Revista Costa Oriental Digital

Rutinas en la cooperación transfronteriza: la experiencia de las Cumbres intermunicipales entre el suroccidente de Guatemala y Tapachula, Chiapas

Routines in cross -border cooperation: the experience of the intermunicipal *summits between the south -west of Guatemala and Tapachula, Chiapas*

Andrea Orozco Godínez.

Federico Morales Barragán.

Cómo citar
Orozco Godínez, A., y Morales Barragán, F. (2025). Rutinas en la cooperación transfronteriza: la experiencia de las Cumbres intermunicipales entre el suroccidente de Guatemala y Tapachula, Chiapas. *Revista Digital Costa Oriental*, Número Especial, 37-61.

RESUMEN

En este artículo se identifican y valoran las rutinas presentes en una experiencia de cooperación transfronteriza protagonizada por los gobiernos municipales del suroccidente de Guatemala y el de Tapachula, Chiapas, México. Dicha experiencia, conocida como "Cumbres Intermunicipales Construyendo Puentes de Desarrollo entre Guatemala y Tapachula", tuvo lugar entre 2016 y 2019.La primera sección ubica los protocolos establecidos por los actores que participaron en las Cumbres Intermunicipales para orientar su desenvolvimiento y cumplir sus propósitos. Esta información es útil para identificar rutinas relacionadas con el proceso organizativo general y la construcción de iniciativas específicas de cooperación. La segunda sección muestra la perspectiva analítica de Pentland y Feldman (2005) que guía la evaluación de las rutinas, especialmente de su estructura interna y la interacción entre sus componentes. La última sección muestra hallazgos preliminares en torno a la interacción entre los aspectos constitutivos de las rutinas en la experiencia de las Cumbres Intermunicipales. También plantea desafíos metodológicos que presenta el estudio de las rutinas desde la perspectiva adoptada.

Palabras clave: *Cooperación transfronteriza; Diseño institucional; Rutinas; Cumbres intermunicipales.*

ABSTRACT

This article identifies and values the routines present in a cross-border cooperation experience starring the municipal governments of southwestern Guatemala and Tapachula, Chiapas, Mexico. This experience, known as "Intermunicipal Cumbres by building development bridges between Guatemala and Tapachula" took place between 2016 and 2019. The first section outlines the protocols established by the participants in the intermunicipal summits to guide their development and achieve their objectives. This information is useful for identifying routines related to the general organizational process and the construction of specific cooperation initiatives. The second section shows the analytical perspective of Pentland and Feldman (2005) that guides the evaluation of routines, especially their internal structure and the interaction between their components. The last section presents preliminary findings regarding how the constituent aspects of the routines interact within the context of the Intermunicipal experience. It also raises methodological challenges presented by the study of routines from the perspective adopted.

Keywords: *Cross -border cooperation; Institutional design; Routines; Intermunicipal summits.*

Artículo Open Acces bajo
licencia Creative Commons 4.0
Atribución-No Comercial

Introducción

El análisis de las rutinas ha estado ausente en el debate sobre la cooperación transfronteriza. Cuando se aborda el estudio de los diseños institucionales que la favorecen o inhiben, sólo se atiende su aspecto formal: los mecanismos institucionales escritos, leyes, convenios, reglas de operación de proyectos, contratos, licitaciones, entre otros. La consideración de los mecanismos institucionales no formales, los no escritos, hábitos, rutinas, creencias y cosmovisiones, se ha omitido hasta ahora, a pesar de que forman parte de su diseño institucional por ser mecanismos clave en la estructuración de las interacciones presentes en dichos procesos.

Esta omisión revela una concepción limitada de los diseños institucionales y ha impedido comprender los factores que explican la brecha entre las disposiciones formales que orientan muchas iniciativas de desarrollo en América Latina y las prácticas de los actores involucrados, quienes se rigen en buena medida por mecanismos institucionales no formales. Esta diferencia, que a menudo es importante, es un impedimento para iniciar y fortalecer cualquier proyecto de desarrollo, no solo los relacionados con temas transfronterizos, y señala un problema que hasta ahora no ha recibido atención. Este artículo ofrece una reflexión inicial sobre el problema que surge al identificar y valorar las rutinas en una experiencia de cooperación entre los gobiernos municipales del suroeste de Guatemala y Tapachula, Chiapas, México. Dicha experiencia, conocida como "Cumbres Intermunicipales Construyendo Puentes de Desarrollo entre Guatemala y Tapachula", tuvo lugar entre 2016 y 2019. Para facilitar su referencia, en adelante se identifica a esta experiencia como Cumbres Intermunicipales.

Para atender la cuestión planteada, el artículo se desarrolla de la siguiente manera. La primera sección presenta protocolos establecidos por los actores que participaron en las Cumbres Intermunicipales para orientar su desenvolvimiento y cumplir sus propósitos. Esta información es útil para identificar rutinas relacionadas con el proceso organizativo general y la construcción de iniciativas específicas de cooperación.

La segunda sección presenta la perspectiva analítica que orienta la valoración de las rutinas, en particular de su estructura interna e interacción entre sus elementos constitutivos. Esta

perspectiva ha sido planteada por (Pentland y Feldman, 2005), autores que han jugado un papel fundamental en la construcción y desarrollo del enfoque conocido como dinámica de rutinas (Feldman et al., 2021; Howard-Grenville et al., 2016). Tal enfoque, hasta ahora acotado al ámbito de las teorías de la organización y cuestiones afines, empieza a considerarse para estudiar asuntos relacionados con el desarrollo regional (Morales, 2018 y 2024).

La última sección muestra hallazgos preliminares en torno a la interacción entre los aspectos constitutivos de las rutinas en la experiencia de las Cumbres Intermunicipales. También se plantean desafíos metodológicos que presenta el estudio de las rutinas desde la perspectiva adoptada.

