtiéndose de modo paulatino en productoras de servicios, mientras que la producción manufacturera fluye hacia ciudades de tamaño medio, principalmente en el centro y norte del país.

### Bibliografía

- Edwards, S. (1989), "Openness, Outward Orientation, Trade Liberalization and Economic Performance in Developing Countries", *Working Paper 2908*. National Bureau of Economic Research, February.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2002). *Anuario estadístico por entidad federativa, México*.
- Katz, I. (1989), *Apertura comercial, tipo de cambio y crecimiento económico*. Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas. México 1989.
- Katz, I. (1997), *México: Transición económica y comercio exterior*. México.
- Krueger, A. (1978). "Liberalization Attempts and Consequences", *National Bureau of Economic Research*, January.
- Krugman, P. (1991). "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*. Vol. 99. Núm. 3, June, pp. 31-73.
- Livas, R. (1993). *Essays on Regional Economics and Political Risk in Mexico*, Tesis doctoral, MIT 1993.
- Livas, R. y Krugman, P. (1992). "Trade Policy and the Third World Metropolis", *Working Paper 4238*. National Bureau of Economic Research. December.
- Mueser, P. y Graves, P. (1995), "Examining the Role of Economic Opportunity and Amenities in Explaining Population Redistribution", *Journal of Urban Economics*. Vol. 37. Núm. 2. February 1995.
- Reyes, H. J. (2004, julio). *El acuerdo comercial disparó las exportaciones de México*. *El Financiero*. Julio de 2004, p.30.

# Políticas públicas y desarrollo económico local, una aproximación teórica

*Miriam Nava Zazueta\**

## Resumen

**E**n este artículo se analiza el nuevo rol del gobierno como hacedor de políticas públicas y se enfatiza en el desarrollo que ha tenido CODESIN, como organización capaz de trabajar como organización pública en beneficio del desarrollo económico local. La autora logra una aproximación teórica en el ámbito de las políticas públicas al recuperar los principales autores clásicos y contemporáneos.

## Introducción

En México y en el mundo, al hablar del fenómeno del desarrollo<sup>1</sup> nos referimos a un concepto que va más allá de las meras cuestiones económicas. En este sentido, Emilio Zorrilla-Vázquez afirma que el desarrollo se relaciona fundamentalmente con el avance de la sociedad con equidad y justicia, y que además se registre una mayor calidad de

---

\* Profesora de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas, Universidad Autónoma de Sinaloa. Miembro del CA de Gobierno y Políticas Públicas.

<sup>1</sup> Boisier define el desarrollo como un proceso que se refiere a cuestiones cualitativas que implican beneficios a los individuos y no sólo cuantitativas susceptibles de ser medidas con indicadores tradicionales económicos, sin embargo, hace notar que si bien el desarrollo es un proceso de dimensiones cualitativas, se encuentra basado a su vez en un proceso de carácter cuantitativo, como el crecimiento económico. Para una mayor explicación véase Boisier, Sergio. Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial, ONU-CEPAL, Santiago de Chile, 1999.

vida, y mejora de las instituciones jurídicas, culturales y educativas de un país<sup>2</sup>.

Sin embargo, fuera de los contextos intelectuales, la mayor parte de los seres humanos, la sociedad civil, los padres de familia, lo traducen en términos de dinero, de su bolsillo; ya que la manera en que evalúan si un lugar está desarrollado o no, es la capacidad adquisitiva de la población, es decir su propia capacidad para adquirir determinados bienes y servicios, confundiendo así los conceptos de crecimiento (el cuál es cuantitativo), y desarrollo. El primero de éstos se refiere a indicadores económicos como al producto interno bruto, a la producción; y el puente entre ambos es la distribución, esto es, cómo se distribuye el producto entre las distintas regiones de una nación, entre la población y los sectores productivos<sup>3</sup>.

En ese sentido, la primer pregunta que surge es qué pasa en nuestra localidad, o en la región que no está desarrollado económicamente<sup>4</sup>, o bien como lo plantea Robert Putnam porqué unas regiones se desarrollan más que otras<sup>5</sup>; un siguiente punto es cuestionarnos qué es lo que se debe de hacer para generar el desarrollo económico local en aquéllos territorios con menor nivel de desarrollo o que presentan mayores tasas de desempleo y decremento en la calidad de vida.

La primer respuesta que viene a la mente es que el gobierno debe de formular políticas<sup>6</sup> eficientes y eficaces encaminadas a subsa-

nar esta deficiencia y que se acorte cada vez más la brecha entre regiones exitosas y las menos desarrolladas; y es entonces en este punto en donde se difumina el desarrollo económico local aun antes de haberlo alcanzado; la razón es porque se asume que el factor clave para que se genere este tipo de desarrollo es sólo la política pública, — entendida esta como «la expresión de manera concreta de las formas institucionalizadas que rigen la interacción gubernativa entre la sociedad y el estado»<sup>7</sup> — y se deja de lado establecer marcos institucionales adecuados para que la política pública funcione, eliminar barreras burocráticas, incentivar la cooperación entre sector público y privado, y hacer a la sociedad forme parte de este proceso para que se genere el desarrollo económico de su localidad. Sin embargo, muchas veces la sociedad es reacia a participar ya normalmente considera que la legislación promulgada para resolver un conflicto no necesariamente llega a los resultados previstos, de aquí que recientemente se empiecen a preocupar si las políticas públicas en la práctica llegarán a lograr lo que se espera de ellas y bien cuánto será desviada de sus propósitos originales<sup>8</sup>.

En el mundo moderno y con la nueva dimensión del Estado, ya no podemos concebir que sólo éste sea responsable único para que se detone el desarrollo económico en las localidades. Aguilar Villanueva conceptualiza este redimensionamiento del Estado como un proceso en el que ocurre una redistribución del poder político y

<sup>2</sup> Para una explicación más amplia véase Zorrilla-Vázquez, Emilio. Introducción al diseño de las políticas para el desarrollo, Universidad Anáhuac del Sur-Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

<sup>3</sup> Ibid, capítulo primero, pp.11-14.

<sup>4</sup> Este documento se enfocará al desarrollo desde es punto de vista económico, al cual se denominará Desarrollo Económico Local, ya que para que se cumpla con todas las bondades sociales del desarrollo, tiene que existir un desarrollo económico que ayude y que facilite el efecto multiplicador hacia todos los rubros que comprenden el concepto del cual aquí se comenta.

<sup>5</sup> Ver Putman, R. Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy, Princeton Press, USA, 1993.

<sup>6</sup> E. William Jenkins que explica que «las políticas son el conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por seleccionar metas y los medios para alcanzarlas en una situación determinada, y en donde, en principio, los actores tienen el poder de tomar dichas decisiones», tomado de Buendía Vázquez, Alejandro, «Estudio introductorio», p.5, en Pressman, Jeffrey y Wildavsky, Aaron. Implementación. Como las grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, FCE, México,

1998. Harold D. Lasswell afirma que la palabra política ha sido utilizada para designar las elecciones más importantes de la vida organizada y de la privada. Para una mayor explicación véase Lasswell, Harold D. «La orientación hacia las políticas publicas» en Aguilar Villanueva Luis F, (Edr.). La implementación de las políticas, 3ra.edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, pp.79-103.

<sup>7</sup> Medellín Torres, Pedro. La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de baja institucionalidad, LC/L.2170-P, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, Julio, 2004, p. 19. Para Eugenio Lahera, Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras que la política es un concepto amplio que se refiere al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos de interés público; Lahera, Eugenio. Política y políticas públicas, LC/L.2176-P, CEPAL, División de Desarrollo Social, Santiago de Chile, agosto, 2004.

<sup>8</sup> Rein, Martin y Ribonovitz Francine F, «La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción» en Aguilar Villanueva Luis F, (Edr.). La implementación de las políticas,... pp.147-184.

un reacomodo de la cultura política a consecuencia de la reducción, el reajuste, y el adelgazamiento del estado. Al mismo tiempo, emergen nuevos actores políticos con organizaciones, ideas, prácticas y discursos alternativos al oficial; un nuevo estado en el que se acotan poderes y se determinan cuáles son los fines públicos a cumplir y que son posibles de ser alcanzados, pero no sólo esto, también se determina bajo cuáles instrumentos y opciones de acción<sup>9</sup>.

### El nuevo rol del Gobierno

Entonces en el nuevo rol del estado, siendo un gobierno por políticas públicas, la responsabilidad de lo público, como el desarrollo económico local, no es sólo del actor gubernamental, ya que como lo señala Stöhr «el concepto de desarrollo local endógeno<sup>10</sup> concede un papel predominante a las empresas, organizaciones, instituciones locales y a la propia sociedad civil en los procesos de crecimiento y cambio estructural»<sup>11</sup>; por lo tanto si buscamos un gobierno por políticas públicas debe de ser un gobierno incluyente en el cual dichas políticas estén enmarcadas en un amplio proceso de participación, un contexto en donde la sociedad civil asuma un rol participativo y activo en el establecimiento de las necesidades y prioridades de las localidades, y que estas sean manifestadas en las políticas públicas.

La razón fundamental por la cual se han incluido al término desarrollo económico la connotación de «local», es precisamente porque un elemento indispensable para que se genere este tipo de desarrollo es que los actores de estas localidades asuman un nuevo papel, transformándose de actores pasivos, a un rol más activo en el cual deben ser corresponsables de que se genere el desarrollo económico

en su localidad, valga la redundancia. En este sentido, es válida la afirmación de que en el contexto de la globalización el desarrollo de un territorio debe de ser resultado de esfuerzos endógenos, en donde la tarea fundamental para lograr que éste sea gestado, va más allá del carácter económico, esto significa que se deben de modernizar en el territorio los componentes del desarrollo y generar un proyecto colectivo que los articule y encauce<sup>12</sup>.

Sergio Boisier, (1999) afirma que como una condición indispensable para que «emerja» el desarrollo en un territorio determinado, es necesaria la articulación de esfuerzos que van más allá de los factores considerados tradicionales, como la infraestructura física, financiera y gubernamental. En esta visión el autor enfatiza que se tienen que amalgamar acciones de pensamiento complejo que tienen que ver con el poder participativo de la sociedad, el poder político y conocimiento, acceso a información e innovación, entre otros, para que el desarrollo surja en la geografía económica<sup>13</sup>.

Por lo tanto, tenemos que el desarrollo económico con su connotación de local es definido como un proceso orientado; que es resultado de la acción conjunta de los actores o agentes que tienen impacto con sus decisiones en el desarrollo de un territorio determinado; es la preeminencia de las decisiones de los actores locales, por sobre otras decisiones que no corresponden a los intereses locales, lo que define un proceso de desarrollo local.

Un concepto más complejo y amplio es aquél que explica que el desarrollo económico local puede ser entendido como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o región; y además, cuando esta comunidad local adquiere la capacidad de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se denomina desa-

<sup>9</sup> Para mayor detalle véase Aguilar Villanueva, Luis F. «Estudio introductorio» en Aguilar Villanueva Luis F. (Edr.). El estudio de las políticas públicas, 3ra.ed., M. A. Porrúa, México, 2003, pp.15-74.

<sup>10</sup> La connotación de endógeno hace referencia a que los actores locales son quienes lideran en proceso de desarrollo económico.

<sup>11</sup> Stöhr, 1985. Tomado de Vázquez Barquero, Antonio. «La política de desarrollo económico local» en Aghón, Gabriel, Alburquerque, Francisco (Comps.) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo, LC/L.1549, CEPAL, ILPES, Santiago de Chile, 2001, p.22.

<sup>12</sup> Véase Aghón, Gabriel, Alburquerque, Francisco, (Comps.) Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo, LC/L.1549, CEPAL, ILPES, Santiago de Chile, 2001; Alburquerque, Francisco. «Desarrollo económico local y descentralización en América Latina» en Revista de la CEPAL, No.82, Santiago de Chile, abril, 2004, pp.157-171.

<sup>13</sup> Boisier, Sergio. «¿Y si el desarrollo fuese una emergencia sistémica?» en Reforma y Democracia, No.27, CLAD, Caracas, Octubre 2003, p.19.

rollo local endógeno<sup>14</sup>. A partir de aquí, es muy claro que se nos afirma que para generar el desarrollo económico local en una comunidad la responsabilidad no sólo recae en el estado, ni en la política; recae en esa amalgama de participación que implica que la sociedad adquiera una nueva visión en la cual es un agente activo, dinámico y participativo en el gobierno por políticas públicas, en donde éstas últimas adquieren su sentido de ser al definir los parámetros de relación entre lo que es público y lo que es privado, en otras palabras, definen los problemas o cuestiones que recaen en el ámbito de lo público con la suficiente importancia como para ser incluidos en la agenda del gobierno, y que sea la herramienta para la realización de la política pública.

Y aquí retomamos la pregunta inicial que se plantea Putman, ¿porqué unas regiones se desarrollan más que otras?, ¿cuál es el elemento clave para llegar al desarrollo? Él concluye que una de las razones para esta desigualdad es explicada por que en las regiones existen diferencias económicas, y afirma que esta disparidad es consecuencia de esa amalgama de redes de confianza que existe entre la sociedad, y las distintas instituciones, un elemento al que denomina capital social, el cual no es la suma de las instituciones que conforman a la sociedad misma, sino la cohesión social misma; la articulación de los actores, el elemento no visible que permite que éstas instituciones estén entrelazadas en redes de confianza y funcionen<sup>15</sup>. Este capital social juega un rol importante como elemento que vincula a la población como una sociedad activa con los entes gubernamentales y así configurar las políticas públicas; es el elemento intangible del desarrollo.

Asimismo, otro de los factores que se considera indispensable para que se conciba el desarrollo económico local es el generar alianzas estratégicas entre el sector público y privado para fortalecer vínculos y trabajar de manera conjunta más allá de la determinación de políticas públicas; trabajar unidos para no sólo concebir, sino para

lograr un fin común que beneficia a su comunidad. Este nuevo esquema de trabajo en donde gobierno, empresarios, y sociedad civil trabajan unidos para lograr un fin común es un elemento fundamental que encontramos en todos los conceptos teóricos y en la sociedades modernas, como factor indispensable para el desarrollo económico local.

Estudios hechos por la OCDE han denominado a este fenómeno como Asociacionismo con el fin de mejorar la gobernabilidad, entendido esto como «la manera en que la sociedad resuelve colectivamente sus problemas y satisface sus necesidades, se encuentra en el núcleo de las estrategias gubernamentales para reconciliar la prosperidad económica, la cohesión social y el progreso ambiental»<sup>16</sup>. Este trabajo organizado y conjunto entre los diversos actores se organiza en redes de asociaciones; normalmente son convenios firmados que involucran a una diversidad de grupos de interés.

No obstante, este tipo de desarrollo al que nos hemos referido, a pesar de ser local, no está exento de ser afectado por el fenómeno de la globalización y el cambio estructural de las localidades, es decir el cambio –al menos en parte– de la especialización sectorial de la región, debe buscar insertarse en los mercados globales. Debido a esto, la globalización está imponiendo nuevos retos a dichos espacios económicos; está motivando que éstos se replanteen sus estrategias para generar el desarrollo económico local y hacer de sus territorios espacios ganadores, con acumulación de capital, empleo y mejores niveles de vida para la sociedad.

Para poder hacer frente a estos retos los espacios locales (y las sociedades mismas) deben de reorganizarse estratégicamente, tomando en cuenta que en la nueva conceptualización, el desarrollo económico local es más factible que se logre con la participación de todos los actores de la localidad, la formación de asociaciones que trabajen de manera conjunta, la existencia de marcos institucionales con reglas claras y precisas, el fortalecimiento de la sociedad misma y un nuevo estado democrático y moderno que de voz y voto y sea realmente representativo de los intereses de las localidades. Un gobierno que escuche e implemente políticas públicas específicas para cada

<sup>14</sup> Véase CEPAL, Manual de desarrollo, ILPES, Dirección de Desarrollo y Gestión Local, Chile, 1998; Vázquez Barquero, Antonio. Desarrollo económico local y descentralización: una aproximación a un marco conceptual, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, 2000; Vázquez Barquero, Antonio. Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo, Pirámide, Madrid, 1988.

