

EL MODELO TELARAÑA EN EL DESARROLLO REGIONAL Y GESTIÓN PÚBLICA: ESTUDIO DE CASO MUNICIPIO DE OTHÓN P. BLANCO, QUINTANA ROO.

Crucita Aurora Ken Rodríguez¹

Resumen:

En la práctica, el desarrollo regional y la gestión pública son complejos, puesto que para lograr obtener resultados concretos para la ciudadanía, se debe necesariamente que operar tomando en cuenta las oportunidades y capacidades de cada municipio, dado que no todos comparten la misma vocación productiva. La nueva gestión pública planteada actualmente en el Estado promete aplicar los preceptos de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, complementados con la intención de crecimiento y desarrollo para todos los municipios. En este sentido, el enfoque del desarrollo regional/endógeno es necesariamente multidisciplinario. La presente investigación tiene como propósito analizar la situación del desarrollo regional en el estado de Quintana Roo, tomando a éste como el territorio donde se expresa el desarrollo, y el municipio donde éste se concreta. Dentro de los modelos de análisis de múltiple criterio, el **modelo de la telaraña** es un instrumento apropiado para el estudio sistémico del desarrollo regional y de la gestión pública. La aplicación de este modelo en el estudio del desarrollo regional y la gestión pública en el municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo permitió evaluar la situación actual y perspectiva, como también ofreció propuestas de políticas públicas y de reestructuración del Estado para lograr el desarrollo regional y endógeno.

Palabras claves: Metodología, Desarrollo regional, Políticas públicas

¹ Doctora en Ciencias del Desarrollo Regional, Universidad de Quintana Roo, Teléfono: 983 83 50300, Extensión 177, cruken@uqroo.mx

El desarrollo de Quintana Roo ha sido impresionante en las tres décadas que siguieron la apertura del Proyecto Turístico de Cancún en 1976. Una región del sureste mexicano, hasta entonces aislada y poco poblada es declarada Estado soberano en 1974. Desde 1848 figura en la historia de México como un territorio fronterizo lejano, cuya importancia surgía debido al conflicto entre los mayas nativos de estas tierras y la relación de una fracción de ellos con el gobierno británico de Belice, vecino fronterizo. Esta situación incómoda lleva a que eventualmente se firme el tratado Mariscal-Spencer que establece la línea divisora y se controle militarmente la frontera para frenar el abastecimiento de armas hacia los pobladores mayas (Higuera B, 1997).

Este territorio mexicano es visitado y ocupado militarmente por el gobierno federal, se mantiene en aislamiento hasta aproximadamente 1955, año en que un huracán devastador y el cambio de gobernador llevan a emprender programas federales con la intención de desarrollar el territorio. La incipiente producción agrícola que se promovió a través de la colonización dirigida y espontánea no se había concretado en una actividad económica y comercial significativa para el bienestar de la población (Fort, 1979). La producción pesquera estaba entrampada entre bajas capturas y cooperativismos que no le permitían su pleno desarrollo tecnológico y por ende económico (Carriquiriborde, L., *et al.* (1992). La forestería pasaba por problemas similares (Galletti, (1992).

La respuesta a todos los problemas de producción económica se resolvió de alguna manera con la promoción turística del Caribe mexicano localizado en Cancún, municipio de Benito Juárez. Esto permitió crear una fuente de empleo importante para el estado como para toda la península. El crecimiento de la infraestructura hotelera inyectó divisas para el país y para el estado (César y Arnaiz, 1985).

Sin embargo, la falta de alternativas de desarrollo en los demás municipios ha llevado a la especialización turística del Estado y a una especie de enclave al ser la única actividad económica de importancia y la única fuente de ingresos (César, 1992). Esto ha resultado en la migración campo-ciudad y la llegada de trabajadores de la región peninsular y del resto de la república. El ritmo de crecimiento de Cancún y de todos los desarrollos turísticos del Caribe mexicano (municipios de Benito Juárez, Cozumel, Solidaridad y ahora Tulúm) es dinámico,

mientras que los municipios con vocación distinta son lentos y se encuentran en niveles inferiores en los aspectos socioeconómicos y de producción.

El Estado que es la máxima institución de fomento al desarrollo se ha enfocado en la promoción del turismo, constatado con las inversiones públicas y privadas que se vierten en la región del norte, mientras que el poco dinamismo por la falta de actividad productiva significativa en la región centro y sur, los hace a su vez menos atractivas para inversiones.

1. Enfoque y método para el análisis

El desarrollo regional de hoy plantea la necesidad de rescatar a las regiones marginadas a través de la actuación de todos los agentes económicos y sociales en la promoción del desarrollo endógeno. Es decir, que el protagonismo territorial lo asumen las localidades y su gente en búsqueda de su crecimiento y desarrollo (Alburquerque, 1999). Lo local en el mundo y en México es el tercer nivel de gobierno, o sea, el municipio.

Bajo las nuevas modalidades de la gestión pública, la participación ciudadana es clave, lo cual permite la participación de los actores claves en las tomas de decisiones y por ende, en el diseño del crecimiento y desarrollo de sus localidades. La nueva gestión pública también permite un gobierno más eficiente y eficaz en el ejercicio de sus facultades concernientes al cumplimiento de sus objetivos, siendo estos el desarrollo del estado y su gente (Guerrero, 2001).

En la práctica, el desarrollo regional y la gestión pública son complejos, puesto que para lograr obtener resultados concretos para la ciudadanía, se debe necesariamente que operar tomando en cuenta las oportunidades y capacidades de cada municipio, dado que no todos comparten la misma vocación productiva. La nueva gestión pública planteada actualmente en el Estado promete aplicar los preceptos de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, complementados con la intención de crecimiento y desarrollo para todos los municipios. En este sentido, el enfoque del desarrollo regional/endógeno es necesariamente multidisciplinario.

2. Carácter multifuncional y multidimensional del desarrollo regional y la gestión pública.

El carácter multidimensional y multifuncional del desarrollo y la gestión pública no ha sido suficientemente estudiado en Quintana Roo. El papel del Estado en el desarrollo ha sido tratado de modo desarticulado por los enfoques tradicionales; metodológicamente sesgados debido a que enfatizan algunos aspectos particulares y de manera reducida, como por ejemplo, los estudios de desarrollo económico, financieros, presupuestales, sociales, ambientales de manera aislada. La carencia de una visión sistémica en tales estudios, no permite una articulación analítica de todas las dimensiones y variables descriptivas y explicativas, no logrando un adecuado balance cuantitativo/cualitativo. Además, los estudios, al ser del estado en su totalidad, agregado y general, no captan las diferentes realidades y percepciones de los diversos actores con relación a su universo objetivo local, o sea, municipal.

3. Definición del objeto de estudio

La presente investigación tiene como propósito analizar la situación del desarrollo regional en el estado de Quintana Roo, tomando a éste como el territorio donde se expresa el desarrollo, y el municipio donde éste se concreta. La situación del desarrollo regional se refiere al conjunto de: a) las características de integración territorial, y uso de sus recursos naturales, económicos y sociales para promover el desarrollo municipal, y b) acciones y medidas que emplea el Estado en promover el desarrollo municipal y el tipo de gestión pública que emplea.