Protocolos de las Cumbres Intermunicipales

Entre 2016 y 2019 se llevó a cabo una experiencia orientada a construir mecanismos de cooperación transfronteriza para impulsar el desarrollo territorial entre municipios fronterizos del suroccidente de Guatemala y el municipio de Tapachula en el estado de Chiapas, México. Para cumplir con este propósito se diseñaron dos protocolos, uno organizativo general y otro dedicado a orientar los trabajos de cada una de las diez mesas temáticas que se establecieron para dar cauce a los trabajos de las Cumbres Intermunicipales, a saber, salud, educación, deportes, cultura, empresarialidad y comercio, seguridad, protección civil y medio ambiente, protección migratoria y turismo. Además de las mesas indicadas, se definió otra, la de directivos, integrada por los alcaldes participantes, cuya finalidad fue avalar y ratificar los acuerdos alcanzados en las mesas.

Protocolo organizativo

Este protocolo delinea el marco general de actuación en las Cumbres Intermunicipales y contempla tres etapas: planificación, diseño metodológico y ejecución (Tabla 1). La primera etapa está dedicada a elaborar un anteproyecto de cada reunión, además de considerar aspectos logísticos y circunstanciales, pues la sede de las reuniones es rotativa y contempla la

organización de actividades turísticas y culturales para los participantes. La segunda etapa de diseño metodológico se dirige a organizar las agendas de los asuntos a tratar en cada reunión y las actividades turísticas y culturales; finalmente, la etapa de ejecución define los pasos para que cada reunión se lleve a cabo de manera adecuada.

Tabla 1Protocolo organizativo de las Cumbres Intermunicipales

Planeación	Planteamiento metodológico	Etapas de ejecución:
a) Elección de sede por sorteo / a propuesta. **b) Previsión (Planeamiento logístico/circunstancial)** **b.1. Condiciones ambientales (ambiente físico y climático) .** **b.2. Información de servicios hoteleros.** **b.3. Transporte y horarios.** **b.4. Vestuario**	a) Planeamiento metodológico a.1. Definición de objetivos para cada mesa temática. a.2. Construcción de la agenda temática de interés binacional. a.3. Construcción de agenda turística circunscrita a la sede.	a) Convocatoria: a.1. Dirigida a participantes, incluye invitación y agenda temática. a.2. Confirmación b) Desarrollo b.1. Registro de participantes. b.2. Ceremonia de inauguración b.3. Instalación de las mesas de trabajo. c) Cierre de mesas de trabajo. d) Firma del Comunicado Conjunto. e) Publicación de acuerdos (comunicado conjunto) f) Clausura (evento sociocultural).

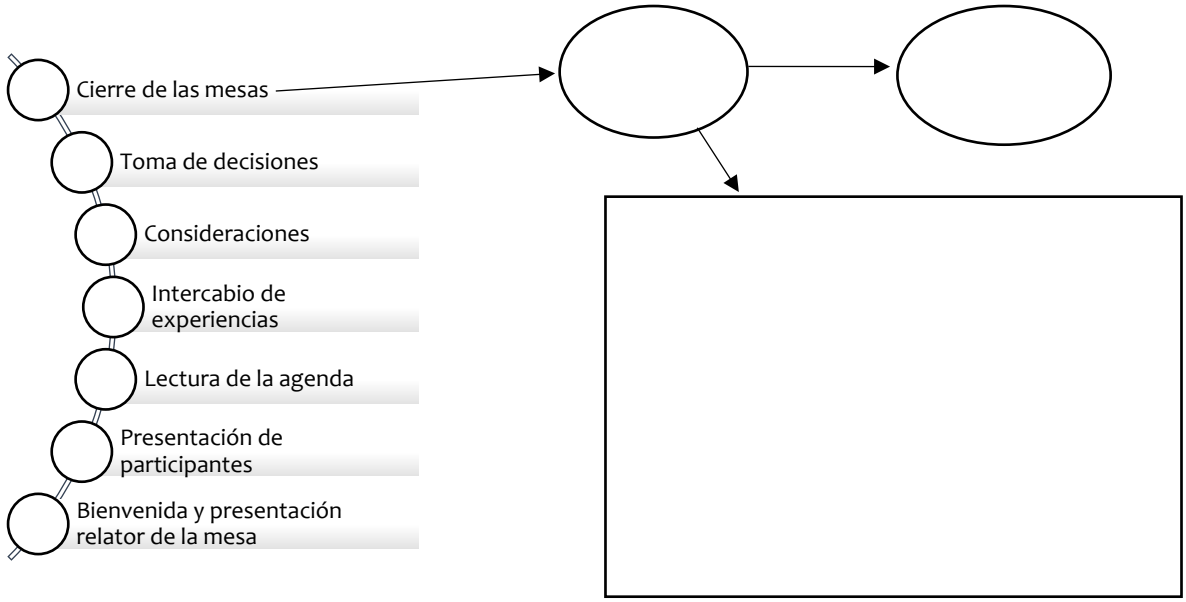
Fuente: Orozco, Investigación de campo / 2021.

Protocolo para el funcionamiento de las mesas temáticas

Dentro del protocolo general de las Cumbres Intermunicipales el subproceso que interesa valorar se regula por el protocolo dedicado a orientar los trabajos de las mesas temáticas. Este proceso particular constituye, metafóricamente hablando, "el corazón de las Cumbres Intermunicipales". Se desarrolla en cada mesa de trabajo con la participación de homólogos guatemaltecos y mexicanos, quienes analizan, discuten y consensuan para construir acuerdos sobre asuntos de interés transfronterizo. El protocolo que orienta este proceso se configura mediante una sucesión de pasos que han de cumplirse para obtener un producto final: los acuerdos consensuados entre actores homólogos de la región.

Figura 1.

Protocolo de una mesa de trabajo en las Cumbres Intermunicipales



Fuente: Orozco, Investigación de campo / 2021.

