



El Desarrollo Local en Construcción

*Aportes teóricos
y metodológicos*

Coordinadores
Dante Ariel Ayala Ortiz
Juan Carlos Hidalgo Sanjurjo

© Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

© Facultad de Economía “Vasco de Quiroga” UMSNH

El Desarrollo Local en Construcción

Aportes teóricos y metodológicos

Edición 2014

ISBN: 978-607-9169-41-1

Coordinadores:

Dante Ariel Ayala Ortiz

Juan Carlos Hidalgo Sanjurjo

Comité editorial:

Claudia M. García, Crucita Ken, Eduardo Nava, Erika J. González, Erika Piña, Gabriel Tapia, Gloria Miranda, Guadalupe Palacios, Guillermo Valdiviezo, Hugo Amador Herrera, Ibrahim Santacruz, Jorge Martínez, José Manuel González, Katia B. Villafán, María de la Luz Martín, Miguel Ángel Urrego, Pablo M. Chauca, Raúl Vidales y Rubén Salazar.

Diseño de portada e interiores:

Editorial Cienpozueros S.A.

Las opiniones expresadas en este libro son de exclusiva responsabilidad del autor (es) y no corresponden necesariamente a las de las instituciones patrocinadoras, así como de los derechos de autor que se demanden.

Se prohíbe la reproducción total o parcial del contenido de esta obra –incluido el diseño tipográfico y de portada- sea cual fuere el medio, electrónico o magnético, sin el previo consentimiento expreso y por escrito del titular, en los términos de la Ley Federal de Derechos de Autor y, en su caso, de los correspondientes tratados internacionales aplicables.

Impreso en México / *Printed in Mexico*



Prólogo <i>Andrew Cummings</i>	i
Introducción <i>Dante Ariel Ayala Ortiz</i> <i>Juan Carlos Hidalgo Sanjurjo</i>	iii
Un aporte teórico-metodológico en la formación ambiental de actores sociales para el desarrollo local <i>Daisy Azucena Magaña Mejía</i> <i>Rosalía López Paniagua</i>	1
Discordancia entre el desarrollo socioeconómico de las ciudades y el medio ambiente local: caso región Morelia-Cuitzeo, Michoacán <i>Álvaro Iván Arce Cortés</i> <i>Dante Ariel Ayala Ortiz</i>	39
Claves analíticas desde una mirada semiótica del conflicto social en las teorías y prácticas del desarrollo local <i>Andrés Felipe Lopera Becerra</i>	63
Espacios en disputa. Micro y pequeñas empresas, segmento básico de la economía popular <i>Jorge Martínez Aparicio</i> <i>Juan Carlos Hidalgo Sanjurjo</i>	89
Incorporación tecnológica y gestión municipal. Lógicas compatibles y lógicas contrapuestas <i>Hugo Amador Herrera Torres</i> <i>Daniela Arias Torres</i> <i>René Colín Martínez</i>	117
Hacia un nuevo modo de vinculación de la universidad pública con el desarrollo de las localidades <i>Rosa Vega Cano</i> <i>Andrés Solari Vicente</i>	135



Incorporación tecnológica y gestión municipal. Lógicas compatibles y lógicas contrapuestas

Hugo Amador Herrera Torres¹

Daniela Arias Torres²

René Colín Martínez³

Introducción

A partir de la década de los años ochenta la incorporación de tecnologías en la gestión municipal aumentó su relevancia en los planteamientos teóricos orientados a mejorar la eficiencia en las funciones de los gobiernos locales. Estos planteamientos han tratado de impulsar tecnologías que minimicen los costos de operación en los procesos de gestión y maximicen -tanto en calidad como en cantidad- los bienes/servicios que se ofertan a la ciudadanía con los costos asignados. Buscan introducir tecnologías que hagan que los gobiernos produzcan más y cuesten menos.⁴