<sup>15</sup> Putnam, Robert. Opus.Cit.

<sup>16</sup> OCDE, Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad, París, 2001, p.7.

problemática y cada localidad, en dónde las localidades definan cuáles son sus necesidades y que se apliquen soluciones con características especiales para esa región y no generales como si todos los espacios económicos tuviesen la misma problemática. Como lo señala Garafoli, «el desarrollo endógeno es la habilidad de innovar a nivel local»<sup>17</sup>, entendiéndose en este sentido, que innovación no sólo se refiere a nuevos y mejores productos, sino al surgimiento de nuevos actores en la definición de la política pública y en la consecución del desarrollo económico local.

Esta innovación se refiere al nuevo entorno en que la sociedad civil, particulares y el estado trabajan de manera conjunta en la búsqueda de un objetivo común: que se genere el desarrollo económico local en su entorno y se eleve la calidad de vida de la población. El espacio geográfico, o territorio, deja de ser un mero lugar en donde se localizan empresas para llevar a cabo la actividad económica, y asume una nueva dimensión que integra redes de confianza y participación de todos los actores, esta «localidad o región» adquiere un nuevo valor que va más allá del territorio físico, es un valor de un territorio dinámico con un entorno de cooperación y concertación de acuerdos.

En este sentido, Antonio Elizalde afirma que en los tiempos actuales, «el desarrollo local aparece como una nueva forma de mirar y actuar desde el territorio en este nuevo concepto de globalización. El desafío para las sociedades locales está planteado en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades endógenas, a través de estrategias individuales pero articuladas de los diferentes actores en juego»<sup>18</sup>.

Y aquí regresamos a la pregunta central, bajo estas nuevas condiciones, ¿de quién es la responsabilidad del desarrollo económica en una región?, ¿del gobierno, de la sociedad civil, de los empresarios, de los investigadores universitarios? La respuesta es posible

decirla de manera sencilla, pero no es fácil de acatar: la responsabilidad de que en una región se genere desarrollo económico local es de todos los que viven en ella. Hay responsabilidad diferenciada, sin embargo, ninguno de los habitantes de la región puede deslindarse de ella.

No obstante, no basta con decir «yo estoy haciendo mi parte», hay que hacerlo de manera efectiva, real. En este nuevo contexto, ya no existe una realidad que nos diga que es solamente un actor el principal y el responsable para el desarrollo económico local; Gobierno, sociedad, empresarios y académicos son los nuevos actores fundamentales para buscar más y mejores políticas públicas cuyo fin último sea el desarrollo económico local; este es el sentido público de la política, que el problema de un número considerable de personas trascienda la esfera personal y se convierta en un problema que afecta a la comunidad, que sea de interés público<sup>19</sup>.

Sin embargo, es de reconocer que este planteamiento y esta aseveración no es una tarea fácil ya que se está hablando de un proceso en el que se organizará el futuro de un territorio, razón por la cual es importante que sea estratégica la planificación de las políticas públicas encaminadas a lograr esta meta, una planeación que tome en cuenta las características propias de la localidad, reconociéndola como una localidad diferente a otras, tomar en cuenta sus recursos endógenos; no sólo el capital financiero e infraestructura, también sus recursos humanos, naturales y el capital social, entendiéndose este último como «el conjunto de normas, instituciones y organizaciones que promueven la confianza y la cooperación entre las personas, en las comunidades y en la sociedad en su conjunto»<sup>20</sup>; este tipo de capital más que referirse en sí a las relaciones, se refiere a algo intangible, a la confianza; más que las instituciones y sus relaciones es aquello que las interrelaciona, es el elemento que logra la cohesión social.

Una vez que se logra el establecimiento de la política pública a través de una legislación que promueva el desarrollo económico local

<sup>17</sup> Garafoli, G. «Desarrollo económico, organización de la producción y territorio» en Garafoli, G. y Vázquez Barquero, A. (Eds.) Desarrollo económico local en Europa, Colegio de Economistas, España; tomado de Lázaro Araujo, Laureano, «Viejos y nuevos paradigmas, desarrollo regional y desarrollo local» en Ciudad y Territorio, Tercera época –Ministerio de Fomento, Vol. XXXI, Invierno 1999, España, p.16.

<sup>18</sup> Elizalde Hevia, Antonio. Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local, LC/L:1854-P, CEPAL, Chile, 2003, p.14

<sup>19</sup> Véase Aguilar Villanueva, Luis F. «Estudio introductorio» en (Edr.). El estudio de las políticas públicas, 3ra.ed., M. A. Porrúa, México, 2003, pp.15-74

<sup>20</sup> Durston, John. «Construyendo capital social comunitario» en Revista de la CEPAL, No.69, Dic. 1999, p.103.



tomando en cuenta el mejor uso de los recursos, se pensaría que todo está resuelto, que la legislación va a funcionar bien (por sí sola), y que sólo es cuestión de tiempo que se resuelva el problema para el cual se legisló en materia de desarrollo económico local; y de aquí deriva un cuestionamiento, si aparentemente está todo bien hecho y planteado, porqué no se cumplen los objetivos de las leyes promulgadas?; ¿porqué entre la política y la realidad existe una brecha? ¿Qué fue lo que falló entre el ideal planteado en la ley y los resultados que muestra la realidad? O bien, de la manera en que lo plantean Majone y Wildavsky, cómo las ideas se pueden manifestar a sí mismas en un mundo de comportamiento<sup>21</sup>.

La respuesta obvia es que «algo» distorsionó el rumbo entre lo que busca la política –entendida esta como una idea o una hipótesis que contiene condiciones iniciales y consecuencias previstas– y el resultado al cual se llegó; y ese puente que une ambos puntos se llama proceso de implementación. Implementación de las políticas públicas es el mecanismo que hila la hipótesis planteada en la política pública y los resultados que nos arroja la evaluación de las mismas políticas. Es el concepto que intenta explicarnos las razones por las cuales no se llega al ideal planteado en la política y en dónde estuvieron las fallas.

Esta implementación no se refiere estrictamente a lo que su vocablo textualmente significa, que es instrumentar, poner en práctica, realizar, concretar. Pressman y Wildavsky definen a la implementación «como un proceso de interacción entre la fijación de metas y las acciones engranadas para alcanzarlas»<sup>22</sup>, esto es, que las políticas públicas son ideas que apuntan hacia una cadena de causas que aparecen entre las condiciones esenciales (para que pueda ponerse en práctica la política pública), y las consecuencias futuras; se enfatiza entonces que la implementación es la capacidad de forjar eslabones subsecuentes de la cadena causal –que inicia con la política pública– a fin de obtener los resultados que se desean; de esta manera, el estudio de la implementación exige que sea comprendido

a cabalidad el hecho de que las secuencias de eventos que parecen sencillos dependen de cadenas complejas que ejercen una interacción recíproca entre ellas<sup>23</sup>.

En otras palabras, si la política pública como legislación es una declaración de intenciones, anunciar algo que se quiere hacer, la implementación en este caso se refiere a que esta política debe no sólo de anunciar intención, sino establecer los mecanismos y elementos que se utilizarán para cumplir el objetivo que se ha planteado, llegar a la meta; es así como a través de la implementación las políticas públicas se transforman en resultados observables y medibles. De la implementación depende que los resultados sean los que se habían planteado como ideales.

Para que se hable de implementación deben de existir al menos condiciones previas a la puesta en marcha de una política para poder decir que si no se llegó al resultado previsto es una falla en la implementación. Aguilar Villanueva señala que al menos debe de existir previa a la instrumentación de la política un consenso entre los actores respecto al objetivo que pretenden alcanzar, disponibilidad de recursos, criterios legislativos precisos, compatibles y que no existe oposición; si de entrada una política pública cubre estos requisitos, y aún así no se llega a los resultados previstos, entonces sí tenemos un problema de implementación<sup>24</sup>. Es decir, si aparentemente se cubren todos los factores para que la política pública funcione y aun así no se tiene éxito o se quedó lejos de llegar a la meta, cuándo nos preguntamos porqué no cumplió con sus objetivos la respuesta radica en que existen fallas en el proceso de implementación.

De aquí que el proceso de implementación sea considerado que inicia a partir de que la legislación ha sido promulgada con metas claras y bien definidas, y asignados los fondos para alcanzar dichas metas. «La implementación de las políticas abarca aquellas acciones efectuadas por individuos o grupos públicos y privados con miras a la realización de objetivos previamente decididos»<sup>25</sup>.

<sup>23</sup> Ibid. 57-60.

<sup>24</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. «Estudio introductorio» en Aguilar Villanueva Luis, F. (Edr). La implementación de las políticas públicas,... p.42-43.

<sup>25</sup> Van Meter, Donald y Van Horn, Carl. «El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual», en Aguilar Villanueva, Luis F. (Edr). La implementación de las políticas públicas,... p.99.

<sup>21</sup> Majone, Giandomenico y Wildavsky, Aaron. «Implementation as evolution» en Pressman, J. y Wildavsky, A. (Eds). Implementation, 3ra.ed., University of California Press, Berkeley, 1984.

<sup>22</sup> Pressman, J. y Wildavsky, Aaron. Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland, FCE, México, 1998, p.55.

## Desarrollo económico local e implementación de políticas públicas en Sinaloa

En el caso de Sinaloa, al plantearnos la interrogante de quién es responsable el desarrollo económico local en la entidad bajo el esquema anterior descrito, queda claro que dicha responsabilidad es del Gobierno del Estado, pero también de actores sociales y empresariales, de aquí pues que nos situamos en una circunstancia en que estos actores no son únicamente corresponsables, sino que están conscientes, cada uno desde su ámbito, de que se necesita que la entidad tenga ese despunte económico; no hay duda de que existe consenso respecto a que se genere desarrollo económico en Sinaloa, pero... cómo alcanzar dicho objetivo.

Para llegar a la meta de que se genere desarrollo económico en Sinaloa, los actores llegaron a un punto de acuerdo al crear por Decreto en abril de 1996 el Consejo para el Desarrollo Económico de Sinaloa (CODESIN), mismo que entró en vigor un día después. El Decreto en su artículo 1 explica que se crea el Consejo para el Desarrollo Económico de Sinaloa como un organismo normativo, técnico y de consulta que coordinará y vinculará los esfuerzos de los organismos públicos, privados y sociales del Estado, relativos a la promoción económica de la Entidad; asimismo, se establecen once objetivos fundamentales del Consejo, (artículo 3ro.) entre los cuales destacan el agrupar a los responsables de las políticas económicas, tanto del Gobierno del Estado como de la comunidad empresarial sinaloense, en una estructura formal de análisis y diálogo que tenga permanencia, para planear y actuar con una visión a largo plazo; y proponer un proyecto económico de largo plazo del Estado, así como la planeación estratégica que lo sustente, de los mecanismos de medición de avance y de la difusión que de estos conceptos deba realizarse<sup>26</sup>.

A partir de la creación del Consejo para el desarrollo económico de Sinaloa, es claro que los actores de la entidad están conscientes que Sinaloa necesita y debe desarrollarse económicamente para satisfacer las necesidades de sus habitantes; en concordancia con la creación de este Consejo, en noviembre del mismo año se promulgó la

«Ley de Fomento a la Inversión para el Desarrollo Económico del Estado de Sinaloa» la cual en el Título I, artículo 2do. explica que la Ley tiene por objeto impulsar el desarrollo económico en el estado, a través del establecimiento de políticas que estimulen la inversión y el empleo y favorezcan la consolidación de la alianza estratégica entre el Gobierno y los sectores privado y social de Sinaloa<sup>27</sup>. De igual manera, la Ley señala en su Título I, artículo 1, que la ley es de orden público y de interés social, de observancia general en el Estado de Sinaloa. Su aplicación corresponde al Ejecutivo del Estado por conducto de la Secretaría de Desarrollo Económico y aquéllas instancias previstas en la misma Ley.

Y es precisamente este último párrafo el que llama la atención, la ley debe de ser aplicada, es decir, puesta en práctica para que cumpla con el objetivo que se planteó. En otras palabras: la ley tiene que ser «implementada» para que cumpla con el objetivo ideal que se ha impuesto, pero... cómo transformar esta hipótesis en una realidad tangible para Sinaloa, cómo hacer que esta idea planteada en una política pública se traduzca –tal como está planteada– al terreno de la realidad.

Según lo dispuesto en dicha ley, entre los organismos fundamentales para que esta política sea implementada se encuentra por el lado gubernamental la Secretaría de Desarrollo Económico y, por el lado de la sociedad, empresarios y el mismo gobierno el Consejo que fue creado como un organismo normativo, técnico y de consulta que coordinará y vinculará los esfuerzos de los organismos públicos, privados y sociales del Estado, relativos a la promoción económica de la Entidad. De esta manera, vemos que al menos existen dos responsables directos de que la ley sea implementada, y estos responsables son actores de los sectores público, empresarial y sociedad civil.

De igual manera, además del consenso entre los actores respecto al fin último de la ley, en el contenido de la misma se toman en cuenta los mecanismos para que la ley se aplique a cada una de las áreas que impacta, qué tipos de estrategias se utilizarán para que se genere el desarrollo económico en la entidad y quienes las aplicarán, los criterios de fomento, tipos de incentivos fiscales, programas de apoyo al comercio exterior, etc.

<sup>26</sup> Decreto de Creación del Consejo de Desarrollo Económico del Estado de Sinaloa, artículos 1,3. <http://www.codesin.org.mx/publico/MarcoLegal/DecretoCreación.asp>

<sup>27</sup> Ley de Fomento a la Inversión para el Desarrollo Económico del Estado de Sinaloa, Título I, Artículo 2, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Sinaloa No.143, 27 de noviembre de 1996.

Como se observa, es posible hablar de implementar la ley, puesto que de origen esta contempla la existencia de factores (previos a la puesta en marcha) para que se cumpla con el objetivo planteado; esta es una legislación que desde su diseño vislumbra y toma en cuenta los mecanismos de su proceso de implementación. A partir de la perspectiva teórica, tenemos una ley que tendrá éxito y cumplirá con los objetivos que se ha planteado; una política pública que será capaz de traducir las intenciones o las hipótesis planteadas en hechos concretos y tangibles. Pero, sin embargo, por qué entonces la mayoría de los sinaloenses tenemos la perspectiva de que en Sinaloa no ha detonado el desarrollo económico local, de que no se ha mejorado el nivel de vida de la población, sino al contrario. De aquí que surjan las siguientes interrogantes, si la ley ha contado con mecanismos para su implementación, qué es lo que ha fallado?Cuál o cuáles de los actores no está cumpliendo con su parte?

En las economías más avanzadas, las asociaciones como el Consejo para el desarrollo económico de Sinaloa son consideradas como un camino hacia una mejor calidad de vida, ya que a través de la inclusión social se éstas contribuyen a que se tomen en cuenta las necesidades de todos los actores del territorio, y así mismo, a que éstos contribuyan a solventar dichas necesidades y elevar las potencialidades del territorio, promoviendo un círculo virtuoso en dicha región o localidad.