La necesidad de analizar la situación actual y perspectiva del desarrollo regional del municipio según la percepción de los AC, desde un enfoque local/regional y en términos de la nueva gestión pública, condujo a optar por un enfoque de análisis de múltiples criterios, en particular el modelo de la telaraña. Este enfoque se basa en un análisis sistémico, multivariable y multicriterio que permite la construcción de escenarios y la generación de estrategias, políticas y acciones para aproximarse a la imagen objetivo, que es el desarrollo local que promueva el desarrollo regional a través de la nueva gestión pública.

4. Selección de la región de estudio

De acuerdo con la definición del objeto de estudio, el ejercicio siguiente fue determinar los atributos que debía tener una región para ser seleccionada. Entre ellos, se buscaba una región a) con una abundante dotación de recursos naturales y biodiversidad, b) con cierto desarrollo

institucional, capacidad empresarial, gestión ambiental y calidad de vida, c) con un desarrollo socioeconómico relativamente dinámico y diverso d) que no fuera la región más desarrollada ni la menos desarrollada de Quintana Roo para que nos diera una imagen promedio de la situación del desarrollo regional y la gestión pública. Analizadas las distintas regiones socioeconómicas del estado, se determinó que la región que consta del municipio de Othón P. Blanco reúne los atributos mencionados.

5. El Modelo Telaraña

Dentro de los modelos de análisis de múltiple criterio, el **modelo de la telaraña** es un instrumento apropiado para el estudio sistémico del desarrollo regional y de la gestión pública. La aplicación de este modelo en el proyecto “Región, cambio estructural, apertura, competitividad y sostenibilidad en la cuenca media y baja del Río Tempisque, Costa Rica. Análisis de escenarios. Una aplicación del modelo de telaraña” nos sirvió de ejemplo para analizar su utilización en nuestro estudio de caso. Las principales ventajas de este modelo son (Acuña, 2007: 16):

- Es sistémico: multidimensional, multivariable, multicriterio, cuantitativo y cualitativo.
- Analiza la dirección del cambio estructural local/regional con respecto a una imagen objetivo de desarrollo regional integral de carácter endógeno.
- Registra y evalúa la dirección del cambio estructural a partir de la percepción de actores claves (AC).
- Permite la construcción de escenarios.
- Es participativo: crea espacios de opinión por los actores claves de la sociedad en diferentes escenarios para la evaluación y la definición de políticas para la consecución de la imagen objetivo.
- Permite hacer el diagnóstico, determinar tendencias y registrar elementos propositivos para el análisis integral de la gestión pública para el desarrollo local/regional.
- Es idóneo para el análisis de y entre escenarios, por dimensiones y variables, según los criterios de calificación/evaluación.
- Facilita la evaluación del desempeño de las variables, identifica brechas, contradicciones y dilemas.
- Permite clasificar, evaluar, sistematizar y priorizar los elementos propositivos en estrategias, políticas y acciones según su consistencia, viabilidad y pertinencia para la construcción de la imagen objetivo.

El modelo de telaraña es un recurso gráfico, similar a una telaraña (por algunos autores llamada también “amiba” o “diamante”), que permite capturar y sistematizar una problemática determinada mediante un conjunto de variables, dimensiones analíticas y criterios cualitativos/ordinales de calificación y evaluación, que facilita la construcción de escenarios con la información brindada por los AC.

El instrumento consta de dimensiones, variables y criterios de evaluación. En donde una **dimensión** analítica es una construcción teórica y metodológica propia de un área específica de conocimiento que da cuenta de un rasgo particular de una totalidad compleja y diversa. La **variable** destaca una forma reducida y operativa de un concepto capaz de dar cuenta del desempeño de un rasgo específico del universo complejo de una dimensión. Por su parte, los **criterios** son categorías de calificación/evaluación diseñadas específicamente para el monitoreo del desempeño de las variables de ese universo.

El instrumento conduce al encuestado a situarse en tres momentos o **escenarios**: en el escenario actual, en el escenario probable y en el escenario deseado. Finalmente, y como ejercicio que nos permite la planeación del desarrollo regional, se le solicita al encuestado una **ordenación simple** y una **comparación pareada** de las dimensiones.

La selección de los criterios de evaluación se basó en la escala de Likert (1932). Las escalas de Likert se usan para medir el grado con que una persona expresa sus creencias, actitudes o sentimientos con respecto a un objeto o situación. Una escala clásica de Likert tiene 5 rangos, en los que se califica una situación con los siguientes criterios: totalmente de acuerdo; de acuerdo; ni de acuerdo ni en desacuerdo; en desacuerdo y; totalmente en desacuerdo. Cualquier adaptación que se haga a esta forma básica, se le conoce como “escala tipo Likert”.

Las preguntas que se hacen con este tipo de escala permiten al encuestado hacer un juicio de valor entre dos alternativas claramente opuestas, y no meramente exponer estrictamente su juicio sobre el hecho. La técnica consiste en asignarle una numeración de 1 a 5 a los criterios de evaluación, donde el 1 es para el extremo inferior del calificativo y el 5 para el extremo superior, y esta escala es estrictamente para motivos de codificación. La escala de Likert es ordinal por lo que las medidas estadísticas aptas para su análisis son la mediana y la moda para describir la tendencia central de los datos (Edmondson, 2005).

Para establecer los criterios de evaluación también se recurrió a analizar el diferencial semántica de Osgood, Suci y Tannenbaum publicado en 1957. Esta obra es un intento semántico de imponer una medición cuantitativa a un significado. Es un estudio que parte de la lingüística y que ha penetrado el ámbito de las encuestas en las ciencias sociales. En este estudio pionero, los autores tratan sobre la naturaleza y teoría del “significado” y presentan un método nuevo y objetivo para su medición al que denominaron “diferenciación semántica”.

La obra de estos autores nos proporciona la descripción, aplicación y evaluación de este importante instrumento y sus implicaciones en estudios empíricos. La diferenciación semántica es esencialmente una combinación de asociabilidad controlada y procesos de escalonamiento (Osgood, et al., 1975). Esta técnica consiste de proveerle al encuestado una situación a evaluar con conceptos diferenciados.

Osgood proponía en su obra siete pares de conceptos opuestos diferenciados, siendo la única tarea del encuestado indicar para cada situación la dirección y la intensidad de su evaluación. Lo crucial de este método es seleccionar los criterios de evaluación. Idealmente los criterios deben ser lo más representativos posible de todas las maneras que un juicio significativo puede variar y establecer un número suficientemente pequeño de criterios para ser eficiente en la practica. Es importante mencionar que la diferenciación semántica es una técnica de escalonamiento para el estudio de características polidimensionales por lo que es una medida discreta o continua.