Del protocolo para el análisis y construcción de acuerdos se desprenden dos comunicaciones, las minutas sectoriales de las mesas de diálogo que sigue los pasos del recuadro de la figura anterior y es el fundamento de la segunda comunicación, el comunicado conjunto que expresa los acuerdos de los participantes, ratificados por la mesa de directivos.

Las siguientes tablas presentan información de las mesas temáticas de las Cumbres Intermunicipales, en particular correspondiente a los puntos 4 a 9 indicados en las minutas sectoriales (Figura 1). Estos registros se consideran para el análisis posterior con base en la perspectiva sugerida por Pentland y Feldman (2005), la cual identifica los elementos constitutivos de las rutinas y sus interacciones.

Tabla 2. Mesa empresarial y comercial

Objetivo: Promover oportunidades de inversión para detonar el desarrollo y crecimiento de los municipios transfronterizos				
Temas de diálogo	**Intercambio de experiencias binacionales**	**Considerandos**	**Definición de acuerdos**	**Firmas / Participantes**
Promoción Puerto Chiapas, Recinto Fiscalizado, Zona Económica Especial, Marca Chiapas, Mecanismos y Estrategias para abrir una empresa en México y Agro-Parque Industrial	Lineamientos para operar empresarial-mente en México y Guatemala y facilitar el ingreso legal a México.	Mantener el intercambio de información que facilite transacciones comerciales. Facilitar trámites migratorios. Ampliar la temporalidad de visitas autorizadas en la Tarjeta de Visitante Regional.	Compartir información de oportunidades empresariales. Gestionar facilidades para el ingreso a territorio mexicano. Organizar visitas intermunicipales para estrechar vínculos de cooperación comercial.	Por México: empresarios, organismos encargados de tributación y administración de aduanas. Por Guatemala: participa inicialmente personal de las alcaldías, pero con el avance del proceso se incorpora el sector empresarial, el Ministerio de Economía y la Superintendencia de Administración Tributaria. La participación es nutrida, homologada y proactiva.
Fuente: Orozco, Investigación de campo / junio 2021.				

Tabla 3. Mesa de turismo

Objetivo: Analizar y debatir sobre los problemas y desafíos turísticos que enfrenta el Municipio de Tapachula con las municipalidades fronterizas de Guatemala.				
Temas de diálogo	**Intercambio de experiencias binacionales**	**Considerandos**	**Definición de acuerdos**	**Firmas / Participantes**
Permisos de inter-nación para facilitar el ingreso a turistas. **Protocolo de recepción de turistas en los puntos aduanales.** **Promoción turística a través de los medios de comunicación impresos, digitales, cara-vanas turísticas y redes sociales.**	Identificación de aspectos desfavorables experimentados por los turistas que arriban a Chiapas y Guatemala.	Reunión entre cámaras de comercio, aduanas, institutos de migración y alcaldías para atender temas de acceso fronterizo para turistas. Se requiere el involucramiento de presidentes municipales en zonas fronterizas para atender problemas migratorios.	Unificar criterios para procedimientos migratorios hacia el turismo. Organizar una caravana turística con empresas turísticas de municipios involucrados.	Guatemala: el INGUAT, entidad regente del turismo, presenta una participación muy limitada, por tanto, los acuerdos no tienen fuerza de cumplimiento.
Fuente: Orozco, Investigación de campo / junio 2021.				

Tabla 4. Mesa de protección migratoria

Objetivo: Generar acciones conjuntas que faciliten el reordenamiento del flujo de personas con respeto a sus derechos humanos, así como brindar los servicios de protección y asistencia básicos a la población migrante intermunicipal.				
Temas de diálogo	**Intercambio de experiencias binacionales**	**Considerandos**	**Definición de acuerdos**	**Firmas / Participantes**
Generar acciones conjuntas que faciliten el reordenamiento del con respeto a sus derechos humanos. **Brindar los servicios de protección y asistencia básicos a la población migrante intermunicipal.**	Se desarrolla en un marco asimétrico, tanto en cantidad de participantes como en funciones equiparables.	Se identifican problemas para el trámite de la Tarjeta de Visitante Regional (TVR).	Habilitar el sistema de gestión de citas para TVR. Municipalidades analizan crear ventanilla de atención migratoria. Establecer programa de sensibilización sobre riesgos de migración informal.	En el caso de Guatemala, la participación de funcionarios que no poseen la titularidad afecta el proceso de toma de decisiones. Las propuestas demandan recursos que no se ponen en juego.
Fuente: Orozco, Investigación de campo / junio 2021.				

Tabla 5. Mesa de seguridad

Objetivo: Analizar el tema de seguridad y establecer las bases para coordinar, contribuir y fortalecer las alianzas entre Guatemala y Tapachula coordinando recursos y capacidades.				
Temas de diálogo	**Intercambio de experiencias binacionales**	**Considerandos**	**Definición de acuerdos**	**Firmas / Participantes**
Seguridad para visitantes y habitantes de ambas entidades. **Prevención y acción ciudadana.**	El intercambio devela: la importancia de la coordinación de acciones, la necesidad de acciones preventivas y, creación de vínculos formales e informales de información para la prevención del delito.	Orientación legal a turistas. Levantamiento de estadísticas relacionadas. Difusión de mecanismos de denuncia ciudadana. Formación de red de seguridad transfronteriza.	Necesidad de intercambio de información sobre normativas legales y su promulgación. Creación de una red de seguridad ciudadana, denominada GT.	México tiene participación nutrida de sus tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal. Guatemala se presenta con personal ejecutivo y de asesoramiento, pero sin legitimidad para tomar decisiones, arriesgando así el resultado del proceso.
Fuente: Orozco, Investigación de campo / junio 2021.				

Tabla 6. Mesa de protección civil y medio ambiente.