Una clara evidencia de que las asociaciones han resultado una buena alternativa para que tanto la sociedad civil, gobierno y empresarios trabajen unidos en mutuo beneficio y de su propio territorio, es darnos cuenta de que en las regiones y países más poderosos del orbe, este tipo de participación ha acaparado ámbitos más allá de la esfera económica; por ejemplo, en América del Norte las asociaciones han abordado tareas que incluyen la coordinación de las políticas gubernamentales en el mercado laboral, el agrupamiento de recursos y la búsqueda de coherencia en las iniciativas de regeneración urbana y desarrollo rural; otro caso exitoso es Italia, en donde existen en operación alrededor de 100 pactos territoriales, de los cuales la mayoría se enfoca al desarrollo económico<sup>28</sup>. Asimismo, se puede citar la

existencia de este tipo de asociaciones en la mayoría de países con elevado desarrollo en la Unión Europea, por ejemplo, las Agencias de Desarrollo Regional creadas en el Reino Unido<sup>29</sup>.

### Reflexiones finales

En base a las anteriores referencias, y a manera de reflexiones finales, se puede considerar que uno de los elementos básicos por los cuáles no se ha generado el desarrollo económico en Sinaloa, y para el cual fue creado el CODESIN, es que este, no ha podido ser capaz de coadyuvar a que se genere este tipo de desarrollo en la entidad; a pesar de que ya han pasado más de 10 años de su creación el desarrollo económico en Sinaloa sigue siendo una meta no cumplida, o bien este se presenta sólo en los espacios económicos en donde ya se encontraba este tipo de dinámica, básicamente en la ciudad capital de la entidad, hecho que no cumple con los objetivos planteados en la Ley de Fomento a la Inversión para el Desarrollo Económico de Sinaloa.

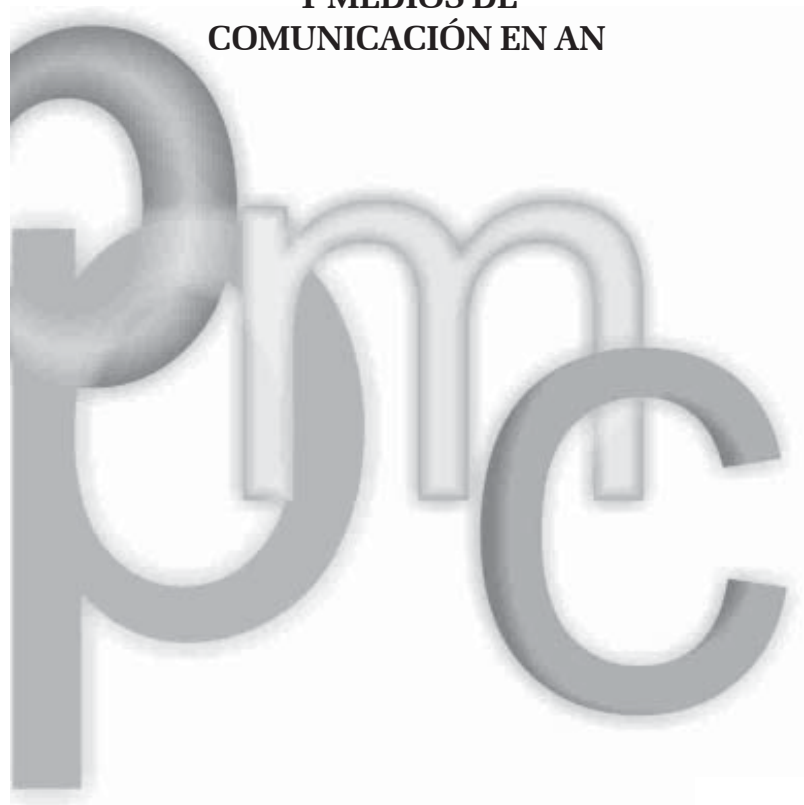
Como punto final considero que es urgente cuestionarnos si realmente el fenómeno del asociacionismo se está generando en Sinaloa, aparentemente representado por el Consejo para el Desarrollo Económico de Sinaloa, CODESIN; y si éste está cumpliendo su función en la entidad como uno de los recursos claves e indispensables para promover y propiciar el desarrollo económico en Sinaloa, y como uno de los mecanismos de implementación de la ley antes citada, o bien si sólo es una pantomima cara cuya factura se cobra al erario público y por consecuencia a la ciudadanía.

<sup>28</sup> Para mayor información véase OCDE, Asociaciones para una mejor gobernabilidad, París, 2001.

<sup>29</sup> Véase Sepúlveda Ramírez, Leandro. Construcción regional y desarrollo productivo en la economía de la globalidad. LC/L.1595-P, ONU-CEPAL, Santiago de Chile, 2001.

**Quinta parte**

**POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y MEDIOS DE  
COMUNICACIÓN EN AN**



# Medios y campañas Políticas en América del Norte

*Rosalinda Gámez Gastélum*  
*Norma Borrego Pérez\**

## Resumen

**E**n este ensayo se analizan los procesos electorales, como la forma más pura de democracia, haciendo énfasis del caso de Estados Unidos como el precursor de la forma moderna de elecciones libres con la utilización, cada vez más marcada, de los medios masivos de comunicación como estrategia, para persuadir a los electores.

Este artículo explora como elemento central el uso de los medios masivos de comunicación en campañas políticas y realiza un análisis de la evolución histórica de su uso en las contiendas electorales hasta la denominada edad adulta de la comunicación política. En suma, ofrece un somero análisis respecto a la influencia de los *mass media* en la sociedad estadounidense.

## Introducción

Las elecciones son el elemento central de la democracia norteamericana, al igual que de todas las democracias estables del mundo entero. El libre ejercicio del sufragio es el medio principal del que se valen los ciudadanos en un país libre para elegir a sus dirigentes políticos, y a quienes ejercerán un Gobierno efectivo.

En todas las democracias modernas se hacen elecciones, pero no todas las elecciones son democráticas. Las dictaduras de derecha,

---

\* Profesoras-investigadoras de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas. Integrantes del Cuerpo Académico de Gobierno y Políticas Públicas.

los regímenes marxistas y los gobiernos de un solo partido realizan también elecciones, para dar a su gobierno una idea de legitimidad. En esas elecciones puede suceder que no haya más que un candidato o una sola lista de éstos sin opciones alternativas. A veces, se proponen en ellas varios candidatos para cada cargo, pero por medio del fraude o la intimidación, el estado se asegura de que sólo sea elegido el candidato que él mismo ha aprobado. En otras elecciones se ofrecen opciones genuinas, pero sólo dentro del partido que está en el poder. Esas no son elecciones democráticas

En la democracia el poder político se gana y legitima, mediante procedimientos institucionales, y su ejercicio está sujeto a la crítica de los ciudadanos y la periódica prueba de las urnas, en la que ratifica o no el respaldo de la ciudadanía.

Según Giovanni Sartori (1988 a), se podría entender como democracia:

*Durante la primera mitad del Siglo XX y hasta 1945 se entendía por democracia lo siguiente: libertad y la igualdad eran reconocidas como sus valores fundamentales. Estaban bien identificados los principios de la soberanía popular y la división de poderes que postulaba, así como las instituciones que le eran propias, el pluralismo, las elecciones y los parlamentos. También se sabía que la democracia era una forma de organización política que se avenía a los presupuestos de libre mercado y de propiedad privada del capitalismo (Sartori, 1988:22).*

Después de 1989, con el derrumbe de los regímenes antidemocráticos de Europa del este, quedó más claro que no se podía hablar de democracia socialista o democracia capitalista, que la democracia era sólo una. En esta etapa se generó una corriente de opinión, encabezada por Timothy Garton acerca del siguiente concepto de democracia:

*Democracia es la realización de elecciones, la reorganización del pluripartidismo y la revitalización de los parlamentos. El libre sufragio es la base de la democracia (Garton, 1990:149-152).*

Existen un gran número de definiciones por parte de políticos, académicos y estudiosos del tema, pero en general coinciden en la importancia de la democracia política como elemento central para avanzar en otros aspectos de la sociedad, tales como la democracia social y económica. Por ejemplo : Según Jeane Kirkpatrick, académica y ex embajadora de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas.

*Las elecciones democráticas no son tan simbólicas son elecciones competitivas, periódicas, inclusivas y definitivas, por medio de las cuales los más importantes encargados de tomar las decisiones de un gobierno son seleccionados por ciudadanos que gozan de amplia libertad para criticar al régimen, publicar sus propias críticas y proponer alternativas (Servicio Cultural e Informativo de la Embajada de Estados Unidos, 1991:4).*

Esto significa que las elecciones deben ser competitivas, respetando a la oposición y decretando reglas claras, así como justas para todos los que participarán en la contienda. Si la oposición no tiene acceso a los medios de comunicación o es censurada no se puede hablar de una total democracia.

#### 1.1.1.- Las elecciones en Estados Unidos

Otro aspecto relevante es que las elecciones, sean periódicas, es decir que se convoque a ciudadanos a votar en periodos determinados y no se elija a dictadores o Presidentes vitalicios. Los gobernantes siempre deben de rendir cuentas y una forma de someterlos al juicio de los votantes.

Otra afirmación de la autora es que las elecciones son inclusivas, lo cual significa que la definición del ciudadano y votante debe ser lo bastante amplia para incluir en ella gran parte de la población adulta. Uno de los grandes dramas de la democracia en la historia ha sido la lucha de los grupos excluidos para obtener plenamente su ciudadanía y con ello el derecho a votar.

Por ejemplo, en Estado Unidos cuando la constitución fue firmada en 1787 sólo los varones blancos que eran propietarios podían votar y ser electos.



El requisito de tener posesiones fue suprimido a principios del Siglo XIX, y las mujeres se ganaron el derecho al voto en 1920. Empero, los estadounidenses negros no gozaron de pleno derecho al voto en el sur de los Estados Unidos sino hasta la década de 1960 cuando el movimiento negro logró triunfar. En tanto, a los ciudadanos más jóvenes de ese país se les concedió el derecho de voto en 1971, cuando se redujo la edad de electores de 21 a 18 años de edad (Zinn, 1999).

En base a estas consideraciones podemos afirmar que las elecciones en los Estados Unidos son elecciones democráticas.

Para efectos de este trabajo entenderemos el concepto de democracia como: *el gobierno por el pueblo, en el cual el poder supremo se le confiere al pueblo y es ejercicio directamente por él o por los agentes que éste elige por medio de un sistema electoral libre* (Servicio Cultural e Informativo de la Embajada de Estados Unidos, 1991:15).

Según la expresión de Abraham Lincoln, la democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo».

Sin embargo, existen aún grandes críticas a Estados Unidos respecto al énfasis que hace el concepto de democracia en la realización de elecciones libres y el pluripartidista, porque al concentrarse en los aspectos políticos aparentemente deja de lado la democracia social y económica.

En este país existen 37 millones de personas (15 por ciento de la población no tiene beneficios sociales), 32.5 millones viven en la pobreza, 12 millones de ello en la pobreza extrema y 600 mil son personas que no tienen donde vivir (homeless) (López, 1998). Aunado a esto, la tasa de mortalidad infantil es dos veces superior en la raza negra que en la blanca; los negros representan el 12 por ciento de la población y el 46 por ciento de los arrestos; en 1990 alcanza un récord de 23 mil asesinatos y el asesinato es la principal causa de deceso entre jóvenes de 15 a 24 años.

Además existe intolerancia racial y religiosa, lo cual se evidencia con los asesinatos de alemanes en Florida, de dadiwanos, y otras sectas religiosas, suprimida con violencia por el FBI, la enmienda 187 contra inmigrantes indocumentados y el juicio de un antigobiernista condecorado por matar en la guerra del Golfo, pero condenado a muerte por matar a 168 WASP (blanco anglosajón y protestante) (López, 1998).

Esta situación nos lleva a afirmar que la sociedad estadounidense podría ser considerada como una sociedad estratificada en términos económicos, sociales y religiosos. Esto no implica, según los teóricos políticos, que sea una nación antidemocrática, porque cumple con la principal condición para avanzar hacia la igualdad en todos los ámbitos: la realización de elecciones competitivas, periódicas y definitivas.

En el aspecto de democracia social y económica es importante aclarar que este concepto se refiere a las nociones cuya meta es la igualdad de condiciones y de oportunidades, además de la redistribución equitativa de la riqueza. Sin embargo, no hay ninguna razón para que estos conceptos sean vistos en contraposición a la democracia política, la cual en todo caso es condición necesaria o instrumento para alcanzar los objetivos generales de desarrollo de una sociedad.

A juicio del experto en Ciencias Políticas, de la Universidad de Harvard, Samuel Huntington el desarrollo económico hace posible la democracia y el liderazgo político la vuelve una realidad (Servicio Cultural e Informativo de la Embajada de Estados Unidos, 1991). Sin embargo, considera normal que en una sociedad existan rezagos y diferencias entre los diferentes grupos sociales, porque la democracia es una sucesión de olas que han avanzado y retrocedido; se han aplacado y vuelven a crecer.

De acuerdo con Huntington la democracia es un proceso inacabado en cualquier región del mundo; por lo que siempre es posible el reflujó de una tercera o cuarta ola democrática en algún momento del Siglo XXI (Servicio Cultural e Informativo de la Embajada de Estados Unidos, 1991).

El politólogo Giovanni Sartori considera que la democracia política es necesaria o elemental para que una sociedad pueda avanzar hacia los otros estadios de democracia (Sartori, 1988 a). En su libro *Teoría de la Democracia*, dice que la democracia política es importante no sólo porque resuelve pacíficamente la lucha por el poder, sino también por el tipo de consecuencias no políticas que acarrea. Es decir, las elecciones deciden quien va a gobernar y al hacerlo también están definiendo las orientaciones administrativas, políticas y sociales del Gobierno.

En el caso de Estados Unidos podemos considerar que es una sociedad democrática en términos políticos y en un estadio de avance en los otros tipos de democracia, debido a que en forma continua enfrenta retos en esos dos aspectos por la llegada constante de inmigrantes de todos los puntos del mundo.

## 1.2.- Medios de comunicación y elecciones

Una de las principales características de la democracia moderna es la existencia de un sistema de partidos y de elecciones, mediante las cuales los ciudadanos eligen a sus representantes. A través del voto los ciudadanos deciden quien gobierna y quien se va a su casa.

Los procesos electores en las democracias modernas, como es el caso de Estados Unidos, incluyen los siguientes elementos : derecho al voto, derecho de asociación y representación (partidos políticos), legitimidad del régimen y las instituciones

Las elecciones pueden definirse según Samuel Popkin como:

*una forma de procedimientos, reconocida por las normas de una organización, en virtud de la cual todos o algunos de sus miembros escogen a un número menor de personas o una sola persona para ocupar cargos de tal organización (Popkin, 1994:22-30).*

Es importante destacar que las campañas políticas y las elecciones son importantes, porque mediante ellas se da el voto universal, que constituye la única fuente de legitimidad del poder político. Por eso la condición para tener acceso al poder o permanecer en su ejercicio es la capacidad real de movilizar a los votantes hacia las urnas, a partir del interés que logren generar en ellos las campañas, en las cuales los candidatos exponen sus propuestas y plataformas políticas. De ahí la importancia que las campañas políticas puedan producir votos para llevar al poder o bien sepultar carreras políticas y enviar a los líderes a sus casas.

Respecto a Estados Unidos, por tener un sistema electoral uninominal, de una sola vuelta y con una votación indirecta, los medios de comunicación han jugado un papel relevante como fuer-

za política, aunque existe un vigoroso debate sobre cuál es la influencia real de los medios en las elecciones, sobre todo en las presidenciales. En mi opinión, la fuerza de los medios reside en ser formadores de opinión pública, pero eso no los convierte en la única influencia en que tienen los electores, debido a que los electores también están expuestos a influencias de su trabajo, barrio, familia, creencia, valores, experiencias pasadas y su contexto político, económico y social. En base a todos estos factores el elector decidirá por quien votar.

### 1.2.1.-Elementos generadores de opinión pública en procesos electorales

Sin embargo, la opinión pública es un elemento importante en las democracias y las elecciones. La opinión pública se denomina pública, no solo porque es del público, sino porque implica la res pública, la cosa pública, es decir, argumentos de naturaleza pública: los intereses generales, el bien común y los problemas colectivos.