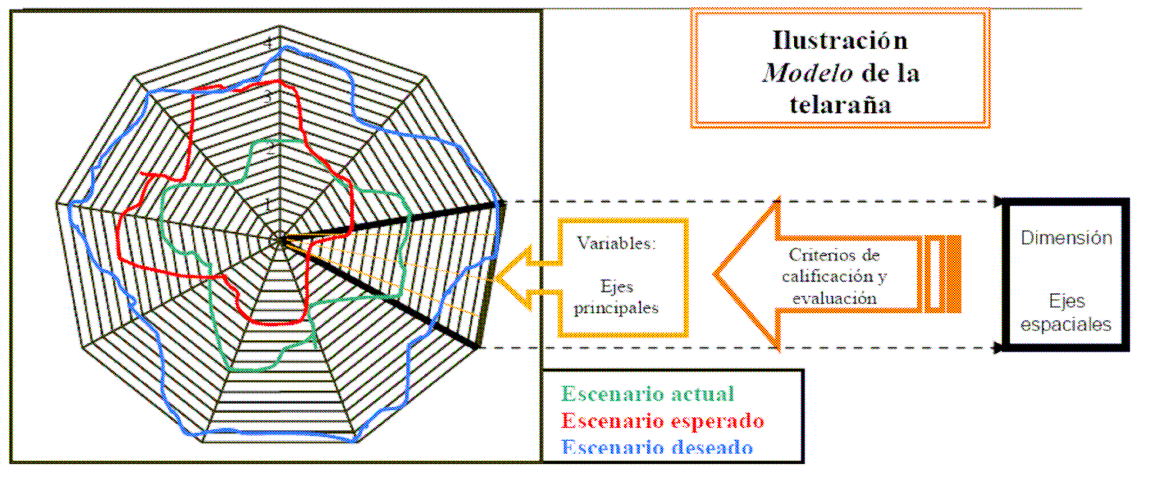
En esta encuesta la diferenciación semántica se utiliza para establecer los criterios de evaluación que es una palabra o una frase que se ubica sobre una escala en la que el encuestado debe escoger un punto específico. Estos criterios van de un máximo inferior a un máximo superior, y combinado con las escalas de Likert, cada punto tiene asignado un valor numérico, que se emplea para la codificación de la respuesta.

El modelo gráfico que esta técnica de diferenciación semántica y escala de Likert producen consta de: a) Un conjunto de ejes imaginarios que tienen su origen en el núcleo de la telaraña y se extienden hacia el exterior, delimitando cada una de las dimensiones; b) Una serie de dimensiones compuestas por un conjunto de variables representadas por ejes principales, que igualmente tienen su origen en el núcleo y se extienden hacia la periferia; c) Un número de variables por dimensión, seleccionadas y representadas cada una por un eje principal; d) Cinco

critérios cualitativos que califican/evalúan a las diferentes variables según su desempeño. Se ordenan gráficamente, ubicando en el núcleo el criterio de peor desempeño y en la periferia el de mejor desempeño. Los tres criterios restantes califican el desempeño de la variable con valoraciones intermedias, uno cercano al criterio de peor desempeño, el otro al de mejor desempeño y uno intermedio; e) Trazos que unen los criterios de calificación/evaluación más votados por los AC para cada variable, creándose así un tejido cerrado que demarca un escenario específico.

El siguiente diagrama nos ilustra la representación gráfica de los resultados de una encuesta con el modelo de telaraña que incorpora la diferenciación semántica y escala de Likert.

Figura 1
Ilustración del los Componentes de la Gráfica de la Telaraña.



Fuente: (Acuña, 2007: 19).

Se aprecia en el diagrama la ubicación de las variables que en conjunto muestran el área de las dimensiones. El criterio de evaluación de mayor votación representa el punto fijado sobre la variable que permite el trazado de las respuestas para formar los distintos escenarios. La ilustración de los tres escenarios nos da la telaraña, lo cual nos permite estudiar las variables en el corto, mediano y largo plazo y ver en conjunto el desempeño comparativo entre variables.

6. Diseño del modelo teórico de la telaraña.

El diseño del modelo de telaraña fue básicamente un ejercicio de construcción que inició con la precisión del objetivo de investigación y continuó con la determinación y definición de los ámbitos o dimensiones analíticas pertinentes y coherentes con el propósito del estudio. Fue así

como el modelo teórico de la telaraña quedó compuesto de un total de seis ámbitos o dimensiones analíticas: **1. Desarrollo económico regional, 2. Desarrollo regional espacial, 3. Desarrollo social, 4. Desarrollo sustentable, 5. Papel del Estado, y 6. Gestión pública.**

Cada dimensión es una construcción analítica capaz de capturar e integrar en un marco teórico coherente y particular los rasgos principales que definen el desarrollo regional y la gestión pública en Quintana Roo, específicamente en el municipio de Othón P. Blanco.

En un proceso de mayor nivel de acercamiento y concreción del objeto de estudio, se determinó un conjunto particular de variables para cada dimensión dada su riqueza analítica y su capacidad integradora y explicativa de su **desempeño**. Según el nivel de complejidad de cada dimensión fueron determinadas de 3 a 5 variables pertinentes; como resultado de ese proceso, el modelo quedó integrado por un total de 23 variables. En el siguiente nivel de análisis, correspondiente a la operacionalización de las variables, el objetivo fue medir el desempeño de cada una de ellas. Fue así como, en el proceso, el **desempeño** se constituyó en el elemento fundamental para establecer los criterios de calificación/evaluación de las variables. Los criterios fueron escogidos según su especificidad, pertinencia y capacidad para indicar cinco niveles de desempeño; del **peor** desempeño al **mejor** desempeño, definiendo niveles intermedios. Para la selección del conjunto de criterios de evaluación de cada variable se utilizó la escala de Likert (1932, 1934) y la diferenciación semántica de Osgood, Suci y Tannenbaum (1975).

Las dimensiones, las variables y los criterios, así como el modelo en su conjunto, fueron validados por medio de una aplicación piloto a un grupo de AC previamente seleccionados. Este proceso permitió realizar importantes ajustes, cambios e inclusiones en el modelo preliminar.

El instrumento consta de las siguientes partes: una matriz estándar para las **23 variables** de las **seis dimensiones**. En él se registra el nombre de la **dimensión**, su descriptor, las **variables** y sus definiciones. En el primer renglón se da al informante la instrucción de calificación/evaluación del desempeño de la variable. Se le brinda al informante cinco criterios de calificación/evaluación de la variable enumerada de 1 a 5.

En cada escenario se denota un pequeño cuadro correspondiente a cada uno de los cinco criterios de calificación/evaluación. Aunado a esto, se le solicita al encuestado 3 explicaciones de su selección de evaluación o desempeño emitido a la variable en cuestión. Esta parte del instrumento es sumamente importante para la explicación de la situación actual, la tendencial, y para adelantar propuestas de mejora o de logro de la situación ideal. En el escenario actual y esperado se le solicita al informante brindar por lo menos **tres razones** (1, 2, 3) que justifiquen su elección. En contraste, en el escenario deseado, se le solicita al informante brindar por lo menos **tres políticas o acciones** (1, 2, 3) que definen su elección.