Objetivo: Establecer bases de coordinación entre el municipio de Tapachula y las alcaldías fronterizas de Guatemala para la gestión integral de riesgos y desastres.				
Temas de diálogo	**Intercambio de experiencias binacionales**	**Considerandos**	**Definición de acuerdos**	**Firmas / Participantes**
Percepción social del riesgo y los programas de participación comunitaria en Protección Civil. **¿Mi comunidad es resiliente?** **Monitoreo y vigilancia del volcán Tacaná.** **Proyecto integral de manejo de las cuencas Coatán y Alto Suchiate (FAO)**	Resalta el aprovechamiento de avances/ estudios institucionales, la identificación de acciones conjuntas, selección del campo de intervención y búsqueda de asociación interinstitucional.	Buscar el impulso de políticas públicas. La participación ciudadana es un eje fundamental para su estrategia. Revisión de programas de acción existentes e incorporación a ellos. Parten de diagnósticos o los impulsan, crean estrategias y planes piloto.	Reforzamiento de comités de prevención y participación ciudadana. Elaboración de diagnóstico con participación institucional. Crear un programa de acción estratégico para gestión de cuenca. Fortalecimiento de capacidades de gestión fronteriza de recursos naturales.	No es posible identificar en el registro la procedencia institucional de los participantes. Resalta en su estrategia el aprovechamiento de las capacidades instaladas y los avances en la materia, para plantear a partir de allí sus acciones.
Fuente: Orozco, Investigación de campo / junio 2021.				

Tabla 7. Mesa de cultura

Objetivo: Promover y contribuir al desarrollo cultural de ambos países por medio de eventos e intercambios culturales.				
Temas de diálogo	**Intercambio de experiencias binacionales**	**Considerandos**	**Definición de acuerdos**	**Firmas / Participantes**
Riqueza cultural en el área de Guatemala y Tapachula.	Ponen en común información sobre actividades socioculturales de ambos países.	Listado que identifica acciones culturales en común.	Establecer contactos vía electrónica. Proponen participación de academias e instituciones educativas en arte y cultura. Protocolo migratorio se llevará a través de Instituto Municipal para la Cultura y Artes.	Se confirma participación de homólogos de ambos países, pero en documento oficial las firmas están incompletas. Este hecho conduce a evasión de responsabilidades, que se ven reflejadas en los resultados.

Fuente: *Orozco, Investigación de campo / junio 2021.*

Tabla 8. Mesa de salud

Objetivo: Establecer un trabajo coordinado en el rubro de salud				
Temas de diálogo	**Intercambio de experiencias binacionales**	**Considerandos**	**Definición de acuerdos**	**Firmas / Participantes**
Alimentación saludable. Combate a enfermedades no transmisibles. Implementación de menús alimenticios regionales (desnutrición). Intercambios estudiantiles. Enfermedades producidas por vectores. Contaminación y medio ambiente. Tuberculosis. Odontología. Prevención de enfermedades. Tarjetas de salud. Situación de salud de migrantes. VIH. Campañas de vacunación. Comités Municipales de Salud. Trabajo de des-chatarramiento.	Programas nutricionales, enfermedades por vectores, tuberculosis, medio ambiente, salud preventiva, vacunación. Es evidente que existe una dispersión temática.	No se reflejan considerandos, se recurre a discursos amplios, sin que se puedan cerrar temas y prever puntos de apoyo o riesgo.	Convenio de colaboración en materia de salud mediante simposios, foros o congresos relacionados con enfermedades transmitidas por vectores y tuberculosis. Gestión de intercambio de docentes entre universidades.	El 30% de los participantes no son homólogos en salud, esta es una limitante para el logro de objetivos, porque se carece de la representatividad y legitimidad para contraer compromisos. En estas condiciones los resultados son precarios. Acentuándose con la ausencia de estrategia y una dirección muy debilitada de la mesa.

Fuente: *Orozco, Investigación de campo / junio 2021.*

Tabla 9. Mesa de educación.

Objetivo: Fortalecer la vinculación e intercambio para estudiantes, encuentros culturales y de investigación.				
Temas de diálogo	**Intercambio de experiencias binacionales**	**Considerandos**	**Definición de acuerdos**	**Firmas / Participantes**
Educación en valores, intercambio entre universi-dades, tecnología educativa, programas de lectura en el aula, programa de fortale-cimiento de la matemática y educación bilingüe intercultural.	Se basa en ofertas académicas y propuestas para intercambios metodológicos.	Ponen a disposiciones recursos físicos y académicos. Trámites migratorios pa intercambios estudiantiles.	Proyecto bilaterial de estancias académicas. Interlocución con universidades para involucrarlas en el proceso. Gestión migratoria para estancias académicas.	En relación con México, Guatemala tiene una representatividad muy débil. Hallamos firmas incompletas. Las acciones están orientadas a la vinculación estudiantil, pero se vuelven rutinarias y soslayan la importancia de la investigación para superar las asimetrías educativas.

Fuente: *Orozco, Investigación de campo /junio 2021.*

Tabla 10. Mesa de deporte.

Objetivo: Establecer mecanismos de cooperación e intercambio académico-deportivo entre municipios en áreas comunes, como deporte amateur, federado y popular.

Temas de diálogo	Intercambio de experiencias binacionales	Considerandos	Definición de acuerdos	Firmas / Participantes
Intercambios en el juego de cachibol, basquetbol, fútbol americano.	Exponen escenarios negativos para los adolescentes y cómo los favorece la actividad deportiva.	Derechos humanos relativos al deporte. Consideran la importancia de la alimentación en el deporte.	Crear espacios para práctica deportiva. Establecer convenios de cooperación deportiva.	Participación es más equilibrada, lo que se convierte en una fortaleza para el equipo. En esta mesa los proceso dinámicos se convierten en rutinas, las acciones focalizadas producen resultados acotados.