Es importante destacar que la democracia representativa como la de Estados Unidos se caracteriza como un Gobierno de opinión, que se fundamenta en el sentir de la res pública (Sartori, 1998).

Esto significa que a la democracia representativa le basta para existir y funcionar el hecho de que el público tenga opiniones suyas y nada más. Los medios masivos de comunicación –periódicos, revistas, radio, televisión e internet—son importantes generadores de opinión pública y en consecuencia contribuyen al funcionamiento de la democracia, porque representa muchas voces que se expresan en forma libre.

Empero, existen diferentes perspectivas para definir los sistemas de opiniones formales e informales, como generadores de opinión pública. Por ejemplo : J. Habermans alerta respecto a la importancia de distinguir entre sistemas de opiniones informales que no son públicos y sistemas de opiniones formales como es el caso de los medios masivos de comunicación, que son eminentemente públicos (Kraus, 1991).

Asimismo, señala que la opinión pública tiene dos significados distintos según se le considere un espacio de crítica respecto al ejercicio del poder político y social, o bien como un espacio de recep-

ción en relación con la notoriedad pública de personas e instituciones de bienes de consumo o de programas.

Las observaciones anteriores conducen a dos interrogantes fundamentales en el estudio de la formación de opinión pública: ¿Si la opinión pública es realmente la opinión de la gente común o es la opinión que los medios de comunicación construyen en forma conjunta con los líderes de opinión y que los ciudadanos adoptan como propia?; por otra parte, ¿si la opinión pública constituye en realidad un espacio de crítica y de presión social hacia el ejercicio del poder o es solo el instrumento más de control político sobre los electores? (Kraus, 1991).

En cuanto a las investigaciones en esta materia, la mayoría de los investigadores (Shanto Iyengar, Samuel Popkin, Hess, Ginsberg) coinciden en señalar que es fundamental el papel que juegan los medios masivos de comunicación en procesos electorales como generadores de opinión pública. Sin embargo, existen discrepancias acerca de cómo opera y en qué consiste dicho impacto, ya que mientras algunos en forma conservadora señalan sólo un reforzamiento sobre opiniones preexistentes, es decir, que si están a favor de determinado candidato, los medios únicamente contribuirán a reforzar esa idea.

Otros, audazmente afirman que los medios contribuyen a definir el voto de los electores en uno u otro sentido.

Los análisis sobre la construcción social de la realidad subrayan que los medios elaboran definiciones acerca del mundo, que las personas pueden asumir como propias, sobre todo, en aquellos casos donde los medios son utilizados como la principal fuente de información.

Podemos afirmar que los medios masivos de comunicación, en efecto, contribuyen de manera importante a la formación de opinión pública, pero no sólo a través de los mensajes. Al parecer, la sociedad desarrolla una dependencia cognoscitiva respecto a los medios, sobre todo a la televisión, siendo ésta considerada el principal medio al que más del 65 por ciento de la población recurre para estar informada en Estados Unidos. Hay que subrayar, que la gente no vive en el vacío social, y que por lo tanto, también mantiene interacciones con otros individuos y con otros grupos.

En base a esta interacción, la opinión de esos electores será el resultado de la suma de la información de los medios masivos y sus

influencias personales, así como de las experiencias del pasado.

Contrario a lo que establece la teoría de la Comunicación de medios masivos, de la aguja hipodérmica, los televidentes o radioescuchas no son recipientes vacíos que actúen únicamente en función de lo que digan los *mass media*.

Sin embargo, es importante aclarar que en la sociedad estadounidense, al igual que es todas las sociedades modernas y democráticas, los medios de comunicación van a jugar un papel importante en las campañas políticas, no porque digan al elector por quien votar, sino porque van a presentar muchos elementos para que el elector pueda decidir.

De acuerdo a la teoría de efectos mínimos, los *mass media* no crearán una nueva tendencia en el ciudadano ni serán capaces de construir tendencias políticas a partir de la nada, pero si reforzarán las tendencias ya existentes y podrán influir en el votante indeciso (Iyengar, 1992).

Sería incorrecto afirmar que los medios de comunicación (radio, prensa, televisión y periódicos son los únicos elementos que van a influir en el votante, porque la familia, escuela, amigos y trabajo también tendrán un gran momento que el elector decida por quien votar.<sup>1</sup>

Será en esas esferas donde los ciudadanos comenten los hechos políticos que observaron a través de los medios de comunicación o en forma directa, para finalmente asumir una postura a favor de un candidato determinado.

### 1.3.- La televisión como creadora de opinión pública en campañas políticas

Es probable que los medios no nos digan que pensar de un determinado candidato, pero sí van a tratar de darnos un mapa mental, es decir, ponen énfasis en algunos puntos e ignoraron otros.

---

<sup>1</sup> La Teoría de la aguja hipodérmica establece que los electores en forma pasiva aceptan todo el contenido de los medios y que son éstos los que definen por quien el ciudadano deberá de votar. Sin embargo, en 1980 esta teoría empezó a ser fuertemente cuestionada y actualmente sabemos que la toma de decisión del voto es afectada por los grupos sociales primarios y secundarios.

De acuerdo a las investigaciones de Shanto Iyengar y Kinder, la televisión será en las sociedades modernas el medio de comunicación con mayor influencia como reforzador en la creación de la imagen política, en tanto los periódicos tendrán una función más para análisis político de los hechos.

*En la sociedad estadounidense la televisión será la de mayor credibilidad a partir de la década de los sesenta y por tanto, de mayor peso político (Iyengar, 1992:109).*

Esa idea es reafirmada por el politólogo italiano, Giovanni Sartori, quien acuña el término «**Vídeo-política**», en el cual resalta que la televisión se convertirá en el medio por excelencia para mostrar los acontecimientos políticos, incluso, la personalidad (el político en cuestión) se convertirá en el mensaje, dado que habrá una sociedad, donde la cultura de la imagen y la imagen personalizada será más importante que lo que se diga.

El sistema político de los Estados Unidos encaja dentro del modelo descrito por Stori y lo refleja en su forma de hacer campañas políticas desde 1952 hasta nuestros días, donde resaltan las personalidades, la imagen, el uso de la televisión, las encuestas, los debates políticos y una especie de espectáculo político mucho más allá que la propuesta programática de los candidatos y la fuerza de los partidos.

Sin embargo, resaltar que los medios de comunicación son el espacio de la política no significa que la televisión dicte lo que la gente decida o que la capacidad de gastar dinero en publicidad televisiva o de manipular imágenes sea un factor en si mismo para ganar elecciones.

Según, afirma el destacado analista de las democracias, Manuel Castells:

*Ni la televisión, ni otros medios determinan los resultados políticos por sí mismos, debido precisamente a que la política de los medios es un ámbito contradictorio, donde actúan diversos actores y estrategias, con diferentes habilidades y resultados varío, a veces con consecuencias inesperadas (Castell, 1998:109).*

El aspecto central, es sin duda, que sin una presencia activa de los medios de comunicación en las campañas políticas es difícil que sus propuestas sean conocidas por la opinión pública y reciban el apoyo del electorado. La política de los medios no es toda la política, pero toda la política debe pasar a través de los medios para influir en la toma de decisiones.

En este caso es importante establecer cuatro observaciones claves para el análisis de este tema : Primero, los medios actúan, la mayoría de las veces, como transmisoras de señales políticas provenientes de otras agencias (partidos políticos, candidatos, agencias no gubernamentales, iniciativa privada, gobierno, iglesia, etc). Segundo, la información que transmiten los medios recurre un flujo de dos pasos (emisor y receptor ; esto significa que a todo mensaje hay una respuesta). Tercera, los medios tienden más a reforzar las orientaciones políticas existentes que a crear nuevas. Cuarta, los mensajes de los medios masivos se reciben e interpretan en un escenario social y en el contexto político y económico de cada persona (Kraus, 1991).

La televisión representa el medio masivo de comunicación más importante como generador de opinión pública en términos de comunicación política ; por lo que en este capítulo analizaremos cómo el uso de la televisión ha jugado un papel relevante en las elecciones de Estados Unidos, desde que hace su entrada triunfal en 1952, hasta 1996, cuando se encuentra en su etapa moderna por uso de tecnologías de la información.

### 1.3.1.- La infancia de la televisión en procesos electorales.

Si bien la primaria utilización de la televisión en Estado Unidos para fines electorales data de 1928, este método adquirió su carácter decisivo hasta la década de los cincuenta.

La primer campaña electoral que dio importancia básica a la televisión fue la del Republicano, Tomás Dewey, quien aspiraba al puesto como gobernador del Estado de Nueva York en 1950. Sin embargo, fue hasta la contienda de 1952—en la que se enfrentaron los candidatos Dwight Eisenhower y Adlai Stevenson por el candidato por el Partido Demócrata—cuando la televisión predominó como arma propagandística (Kraus, 1991).

Tal uso de la televisión se ha visto promovido además por la particular estructura del proceso electoral americano. La difusión de la radio y otros medios de comunicación durante la década de los treinta había estimulado el proceso de desintegración de la maquinaria de los partidos. La aparición de la televisión ofrecía la oportunidad de que los candidatos desconocidos pudiesen ganar rápidamente popularidad, aun y cuando no dispusiesen de ningún apoyo en la organización permanente del partido (Cochran, 1900).

Los medios exaltan «la virginidad política» y un virtual desconocido de Kansas, por ejemplo, podría en unos cuantos días ser conocido por todo el electorado sin necesidad de ir -como ocurría en antaño- de pueblo en pueblo, incluso hasta los rincones más apartados del país en búsqueda del anhelado voto.

En los 50s, las cosas habían cambiado y hubo incluso, quienes afirmaban que la televisión podría «purificar la política. En los cincuenta, caracterizados por la guerra fría (que empezó en 1947 con la entonces URSS), la guerra con Corea, la amenaza del comunismo y la corrupción, pasaba todo menos purificar la política (Ricards, 1994). En la elección de 1952, el uso de la televisión para fines políticos representaba una real novedad, capaz de destacar el ascenso de Dwight Eisenhower (Republicano) desde ser un muchacho pobre de Kansas hasta llegar a ser un personaje de renombre internacional: era el cumplimiento del sueño americano en toda su plenitud.

Sus asesores utilizaron el nuevo instrumento de la política electoral: la televisión para dar a conocer a su candidato.

En esta época, los publicistas de Eisenhower utilizaron con éxito un método conocido, como única proposición de venta (*unique selling proposition*, USP), el cual fue transferido de la televisión comercial a las campañas políticas presidenciales. Los publicistas de Eisenhower orientaron a su candidato para que no desarrollara más de una categoría de argumento en los discursos dados, conferencias de prensa o aparición en la televisión.

Sin duda, Eisenhower tuvo más suerte que su contendiente y con esas técnicas en comunicación política logró ganar la candidatura del Partido Republicano y designó al senador Richard Nixon, de California, como su compañero de fórmula. El rival más fuerte de Eisenhower en las elecciones de su partido era el senador Robert A.

Taft, de Ohio, conservador de asuntos internos y neoaislacionista en asunto internacionales.

Taft había perdido en dos ocasiones la candidatura de los republicanos, quienes votaron a favor de «Dewey».

Los demócratas, por su parte, fijaron su atención en Adlai E. Stevenson, gobernador de Illinois y como candidato a Vicepresidente fue designado John L. Sparkman, quien era sureño, en un intento desesperado por curar las heridas de la división del partido en cuanto a los derechos civiles en 1948.

Eisenhower fue el favorito desde el principio, mientras el demócrata Stevenson se veía obligado a defender el Gobierno de Tuman, los republicanos atacaron ferozmente a Stevenson por su supuesta corrupción y por la indulgencia que había mostrado hacia los comunistas dentro del Gobierno y, sobre todo, por la guerra de Corea.

Más tarde, durante la campaña, el director de estrategias electoral de Stevenson, afirmó - en referencia a la crítica de los republicanos-: «estamos ante una nueva clase de Ku klux klan: Corea, comunismo y corrupción» (Hess, 1988).

Eisenhower utilizó a su favor el persistente descontento por Corea, prometiendo que si resultaba electo iría personalmente al frente de batalla en un esfuerzo por poner fin a la lucha.

Ni la época de prosperidad económica, que en otros tiempos había actuado a favor del Gobierno, pudo detener la fuerza y la inconformidad por el asunto de Corea (Zinn, 1999).

Con esto, se confirmó que con la llegada de los medios, los temas no pasaba a un segundo plano, ni la situación política y económica que se estaba viviendo en ese momento histórico, sino que a través de la televisión se hacía énfasis en contra de la guerra se alertaba sobre el comunismo, que los estadounidenses veían como una gran amenaza en el contexto de la Guerra Fría.

El mundo bipolar que existía de comunismo (encabezado por la entonces Unión Soviética) y capitalismo (representado por Estados Unidos) significó una enorme veta para que los publicistas lograsen desarrollar propaganda política, tomando en cuenta el contexto de la guerra fría.

Es importante reiterar que el contexto de la sociedad influye en gran medida sobre los temas que se convierten en arma propagandística por parte de los candidatos, dado que en la medida de que el



elector identifique como familiar una situación dada habrá mayores posibilidades de triunfo para ese tipo de estrategia.

Con un buen manejo de estos temas, los republicanos estaban a la cabeza en las preferencia electorales, sobre todo por sus críticas al Gobierno demócrata de Harry Truman.

Eisenhower obtuvo una importancia victoria personal con 442 votos electorales contra 89 de Stevenson y casi 34 millones de votos populares (fue un 15 por ciento superior al que obtuvo su partido para miembros de Congreso), ya que los republicanos lograron la mayoría de ambas cámaras con insignificantes márgenes.

El candidato republicano también penetró en el sur demócrata, ganando no solo en estados fronterizos como Maryland, Missouri, Tennessee y Virginia, sino también en Texas y Florida (Zinn, 1999).

Esta elección inauguró el uso de la televisión en campañas políticas presidenciales y a partir de ese momento se convertiría en un elemento de gran importancia, que si bien no purificó la política, sí alcanzó una gran importancia y transformó a las campañas.

El uso de la televisión con fines propagandísticos no hubiera sido posible si la población de los Estados Unidos no hubiera contado con tan alto número de televisores. Por ejemplo : en 1952, había ya un aparato de tv en cerca del 40 por ciento de los hogares americanos, este número creció al 60 por ciento en los estado del noroeste. Esta cifra era elevada en comparación con países como Francia, que representaban el 4 por ciento de los que tenían los estadounidenses en 1952 (Hess, 1988).

### 1.3.2.- Inicia el uso de la televisión en campañas políticas (1952)

Se puede calificar como la infancia en el uso de la televisión en campañas políticas, al periodo comprendido entre 1952 y 1960. La elección presidencial de 1952 marcó, sin duda, el principio del moderno marketing político en los Estado Unidos. Los dos principales partidos, republicano y demócrata, destinaron un especial presupuesto para comunicación política. Ambos partidos entendieron rápido la importancia del uso de la televisión.

En el caso de Eisenhower con técnicas de la publicidad comercial y buen manejo de los temas de actualidad, mientras, el candidato Demócrata, Adlai Stevenson, incurrió en un serie de errores y de

acciones de mala suerte como defender la política de Truman y la guerra de Corea—, lo cual limitó la audiencia de su campaña en la televisión (Hess, 1988).

En este recorrido histórico, encontramos a 1956 como el año del triunfo de la política-electoral comercial. De nuevo se volvieron a encontrar como candidato a la Presidencia Eisenhower y Stevenson, candidato republicano y demócrata, respectivamente.