7. Selección de los actores claves

Para la selección de la muestra de los actores claves (AC) se hizo atendiendo los siguientes criterios de idoneidad: representatividad, liderazgo, diversidad, multidisciplinariedad, experiencia, conocimiento integral, y compromiso.

El muestreo fue no estadístico considerando el perfil preponderantemente cualitativo del estudio, por lo que la selección de los AC se procedió a través de la identificación y clasificación de los principales agentes del desarrollo regional, estando éstos integrados en el sector público, el sector privado y el sector social. El **sector público** se refiere a las instituciones gubernamentales a nivel municipal. El **sector privado** incluye a las cámaras de comercio y servicios turísticos, de la industria y la construcción. El **sector social** constituye a organizaciones de la sociedad civil como campesinas, sindicatos, científicos, ambientalistas, artesanos e informantes claves individuales.

8. Aplicación y recolección del instrumento.

En un primer momento se visitó a los AC para proponerles formar parte de esta investigación. También, este primer acercamiento fue importante para corroborar el cumplimiento con los criterios de idoneidad que se detecta con la actitud demostrada en la plática sobre su experiencia en asuntos de desarrollo a nivel municipal.

Al cumplir con los requisitos, se les solicitaba su aprobación en participar y una cita posterior para iniciar la encuesta. Al obtener el compromiso del informante, se les proporcionaba el documento **Estructura del Instrumento. Análisis de escenarios. Una aplicación del modelo de telaraña** y se les explica detalladamente el mecanismo de aplicación, las definiciones de las

dimensiones, las variables, los criterios de evaluación, y los escenarios. En total se aplicaron 30 instrumentos: 10 por cada sector.

Se utilizó una prueba piloto de dos AC por sector para validar el instrumento inicial. A partir de las pruebas pilotos, el instrumento se ajustó en cuanto a ciertos criterios de evaluación que tenían problemas de comprensión, se ajustó y precisó las definiciones de algunas variables y se formateó la presentación del instrumento para hacerlo más práctico para anotar las explicaciones de los criterios de evaluación seleccionados.

9. Clasificación de los instrumentos y organización de la información.

Los instrumentos se clasificaron por sectores. Se procedió a vaciar la información en el **archivo de Excel Análisis de datos**. La **hoja 1** corresponde a las respuestas dadas por los AC del sector privado, la **hoja 2** corresponde al sector privado y la **hoja 3** para el sector social. Los resultados totales por sector se utilizaron para llenar la **hoja 4** que se refiere al análisis integral de los resultados.

Para cada variable y por escenario, se procedió al conteo de los criterios de calificación/evaluación seleccionados por los AC. El formato de matriz facilitó un control cruzado de cada variable, por criterio y por escenario. Por otra parte, la igualdad de la suma vertical con la suma horizontal del total de criterios efectivos seleccionados, permitió detectar y corregir a tiempo algunos problemas en la tabulación.

9. Tabulación y sistematización de la información

Para la tabulación y sistematización de la información, y la generación de resultados se utilizó la **hoja electrónica 5**, diseñada de forma sintética, dinámica y articulada al nivel de dimensiones, variables, criterios, escenarios y sectores; con el propósito específico de generar los **puntos** que harán posible la **construcción** de los diferentes escenarios en el **diagrama de la telaraña**. La hoja electrónica se constituyó en una base de datos que recoge la información clasificada y organizada en un cuadro sintético de resultados. Despliega un cuadro resumen de distribución de **frecuencias absolutas, relativas y relativas ponderadas** de los criterios de calificación/evaluación seleccionados por los AC para cada variable de una misma dimensión, para el total de los actores, por sector y por escenario.

El mecanismo de decisión se basó en el **criterio más votado** por los AC, definido por la **mayor** frecuencia relativa y relativa ponderada. El **criterio más votado** define el **punto** correspondiente a cada variable en el diagrama de la telaraña para el total de los actores, por sector y por escenario. El **punto** en mención se destaca con un sombreado en la hoja de cálculo que indicará el nivel de desempeño de la variable.

Las frecuencias **relativas ponderadas** se calcularán con la fórmula siguiente:

Relativo ponderado = [(Absoluto * relativa total público) + (Absoluto * relativa total privado) + (absoluto * relativo total social)] / (relativa total público + relativa total privado + relativo total social).

Con las frecuencias relativas ponderadas se construyó la telaraña global por escenario.

10. Criterios y procedimientos de decisión en situaciones de conflicto.

Al haber adoptado como mecanismo de decisión el *criterio más votado* en términos relativos, y dado el carácter ordinal (discreto) de medición del desempeño de las variables, se evitó aplicar promedios ponderados absolutos que conllevan el riesgo de darle un tratamiento cardinal (continuo) a una variable que ha sido definida como discreta. La bondad de este mecanismo radica en el hecho de que permite respetar la decisión mayoritaria de los AC, aun en situaciones de conflicto.

Las situaciones de conflicto se presentan en aquellos casos en los que hay dos o más criterios *igualmente más votados* en términos relativos. La decisión de desempate se basó en la tendencia a votación según la dirección del peso, ya sea hacia el extremo inferior (1) o hacia el extremo superior (5) dado que los criterios fueron establecidos en orden de grados correspondiente a lo estipulado por Likert (1932, 1934) y Osgood, Suci y Tannenbaum (1975). Los desempates se solucionaron con la suma de los datos adyacentes, decidiéndose por el criterio cuya suma es mayor. Para algunos casos se recurrió al uso de la visión en conjunto adquirido durante el trabajo de campo, inclinando la decisión hacia el criterio del extremo de más alto valor.

Este proceso de solución de conflictos tiene las siguientes propiedades:

Respetar la voluntad de los AC, según la votación por ellos otorgada a cada uno de los criterios. Garantiza que los criterios de calificación/evaluación tengan *idéntica probabilidad* de ser elegidos.

No cambia el *rango* de criterios de elección ordenado desde una situación de *mal* desempeño **1)** a otra de *buen* desempeño **5)**, en concordancia con lo que establece la construcción del modelo de la telaraña.

Son eficientes en términos de tiempo y costo, en tanto minimizan el número de casos que requieren ser puestos a consideración de los AC.

Confiere rigor y consistencia a la determinación de los *puntos* que hacen posible la construcción de los escenarios en el modelo de telaraña.

11. Clasificación, organización y agregación de razones y políticas

Este proceso se ejecutará mediante las siguientes fases:

Los instrumentos fueron clasificados por sectores: público, privado, y social. Para cada variable y por criterio, se procedió a clasificar, organizar y agregar, por escenario y por sector, las razones y políticas brindadas por los AC.

El proceso de agregación tiene un carácter cualitativo/cuantitativo que permitió a) identificar aquella razón o política que por sus atributos fue capaz de incluir a otras similares mediante un esfuerzo de síntesis y b) registrar el número de veces o frecuencia que fue mencionada la misma razón o política por los AC.