Fuente: *Orozco, Investigación de campo / junio 2021.*

Los elementos constitutivos de las rutinas y sus interacciones

Pentland y Feldman (2005) plantean que las rutinas constituyen patrones de acciones recurrentes. Distinguen entre las rutinas individuales y las que se registran en las organizaciones. Además, señalan:

> Los factores a nivel individual como habilidades, hábitos y 'conocimiento procedimental' naturalmente contribuyen al fenómeno de las rutinas organizativas (Cohen y Bacdayan, 1994). Pero nosotros distinguimos entre las rutinas individuales y las organizativas, las cuales están caracterizadas por acciones interdependientes. Las rutinas organizativas dependen de la unión de múltiples participantes y de sus acciones para formar un patrón que la gente pueda reconocer y del que se pueda hablar como una rutina. (p. 795)

En su opinión, la comprensión de las rutinas exige distinguir tres elementos: los aspectos ostensivo y performativo y los artefactos. El primero revela el patrón abstracto de la rutina que ofrece pautas de desempeño. El término pautas no es trivial; el aspecto ostensivo opera como un marco de referencia, no como un determinante de las acciones. Esto significa que puede ser interpretado de diferente manera en las distintas áreas de una organización.

El aspecto performativo corresponde, en cambio, a las manifestaciones concretas de las rutinas que ocurren en tiempos y circunstancias específicas; estas acciones expresan grados de improvisación respecto del aspecto ostensivo. Las circunstancias donde se desenvuelven tales manifestaciones y la forma que asumen otras acciones influyen en la configuración de dichas variantes respecto del referente dado por el aspecto ostensivo.

Los artefactos constituyen medios para codificar el aspecto ostensivo de las rutinas y puede decirse que de algún modo hospedan las rutinas. Un ejemplo de artefactos son los manuales de operación que estandarizan procedimientos. También está la disposición de ciertos entornos físicos, como las líneas de ensamble o la organización de áreas de trabajo, que

contribuyen tangiblemente a establecer secuencias de atención o flujos de trabajo, aunque no determinan la ejecución de las acciones.

Si bien esta perspectiva ha sido ampliada por estos mismos autores, se aclara que en esta no se utiliza su versión enriquecida de las rutinas y no se abunda más en ello, salvo la siguiente cita que ubica el rumbo de sus nuevas reflexiones, siempre en el marco del enfoque de dinámica de rutinas que han contribuido a desarrollar:

> La dinámica de rutinas ofrece ahora tanto una ontología de procesos más débil basada en la idea de que las rutinas están constituidas por los aspectos performativos y ostensivos, como una ontología de procesos más fuerte basada en la idea de que las rutinas se aplican a través de las acciones de realizar y modelar. (Feldman et al., 2021, p. 9)

Una vez que se reconocen los elementos que integran la estructura de las rutinas, Pentland y Feldman (2005) consideran los alcances de tres variantes analíticas que pueden presentarse. Una de ellas analiza las rutinas como un conjunto uniforme. El objetivo de este enfoque es evaluar los efectos o resultados de ciertos procedimientos vistos como una unidad sin distinción. Esta aproximación resulta limitada, pues no permite valorar qué explica la presencia de resultados que se alejan de los previstos o los dictados por el referente dado por la rutina.

La segunda variante analítica corresponde al estudio separado de los aspectos ostensible, performativo y los artefactos. Cuando la atención se centra solo en los aspectos performativos, sus diferencias tienden a explicarse en términos de modificaciones en las circunstancias donde ocurren las acciones; es decir, las distintas ejecuciones o manifestaciones de las rutinas se explican por rasgos que distinguen los ambientes donde ocurren. Si cambia el ambiente, también lo hará la rutina. De modo que la ejecución de la rutina se adapta en algún sentido a los cambios del entorno donde ocurre.

Si el análisis se dirige hacia el componente ostensivo, la valoración se aleja del comportamiento registrado. Esta aproximación manifiesta un sesgo normativo que solo

considera los atributos de la pauta y no puede evaluar la pertinencia de la rutina respecto al ambiente donde se manifiesta. Si lo hace, la opinión es completamente abstracta y genérica.

Finalmente, el estudio de los artefactos tiene la ventaja de acotar las unidades de observación; sirve, por una parte, como una aproximación a la naturaleza y orientación del aspecto ostensivo y, al mismo tiempo, a pesar de los cambios en la ejecución de las rutinas, el artefacto pone de manifiesto una cierta estabilidad de las mismas.

A diferencia de las aproximaciones anteriores, Pentland y Feldman (2005) consideran más provechoso estudiar cómo interactúan los aspectos ostensivo y performativo de las rutinas, así como su relación con los artefactos. Según ellos, esta perspectiva plantea rutas de indagación en lugar de respuestas consolidadas. Sin embargo, reconocen que puede aportar información valiosa para comprender mejor los procesos relevantes relacionados con el aprendizaje, la innovación y la difusión de las rutinas. Enseguida, algunas consideraciones metodológicas y hallazgos sugerentes reseñados por estos autores vinculados con la aplicación de esta estrategia de indagación y, más adelante, la exposición de algunos campos problemáticos que se presentan al estudiar las interacciones entre los aspectos ostensivo, performativo y los artefactos.

Un asunto relevante se relaciona con la divergencia o grados de discrepancia entre los aspectos ostensivos, performativo y los artefactos. Desde esta óptica, las rutinas dejan de ser una caja negra o un objeto social indiferenciado. El desafío es esclarecer todo lo que explica estos grados de discrepancia y sus consecuencias. Esto incluye, en primer lugar, la conciencia que los actores ejecutantes de las rutinas tienen sobre tales divergencias.

Según Pentland y Feldman (2005), cuando se llevan a cabo estudios basados en entrevistas, queda de manifiesto que los entrevistados tienen claridad respecto de lo que hacen, pueden explicitar con precisión a qué se dedican; sin embargo, no ocurre lo mismo cuando se les pregunta cómo llevan a cabo sus tareas. Respuestas que revelan mayor conciencia respecto del aspecto ostensivo en contraste con el performativo, el cual no queda suficientemente explícito.