Diversas investigaciones académicas, como las de Barzelay (2000) y García (1997), explican que a través del cuadro tecnológico se puede mejorar la eficiencia de la gestión municipal. Éstas colocan sobre el escenario político local dos tipos de gobiernos: aquellos que se encuentran en posiciones pre-tecnológicas (mostrados como ineficientes y burocráticos) y los que se hallan en estados tecnológicos (presentados como eficientes y gerenciales) (Díaz, 2002). Plantean que los cambios en la gestión

¹ Profesor-investigador en la Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. hugoht@fevaq.net

² Profesora del Departamento de Ciencias Económico-Administrativas del Instituto Tecnológico de Morelia. econ_daniela_09@yahoo.com.mx

³ Profesor-investigador en la Facultad de Economía de la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. rcolin@fevaq.net

⁴ Para efectos de este trabajo, tómesese como sinónimo gobierno municipal, gobierno local, municipalidad y organización municipal.

municipal se dan mediante saltos tecnológicos, dando lugar a nuevas capacidades que se establecen de manera permanente, hasta que se necesite dar otro salto tecnológico. Se trata de cambios secuenciales y escalonados (Díaz y Grandinetti, 2002). La incorporación tecnológica se muestra -en estas propuestas- como el componente clave, infiriendo la existencia de una relación causal-lineal entre incorporación tecnológica y eficiencia en la gestión local.

Otros autores, como Grandinetti (2003), Cabrero (2007a) y Echabarría (2000), hablan de una serie de factores que deben considerarse entre el discurso reformador de la gestión municipal mediante la formación de gobiernos tecnológicos y la puesta en marcha de los procesos correspondientes para lograrlos. Sus estudios enfatizan que no todos los procesos de incorporación tecnológica son de naturaleza semejante ni todas las reformas de gestión municipal se inscriben dentro de la visión de gobiernos tecnológicos.

No se trata de contraponer un gobierno pre-tecnológico con un gobierno tecnológico, sino de reconocer los diferentes modelos de gestión, los diversos tipos de tecnologías y los diferentes procesos que se forman en la interacción modelos de gestión/incorporación tecnológica. La conjunción de estos factores complejiza la lectura de la introducción tecnológica en la gestión local, impidiendo las relaciones unívocas entre tecnología y eficiencia.

En el presente trabajo se busca identificar las lógicas que pueden adoptar los procesos de incorporación tecnológica en los diferentes modelos de gestión municipal.⁵ El trabajo se divide en tres partes. En la primera se identifican los diferentes modelos de gestión local (burocrático, Nueva Gerencia Pública y modelo centrado en redes de políticas públicas), señalándose sus principales características y precisando el tipo de tecnología que los fortalece. Esta parte constituye el marco conceptual de la investigación. En la segunda se revisan -de manera general- las experiencias de los gobiernos locales de México en relación con sus procesos de adopción tecnológica. En la tercera -y última parte- se analizan los puntos de disonancia que pueden presentarse con la introducción de tecnologías propias de la Nueva Gerencia Pública en las municipalidades mexicanas. En estas dos últimas partes se intenta ascender al nivel concreto, conflictivo y crítico de la incorporación tecnológica en la gestión local. Al final del trabajo se muestran las conclusiones obtenidas, así como las fuentes bibliográficas consultadas.⁶

⁵ El primer acercamiento a este objetivo se hizo en Herrera y Arias (2010).

⁶ La mayoría de las afirmaciones hechas en el trabajo son resultado de revisar y confrontar tesis de varios autores (citados a lo largo del texto), se identificaron las relaciones y oposiciones de sus propuestas.

Modelos de gestión municipal y orientación de la incorporación tecnológica

La gestión municipal está conformada por dos fases altamente interrelacionadas:

1. Capacidades de gestión. Recursos humanos, administrativos, financieros y políticos con que cuenta el gobierno municipal.
2. Procesos de gestión. Conjunto articulado de actividades que realiza el gobierno local para la consecución de los objetivos especificados en sus planes de desarrollo. Los procesos son precedidos y dependen de las capacidades de gestión.