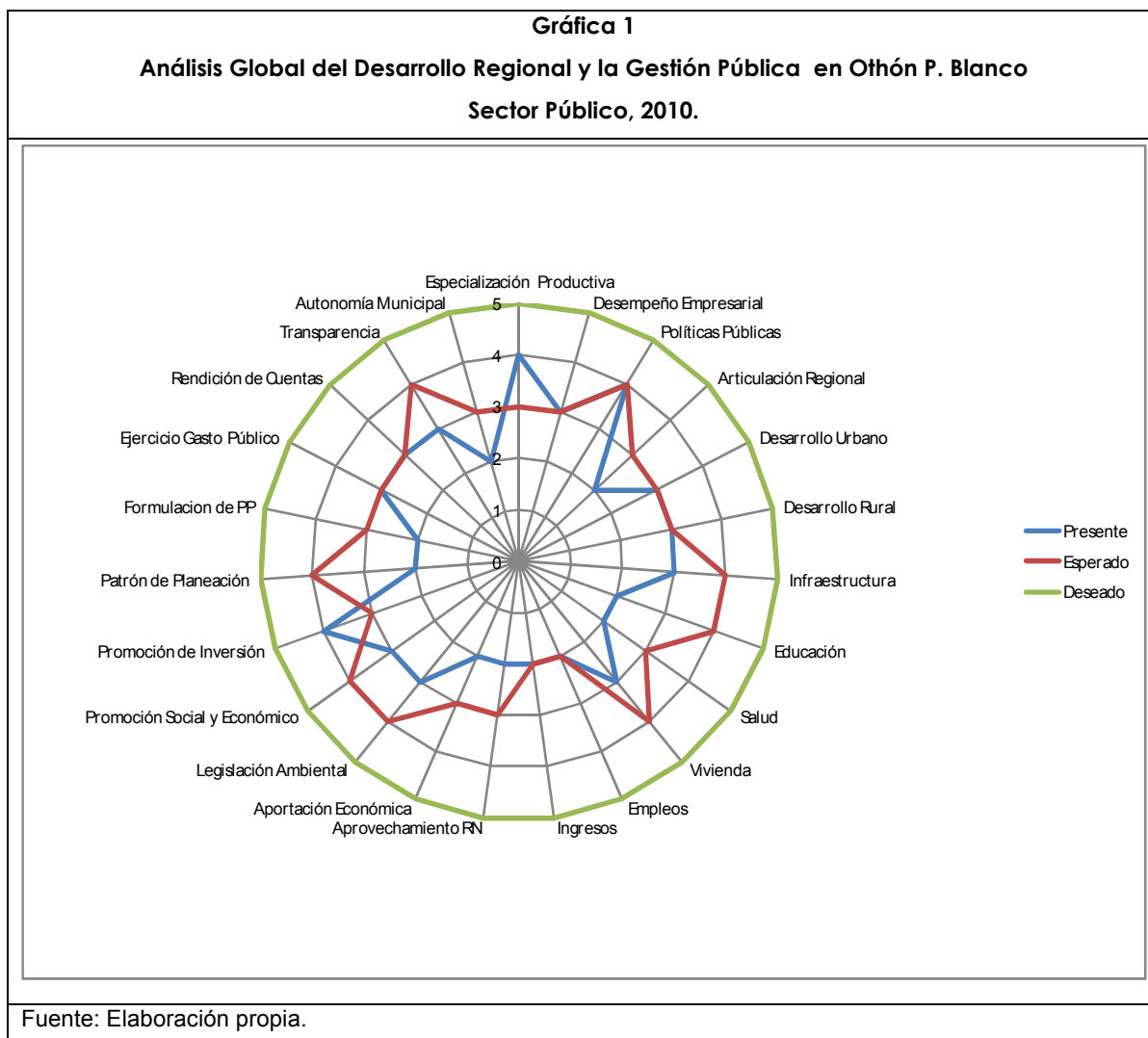
La tabla de la **hoja electrónicas 6** se diseñó para hacer operativas las fases precedentes. Este instrumento permitió: recoger los elementos analíticos y **razones** a las que acuden los AC para justificar y explicar el criterio de calificación/evaluación seleccionado, en términos del desempeño actual y esperado de las variables. Para el escenario deseado, el instrumento facilitó recoger las **políticas o acciones** que en opinión de los AC permitirían mejorar el desempeño de las variables.

En general, el instrumento aplicado los cuadros complementarios en hojas de Excel facilitó la cuantificación y el análisis que permitió evidenciar círculos viciosos y virtuosos, áreas problemáticas comunes y posibles soluciones alternativas, complementarias y divergentes, por sector y entre sectores, fundamentales para la generación de consensos y acuerdos sobre acciones y políticas que lleven a un mejor desempeño de la gestión pública para el desarrollo regional en Quintana Roo.

12. Resultados del estudio por sectores

La siguiente gráfica nos muestra la evaluación del sector social con respecto al desarrollo regional y la gestión pública en Othón P. Blanco. Podemos notar que desde la perspectiva del sector público las variables de mejor desempeño en el escenario actual son: especialización productiva, políticas públicas y promoción de inversión. Las de peor desempeño son: desarrollo regional, educación, salud, empleos, ingresos, aprovechamiento de recursos naturales, aportación económica de los recursos naturales, patrón de planeación, formulación de políticas públicas y autonomía municipal.

Es de notar que 10 de las 23 variables están evaluados con el criterio 2 que es desfavorable. La dimensión de desarrollo social y de desarrollo sustentable son los de peor desempeño. Esto deja en claro que el sector público, que es responsable del desempeño de estas variables, reconocen las debilidades del ejercicio de la administración pública.