De nuevo, la mercadotecnia política apareció en escena y la campaña republicana se apoyó en el lema de «paz y prosperidad», además que se impulsó a millones de votantes a llevar en la solapa distintivos de propaganda electoral con la frase: «I like Ike» (me gusta Ike) en alusión al presidente que buscaba la reelección.

Pero los demócratas, contraatacaron con su equipo de mercadotecnia política, quienes por primera vez en la historia política de Estados Unidos hacían uso de los spots negativos. Los encargados de prensa y relaciones públicas, de ambos partidos hicieron un uso masivo de spots de televisión y buscaron programarlos, en la medida de lo posible, en lo más importantes shows de televisión.

Este año también conocido por el inicio de los llamados spots negativos. Su técnica fue elemental, usar desde la campaña de Eisenhower en 1952, donde el general hizo promesas específicas, ellos simplemente agregaron una voz que decía, ¿cómo es eso general? (*¿How's that general?*), antes de demostrar que no había cumplido con esas promesas durante su mandato (Cochran, 1980).

Sin embargo, Eisenhower volvió a repetir el triunfo electoral con 457 votos electorales, contra 73 para Stevenson. Era un triunfo personal, dado que los demócrata siguieron dominado el Senado y la Cámara de Representantes (Fred, 1997).

### 1.3.3.- El nacimiento del debate televisado en 1960

Eisenhower ya no se postuló por los republicanos como candidato a la Presidencia, dado que la Enmienda XXII recién ratificada, limitaba sólo a dos periodos el gobierno de los presidentes. Ahora, los republicanos designaron a Richard Nixon y Henry Cabot Lodge, su compañero de fórmula.

En el caso de los demócratas, el favorito era John F. Kennedy, senador por Massachusetts, quien en forma sagaz urgió la nomina-



ción de su antiguo contrincante, el senador por Texas, Lyndon Johnson como su compañero de candidatura. Los demócratas redactaron un programa electoral decididamente liberal, incluyendo el fallo de la Suprema Corte en materia de desegregación.

La propuesta de los demócratas fue del agrado de los negros del sur, quienes en las décadas de 1950 y 1960 realizaron una serie de acciones en oposición a la segregación que padecían. Los negros se habían convertido en una fuerza política importante: en agosto de 1957 el Congreso, tras un prolongado debate, aprobó la primera ley de derechos civiles, desde los primeros días de la Reconstrucción su propósito era proteger el derecho de sufragio de los negros. Esta ley otorgaba facultades a los jueces federales para encarcelar por desacato a cualquiera (incluidos los altos funcionarios estatales) que impidiera votar a personas legalmente capacitadas para ello. Una segunda ley de derechos civiles, en la cual los sureños cabildaron sin éxito fue aprobada en 1960, para proteger aún más el sufragio de los negros.

Los dos candidatos: Kennedy y Nixon lucharon afanosamente por ganar las elecciones, tenían 40 años, es decir eran jóvenes —comparados con sus antecesores—; por lo que entendían mejor el uso de los medios, y habrían de revolucionar a la mercadotecnia política con la realización de los famosos «debates».

Los candidatos iniciaron juntos una serie de cuatro presentaciones por televisión, lo que, al final, ayudó a Kennedy, dado que había alcanzado menor renombre que Nixon.

Kennedy tenía además el inconveniente de ser católico romano en un país donde la mayoría es protestante. Su religión era el problema central para muchos de los votantes estadounidenses. Sin embargo, sus asesores de imagen había de revertir esa desventaja, con declaraciones, tales como:

*No soy el candidato católico a la presidencia», dijo en determinado momento de su campaña. «No hablo por la iglesia sobre política pública, ni nadie de la iglesia habla por mí (Zinn, 1999:328).*

Esto aunado a un buen uso de la televisión habría de cambiar la imagen del candidato demócrata ante el electorado.

La importancia de la televisión al más alto nivel en la elección de Presidente, fue evidente en otras dos campañas electorales claves: en 1960 y 1968. Los famosos cuatro debates entre Nixon y Kennedy en 1960, contemplados por más de 70 millones de espectadores, constituyen para muchos el momento culminante de la campaña, que quizá pudo decidir el estrecho margen de victoria con el que Kennedy derrotó a Nixon.

El candidato republicano perdió la presidencia por un diferencia de poco menos de 100 mil votos (un ridículo y cercano margen). Estas elecciones fueron una de las más apretadas de la historia norteamericana, resultando Kennedy ganador por menos de 113 mil votos de un registro de 68 millones 600 mil votantes (Zinn, 1999).

A partir de este momento, el debate político tomó un valor mítico ante los ojos de todos y empezó a ser retomado por todas las democracias del mundo.

Poco después del tercer debate se ubicaba a Nixon como ganador, pero insistió en un cuarto encuentro, el cual finalmente daría el triunfo al carismático John F. Kennedy.

Otro aspecto relevante, que Kennedy innovó en 1960, fue filmar el primer comercial político dirigido a una minoría étnica del país: los hispanos. Era un comercial en español, con ambiente de fiesta, con música de corrido y un gran colorido mexicano. El número de hispanos aumentaba y se había convertido en una fuerza política importante, sobre todo en estados fronterizos con México (Texas y California, en especial) (Josli, 1984).

También en 1960, la esposa del candidato demócrata, Jackie Kennedy estuvo presente en un anuncio en español, denominado «Viva Kennedy». Este fue el primer anuncio que presentó a la esposa de un candidato a la presidencia (Josli, 1984). Con tomas en close up, aparecía la señora del candidato a cuadro, diciendo: «Mi esposo, siempre pone atención a los intereses de todos los sectores de la sociedad americana». Este comercial buscaba llegar a dos grupos de interés las mujeres y a la población latina y fue transmitido en ciudades con amplia población latina.

Steven Gillon, profesor de Historia de la Universidad de Oklahoma, considera que este comercial marcó el principio de la publicidad, dirigida a grupos de interés.

Entre 1952 y 1960, la comunicación política había descubierto e inventado tres principales aspectos de la tv: los comerciales políticos, la publicidad dirigida a grupos de interés y los debates televisados.

Sin duda, las técnicas utilizadas por los candidatos estadounidenses en la televisión han cambiado considerablemente desde 1950. En un principio se siguió el enfoque radifónico, en el que el candidato se limitaba a leer frente a las cámaras su discurso electoral. En 1952, los asesores de los republicanos se pronunciaron por la utilización de spots publicitarios, similares a los de la publicidad comercial, se ha generalizado su uso en 20 ó 30 segundos o máximo de un minuto.

El uso dominante de la tv significa, pues, un acento en la imagen, más que del tema que se aborda durante las campañas. El arte de los spots políticos, se desarrolló ampliamente durante la década de los sesenta. La tendencia a utilizar este tipo de propaganda electoral se vio intensificada cuando los analistas de la audiencia televisiva, descubrieron que los electores tendían a evitar largas presentaciones electorales y que reaccionaban negativamente cuando su programa favorito (Hess, 1988).

Sin embargo, por muy fuerte que fuera la tendencia a adoptar técnicas derivadas del marketing comercial parecía evidente que era necesaria una mínima exposición de objetivos y temas políticos para el candidato. La televisión no debía considerarse como una tribuna, sino más bien como un ring o un escenario, donde tuviera lugar un enfrentamiento. En lugar de una charla, lo televidente preferían un encuentro entre contrincantes o al menos entre diversas partes. De ahí el éxito de los debates en Estados Unidos. El sistema de la televisión de mostrar más imágenes, hace que la gente tenga una especie de enamoramiento con los candidatos y no analice bien los temas al momento de votar, (*low rationality*), aunque después enfrente las consecuencias de su decisión (Iyengar, 1992).

En nuestros días en escenario político de los partidos ha cambiado, ya no son las máquinas poderosas que fueron en el pasado y el voto indeciso es muy alto. A pesar que cada uno de los partidos, Republicano y Demócrata, aparentemente se identifica con el de un segmento de la población, nadie puede asegurar el voto, ya que el voto indeciso es muy elevado y en éste tienen mayor impacto los medios de comunicación.

De acuerdo con el investigador académico sobre opinión pública y procesos electorales, Shanto Iyengar, el voto indeciso representa del 15 al 20 por ciento del electorado y son quienes resultan influenciados por los comerciales de televisión, según investigaciones que se han realizado desde la década de los 50.

Stanley Kelley dirigente de la *Brookings Institution*, declaró que si se diera rienda suelta a los agentes de publicidad para utilizar los medios, éstos podrían manipular al elector flotante en cualquier dirección, convenciendo al indeciso o indiferente en cualquier dirección (Packard, 1989).

Su agencia hizo un estudio durante la campaña de 1952 de los votantes indecisos, empleando las mismas técnicas para descubrir las afinidades con las imágenes de las marcas de fábrica, a fin de revelar el tono emotivo subyacente.

Después de la elección llamó a las personas a quienes les había aplicado el test (todas ellas indecisas) y su resultado fue que había acertado en un 97 por ciento.

Esto nos lleva a afirmar que el votante indeciso no es el elector consciente e «independiente» como se le considera a menudo. Según Kelley «el elector oscilante cambia por razones nimias como por ejemplo, no gustarle la esposa del candidato o escuchar algunos comentarios adversos en la televisión respecto a su candidato» (Packard, 1989).

Hacia 1956, George Gallup, director de *American Institute of Public Opinion* y de la empresa de encuestas Gallup, confesó que aparte de sus métodos convencionales, utilizaba seguimiento de los medios masivos sobre campañas políticas para predecir como reaccionarían los votantes indecisos ante el tratamiento que daban los medios a los grandes temas (Packard, 1989).

No obstante, el alto grado de irracionalidad de los votantes, los grandes issues que abordan los candidatos en sus campañas a través de los medios masivos logran impactar en este tipo de elector. Por ejemplo el tratamiento de temas como reducción de impuestos, salud, educación, migración, entre otros hacen que un grueso de población se identifique con ellos.

### 1.3.4.- La adolescencia de la televisión: 1964-1976

El asesinato de John F. Kennedy en 1963 en Dallas, Texas consternó al mundo político internacional, pero la trascendencia del poder no podía esperar y a los 98 minutos de su muerte, Lyndon Baines Johnson prestó juramento como Presidente. Era un hombre modesto nacido en Texas en 1908, quien tenía de similitud con el refinado Kennedy sólo la pasión política. En las elecciones de 1964 no quedaba la menor duda que por parte de los demócratas Lyndon B. Johnson buscaría ser candidato y así fue. Llevó como compañero de fórmula a Hubert Humphrey, quien había sido vinculado con el ala liberal del partido.

Eran tiempos de gran inquietud en la política norteamericana, con Cuba como país comunista en América y la latente amenaza de la URSS de establecer bases militares en Cuba, los estadounidenses no estaban tranquilos, aunque al extinto Kennedy le había tocado apoyar una invasión de anticomunistas, quienes fueron apoyados por marinos estadounidenses, pero fueron derrotados por el Ejército Rebelde (Zinn, 1999).

En medio de ese escenario de conflicto internacional, aunado al escepticismo y el cuestionamiento de valores por parte de la sociedad norteamericana, los republicanos buscaban un candidato conservador y lo encontraron en la figura de Barry Goldwater, un senador de Arizona, quien desde 1958 se oponía a los programas liberales de ambos partidos. Su filosofía fue expresada en sus propuestas de campaña: pedir poner fin al déficit en los gastos, una mayor reducción de los impuestos y una política exterior más militante, que designó como una «estrategia dinámica», encaminada a la victoria, lo que constituía una referencia a la cada vez frustrante guerra de Vietnam. Las manifestaciones en contra de la guerra de Vietnam estaban a la orden del día y se acrecentaban desde que la televisión día tras día mostraba como morían o bien como asesinaban los soldados norteamericanos. La opinión pública estadounidense se manifestó en contra de esa guerra, incluso artistas de gran renombre internacional salían a las calles a expresarse contra ésta. La propuesta del demócrata no fue bien recibida, en contraste Lyndon Johnson proponía derechos civiles para los negros, es seguro médico para los ancianos, ocupación plena y ayuda para la educación.

También denunciaba a partidos comunistas, así como a organizaciones supranacionalistas como el Ku Klux Klan y John Birch Society. La contienda entre los dos partidos fue inusualmente ideológica para una campaña presidencial, ya que careció por completo de la acostumbrada comparación de filosofía de los candidatos y de los programas. Johnson demostró no solo ser el candidato más experimentado, sino también el más popular; el margen de victoria fue el más grande de la historia de los Estados Unidos, superando incluso al de Franklin Roosevelt en 1936. Triunfó en 44 estados; ganó 295 bancas en la cámara de representantes y 68 de las 100 soluciones del Senado (Zinn, 1999).

Los antecedentes de Goldwater como partidario de las soluciones militares en problemas de política exterior como el de Vietnam y su rechazo a los logros sociales del nuevo trato le hizo perder muchos votos entre los republicanos moderados, los pobres, los ancianos y las minorías étnicas.

Con ello, se confirma que los medios son muy importantes en un proceso electoral, pero que los grandes temas y la forma como afectan a la sociedad son lo que definen el voto. Por ejemplo: la campaña de Lyndon B. Johnson en materia de medios de comunicación no fue muy afortunada, incluso recibió grandes críticas hasta de los miembros de su partido. En 1964, el publicista Tony Schwartz del candidato demócrata Lyndon B. Johnson produjo un comercial, conocido como «**Daisy spot**», que representa una niña quitando los pétalos de una margarita, y la cámara enfoca un *close up* al ojo y luego empieza una *voz en off* en el conteo de cinco, cuatro, tres, dos y uno, hasta escuchar una estruendosa explosión en referencia a que el senador Barry Goldwater, competidor de Johnson, estaba a favor del uso de las armas nucleares. Era el punto más alto de la guerra fría y la guerra con Vietnam tenía a la sociedad estadounidense con una gran inconformidad (Zinn, 1999).

Ese comercial sólo fue programado una vez y produjo airadas protestas, porque había ido más allá de lo normal, pero cumplió su objetivo de desacreditar al senador, quien perdió las elecciones e incluso en las de noviembre de 1966 resintieron las secuelas de esto. Johnson fue un presidente reformador que impulsó reformas al medicare, apoyo a iniciativas de las mujeres, los negros y los pobres, lo cual provocó que se le comparara con Roosevelt y el «*New Deal*».

Pero también recibió enormes críticas por apoyar movimientos de guerra.

### **1.3.5.- Nixon: Los años del Watergate y la televisión**

A principios de los setenta el sistema parecía estar fuera de control. No era capaz de mantener el apoyo de la gente. Nunca había tanto votante que se negara a identificarse como demócrata o como republicanos. Por ejemplo: en 1940, el 20 por ciento de los encuestados se había definido como «independientes» en 1974, se definieron como independientes el 74 por ciento (Zinn, 1999).

Sin duda, gran parte de este ambiente de hostilidad hacia el Gobierno y el mundo de los negocios nació de la guerra en Vietnam con sus 55 mil víctimas, su vergüenza moral y su exposición de mentiras y atrocidades que el Gobierno había generado.

El asunto del Watergate habría de incrementar este clima de desconfianza. Este asunto comenzó durante la campaña presidencial de Richard Nixon en junio de 1972, cuando arrestaron a cinco ladrones, provistos de material para espiar y reproducir ilegalmente diferentes fotos.

Fueron sorprendidos cuando entraban a las oficinas del Comité Demócrata Nacional, en el complejo de apartamentos del Hotel Watergate en Washington.

El asunto parecía inofensivo, incluso Nixon se impuso en las elecciones sobre su contrincante demócrata McGovern. Contrario a la creencia popular, Nixon odiaba los rituales políticos y todo lo que implica una campaña; por eso su lema fue simplemente «La reelección del Presidente» y utilizó propaganda negativa en contra de su oponente, pero sin aparecer él a cuadro.