Entre las estrategias para mejorar la eficiencia en la gestión municipal se encuentra la introducción de tecnologías en la primera fase. La adquisición de tecnologías se realiza para fortalecer las capacidades de gestión, cuyos efectos tendrán injerencia directa sobre los procesos. No se perciben -al menos en este trabajo- tecnologías propias de la segunda fase; de encontrarse, pasarían a formar parte de la primera fase después de un determinado tiempo. Independientemente del modelo de gestión que se trate, casi todas las tecnologías se dirigen hacia el mejoramiento de las capacidades.

Siguiendo las tesis de Romo (2006: 247) y García y otros (2001: 37), las tecnologías se refieren a la difusión y aplicación de conocimientos nuevos o reformulados, generados a través del método científico, que se materialicen en procesos u objetos que contribuyan a solucionar problemas prácticos.⁷ De acuerdo con estos autores, las tecnologías son producto del método científico, pero esto no excluye al conocimiento empírico (experiencias, saberes, rutinas y/o hábitos), pues éste debe considerarse en el desarrollo de tal método. Las técnicas vienen propiamente del avance del conocimiento empírico. Las tecnologías tuvieron sus orígenes cuando la técnica se vinculó con la ciencia. Estos puntos de contacto permiten que las tecnologías abarquen el análisis teórico y “el hacer”. Las tecnologías pueden ser intangibles o tangibles. Las primeras hacen referencia a procesos, las segundas se refieren a objetos específicos.⁸

Las capacidades de gestión son diferentes, esto provoca que los procesos orientados a desvanecer la problemática local también sean diferentes. La variedad de capacidades y procesos originan varios modelos de gestión. De no considerarse varios modelos, se estarían omitiendo las marcadas diferencias en la manera de operar que hay entre los gobiernos municipales. Las tecnologías para la gestión local -por tanto- no son iguales,

⁷ La ciencia busca ordenar y sistematizar el conocimiento, las tecnologías tratan de resolver -en la medida de lo posible- problemas operativos teniendo como base la ciencia.

⁸ Las tecnologías representan medios para mejorar los resultados de la gestión municipal, no son los fines que persiguen los gobiernos. Sus fines se hallan en la satisfacción de las demandas ciudadanas.

tienen diferentes particularidades, dependiendo del modelo al que estén inscritas. Son tres los modelos de gestión que se identifican: burocrático (modelo de gestión tradicional), Nueva Gerencia Pública (NGP) y modelo centrado en redes de políticas públicas.⁹ Siempre hay una pauta de intervención central en la organización municipal (modelo predominante) sin que se eliminen las conexiones con los otros modelos.

Modelo burocrático e incorporación tecnológica

El modelo burocrático se inspira en la concepción organizacional weberiana. Se basa en el principio de racionalidad instrumental, que trata sobre la relación entre los fines que persigue el gobierno y los medios que utiliza para lograrlos. Sus características se pueden condensar en siete puntos (Vallès 2002: 195, Grandinetti 2003: 195-199, Hernández 1994: 134-138):

1. El gobierno es considerado como administrador y el ciudadano como administrado.
2. Funciona bajo un sistema de reglas (normas escritas), el cual regula el ejercicio gubernamental. Este sistema es exhaustivo, atiende todas las áreas del gobierno y procura minimizar las lagunas posibles. Estandariza los procesos de gestión y determina la forma de tomar decisiones. Las reglas del sistema siguen la racionalidad instrumental: están adecuadas con respecto a los fines que busca la organización municipal.
3. La comunicación al interior del gobierno es formal, se da mediante documentos para asegurar la correcta/unívoca interpretación de los hechos y actos.
4. Hay definición clara de las tareas confiadas a los integrantes del gobierno. Son tareas especializadas que no pueden ampliarse por iniciativa propia, están definidas y especificadas en manuales.
5. La división especializada de tareas es impersonal, se habla de puestos de trabajo y tareas, no de personas.
6. La organización es jerárquica o piramidal, donde cada integrante de la organización recibe instrucciones de un superior y responde ante él por sus actuaciones.
7. La selección del personal está en función de méritos y capacidades, se hace mediante procedimientos previamente regulados.