Lo anterior está muy ligado a algunos sesgos de las herramientas de investigación. Las entrevistas, por ejemplo, muestran mejor el aspecto visible, mientras que las observaciones son más útiles para entender el aspecto performativo.

Una valoración sugerente de las investigaciones de Pentland et al. (1994) y Pentland (2003), (presentada en Pentland y Feldman, 2005, p. 799), indica que los aspectos ostensivo y performativo son hechos sociales empíricamente distintos; es decir, las acciones observadas que muestran mayor variación en el aspecto ostensivo son menos variables en el aspecto performativo, y viceversa. Estos resultados plantean desafíos metodológicos relevantes, en el sentido de que:

> (…) podría(n) tener importantes implicaciones para cualquier estudio que utilice la variabilidad de una rutina como una variable dependiente o independiente. Por ejemplo, considere la hipótesis de que rutinas con baja variabilidad conducen a una mayor eficiencia. Dependiendo de qué aspecto de la rutina se mida cuando se pruebe esta hipótesis, se podría obtener un resultado opuesto. (Pentland y Feldman, 2005, p. 800)

Finalmente, algunas consideraciones referidas a las interacciones entre los aspectos ostensivo, performativo y los artefactos, a saber: i) entre los aspectos ostensivo y performativo, ii) entre el aspecto performativo y los artefactos, y iii) entre el aspecto ostensivo y los artefactos. Se advierte al lector que estas relaciones no constituyen proposiciones consolidadas y generalizables; más bien establecen ámbitos problemáticos que plantean rutas de indagación.

Un aspecto de especial interés en la relación entre los aspectos ostensivo y performativo se relaciona con la estabilidad o cambio de las trayectorias de la rutina. En el primer caso, puede asociarse con una mayor convergencia entre ambos aspectos. Su divergencia, en cambio, se convierte en principio en fuente de flexibilidad o cambio de la rutina. En todo caso, se considera que las retroalimentaciones continuas entre ambos aspectos generan un ciclo de cambio endógeno. Apreciación radicalmente distinta a las visiones convencionales y aún vigentes en el sentir generalizado de las personas, donde se considera que las rutinas sólo pueden cambiar mediante el efecto de choques externos.

Sobre la relación entre el aspecto performativo y los artefactos, la primera observación es que estos últimos son las marcas físicas de las rutinas, lo que limita el campo de su observación.

Sin embargo, el artefacto no se identifica con el desempeño o manifestación de la rutina, si bien el referente que establecen facilita la exportación o reproducción de rutinas en otros ámbitos. Por ello, más que plantearse la observación de los desempeños o del aspecto performativo a partir de los artefactos, la ruta de indagación parece perfilarse en el sentido de las restricciones o posibilidades que el artefacto ejerce sobre los desempeños.

Finalmente, los vínculos entre el aspecto ostensivo y los artefactos destacan el papel de los últimos como la manifestación o materialización del primero. La norma o referente establecido por el aspecto ostensivo se expresa físicamente en artefactos como manuales de procedimientos, líneas de ensamble u organización de flujos de trabajo. Por lo tanto, un artefacto puede construirse mediante aproximaciones sucesivas que buscan acercarse o expresar mejor al componente ostensivo. Este componente se mueve en la tensión entre la visión de las organizaciones y lo que debe hacerse para cumplir sus metas, así como lo que corresponde a los beneficiarios de sus servicios.

La siguiente formulación ofrece una síntesis útil para comparar las relaciones de los componentes performativo y ostensivo con los artefactos:

> Mientras que la relación entre el artefacto y el desempeño se refiere al control del comportamiento, la relación entre el artefacto y el aspecto ostensivo corresponde a una alineación de los documentos y otros objetos con lo que entendemos que estamos haciendo. (Pentland y Feldman, 2005, p. 807)

En el primer caso, la atención está en acotar cierto comportamiento; en el otro, en buscar la coherencia entre la visión y sus dispositivos físicos. En opinión de Pentland y Feldman (2005), uno de los resultados relevantes de distinguir los elementos de la estructura interna de las rutinas y su relación con los artefactos es que enriquece la concepción de las rutinas como treguas, mecanismos útiles para resolver conflictos.

A partir de la concepción del poder como la habilidad de influir en lo que las personas llevan a cabo, las rutinas han sido consideradas como treguas, mecanismos para resolver conflictos por la pugna entre poderes. Pentland y Feldman (2005) consideran en cambio que las rutinas manifiestan distintos aspectos de los conflictos; los conflictos ocurren al interior de éstas y resultan en adecuaciones de las interacciones entre los componentes ostensivo y

performativo y los artefactos. De ahí que, por una parte, la rutina aporta cierta estabilidad; en ese sentido opera como tregua, pero no disuelve las diferencias y con ello la potencialidad del cambio endógeno.

Una última consideración acerca de las ventajas de distinguir los componentes estructurales de las rutinas radica en que permite valorar los medios para la transformación de ellos. Pentland y Feldman (2005, p. 809) consideran que las tareas de capacitación, la construcción de visiones de futuro o cualquier otra forma de alterar la comprensión de las personas respecto de las organizaciones y sus acciones puede ser utilizada para modificar el aspecto ostensivo de una rutina. A su vez, la vigilancia, las sanciones positivas o negativas u otras formas de control del comportamiento contribuyen a modificar el componente performativo. Finalmente, alinear los artefactos con relación al cambio deseado puede contribuir a modificar tanto el aspecto ostensivo como el performativo de una rutina.

Valoración de las rutinas en las Cumbres Intermunicipales

En primer término, sobresale que el protocolo para analizar y construir acuerdos establece lineamientos limitados al aspecto organizativo general de las mesas temáticas o sectoriales (puntos 4 a 9 de la figura 1). No ofrece orientaciones precisas para intercambiar experiencias, analizarlas y construir acuerdos. Es decir, el artefacto es limitado, pues carece de pautas metodológicas para orientar el cumplimiento de la tarea principal de las mesas.