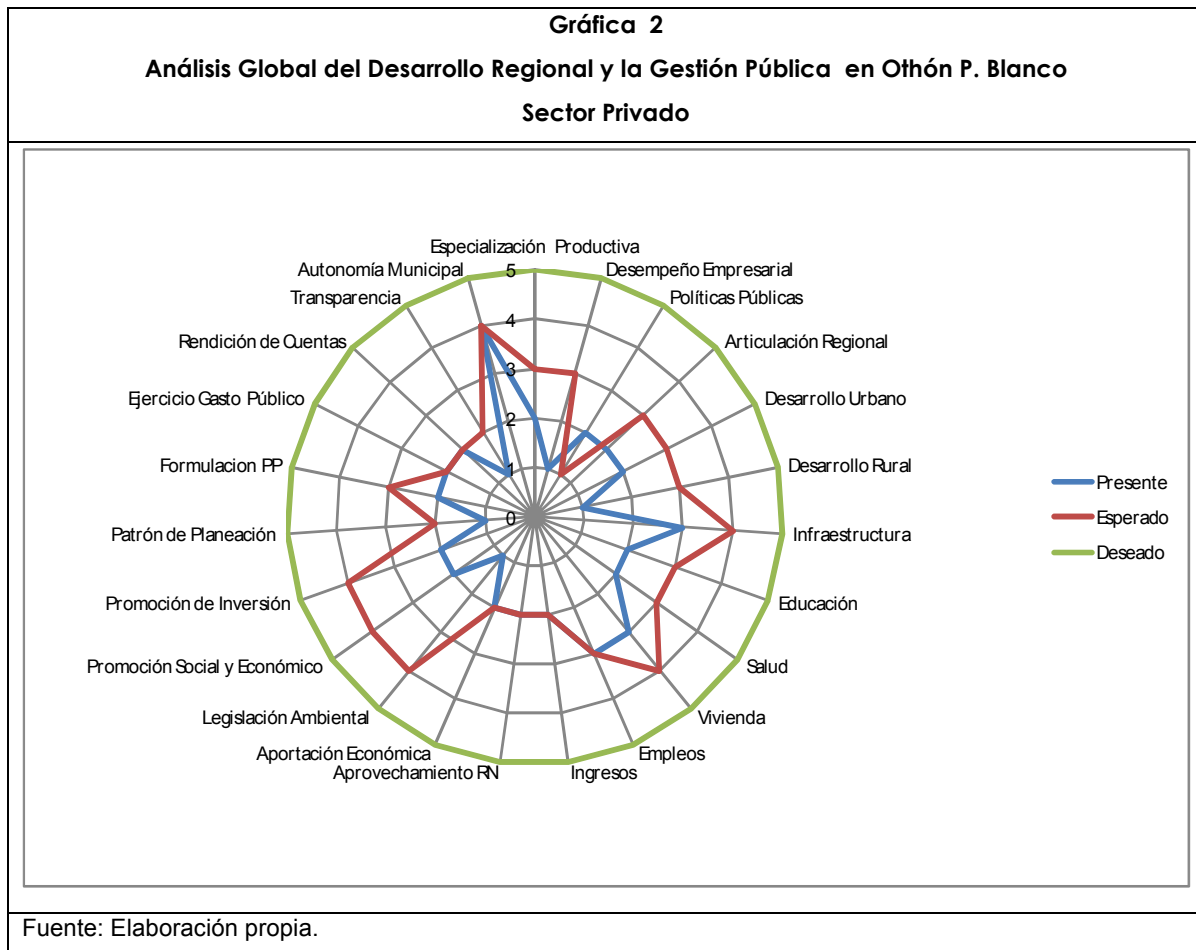
En cuanto a la especialización productiva las tres razones principales, en orden de importancia que explica su retroceso son las siguientes:

1. Falta mejorar los esquemas de los programas de apoyo al desarrollo económico.
2. El desarrollo económico del municipio está supeditado a los tiempos políticos.
3. Las políticas públicas privilegian el norte del estado y falta mejorar la cultura empresarial.

La Gráfica 2 nos muestra las evaluaciones del sector privado. Las variables de muy bajo desempeño en el escenario presente son: desempeño empresarial, desarrollo rural, legislación ambiental, patrón de planeación y transparencia. Las variables con un desempeño levemente mejor son: especialización productiva, políticas públicas, articulación regional, desarrollo urbano, educación, salud, ingresos, aprovechamiento de recursos naturales, aportación

económica de los recursos naturales, promoción social y económica, promoción de inversiones, formulación de políticas públicas, ejercicio del gasto público y rendición de cuentas. Diez y nueve de las 23 variables registran desempeños desfavorables. La variable de mejor desempeño, en el escenario presente, es la autonomía municipal. Las tres razones principales que sustentan este calificativo son las siguientes:

1. Existen atribuciones donde no están definidos responsables entre el municipio estado y federación.
2. En ciertos aspectos el municipio ejercen facultades de manera libre y autónomo.
3. Hay autonomía en las decisiones municipales, siempre que no sean modulares que afecten al Estado, y los presidentes municipales hacen con su recurso lo que quieren.



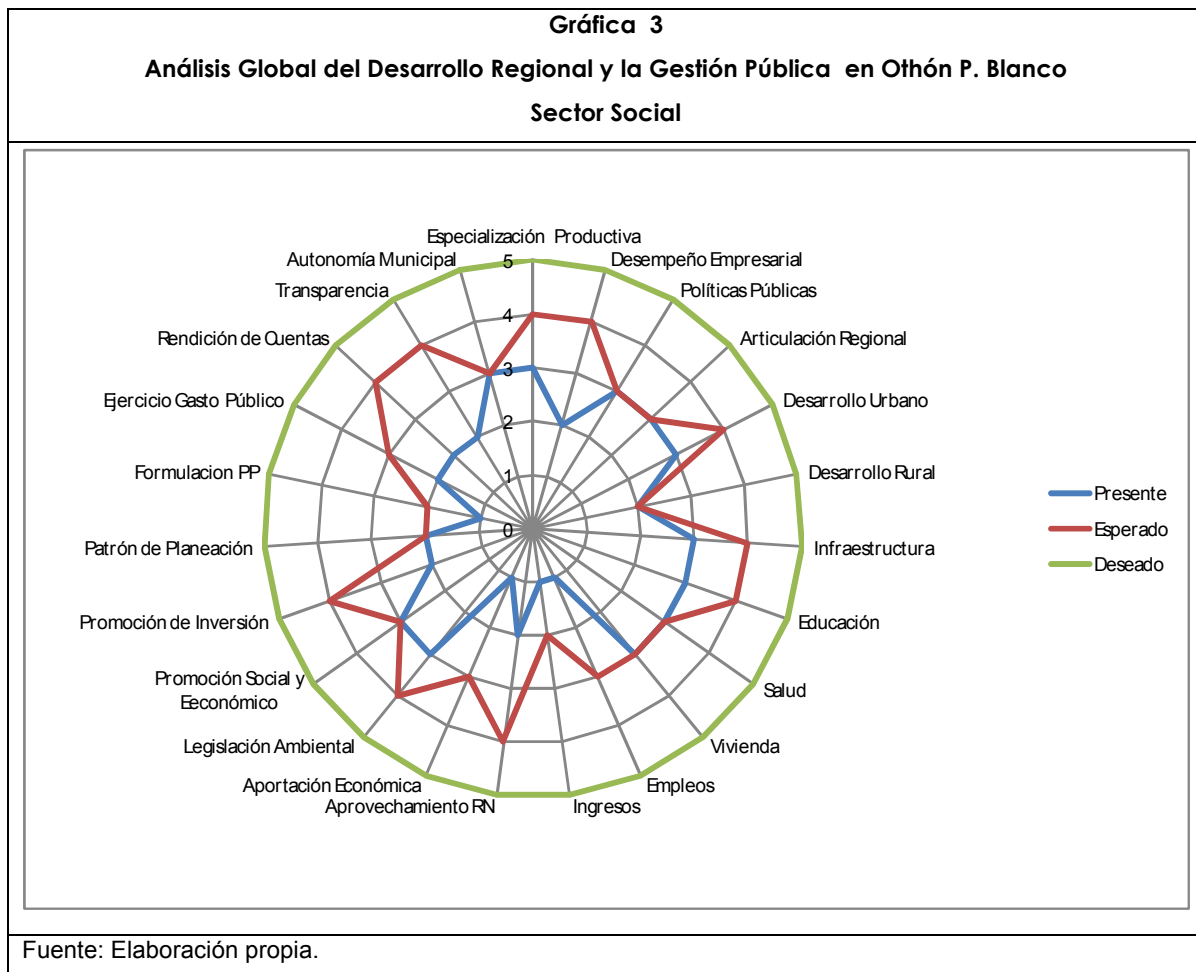
La Gráfica 3 nos detalla las evaluaciones del sector social de manera conjunta. En el **escenario presente**, este sector evaluó empleos, ingresos, aportación económica de los recursos naturales y formulación de políticas públicas de manera muy desfavorable. En cuanto a la evaluación desfavorable de empleos, las tres razones principales que este sector declaró en respaldo de su evaluación, son las siguientes:

1. El empleo es principalmente burócrata, sector que ya está saturado y paga sueldos bajos.
2. No existe el desarrollo empresarial, agroindustrial, ni turístico por lo que se genera poco empleo.
3. El empleo no se basa en la preparación, sino en influencia política.