⁹ Esta clasificación se basa en las aportaciones de Grandinetti (2003: 195). La clasificación que ella maneja se forma por un modelo neo-burocrático, la NGP y un modelo relacional. Las características del modelo neo-burocrático tienen mucha semejanza con las características del modelo burocrático tradicional de corte weberiano, y el modelo relacional se sustenta primordialmente en la creación de redes de políticas públicas. Por eso, en este trabajo, se optó por utilizar una clasificación compuesta por el modelo burocrático, la NGP y el modelo centrado en redes de políticas públicas.

Las tecnologías propias del modelo burocrático se presentan en el Cuadro 1. Se trata de tecnologías intangibles para dinamizar las capacidades de gestión. En sí, para mejorar los procesos se necesita trabajar primero con las capacidades. Esto evidencia la correlación fuerte que hay entre capacidades y procesos. El tipo de planeación y el nivel del *e-government* representan tecnologías claves para identificar el tipo de modelo de gestión.¹⁰ En el modelo burocrático se intenta afianzar la planeación tradicional, que es compatible con la racionalidad instrumental.¹¹ La dirección del *e-government* -en este modelo- es sobre la descripción del municipio y recopilación/organización de información elemental. El nivel del *e-government* es emergente.

Cuadro 1. Tecnologías en el modelo burocrático.

<ol style="list-style-type: none"> 1. Reformulación de la planeación tradicional. 2. Modificación de la reglamentación municipal. 3. Rediseño de las unidades administrativas. 4. Rediseño de los procedimientos de toma de decisiones. 5. Adquisición de habilidades técnicas en el personal administrativo (capacitación). 6. Ordenamiento e institucionalización de la carrera civil del personal. 7. Regulación de los mecanismos de ingreso del personal a las unidades administrativas. 8. Incorporación de sistema de reconocimientos. 9. <i>E-government</i> emergente. 10. Estandarización de los procesos. 11. Introducción de sistemas de coordinación y articulación entre los actores para la ejecución de acciones. 12. Análisis simple de la eficacia de los procesos. 13. Análisis simple de la eficiencia de los procesos considerando productos, presupuestos y tiempo.
--

Fuente: elaboración propia con base en Herrera y Arias (2010: 145).

¹⁰ *E-government* se refiere a gobierno electrónico, que consiste en el uso de tecnologías de información y comunicación para entregar parte de los productos y servicios que ofrece el gobierno a los diferentes actores sociales.

¹¹ La planeación es parte de la planificación, no considerar como sinónimos.

Nueva Gerencia Pública e incorporación tecnológica

La NGP se ubica en el espacio de la organización post-burocrática.¹² Señala pautas de conducta diferentes a las indicadas en el modelo burocrático. La fundamentación teórica de la NGP se encuentra en el nuevo institucionalismo económico, en la teoría de juegos, en la teoría de la elección pública, en la teoría organizacional, en los modelos de liderazgo y en la administración empresarial. Entre sus rasgos principales están (Vallés 2002: 200, Grandinetti 2003: 195, Cabrero 2007a: 157):

1. El ciudadano se transforma en cliente y el gobierno funciona como empresa.
2. Las tecnologías son vistas como las fuentes más poderosas para aumentar las capacidades de gestión. Se trata de transformar un gobierno no tecnológico (característico del modelo burocrático) en un gobierno tecnológico.
3. Las tecnologías incorporadas se toman de casos exitosos del sector privado y de experiencias satisfactorias de gobiernos locales (principalmente de países europeos y norteamericanos). Se recurre al *benchmarking*¹³.
4. Se habilita el desarrollo del gerente científico, cuya principal capacidad se encuentra en la racionalidad económica: convertir los recursos escasos del municipio en resultados efectivos.
5. El control de la gestión se centra en los resultados obtenidos y en su calidad, más que en los procesos empleados. Sobre los resultados se hace la evaluación del ejercicio municipal.
6. La selección de personal es polivalente, acorde con las aptitudes y capacidades. La renovación y movilidad del personal depende de los resultados que obtengan.
7. Se estimula la innovación y la iniciativa en los recursos humanos.
8. Se promueve la competencia interna entre las unidades administrativas.