Lo anterior muestra que falta un referente que guíe el comportamiento de los participantes para alcanzar el objetivo de las mesas; si existiera, esa guía mostraría, en cierta medida, cómo es la rutina. De modo que no hay forma de registrar la relación entre el aspecto ostensivo, inexistente, y el performativo de la rutina. Se puede afirmar, no obstante, que la carencia señalada amplía el margen de discrecionalidad en la actuación de los actores.

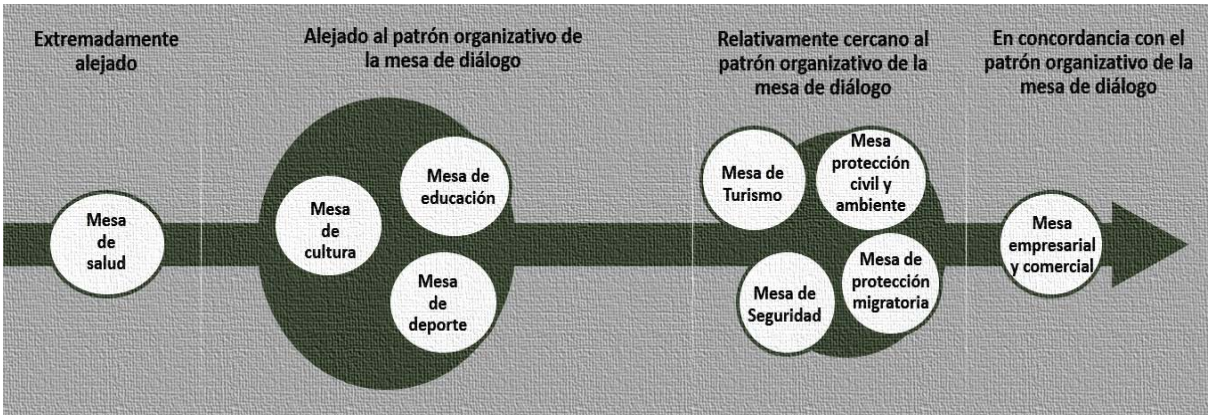
La carencia del aspecto ostensivo significa que los artefactos no se pueden ver como una manifestación de este aspecto. Por lo tanto, no se puede discutir la relación de coherencia entre el aspecto ostensivo y los artefactos. La consecuencia inicial se confirma: los actores se

guían por sus propias experiencias y caminos. Se puede decir incluso que actúan según rutinas anteriores que provienen de diferentes contextos y propósitos.

En cuanto a la relación entre el artefacto y el aspecto performativo, las posibilidades de control se reducen por su acotamiento a las pautas de carácter organizativo. No hay modo de valorar un control respecto de las actividades de intercambio de experiencias, análisis y construcción de acuerdos.

Los comentarios previos muestran que, en rigor, no se configura una rutina orientada a cumplir con la tarea principal de las mesas sectoriales. Sin embargo, dado que el protocolo se limita a las tareas organizativas, es posible apreciar cómo las mesas cumplen con los lineamientos organizativos. Tal apreciación se sistematiza mediante la siguiente clasificación en la figura 2.

Figura 2.
Comparación de sucesos en las mesas de diálogo de las Cumbres Intermunicipales



Fuente: Elaboración propia con datos de la investigación de campo / 2021.

La anterior presenta una clasificación de las mesas a partir del perfil de sus desempeños. La posición de la mesa de salud muestra su alejamiento de las pautas organizativas, los acuerdos derivados de la actuación de sus participantes resultan muy acotados y de bajo impacto. No se vislumbra una perspectiva estratégica debido, en parte a la debilidad en la ejecución del paso 5 del protocolo, que refiere a las consideraciones del asunto que se aborda (Tabla 8).

En mejor posición, pero también alejadas de resultados favorables en función del seguimiento a las pautas organizativas, están las mesas de cultura (Tabla 7), educación (Tabla 9) y deporte (Tabla 10). El desempeño se caracteriza por la focalización en los intercambios regionales y se

arriba a una especie de estandarización de sus actividades, donde sus resultados son más perceptibles por el número de encuentros que por la profundidad y eficacia de sus resultados, esencialmente, este comportamiento se desentraña desde la restringida formulación de los objetivos (véase tablas 7,9 y 10). Las mesas de turismo (Tabla 3), protección migratoria (Tabla 4), seguridad (Tabla 5) y protección civil y medio ambiente (Tabla 6), constituyen un conjunto que registra una mayor cercanía con las pautas organizativas. La estrategia y objetivo están más alineados y el liderazgo se presenta propositivo y estratega, sin embargo, aunque la participación de sus actores homólogos más equilibrada, la presencia de agentes con capacidad legal sigue siendo una dificultad que se logra sobrellevar con creces durante el ciclo de trabajo de las Cumbres Intermunicipales. En este grupo, existen rasgos de acciones para verificar cumplimiento de acuerdos y la coordinación con instituciones contribuye significativamente a alcanzar resultados positivos, al mismo tiempo que, buscan el involucramiento de todos los sectores y actores.

El desempeño más apegado a las pautas organizativas se encuentra en la mesa empresarial y comercial (Tabla 2). Ahí se desarrolla su protocolo manteniendo coherencia entre objetivo, temas, considerandos, acuerdos, acciones y resultados, mantienen vigilancia sobre sus acuerdos y se retroalimentan. Es importante resaltar que este grupo aplicó una fase de estudio y análisis de los cursos alternativos de acción, elemento que les permite fundamentar y construir considerandos útiles para su proceso. La convergencia de intereses, una dirección estratégica y el seguimiento de los protocolos formulados para este proceso han marcado la diferencia.