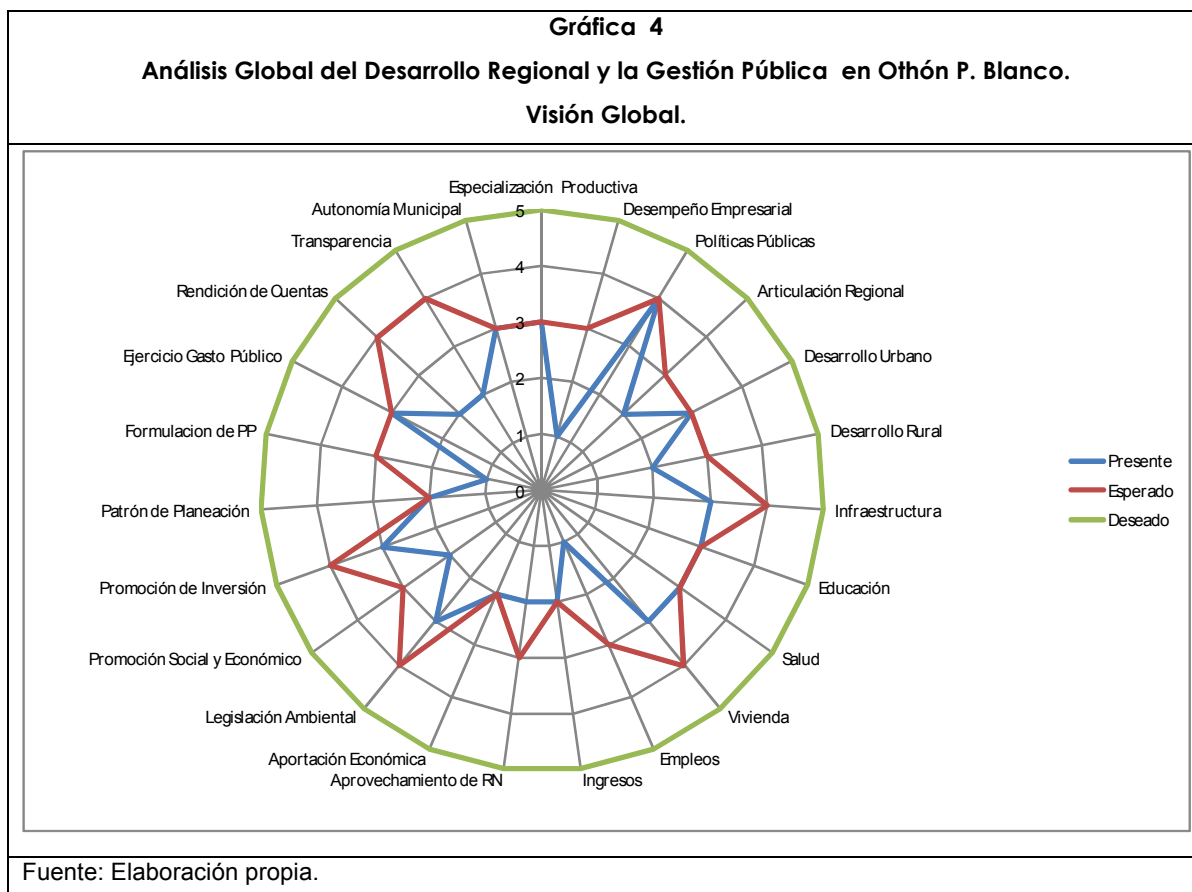
En cuanto al ingreso las tres razones principales que este sector otorgó en respaldo de la evaluación desfavorable, son las siguientes:

1. Impera el salario mínimo que reduce la circulación del dinero y deprime la economía del municipio.
2. El mercado de trabajo no crece por la falta de empresas productivas e industriales.
3. No existe un mercado de trabajo especializado y competitivo, y el comercio, donde no hay oportunidad de sindicatos, capta empleados a quienes se les paga poco.

En el **escenario esperado**, las variables que reportan una mejoría significativa son: desempeño empresarial, empleos, aprovechamiento de recursos naturales y aportación económica de los recursos naturales, promoción de inversión, rendición de cuenta y transparencia. Ocho indicadores no experimentan cambio de desempeño del escenario actual al esperado. En general, el escenario esperado muestra una mejoría del desempeño de las variables.



La Gráfica 4 muestra la integración de todas las evaluaciones de los ACs, donde de manera integral, podemos notar que en el escenario presente las variables de menor desempeño son: desempeño empresarial, empleos y formulación de políticas públicas.



De manera global los ACs de Othón P Blanco señalaron la situación del ingreso en el escenario esperado poco alentador dado que vislumbran ausencia de políticas públicas que enfoquen su atención en la elevación de la rentabilidad de las actividades económicas por lo que no se dinamizará el crecimiento económico del municipio. La prevalencia de esta situación económica desfavorable en el campo y en la ciudad suprime el ingreso, lo que conduce a una población dependiente de los subsidios como complemento a los ingresos. También se añade el desincentivo, inducido por el nivel económico del municipio, en buscar la competitividad laboral y el emprendimiento. Un detalle importante que hay que mencionar es la dependencia de la sociedad en las decisiones de los tres niveles de gobierno, decisiones que se hacen desarticuladamente. Situación que debe corregirse para que la población, a nivel local, se beneficie. En este estudio se plantea que el desarrollo es responsabilidad del gobierno federal, y como tal, la planeación del desarrollo endógeno debe ser promovida por él y ejecutada por el estatal y municipal, donde este último provee el diagnóstico y las propuestas desde abajo hacia arriba.

13. Propuestas de políticas públicas

El escenario deseado fue el espacio específico que les permitió hacer las propuestas de acciones o políticas para alcanzar el desarrollo regional con una nueva gestión pública. Las políticas públicas que se proponen se enfocan a lograr el desarrollo endógeno de Othón P. Blanco y el desarrollo regional de Quintana Roo. Lo que sigue es la síntesis de las opiniones, resaltando las propuestas más frecuentes.