Las tecnologías características de la NGP pueden observarse en el Cuadro 2. Las tecnologías tangibles se combinan con las intangibles, ambas se instalan en la fase de capacidades de gestión, persistiendo la relación causal entre capacidades/procesos que se presentó en el modelo burocrático. La planeación característica de la NGP es la estratégica y prospectiva. La dirección del *e-government* va hacia los procesos de gestión, se busca activar vía electrónica la cadena de aprovisionamiento de bienes/servicios. El nivel del *e-government* es integrado.

¹² Algunos autores también la llaman Nueva Gestión Pública.

¹³ Proceso que consiste en identificar las mejores prácticas -de otros gobiernos locales en este caso- para adaptarlas, aplicarlas y mejorarlas.

Cuadro 2. Tecnologías en la Nueva Gerencia Pública.

1. Planeación estratégica.
2. Planeación prospectiva.
3. Adopción técnica en el diseño de los procesos, usando marco lógico, técnica Delphi, ábaco de Regnier, análisis estructural, análisis de los juegos de los actores y/o método de escenarios.
4. Privatización de funciones (descentralización económica).
5. Contratación externa (*outsourcing*).
6. Formación de cuasi-mercados a partir de *vouchers*.
7. Cobrar por la prestación de servicios públicos.
8. Presupuestación base cero, por resultados y/o plurianual.
9. Sistemas de flujo de trabajo (*workflow*).
10. Sistemas automatizados de administración de recursos humanos.
11. Sistemas de vinculación de las remuneraciones con el rendimiento laboral.
12. Introducción de sistemas de coordinación y articulación entre planeación y ejecución.
13. Análisis complejo de la eficacia de los procesos.
14. Análisis complejo de la eficiencia de los procesos considerando productos, presupuestos y tiempo (*Data Envelopment Analysis*).
15. *E-government* integrado.

Fuente: elaboración propia con base en Herrera y Arias (2010: 145).

Modelo centrado en redes de políticas públicas e incorporación tecnológica

En este modelo, la gestión local requiere de la participación permanente de los actores que interactúan en el espacio municipal.¹⁴ El centro del modelo está en la formación de redes que soporten el ejercicio del gobierno. Estas redes son resultado de la cooperación más o menos estable -no jerárquica- de los actores, que se conocen, reconocen, negocian, intercambian recursos y comparten normas e intereses. Estas redes mantienen una situación estable en su integración y en su estrategia de acción. La deliberación al interior de éstas es fuerte. Las redes de políticas públicas se refuerzan

¹⁴ Este modelo también se nombra Nueva Gobernanza (Aguilar, 2010) o Gobernanza Responsiva (Kim, 2007).

con las redes de proyecto, que sólo deliberan en momentos determinados, sin tener una estructura clara de organización ni una identificación de actores y objetivos. Son redes flojamente acopladas (Cabrero, 2007b: 19). Las principales particularidades del modelo centrado en redes de políticas públicas son:

1. El ciudadano participa considerablemente en la acción pública municipal.
2. Prioridad a la gestión mixta. El énfasis no está en lo unilateral sino en lo bilateral y multilateral.
3. Los objetivos públicos no son diseñados desde el gobierno; más bien, éste se convierte en el actor nodal de las redes para definirlos, dándose una interdependencia gobierno-sociedad.
4. La estructura administrativa es abierta, con límites poco precisos entre las unidades que la conforman.
5. Las demarcaciones están muy diluidas entre lo interno y lo externo.
6. Se tiende a la flexibilización de los procesos de gestión.