El equipo de marketing político de Nixon promocionó un comercial, que iniciaba con la cámara, enfocando la formación de soldados de juguete. El plan de defensa de McGovern, dice el narrador: «Recortaría en un tercio los marines, un tercio la fuerza aérea, a un cuarto el personal de marina. Recortaría la mitad de los aviones interceptores, la mitad de la flota armada»...una mano aparece en la pantalla y barre los muñecos. «El Presidente Nixon cree que no debemos jugar con nuestra seguridad nacional», concluye el narrador. Este comercial representa una dramatización y se da en menos de cinco

minutos (Hess, 1988). Las dimensiones de la fuerza de defensa es un tema legítimo y las diferencias de los candidatos eran notables: McGovern proponía recortes presupuestales, lo cual podía traducirse en términos de una reducción al personal y el equipo. El comercial que produjo el equipo de Nixon sobre el plan de defensa de McGovern constituye lo que se llama un corto negativo, un tipo de anuncio que algunos encuentran censurable (Hess, 1988).

Sus objeciones son en el sentido de que la única información que deben recibir los electores para que puedan tomar una decisión racional es la positiva. Sin embargo fue con el tipo de publicidad política que Nixon logró la reelección.

Este tipo de propaganda política generó que la sociedad norteamericana creyera en el proyecto de Nixon, pero un año después de las elecciones tendrían una de las primeras sorpresas desagradables y finalmente se descubriría el famoso escándalo del Watergate, el cual provocó la dimisión del Presidente Nixon como Presidente de los Estados Unidos.

### **1.3.6.- Las elecciones del 74 y el Gobierno de Ford**

La renuncia de Nixon elevó el cargo de Presidente a Gerald R. Ford, el anterior jefe republicano en el Congreso, que había sido nominado vicepresidente en sustitución de Spiro Agnew, quien había sido obligado a renunciar a raíz de las revelaciones de hechos dolosos financieros mientras era gobernador de Maryland.

Ford, heredó de su antecesor un país con problemas económicos. Hacia 1974 los precios subieron por encima de la tasa anual del 110 por ciento, nivel que no había sido alcanzado desde la primera guerra mundial (Fred, 1997).

Los efectos de la inflación se complicaron por una marcada desaceleración de la economía. Esta combinación de cargas económicas y el caso Watergate darían muchos dolores de cabeza a los republicanos en las elecciones de 1974. Aunado a esto, se tenía el impopular indulto que Ford le otorgó a Nixon.

Los resultados de la elección de 1974 son elocuentes: los demócratas consiguieron las tres cuartas partes del Congreso y las tres quintas partes del senado, así como casi tres cuartas partes del Gobernador (Josli, 1984).

Era indudable que el Watergate era la causa de tal situación, además del aspecto económico.

En base a ello se confirma la idea de que más allá de la participación de los medios, especialmente de la televisión, como fuerza generadora de opinión pública en las democracias modernas, los ciudadanos al momento de decidir su voto toman en cuenta la situación que prevalece, es decir su contexto político, social y económico. La publicidad política enajena los sentidos y crea una especie de enamoramiento que solo es posible aleja en la medida que se analizan en forma racional cual es nuestra situación social, económica y política.

El pueblo estadounidense en la década de los setenta dio un voto de castigo a los republicanos, que se sentía le habían mentido con el caso del Watergate, habían ocasionado problemas económicos y no respondían a su expectativa de un buen Gobierno.

#### 1.4.- Carter- Reagan- Bush: el consejero bipartidista

Los estragos de la guerra de Vietnam y el escándalo del Watergate seguían presentes en la mente de los norteamericanos en las elecciones de 1976. Para entonces una gran parte de la población sufría de una creciente inseguridad económica, un mayor deterioro ambiental y una cada vez más acentuada cultura de la violencia y el desorden en el ámbito familiar. Estaba claro que esos problemas fundamentales no podrían resolverse sin llevar a cabo cambios drásticos en las estructuras económicas y sociales del país.

En reconocimiento a esto -quizá vagamente- un gran número de votantes se mantenía alejado de las urnas o votaba sin entusiasmo, cada vez dejaba más patente su alineación al sistema político, aunque fuera con la no participación. En 1976, la cifra ya había ascendido a un 53 por ciento de abstencionismo (Zinn, 1999).

Eran tiempos en que la política electoral dominaba la prensa y las pantallas de televisión. Además las actividades de los presidentes, miembros del Congreso y jueces del tribunal eran tratados como si ellos constituyeran la historia del país.

La edad de la televisión estaba en forma plena. La **videopolítica** cobraba auge. A pesar de ello había algo de artificial en todo esto y se veía como un intento por persuadir a un público escéptico de que esa era la nueva forma de hacer política. Los ciudadanos desilusionados

con la política y con lo que pretendían ser discusiones políticas inteligentes, dirigieron su atención hacia los espectáculos y toda suerte de entretenimientos.

En esta etapa histórica, los marginados se volvieron violentos —como la violencia de negros pobres contra sus iguales— o contra otras razas, especialmente se volvieron contra los inmigrantes. También fueron satanizados los extranjeros y las madres que dependían de la asistencia social, así como al delincuencia juvenil y el pandillerismo.

Pero también había ciudadanos que se aferraban a las ideas e ideales de los años sesenta y principios de los setenta. Estos grupos organizados luchaban por la protección del medio ambiente, por los derechos de la mujeres, asistencia médica aceptable (que incluía la preocupación angustiosa por los horrores del SIDA), por conseguir vivienda para las personas sin hogar o por la denuncia de los gastos militares.

Este nuevo activismo luchaba con ahínco en contra de líderes políticos insensibles e intentaba acercarse a la ciudadanía norteamericana, la mayoría de la cual tenía pocas esperanzas en la política electoral y la protesta.

Era el año de 1976. La contienda en este año se distinguió especialmente, porque los dos candidatos a la presidencia: Jimmy Carter y Reagan eran desempleados políticos cuando se postularon a las nominaciones presidenciales, pero tenían experiencia como gobernadores de sus estados natales. Hasta ese momento se pensaba que el camino más fácil para llegar a la Casa Blanca era del gabinete, la Cámara de Diputados, las alcaldías y las actividades no gubernamentales, pero con la designación de Reagan por los republicanos y Carter por los demócratas quedó claro que el flujo del poder estaba cambiando (Hess, 1988).

Ahora, la procedencia de los candidatos son: el Senado, al vicepresidencia y las gubernaturas. Las candidaturas de los dos exgobernadores confirmaron que el flujo y el centro del poder para generar candidatos presidenciales había dejado de ser Washington. La campaña se tornó interesante, cuando Jimmy Carter aprovechó el clima de inconformidad que existía en la ciudadanía por la guerra de Vietnam y el Watergate. Carter dijo a los electores:



*Esta no es vuestra falta. Es la falta de los políticos. Necesitamos un Gobierno que sea tan bueno y decente como el pueblo de los Estados Unidos* (Artenton, 1984:212). El candidato ofrecía así la solución. Tal vez su éxito obedece a que ofrecía al pueblo norteamericano una especie de catarsis, mediante la cual las campañas sirven al bienestar público, brindando cada cuatro años la oportunidad de hablar sobre todas las cosas malas que acontecieron en la sociedad, haciendo que los remordimientos salgan a la luz y purgando al cuerpo político de parte de la «bilis».

Esta retórica afecta posiblemente a un poco número de electores, pero el resto sabe escuchar y se convence de la opción presentada.

En general, podemos afirmar que las campañas explican los miedos de los estadounidenses. El miedo al comunismo o a caminar en la noche por las calles en una ciudad. De igual modo, las campañas ponen sobre aviso a los candidatos sobre lo que el electorado teme más de ellos: el catolicismo de Kennedy o los antecedentes militares de Eisenhower.

Pero los asesores de imagen y sus simpatizantes lograron que esos miedos se convirtieran en ventajas, logrando el triunfo electoral de sus representados. La publicidad política tenía sus beneficios, pero no puede ser considerada en términos iguales a la publicidad comercial, ni como una forma de vender marcas de fábrica o kornflakes para el desayuno.

Una campaña presidencial para un producto comercial se basa en una planificación a largo plazo, así como la asignación de recursos, cierta continuidad y el reconocimiento de la marca de fábrica, pero estos factores no existen del todo en la política electoral de Estados Unidos, debido a que las organizaciones partidistas son débiles y no pueden apoyar a los candidatos (salvo al presidente en funciones) antes de las convenciones, además se produce un recambio de figuras muy profundas cada cuatro años: candidatos, personal, especialistas, incluso los políticos experimentados se convierten en novatos cuando contienden por la presidencia (Artenton, 1984).

El riesgo teórico de una manipulación es mayor en Gran Bretaña, donde las organizaciones partidistas permanentes son fuertes y tienen capacidad para vender campañas continuamente y donde los

votantes eligen entre el equivalente a marcas de fábricas, conservadores y laboristas.

Sin embargo, un efecto importante de marketing estadounidense es el que se logra mediante la televisión y consiste en su capacidad para labrar el reconocimiento de un nombre y crear celebridades casi momentáneas. Ser «Jimmy» quien?, de Plains, Georgia, representó una ventaja para Carter a principios de 1976.

Otro ejemplo, es el reconocimiento de Gary Hart entre los demócratas en 1984, que era menos del 50 por ciento a comienzos de los años, y saltó casi 100 por ciento, gracias al uso de la televisión.

El realizador del popular programa estadounidense «Superjueves», Charles Guggenheim señala:

*Se observa un fenómeno en la política estadounidense (en las elecciones primarias estatales en especial) que la televisión ha enfatizado: los hombres que no tienen antecedentes con frecuencia son más llamativos que quienes poseen un historial, la televisión dramatiza esta virginidad política* (Hess, 1988:175).

Anteriormente, un desconocido ni podía contender, porque no tenía posibilidades de publicitarse, pero con la televisión puede darse a conocer en corto tiempo. De este modo, la televisión posee la capacidad latente de aumentar el número de personas que buscan la nominación presidencial.

Carter, supo capitalizar esta magia de la televisión y otros factores, y llegó a la presidencia de los Estados Unidos. La presidencia de Carter, en los años 1977 y 1980, parecía el intento de una parte de la clase dirigente - la representada por el Partido Demócrata - por reconquistar a los ciudadanos desilusionados. Pero Carter, a pesar de que realizar algún gesto hacia los negros y los pobres se mantenían dentro de los parámetros históricos del sistema de Estados Unidos.

Claro, que los factores fundamentales que regían la mala distribución de la riqueza no iban a verse afectados por la política del demócrata en más de lo que habían hecho sus antecesores.

En 1977, el 10 por ciento de la población más rica norteamericana tenía unos ingresos 30 veces superiores a los del 10 por ciento más pobres, el 1 por ciento más rico poseía el 33 por ciento de la



riqueza. Era una sociedad desigual que proclamaba ante el mundo ser una sociedad, igualitaria (Zinn, 1999).

Aunque, los resultados de las elecciones posteriores nos habrían de reflejar que no sólo era desigual en términos económicos, sino que al momento de ejercer el voto la elección se tornaba en asunto de unos cuantos.

La prensa trataba las elecciones de los candidatos republicano a la presidencia Reagan en 1980 y 1984, y George Bush en 1988 en términos como: Victoria aplastante y victoria abrumadora, pero ignoraban el hecho de que la mitad de la población, aún teniendo el derecho a votar no ejercía ese derecho.

En 1980, sólo el 54 por ciento de las personas con derecho al voto fue a las urnas y poco más del 27 por ciento votó por Reagan. En su segundo mandato, cuando se presentaba como candidato contra el antiguo vicepresidente, Walter Mondale, Reagan obtuvo el 59 por ciento del voto popular, pero sólo la mitad del censo, con lo que obtuvo el apoyo del 29 por ciento del electorado (Clinton, 1996).

En las elecciones de 1988, la victoria con el 54 por ciento de los votos del vicepresidente, George Bush - que se presentaba como candidato contra el demócrata Michael Dukakis - sumó el 27 por ciento del electorado. En las elecciones a la presidencia en 1992, el demócrata Bill Clinton derrotó al republicano George Bush. Las condiciones económicas del país se estaban deteriorando y Clinton prometió un «cambio». Las cosas no cambiaron respecto a la asistencia a las urnas y de aquellos que votaron sólo el 43 por ciento lo hizo por Clinton. En tanto, Bush recibió el 38 por ciento de los votos (Clinton, 1996).

En estas elecciones, casi el 20 por ciento de los votantes abandonaron los partidos políticos más importantes y votaron al multimillonario de Texas, Ross Perot, quien prometía apartarse de la política tradicional.

En 1996, la situación no se modifica en Estados Unidos y se registra un abstencionismo del 51 por ciento (Clinton, 1996).

El abstencionismo y la decepción ante el sistema político estadounidense parecen hacer su entrada triunfal en la década de los ochenta y noventa, ique pasa con esta sociedad, presuntamente demócrata, porque la sociedad no eleva su voz?

## 1.5.- La edad adulta de la Comunicación Política

En medio de este escenario, el marketing político alcanza su edad adulta. 1976 había sido el inicio de la edad moderna, porque la práctica de los debates políticos fue revivida y se endureció con más fuerza desde entonces. En esta época los modelos permanentes de publicidad política fueron removidos : dos spots de televisión, ilustran este punto.

Primero, un spot para Ronald Reagan, entonces candidato para la nominación del partido republicano, cambió las estrategias de la comunicación política. Reagan innovó con la difusión de imágenes jamás pensadas y que tienen más credibilidad: las noticias. Su comercial tenía el formato de noticias y para poder incrementar su credibilidad ese spot fue programado inmediatamente antes o después de las noticias de la noche, para aumentar la confusión (Greenfield, 1987).

Segundo, un spot hecho para Malcom Wallop - un candidato republicano para el Senado de Wyoming -. Ahí el rodeo es muy popular ; por eso este comercial resultó un éxito. Sus publicistas produjeron para él un comercial, donde imita al famoso spot de Marlboro. Otro aspecto es el resurgimiento de los debates entre los dos principales candidatos a la presidencia en el 76 : Gerald Ford y Jimmy Carter (Greenfield, 1987).

La época adulta se inicia con la llamada «revolución Reagan», que significa un uso más intenso de la televisión , la radio y de encuestas, así como de innovadoras estrategias de marketing, las cuales trataremos a detalle en el próximo capítulo dedicado a Reagan y sus campañas. En los noventa, las campañas políticas saltan a las páginas de internet y la utilización cada vez más fuerte de las nuevas tecnologías de la información, nos confirman que estamos en la denominada sociedad tecnocrática o sociedad de la información, para expresarlo en términos de Castells.

En la campaña de George Bush (hijo), candidato del partido Republicano y Al Gore, candidato presidencial de los demócratas observamos un intenso uso de spots de televisión, páginas electrónicas y la utilización de estrategias negativas, lo cual finalmente le dio el triunfo electoral a George Bush (hijo) en una de las elecciones más competidas en la historia de la democracia estadounidense. Final-

mente el Colegio Electoral dio el triunfo a George Bush (hijo), pero la sombra de fraude electoral fue una sombra de duda que llevó a los analistas de política estadounidense a afirmar que las elecciones estadounidenses se habían «mexicanizado».

### Conclusiones

A partir del aumento de los votantes, denominados como independientes, el uso de los medios masivos de comunicación en América del Norte se volvió cada vez más intensivo. La mercadotecnia política que hace su aparición en los Estados Unidos, como ya reseñamos en este trabajo, se convierte en un actor fundamental en las campañas políticas, de tal manera que los medios de comunicación son la principal arena en donde las campañas tienen lugar. El segmento del electorado del 10 al 15 % (que forman la barra de los votantes indecisos) son quienes se ven influenciados, en mayor medida, por los mensajes que aparecen en los medios de comunicación en torno a los candidatos. De ahí la importancia de los mass media y de cómo definen elecciones ya no sólo en Estados Unidos, sino que el uso de las estrategias de marketing político se ha generalizado hacia México y Canadá.