Conclusiones

El análisis de las rutinas es un asunto hasta ahora olvidado en la reflexión sobre el desarrollo territorial, en particular transfronterizo. Esta situación expresa una carencia que es necesario revertir. Se debe propiciar el debate para revertir la situación señalada y, en este sentido, ofrecer una valoración inicial acerca de las rutinas en una experiencia de colaboración transfronteriza, como el caso de las Cumbres Intermunicipales.

Del análisis presentado en este texto destacan los siguientes aspectos. Primero, un estudio fructífero de las rutinas requiere trascender la visión convencional que sólo las caracteriza como expresiones de la inercia social, cuyos cambios sólo ocurren a partir de modificaciones exógenas a las propias rutinas. En este trabajo se ha hecho uso de la propuesta desarrollada por Pentland y Feldman, quienes muestran la utilidad de identificar los aspectos ostensivo y performativo de las rutinas, analizar las relaciones entre estos elementos y entre ellos y los artefactos que operan como manifestaciones o huéspedes de las rutinas.

Lo segundo es que la información utilizada parte de una investigación previa llevada a cabo por Orozco (2024) y diseñada con otros propósitos. De modo que este hecho operó como una limitación en el sentido de que no se construyó información acorde por completo con los requerimientos de la perspectiva planteada por Pentland y Feldman. Aun así, la utilización de este método permite señalar que, en estricto sentido, en la experiencia de las Cumbres intermunicipales no se construyeron rutinas que permitieran avanzar en la institucionalización del proceso de cooperación transfronteriza. Ello obedece a que no se estableció un referente explícito para orientar la tarea fundamental de intercambiar experiencias, analizarlas y construir acuerdos. Es decir, el protocolo que rigió la actuación de los participantes en las mesas sectoriales, base para estructurar una rutina, careció de su aspecto ostensivo, situación que propició una gran discrecionalidad de parte de los participantes de las mesas. Dicho en los términos de Pentland y Feldman, una disparidad de comportamientos o bien, una gran heterogeneidad del aspecto performativo.

En tercer lugar, se menciona un aspecto particular que incidió en el funcionamiento de las mesas sectoriales. No se dispone de evidencia respecto de si el protocolo para organizar el funcionamiento de las mesas sectoriales contenía lineamientos relacionados con el nivel de autoridad de los participantes. Este es un aspecto clave porque una explicación de los acuerdos limitados que se alcanzaron obedece a la disparidad entre los niveles de autoridad de los participantes. Bajo las condiciones en que se desarrollaron las Cumbres Intermunicipales no era posible establecer acuerdos respaldados por las dependencias gubernamentales de ambos países.

Para valorar las circunstancias señaladas en las observaciones previas resulta útil recordar el señalamiento sobre los aspectos que contribuyen a ajustar los aspectos ostensivo y

performativo de las rutinas, entre ellos, la construcción de visiones de futuro, la puesta en marcha de procesos de capacitación y el premio o penalización a ciertos comportamientos.

En relación a la configuración del aspecto ostensivo del protocolo en cuestión, se aprecia que el proceso de las Cumbres Intermunicipales no generó compromisos iniciales respecto de la necesidad de movilizar recursos humanos con facultades similares para tomar decisiones, capaces de dar contenido a la aspiración general de impulsar el desarrollo transfronterizo. Tampoco se adoptó un referente metodológico para orientar el análisis de los problemas, facilitar su diagnóstico y construir acuerdos. En cuanto al aspecto performativo, no se tiene registro de medidas que penalizaran el arribo de delegaciones guatemaltecas con atribuciones limitadas o, por el contrario, que favorecieran la capacitación en torno a una metodología de análisis que facilitara la construcción de acuerdos.

Esta valoración, que se desprende de la aplicación del método sugerido por Pentland y Feldman, pone en evidencia la debilidad del diseño institucional de las Cumbres Intermunicipales, en particular de su componente no formal. El protocolo para orientar el análisis de experiencias y construcción de acuerdos careció de lineamientos para cumplir esta tarea fundamental, hecho que socavó las posibilidades de estructurar una rutina que contribuyera a consolidar prácticas acordes al fortalecimiento de la cooperación transfronteriza en la región.

Referencias

Feldman, M. S., Pentland, B. T., D'Adderio, L., Dittrich, K., Rerup, C., & Seidl, D. (2021). Cambridge handbook of routine dynamics. Cambridge University Press. https://doi.org/10.1017/9781108993340

Howard-Grenville, J. (Ed.). (2016). Organizational routines. Oxford University Press. https://global.oup.com/academic/product/organizational-routines-9780198786172

Morales, F. (2018). Rutinas: estabilidad y cambio. Una reflexión desde la ley general del cambio de Wagensberg. En S. Molina & A. Sánchez (Coords.), El cambio y sus formas (pp. 23-37). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. https://www.ejemplo.unam.mx/libro

Morales, F. (2023). Dinámica de rutinas: aportes para el estudio de la gobernanza multiniveles. *Revista de Estudios Regionales*, 1 (2). https://doi.org/10.59307/rerne1.253

Orozco, A. (2024). *Cumbres Intermunicipales construyen puentes de desarrollo entre Guatemala y Tapachula* [Tesis doctoral, Universidad de San Carlos de Guatemala]. Repositorio USAC. https://repositorio.usac.edu.gt/12345

Pentland, B. T. (2003). Sequential variety in work processes. *Organization Science*, 14, 528–540. https://pubsonline.informs.org/doi/10.1287/orsc.14.5.528.16760

Pentland, B. T., & Feldman, M. (2005). Organizational routines as a unit of analysis. Industrial and Corporate Change, 14(5), 793–815. https://doi.org/10.1093/icc/dth070

Pentland, B. T., Reuter, H. H., & Wolf, J. R. (1994, agosto). *Lexical and sequential variety in organizational processes: Some preliminary findings and propositions* [Presentación en conferencia]. Reunión anual de la Academy of Management, División de Organization and Management Theory, Dallas, TX, Estados Unidos. https://ideas.repec.org/p/wop/mitccs/195.html