Las tecnologías del modelo se muestran en el Cuadro 3. Este modelo, al igual que el modelo burocrático y la NGP, presenta combinación de tecnologías tangibles con intangibles. Se mantienen las tecnologías dirigidas hacia las capacidades de gestión. Su planeación es adaptativa y participativa. El modelo se distingue por el empoderamiento social (*empowerment*), la transparencia y rendición de cuentas (*accountability*), le otorga al actor gubernamental un papel significativo en tanto se encuentre empotrado a la sociedad. Más que un *e-government*, el modelo busca el *e-procurement* (procuración electrónica) y foros virtuales de discusión para la planeación y ejecución de las actividades municipales.¹⁵

Cuadro 3. Tecnologías del modelo centrado en redes de políticas públicas.

1. Planeación adaptativa.
2. Planeación participativa.
3. Capacidad de negociación política.¹⁶
4. Capacidad para diagnosticar en equipo y con participación activa de los actores.
5. Promoción de incentivos por resultados conjuntos.
6. Asertividad en la toma de decisiones.
7. Foros virtuales internos de discusión, intranet, correo electrónico, páginas web con espacios interactivos y foros de discusión virtuales.

Continúa

¹⁵ *E-procurement* es una herramienta electrónica para lograr en la relación gobierno-ciudadanos mayor integración y colaboración.

¹⁶ La negociación política busca acuerdos entre los diversos actores para tratar los conflictos sociales atendiendo la institucionalidad existente, no busca equilibrar los intereses ni mantener las cuotas de poder de los actores involucrados.

8. Análisis participativo de la eficacia de los procesos.
9. Análisis participativo la eficiencia de los procesos considerando productos, presupuestos y tiempo.
10. Análisis de legitimidad.
11. Mecanismos de coordinación entre gobierno y ciudadanía para la ejecución de las acciones.
12. Institucionalización de la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*).
13. *E-procurement*.

Fuente: elaboración propia con base en Herrera y Arias (2010: 145).

Tendencias dominantes de la incorporación tecnológica en la gestión municipal: revisión de experiencias

El modelo otorga la pauta central de incorporación tecnológica sin que esto implique eliminar la introducción de tecnologías propias de otros modelos. Es común que intervengan en la gestión municipal -en diferentes grados- propuestas tecnológicas provenientes de los tres modelos.

La mayor parte de la incorporación tecnológica en los gobiernos locales europeos¹⁷ y norteamericanos (Estados Unidos y Canadá) está inspirada en la NGP, con algunos rasgos del modelo centrado en redes de políticas públicas.¹⁸ El modelo burocrático prácticamente ha quedado relegado. La búsqueda de mayor eficiencia en la gestión municipal fue la razón central que abrió los espacios para adoptar tecnologías de la NGP. Otros motivos complementaron la entrada de estas tecnologías (Cabrero, 2007a: 156-164):

- Experiencias satisfactorias de algunas municipalidades al operar con mecanismos de mercado y al utilizar herramientas administrativas exitosas del sector privado.
- Insistencia de organismos internacionales para poner en marcha estas tecnologías, principalmente del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- Los gobiernos locales europeos y norteamericanos agotaron el modelo burocrático.
- Respuestas a crisis políticas internas.

¹⁷ Específicamente de Europa Occidental.

¹⁸ En los gobiernos locales de Dinamarca e Inglaterra se encuentra la incorporación tecnológica propia de la NGP más exhaustiva de Europa (Ruíz, 2006: 243; Ormond y Löffler, 1999: 3).

- Transferencia de competencias desde el nivel central hacia ámbitos locales: descentralización política, administrativa y económica.
- Exigencia por parte del sector privado al gobierno de mayor dinamismo en la gestión municipal.