Cuadro 1

Propuestas de políticas y acciones de la nueva gestión pública para el desarrollo regional de Quintana Roo a partir del desarrollo endógeno. Caso municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, 2010.

Políticas y acciones	Características
Participación ciudadana	Se propone que sea organizada (grupos ciudadanos incluyendo ambientalistas) e institucionalizada y que se le incorpore como consejo ciudadano en los procesos de formulación de políticas públicas y en el seguimiento de planes y programas; que se exprese a través de su incorporación en instituciones o asociaciones que vigile y controle responsablemente el funcionamiento de programas de interés social financiado por el sector público.
Formulación de políticas públicas para el campo	Se propone para fortalecer la gestión pública en atención adecuada al problema del sector primario a través de la elaboración de planes de desarrollo para el campo, dirigido a mejorar la producción y los precios, crear y promover esquemas adecuados de inversión, financiamiento y créditos, establecer infraestructura y servicios necesarios, articularlo con la industria y el turismo, integrarlo al mercado urbano, difundir los programas entre los productores, implementar programas de capacitación y de asesorías y fortalecer las organizaciones.
Impulsar el desarrollo endógeno	Iniciar con la elaboración de un diagnóstico económico y productivo. Incorporar en la gestión pública la formulación de políticas para aprovechar las potencialidades productivas locales y fortalecer su crecimiento para el desarrollo integral del municipio a través de la atracción de inversiones pertinentes. Se propone realizar selección de proyectos de inversión acordes con las potencialidades endógenas.
Vinculación entre sectores	Necesario en la elaboración de planes, programas, proyectos y políticas públicas para el desarrollo integral del municipio. Fortalecer cámaras empresariales, organizaciones de productores rurales, sociedades civiles, instituciones de educación, organizaciones comunitarias para aportar información, propuestas y acciones a favor del desarrollo. Realizar mesas de toma de decisión con todos los sectores afectados.

Formación y capacitación del personal de la administración pública, incluyendo funcionarios	Necesario para transitar a una nueva gestión pública con la incorporación de planes, programas y proyectos para el desarrollo endógeno y regional; para eficientar la atención a las necesidades productivas en los sectores económicos; para practicar la transparencia y rendición de cuentas; para incorporar la participación ciudadana separada de la política partidista en los procesos de gestión pública.
Fomentar la actividad empresarial	Incorporar la eficiencia y la eficacia dentro de la administración pública para optimizar el presupuesto destinado a proyectos de desarrollo. Promover la mentalidad empresarial entre los estudiantes. Impulsar la iniciativa empresarial con incentivos fiscales a la inversión, a la competitividad y para la capacitación. Solucionar los problemas y limitaciones que impiden la consolidación de las PYMES.
Buscar la eficacia y la eficiencia en la gestión pública	Se requiere la preparación del personal administrativo. Incorporar medidas de desempeño para fortalecer la formulación e implementación de las políticas públicas. Necesario para optimizar el presupuesto público y obtener resultados concretos de programas y proyectos. Eliminar el asistencialismo.

Fuente: Elaboración propia en base a las opiniones de los actores claves del municipio de Othón P. Blanco, 2010.

En primer lugar se solicitaron dos aspectos: la participación ciudadana y políticas públicas para el campo. Se recalcó la necesidad de un enfoque hacia el desarrollo endógeno para aprovechar las condiciones sociales, económicas y ambientales de los recursos del municipio. La eficiencia y la eficacia fue el requisito más clamados para aprovechar los programas y proyectos con financiamiento dirigidos a atender situaciones de rezago, como es el caso del campo. Los aspectos de la vinculación, la capacitación y la formulación de políticas públicas se integran a la petición general de una nueva gestión pública para el desarrollo endógeno del municipio de Othón P. Blanco y en extensión, para el desarrollo regional de Quintana Roo.

Conclusiones

En el estudio del desarrollo regional y la gestión pública en Quintana Roo, se llegó a constatar la necesidad de reestructurar el papel de la administración pública y de la ciudadanía. A este resultado se llegó después de haber integrado las variables importantes en un solo cuerpo de análisis bajo la metodología del modelo de la telaraña. Este modelo permitió el estudio multivariable y de multicriterio que corresponde al análisis del desarrollo regional y la gestión pública. Además que facilitó la evaluación de las variables y ofreció razones de los calificativos. Estas razones permitieron la detección de los problemas y de sus soluciones, dos componentes importantes para la formulación de políticas públicas y de la detección de cambios necesarios de la estructura de la administración pública para su reconfiguración en vía de propiciar el

desarrollo regional del territorio de Quintana Roo y de sus economías locales que se expresan a nivel municipal.

Bibliografía

- Acuña Ortega, Marvin.** Coordinador. (2007). Informe Final. Proyecto: “Región, cambio estructural, apertura, competitividad y sostenibilidad en la cuenca media y baja del Río Tempisque, Costa Rica. Análisis de escenarios. Una aplicación del modelo de telaraña”. Universidad Nacional, Centro Internacional en Política Económica. CIRAD/Francia, Embajada de Francia, Costa Rica.
- Alburquerque, F.** (1999). Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina. Propiedad Intelectual N°. 117.452. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- Carriquiriborde, L., et al.** (1992). “La Pesca: Los Cambios Legales y Tecnológicos” en César Dachary, A; Navarro López, D y Arnaiz Burne, S. M. (Editores). Quintana Roo: Los Retos de Fin de Siglo. CIQRO, Chetumal, Quintana Roo.
- César Dachary, A y Arnaiz Burne, S. M.** (1985). Estudios Socioeconómicos Preliminares de Quintana Roo, Sector Turismo. CIQRO, Puerto Morelos, Quintana Roo.
- César Dachary, A** (1992). “Quintana Roo: Los Retos de Fin de Siglo ¿Hacia un Desarrollo Desigual” en César Dachary, A; Navarro López, D y Arnaiz Burne, S. M. (Editores). Quintana Roo: Los Retos de Fin de Siglo. CIQRO, Chetumal, Quintana Roo.
- Fort, Odile.** (1979) La Colonización Ejidal en Quintana Roo. Estudios de Casos. Instituto Nacional Indigenista. Mexico.
- Galletti, H.** (1992). “Aprovechamientos e Industrialización Forestal, Desarrollo y Perspectivas” en César Dachary, A; Navarro López, D y Arnaiz Burne, S. M. Editores, Quintana Roo: Los Retos de Fin de Siglo, CIQRO, Chetumal, Quintana Roo.
- Guerrero, O.** (2001). “Nuevos Modelos de Gestión Pública” en Revista Digital Universitaria. Revista UNAM. MX. 30 de septiembre del 2001 Vol.2 No.3.
- Higuera Bonfil, A.** (1997). Quintana Roo Entre Tiempos. Política, Doblamiento y Explotación Forestal, 1872 – 1925. Universidad de Quintana Roo y Gobierno del Estado de Quintana Roo.
- Osgood, C.E., Suci, G.J., and Tannenbaum, P.H.** (1957). The measurement of meaning. Urban, USA. University of Illinois Press.