### Bibliografía

Arbesú, Luis Ignacio; Curzio, Leonardo; et al. (2001), «Las decisiones Políticas». Ed. Siglo XXI. 2da. ed. México, DF, 2001.

Cochran Degler (1980), et al, Historia de Estados Unidos: La experiencia Democrática, México, D.F., 635 pp.

Castell Manuel (1998), La era de la Información, Vol. I, Madrid, España.

Clinton Rossiter (1996), La presidencia de los Estados Unidos, 3a, edición, México, 180 pp.

Fred Israel (1997), American Presidential Elections, Estados Unidos, 125 pp.

García, Virginia, et. Al (2005), Comunicación Política y Campañas electorales, Gedisa, España, 286 pp.

Garton Timothy (1990), We the people. The Revolution of 89, Grant Books, Alemania, 159 pp.

Gaus Sydney (1991), Comunicación masiva y sus efectos en el comportamiento político, Trillas, México, 132 pp.

Greenfield Jeff (1987), Television: The First fifty years, 2a edición, 1987, Estados Unidos, 229 pp.

Hess Stephen (1988), La Campaña Presidencial de los Estados Unidos de América, México, 160 pp.

Iyengar Shanto (1992), Televisión y Opinión Pública, México, 108 pp.

Josli Richard (1984), Mass Media & Elections, 2° edición, Estados Unidos, 222 pp.

López Mónica (1998), Democracia, Cuadernos de ITESM, México, 45 pp.

Manual ¿Qué es la Democracia? (1991), Servicio Cultural e Informativo de la Embajada de Estados Unidos, USA, 52 pp.

Packard Vance (1989), Las formas ocultas de la propaganda, Editorial Hermes, Buenos Aires, 190 pp.

Popkin Samuel L. (1994), The Reasoning voter, The University of Chicago Press, Estados Unidos.

Ricards Michael (1994), The Ferocious Engine of democracy. A history American Presidency, Estado Unidos, 439 pp.

Sartori Giovanni (1988), Teoría de la democracia. El debate Contemporáneo, Madrid, Alianza Universidad, Vol. 1.

Sartori Giovanni (1998), Homo Videns: sociedad teledirigida, México.

Zinn Howard (1999), La otra Historia de Estados Unidos, Madrid, España, 349 pp.

### Información de Internet

- <http://www.politics1.com/>
- <http://www.gao.gov/new.items/d0290.pdf>
- <http://www.ife.org.mx/wwwcai/pef2000e.htm>
- <http://www.ondacero.es/usa/htm/uncomplejosistemaelectoral.htm>

## La relación México-Canadá en el nuevo milenio

*María Engracia Cortez Angulo\**

### Resumen

**E**ste artículo explora la relación bilateral de México y Canadá después del cambio político en México en el año 2000. A partir de este acontecimiento de gran impacto en la vida nacional, la autora analiza el planteamiento en las relaciones internacionales de México en Norteamérica, enfocándose en la relación bilateral con EEUU y Canadá. La llegada de Vicente Fox a la Presidencia ha impulsado un acercamiento en tales relaciones. El artículo examina en qué punto se encontraba la relación bilateral de México y Canadá a principios del sexenio, quienes eran los actores políticos mexicanos, qué niveles participaban, cual era el discurso, la agenda política, y las reuniones que sostenían las autoridades mexicanas con sus pares canadienses. Hace, asimismo, un análisis del concepto ‘espacio norteamericano’ y de otro de discusión académica y política, la ‘integración norteamericana’.

### Introducción

La cercanía geográfica entre dos países generalmente da pautas para el mutuo conocimiento, el establecimiento de relaciones ya sean de tipo comercial o político. Sin embargo, esto no siempre es así. Es por ello necesario entonces, estudiar el contexto histórico para conocer el de-

---

\* Profesora de la escuela de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la Universidad Autónoma de Sinaloa. Artículo realizado gracias al programa *Faculty Research 2001*, del gobierno canadiense.

venir de las mismas. El caso de la relación bilateral Canadá-México es paradigmático.

Compartiendo un área geográfica en América de Norte, y siendo dos países que emergieron a la vida independiente en el siglo XIX –aunque en el caso de Canadá, tuvo características especiales–, las diferencias culturales, históricas y de idioma formaron una barrera que impidió un acercamiento durante finales de ese siglo y principios del siglo XX. No fue sino hasta 1944 cuando se establecen relaciones diplomáticas.

Sin embargo, un conjunto de factores como el momento histórico y tales barreras no fueron propicios para el acercamiento y eventual florecimiento de la relación bilateral. La relación bilateral México-Canadá ha venido creciendo sustancialmente y de una manera sorprendente sólo en la última década, siendo cada vez más los niveles y los asuntos en los cuales ambos países han encontrado puntos de convergencia.

Fue con el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica en 1994 cuando se da el ‘descubrimiento’ mutuo de su ubicación en el continente. El interés inicial de los tres países –México, Canadá y Estados Unidos–, es el comercio, y así ha permanecido hasta ahora.

Sin embargo, otro elemento que se adiciona al análisis actual de la región y que impacta la relación bilateral es el debate que ha iniciado acerca de la ‘integración de Norteamérica’, que involucra, por un lado, a los tres países en lo individual, y, por otro, sus respectivas relaciones bilaterales.

Siendo el caso, que tanto para México como para Canadá sus respectivas relaciones bilaterales con los Estados Unidos, tienen más peso específico tanto en los temas económicos como en los políticos, que la relación bilateral México-Canadá. Es necesario acotar, ciertamente, que este tema permanece todavía como una discusión de ideas a nivel de las organizaciones como los ‘depósitos de pensamiento’ porque ha sido lanzado muy recientemente, y no ha permeado todavía niveles hacia abajo. Ha sido un tema en la agenda del presidente Vicente Fox, quien ha sido el principal impulsor de la misma.

### ¿Todavía dos desconocidos?

Después de 60 años de relaciones diplomáticas, México y Canadá se

han reencontrado solamente en la última década y teniendo como punto de partida el Tratado de libre Comercio de Norteamérica. Aunque ocupando el espacio norteamericano, ambos países han visto crecer sus vínculos, sólo después de que el TLCAN los acercó.

Anterior a este acuerdo comercial, debido a la vocación atlantista de Canadá –su mirada puesta en Europa, y después su vocación continental– interés volcado hacia los Estados Unidos, por una parte; mientras que México con un interés en su política exterior más orientado hacia América Latina, por otra parte, no hacía converger sus políticas exteriores y en consecuencia sus relaciones, hay que añadir a ello que el entorno internacional que se vivía durante la Guerra Fría, hizo casi imposible, tanto percibir, como conocerse mutuamente.

Existe una idea, muy generalizada, entre ambos actores, que la economía, particularmente, el comercio y la inversión siguen siendo la prioridad en la relación bilateral. De hecho, México es el principal socio de Canadá en Latinoamérica, las exportaciones canadienses se incrementaron casi tres veces en un lapso de 7 años que va de 1994 a principios del 2001. Por su parte, Canadá representa el 2° mercado de exportación para México (después de los Estados Unidos, país con el que se tiene 85% del comercio); mientras que México es el 4° mercado de exportación para Canadá. Para las compañías canadienses, entre los sectores prioritarios están la energía, agro-alimentos, automotriz y sus industrias conexas, medio ambiente y tecnología de informática y comunicación.

México tiene el atractivo de ser un eje comercial, pues la red de acuerdos comerciales con alrededor de 30 países, le concede acceso comercial a esos mercados. Esto representa más del 60% del producto interno bruto mundial y da acceso preferencial a un mercado potencial de 870 millones de consumidores. Con respecto a la inversión, Canadá fue el tercer inversor en México hasta inicios del milenio, con \$3.2 billones de dólares estadounidenses, el 50% de los cuales están dentro de la industria de la manufactura.

Como parte de estas transacciones, el gobierno canadiense ha abierto oficinas para atender los asuntos relacionados con el comercio, es el caso que, para facilitar las exportaciones de agro-alimentos, cinco gobiernos provinciales y el gobierno federal de Canadá abrieron una nueva oficina la *Border Crossing Representative*, en septiembre de 2001 en Nuevo Laredo. Éste es un nuevo servicio financiado

para dar asesoría legal a los exportadores canadienses sobre los requerimientos mexicanos para que sus productos, una vez que lleguen a la frontera mexicana, hacer más expedito su ingreso al país.

Igualmente, *Export Development Canada*, una institución gubernamental de financiamiento que provee principalmente servicios financieros y comerciales para apoyar a los exportadores e inversores canadienses en aproximadamente 200 mercados.

Existe ya desde principios de los ochentas una oficina del gobierno de Québec. La provincia de Alberta abrió una oficina en la Ciudad de México en el año 2002. También la misión comercial llamada *Team Canada* ha incluido a México en sus itinerarios desde 1998.

Sin embargo la relación bilateral ha pasado a otros niveles como los intercambios parlamentarios, existe una tradición de encuentros desde finales de la década de 1960, que se han visto incrementados desde el 2000. En el año 2001, cinco delegaciones mexicanas viajaron a Canadá para tratar temas parlamentarios. En el actual Congreso de la Unión, hay gran interés en la relación bilateral parlamentaria Canadá-México.

Los parlamentarios canadienses involucran a los parlamentarios mexicanos en los niveles multilaterales, como el Foro Inter-Parlamentario de las Américas –FIPA, y la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa– PACE. La embajada de Canadá en México, formó, en el año 2002, “el círculo de amigos Canadá-México”, con miembros del Congreso mexicano interesados en la relación bilateral.

La gobernabilidad es un área central de la relación política en la cual se unen esfuerzos de colaboración. Los funcionarios de ambos países han intercambiado información sobre instituciones y procesos clave de sus respectivos gobiernos tales como planeación del presupuesto; racionalización de los gastos del gobierno; acceso a la información; coordinación y planeación estratégica del gobierno. En este tenor, en el ‘Foro sobre Federalismo’, llevado a cabo en Veracruz en 2001, los entonces Secretario de Gobernación Mexicano Santiago Creel y el Ministro de Asuntos Intergubernamentales canadiense Stephan Dion firmaron una Carta de Intención sobre Federalismo. A través de la Gobernabilidad se abordan temas como los procesos democráticos, la transparencia en el manejo de los recursos del gobierno. A la fecha, sin embargo, más de 60 acuerdos bilaterales que se han firmado des-

de 1990, en las áreas de salud, recursos naturales, medio ambiente, transportación, agricultura y trabajo.

Subsiste, todavía, a nivel de las dos sociedades un grado de desconocimiento, ha sido en los años noventas cuando ambos países se han estado descubriendo mutuamente y poco a poco. Hay huecos que todavía no son llenados para lograr el conocimiento y mejor entendimiento mutuo: la estructura social, la economía, demografía, historia, la cultura y la historia de la relación con los Estados Unidos. Debido a ello todavía subsisten estereotipos de cómo nos vemos ambos pueblos.

### El escenario en México

En muchos sentidos, el México de hoy presenta una realidad distinta desde el año 2000 al país que fue durante el siglo XX. La realidad sociopolítica actual mexicana dista mucho de lo que fue durante los gobiernos priístas, lo gobiernos emanados de la Revolución. Ciertamente, el país está metido en un debate nacional acerca de temas como el reforzamiento de los procesos democráticos, el crecimiento económico, la desigualdad social, la seguridad pública, que fueron puntos fuertes en la campaña del entonces candidato presidencial Vicente Fox. Es decir, una problemática interna, que parece alejada del contexto norteamericano como espacio económico y sociopolítico, pero temas como el reforzamiento del federalismo, la cuestión energética, el desempleo tienen características espaciales y están dentro de la agenda trilateral.

Un punto muy importante en la escena política mexicana es la política exterior, que en el sexenio de Vicente Fox tomó nuevas dimensiones, alejándose, aunque gradualmente, de la tradicional ‘Doctrina Estrada’, la cual fue uno de sus pilares durante el siglo XX. La política exterior mexicana aparece con un activismo no visto en años anteriores. El que fuera Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, tenía una agenda de política exterior de inclusión de México en Norteamérica y sus tópicos, especialmente el migratorio, como temas prioritarios en la agenda mexicana con respecto a los Estados Unidos. La idea del ex secretario Jorge Castañeda era que a través de la política exterior México vendría a consolidar su proceso democrático, como fue por ejemplo, el caso en España. La estrategia dentro de

la política exterior mexicana ha abarcado: profundizar la relación con Norteamérica, y en segundo lugar, tomar un papel más activo en los foros multilaterales. Canadá, por su parte, ha preferido el multilateralismo como primera opción, sobre el bilateralismo, y prefiere dos relaciones bilaterales fuertes, sobre el enfoque trilateral.

#### El proceso globalizador

Canadá es gobernado actualmente por Stephen Harper, del Partido Conservador, accediendo al poder en febrero de 2006. La globalización impone en un país como Canadá presiones, porque su economía esta orientada hacia el exterior y, por lo tanto, el bienestar de sus ciudadanos depende en gran medida de fuerzas exógenas, que quedan, por supuesto, fuera de control del gobierno nacional. El gobierno canadiense, las universidades, los institutos de investigación, se han dado a la tarea, de estudiar esta situación y proponer soluciones a ésta.

Además, la economía canadiense está creciendo, a pesar de los eventos del 11 de septiembre, que en un principio se consideró que uno de sus efectos sería golpear a la economía canadiense, pues Canadá exporta el 87% de su producción a los Estados Unidos.

#### La relación bilateral México-Canadá

Desde que el presidente Fox asumió el poder, la relación Canadá-México ha tomado un gran impulso. Su visión es que a través de la asociación en el espacio norteamericano –Estados Unidos, Canadá y México–, esté último pueda mejorar su situación económica y desarrollo social.

El ex Primer Ministro Jean Chrétien y el Presidente Fox se reunieron tres veces desde que éste fue electo en julio del 2000. Ellos delinearon una nueva agenda bilateral, enfocada en acuerdos sobre promoción de la democracia y buen gobierno, reforzamiento de la sociedad civil, protección del medio ambiente, la defensa de los derechos humanos y la creación de paz y prosperidad dentro del hemisferio. Asimismo, los contactos a nivel ministerial han sido muy frecuentes, desde enero del 2001, más de la mitad del Gabinete canadiense se ha reunido con sus pares mexicanos.

#### Otros actores

En la relación bilateral México-Canadá, los dos gobiernos pueden ser los actores principales, sin embargo, hay una serie de actores en diversos niveles entre ambos países, que matizan la relación, las organizaciones no gubernamentales, por ejemplo, están también presentes y cubren temas como los derechos humanos, consolidación de la democracia, los pueblos indígenas, etc. Dichas organizaciones han estado presentes como observadores en los procesos electorales desde principios de la década de 1990, haciendo estudios en las poblaciones, documentando violaciones a los derechos humanos en México, y haciendo recomendaciones al gobierno canadiense para que tome estos temas en la agenda bilateral y no sólo aborde los temas económicos.

#### El espacio norteamericano, una región

Con un mercado potencial de 360 millones de consumidores, el espacio norteamericano, es decir, Canadá, Estados Unidos y México, constituye un tema de discusión en Canadá. La integración presupone una serie de beneficios y costos para Canadá, por un lado, la economía atada a los Estados Unidos, por otro, el temor de que sean los Estados Unidos quien dirija la integración; en el caso de México, ayudar al país a disminuir la asimetría, lo que supondría una carga para esos dos países.

La integración presupone tomar en la agenda temas importantes para México como el rubro energético, que se ha convertido en otro tema imperativo, no sólo en la agenda bilateral, sino trilateralmente, desde antes del arribo de Fox al poder. La necesidad de una reforma energética en México y que tiene al país sumido en un debate por parte del gobierno, por un lado, y de organizaciones sociales, por otro, sobre su privatización o no. En este sector hay interés de empresas canadienses en la apertura del sector para la inversión. Y la cooperación en este rubro por parte de los dos gobiernos ha sido muy cercana. El ex-secretario de energía de México Ernesto Martens visitó Ottawa y Calgary en abril de 2002 y firmó un memorándum de entendimiento sobre cooperación energética.

Con el nuevo enfoque trilateral de México, El gobierno de Fox, busca reglas y regulaciones supranacionales, cuyo propósito es cons-



truir instituciones para crear una ‘comunidad de Norteamérica’, crear un mercado común dentro de 25 años, que se ha llamado ‘Visión 2020’, teniendo la región una moneda común, y libre movimiento de bienes, servicios, capital y trabajadores. Se ha tomado como modelo a la Unión Europea, y para reducir la asimetría entre los tres países, se ha propuesto los ‘fondos de cohesión’, que son asistencia a los países miembros más pobres para reducir las desigualdades entre ellos.<sup>1</sup>

En Canadá, por otra parte, en las universidades, se han creado centros para estudiar el proceso, su viabilidad y repercusiones. Los depósitos del pensamiento también han comenzado a estudiar este tema, principalmente en Estados Unidos y Canadá. En México, sin embargo, este tema no está en el debate nacional. Existe entonces, un desfase entre los tres países, por que la discusión, no es en la misma medida, ni en todos los niveles.

### La Embajada de México en Canadá

La Embajada de Canadá en México ha tenido una gran actividad política y de cabildeo, desde la llegada al poder de Vicente Fox. Existe en Canadá un ambiente propicio para conocer a profundidad los fenómenos que tienen lugar en México. Aunque la relación inició por el intercambio comercial y todavía es una parte esencial de la misma, existe, igualmente, el interés entre ambos países de abordar otros temas más allá de los puramente económicos, debido a esto organizaciones no gubernamentales u organizaciones paragubernamentales tanto en México como en Canadá dan un seguimiento a los temas de sus respectivos rubros. Igualmente, a nivel de gobiernos existe la cooperación en temas como desarrollo sustentable, sistemas electorales, medio ambiente, gobernabilidad.

Dentro del gobierno de Vicente Fox ha existido el interés de la integración de la región. Todavía como presidente electo Fox en una visita a Ottawa en agosto del 2000, ahí abordó dicho tema, lo que causó gran sorpresa al gobierno canadiense, por lo inesperado de la propuesta, sin estar el tema previsto en la agenda. El gobierno cana-

diense lo tomó en ese momento con mucha cautela, no queriendo pronunciarse a ese respecto. Es importante señalar que el gobierno mexicano promueve esta agenda, basado en los beneficios que traería para los tres países.

Respecto a la relación bilateral, el atractivo de México se centra en la potencialidad del mercado para los productos canadienses, puesto que, por un lado, la economía canadiense está orientada hacia el exterior –uno de cada tres empleos está relacionado con ello, de ahí el estrecho lazo del comercio internacional con la política exterior; por otro lado, la saturación del mercado nacional, debido en parte, al estancamiento del crecimiento poblacional.

### Organizaciones no gubernamentales

Hay instituciones en Canadá que están llevando a cabo la tarea de conocer México, organizando seminarios y conferencias. El debate se está centrando principalmente, en la cuestión de la integración y cómo abordarla. Proyectos como el de ‘Lazos de Norteamérica’, (*North American Linkages* -NAL, por sus siglas en inglés), del instituto *Policy Research Initiatives*, entre los temas que se estudian en el proyecto NAL de la agenda de la relación bilateral están la democracia en México, reforzar a la sociedad civil, el federalismo, o el recién creado ‘Centro de Estudios de Política y Sociedad de Norteamérica’ de la Universidad de Carleton, ambos situados en Ottawa.<sup>2</sup>

Otro nivel de acercamiento entre ambos países es a través de organizaciones paragubernamentales como ‘Derechos y Democracia’,<sup>3</sup> ésta trabaja al nivel de sociedad civil –grupos de iglesias, sindicatos, grupos de solidaridad, de indígenas. Entre los temas que abordan están derechos de las mujeres, derechos de los indígenas, desarrollo democrático y globalización. Se ha establecido una relación horizontal con organizaciones mexicanas, como la ‘Academia Mexicana de Derechos Humanos’, y en el tema de la transición a la democracia, uno de mucho interés, con ‘Alianza Cívica’. El inicio de sus relaciones con México se dio en 1994, en ese entonces enviaron una misión

<sup>1</sup> Esta es la agenda que persigue México en Norteamérica, en entrevista con la embajadora de México en Canadá, María Teresa García Segovia de Madero.

<sup>2</sup> Esta información fue obtenida en el Policy Research Initiatives, en Ottawa, Canadá.

<sup>3</sup> Información obtenida en ‘Democracia y desarrollo’, la cual tiene sus oficinas en Montreal, Canadá.

de ese centro y de la 'Asamblea de las Primeras Naciones' para observar la situación en Chiapas, como observadores, por la irrupción del movimiento zapatista ese año. Respecto a la democracia se estudia el grado de participación democrática en México, de hecho la transición a la democracia que vivió México en el año 2000, fue visto con buenos augurios, en una nueva era en la política mexicana, en diversos círculos canadienses, Derecho y Democracia es, además, un foro crítico hacia la política exterior canadiense, en el caso de México, por ejemplo, ha hecho recomendaciones al gobierno de Canadá por no criticar la situación de los derechos humanos.

El ascenso al poder de Vicente Fox en México, causó gran interés en diferentes sectores de Canadá; en los círculos gubernamentales el cambio de gobierno fue bien recibido, se habla incluso en términos económicos, de la capitalización del triunfo, del bono democrático. Sin embargo, en los círculos de las organizaciones no gubernamentales, hay una idea de que en México se tuvieron, luego de la victoria de Fox, expectativas no reales sobre el ejercicio de su gobierno, que la democracia en México ha solamente tomado bases y para que sea parte de los valores de la sociedad necesita estar profundamente enraizada en la sociedad misma, la democracia es un *continuum*, por ello deber ser promovida en todo momento en la vida nacional. No obstante, la victoria de Fox ha sido percibida en forma positiva en Canadá.

### La seguridad nacional

Aún cuando Canadá y México no tienen fronteras comunes, tienen un punto de convergencia en cuanto a este tema, por compartir grandes espacios fronterizos con los Estados Unidos, la seguridad nacional se ha vuelto un tema actual dentro de la agenda trilateral, después de los eventos del 11 de septiembre del 2001. En este sentido Canadá firmó la declaración *Smart Borders* en diciembre de 2001. Este tema tendrá mucha discusión en el futuro inmediato por los sucesos de 2001, por el rumbo que ha tomado la política exterior de los Estados Unidos, por las fronteras comunes y porque implica a la seguridad nacional de los tres países.

Después de septiembre de 2001, sin embargo, la cuestión de la integración norteamericana ha cambiado, porque la prioridad en materia de política exterior de la potencia unilateral ha cambiado.

### Conclusiones

México es un país cuyos recientes acontecimientos socio-económicos lo han colocado más visiblemente en la región norteamericana, junto con Estados Unidos y Canadá. La estabilidad política del país, después de la transición, es una muestra de la madurez con que el proceso democrático se llevó a cabo. También en el exterior se vio con entusiasmo la alternancia en el poder en México. Por otra parte, es importante hacer notar las elevadas expectativas que ha generado el cambio de gobierno y el ascenso al poder del presidente Fox entre los mexicanos, tal vez difícil de lograr en un periodo de seis años de gobierno.

En la relación México-Canadá es un hecho que ambos todavía no se conocen lo suficiente. Las acciones encaminadas en tal sentido de las instituciones, en ambos países y en diversos niveles, sin embargo, van a llenar el hueco de información y de análisis de la relación que se necesita para lograr niveles de cooperación más amplios. En este sentido, es importante señalar que en los últimos años han surgido programas de estudio canadienses en México, así como existe en Canadá un creciente interés por estudiar México.

Tanto México como Canadá necesitan, primero, conocerse mejor, converger en temas en los cuales tienen afinidad y trabajar bilateralmente y multilateralmente para hacer avanzar sus respectivas agendas que les ayuden a beneficiarse mutuamente.

### Bibliografía y documentos revisados

Building Excellence: Governance, Management and Accountability in the Public Sector. David Zussman. Public Policy Forum. March 12, 2002  
Canada and Mexico: a Partnership for the Future. Denis Paradis. Journées El Colegio de Mexico-Université de Montreal. 22 March, 2001  
"Canadá, México y Norteamérica: a comunidad de vecinos". Bill Graham, Ministro de Relaciones Exteriores en Canadá. 14 de Marzo, 2002  
Comentarios de apertura del FIPA. Bill Graham. 14 de marzo, 2002  
Continental integration complicated. To Mexico's dismay. Drew Fagan. The Globe and Mail. March 4, 2002.

High Expectations for Mexico: Responding to the Priorities of a New Government. Stacey Wilson-Forsberg. Canadian Foundation for the Americas. February, 2001

Horizontes. Policy Research Initiatives. Conocer México más a fondo. Volumen 5. Edición Especial. Mayo 2002

Horizons. Policy Research Initiative. Volumen 4 numero 4. September 2001  
Identity, Globalization and North American Integration: Canada at the Crossroads. Frank L. Graves. Ekos Reseca Associates Inc. Ottawa, Ontario, January, 16, 2001

It takes three to tango. Jorge Castañeda. The Globe and Mail. March 4, 2002.  
Lockstep in the Continental Ranks: Redrawing the American Perimeter After September 11<sup>th</sup>. Stephen Clarkson. February, 2002

México seeks to regain spot on agenda. Marina Juarez. Saturday Post. February 23, 2002.

North American Linkages: Perspectives from the Mexican Policy Research. Canadian Foundation for the Americas. February, 25-26, 2002

North American Linkages Project. "Strengthening the North American Partnership: Scenarios for the Future".

North American Linkages Digest. Update on North American Linkages Perspectives from the US and Mexico. The View from Washington. Jeff Haynen. May, 19, 2002.

Overcoming obstacles on the road to North America Integration: A view from Canada. Stacey Wilson-Forsberg. Canadian Foundation for the Americas. November, 2001

Saphin to future of North American Economic Space. Wendy Dobson. C.D. Howe Institute. April, 2002

Speaking notes by Pierre Pettigrew, Ministro para el comercio internacional, Gobierno de Canada. México City. June 3, 2002

The Challenges of North American Integration. Ottawa Citizen. David Zussman. Public Policy Forum. April 8, 2002

Transforming México. Speaking notes for Jon Allen. Carleton University. February, 26, 2002

U.S. needs to give Mexico's Fox stronger support for his efforts. The Globe and mail. May 3, 2002.

We're third in a 3-horse race: Ottawa. Alan Toulon. National Post. February 14, 2002.

What's after NAFTA? David Zussman. Public Policy. Calgary, Alberta, June 21, 2001

## Datos de coordinadores

ROSALINDA GAMEZ GASTELUM

**E**s profesora e investigadora de la Escuela de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la UAS y de la Universidad de Occidente. Imparte clases en la Licenciatura en Ciencias de la Comunicación, así como en las maestrías en Gestión y Política Pública y Administración de la UdeO, así como en la Licenciatura en Estudios Internacionales, Políticas Públicas y la Maestría en Estudios de Estados Unidos y Canadá en la UAS.

Posee un Doctorado en Estudios Organizacionales, una Maestría en Estudios de Estados Unidos y Canadá, y una licenciatura en Ciencias de la Comunicación. Realizo una estancia de investigación en el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California en San Diego (UCSD).

Entre los múltiples reconocimientos obtenidos en su carrera periodística y académica, destacan la Medalla al Mérito Universitario, otorgada por la UAMI, por haber obtenido promedio de 10.0 (MB) en sus estudios doctorales y ser miembro del Sistema Nacional de Investigadores. También cuenta con dos premios de periodismo; El premio Estatal de Periodismo en Entrevista en 1996 y Premio Universitario de Periodismo, en Artículo de Fondo, otorgado por la UAS en el 2000.

Actualmente, además de laborar como docente es líder del Cuerpo Académico de Procesos Organizacionales y Políticas Públicas de la Universidad de Occidente, unidad Culiacán y forma parte de la Red Internacional de Investigadores en Estudios Organizacionales. Ha participado como ponente y conferencista en congresos nacionales e internacionales.

RIGOBERTO SORIA ROMO

**E**s Licenciado en Economía por la Facultad de Economía de la Universidad de Guadalajara y Maestro en Administración Pública por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, (CIDE). También cuenta con un Doctorado en Estudios Organizacionales por la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Iztapalapa. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Ha sido Profesor-Investigador de las Facultades de Economía y de Administración de la Universidad de Guadalajara, del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa, del Colegio de Sonora y de la Universidad de Occidente, en sus unidades Los Mochis y Culiacán. También se ha desarrollado como instructor de diversos cursos y ponente en seminarios tanto en el país como en el exterior.

En el ámbito laboral se ha desempeñado como Asesor Técnico del C. Subsecretario de Presupuesto, de la anterior Secretaría de Programación y Presupuesto del gobierno federal; Director de Estudios Económicos y Financieros del Instituto para el Desarrollo Técnico de la Haciendas Públicas (INDETEC); Coordinador General de Estadística de la Secretaría de Planeación del Desarrollo y Gasto Público del Gobierno de Sonora, Director General de la Unidad de Desregulación Económica y Simplificación Administrativa y Director General de Auditoría de la Secretaría de la Contraloría General del Estado de Sonora. Fue galardonado con el Primer Lugar en el **PREMIO NACIONAL BANOBRAS PARA EL DESARROLLO MUNICIPAL 1995**, en su modalidad de Estudio con el trabajo *denominado* HACIA UN MODELO ALTERNATIVO EN EL FINANCIAMIENTO Y PRESTACION DE LOS SERVICIOS MUNICIPALES. También recibió Mención Honorífica en el **PREMIO NACIONAL BANOBRAS 1996** con el trabajo denominado EL SISTEMA TARIFARIO DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE: EFICIENCIA, EQUIDAD Y FINANCIAMIENTO: UN ENSAYO METODOLOGICO.

Es autor de numerosos libros y artículos sobre diversos temas de políticas públicas y relaciones intergubernamentales.

CARLOS LOPEZ PORTILLO

**P**rofesor de las licenciaturas en Administración Pública y Ciencias de la Comunicación desde 1993, así como de la Maestría en Gestión y Política Pública de la Universidad de Occidente, unidad Culiacán.

Posee una Licenciatura en Administración Pública y una maestría en Gestión y Políticas Públicas, en la cual obtuvo el reconocimiento a la Excelencia Académica. Actualmente estudia el Doctorado en Ciencias de la Administración en la UNAM, cuyo programa cuenta con el reconocimiento PIFOP-CONACYT. Es miembro del Cuerpo Académico de Procesos Organizacionales y Políticas Públicas, en donde trabaja la línea de investigación Gestión y Política Pública en gobiernos locales. Tiene diversas publicaciones a nivel nacional en el ámbito de las políticas públicas. Ha participado como ponente en eventos nacionales e internacionales.

## **Organizaciones y Políticas Públicas:**

Una mirada desde el noroeste

Coordinadores

*Rosalinda Gámez Gastélum*

*Rigoberto Soria Romo*

*Carlos López Portillo Tostado*

Se terminó de imprimir en el mes de septiembre  
de 2006 en los talleres gráficos

***Once Ríos Editores***, Río Usumacinta No. 821

Col. Industrial Bravo. Tel. 712-29-50.

Culiacán, Sinaloa.

La edición consta de 500 ejemplares.