Entre las tecnologías adoptadas sobresale la contratación externa (*outsourcing*), los cobros a usuarios por servicios públicos, la formación de cuasi-mercados mediante *vouchers*,¹⁹ los sistemas automatizados de administración de personal, la evaluación del ejercicio municipal empleando *Data Envelopment Analysis*²⁰. El *e-government*, por su parte, redujo los costos de operación de los procesos de gestión, facilitó la realización de trámites administrativos y habilitó la participación de la población en espacios interactivos en áreas de salud, seguridad y educación. La mayoría de estas tecnologías se dirigen hacia el fortalecimiento de las capacidades de gestión (véase Cuadro 2).²¹

La incorporación tecnológica basada en la NGP no ha estado exenta de dificultades en estos gobiernos a pesar de sus condiciones político-administrativas, del contexto social de los municipios y de la superación del modelo burocrático. La adopción interna de las tecnologías en el seno de la propia organización municipal ha tenido resistencias por factores políticos. La aceptación social -asimismo- ha sido compleja por la pluralidad de actores con intereses y roles diversos.

En los gobiernos locales europeos y norteamericanos se ha buscado combinar tecnologías de la NGP con prácticas orientadas al *empowerment* y al fortalecimiento comunitario, pretendiendo mejorar la eficiencia de la gestión municipal y consolidar los procedimientos democráticos. Este objetivo, asentado en la mezcla de tecnologías, todavía no se ha logrado.

En América Latina predomina la incorporación tecnológica propia del modelo burocrático, aunque desde hace varios años las tecnologías manejadas en la NGP se han difundido.²² El Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo

¹⁹ En esta tecnología se intenta reemplazar al Estado como proveedor monopolista de bienes/servicios por competidores independientes. Son cuasi-mercados porque difieren de los mercados convencionales en dos aspectos: por el lado de la oferta, las organizaciones independientes (por ejemplo, universidades y hospitales) compiten por los clientes (ciudadanos), pero no necesariamente lo hacen para maximizar ganancias, además no todas las organizaciones son privadas. Por el lado de la demanda, los consumidores no expresan su poder adquisitivo con dinero, adoptan el mecanismo de *vouchers* (bonos), que se destinan a la compra de servicios específicos asignados al usuario.

²⁰ Se refiere a una metodología que calcula la eficiencia relativa de los gobiernos municipales en los sectores de inversión social a partir de la especificación de funciones de producción.

²¹ La incorporación de tecnologías de la NGP tiene relación directa con el tamaño poblacional del municipio europeo y norteamericano. Entre más poblados estén los municipios mayor es la probabilidad de que introduzcan tecnologías avanzadas de la NGP en sus gobiernos. Los menos poblados también incorporan tecnologías de la NGP, pero de las más tradicionales.

²² Entre las tecnologías incorporadas del modelo burocrático destacan programas de capacitación, re-diseño de manuales de organización de unidades administrativas, sistemas de carrera civil del empleado público y cursos de inducción al quehacer municipal.

(CLAD) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) han promovido la entrada de estas tecnologías para aumentar las capacidades y afianzar los procesos de gestión. Esta combinación de tecnologías no ha estado libre de formar islotes gerenciales en océanos burocráticos. El *e-government* ha sido tomado como el elemento clave para tecnificar la gestión, pero su instalación se ha hecho bajo recetas rígidas y con enfoques tecnocráticos, anulándose las posibles sinergias. Sólo algunos gobiernos de municipios con características urbanas específicas y con niveles de desarrollo socio-económico aceptables en México, Brasil y Chile presentan un *e-government* en etapa transaccional, donde los ciudadanos pueden contratar servicios públicos en web. Las prácticas menos satisfactorias de gobierno electrónico se hallan en las municipalidades del Caribe y América Central, su *e-government* es emergente (Villatoro y Silva, 2005: 22-29).²³

Las tecnologías que remiten al modelo centrado en redes de políticas públicas aparecen en menor grado que las tecnologías del modelo burocrático y de la NGP en los gobiernos latinoamericanos. Son escasas las actividades de estas municipalidades para construir sistemáticamente capacidades de gestión reticulares y para desarrollar innovaciones que contemplen la interacción gobierno-ciudadanía.

Gobiernos locales mexicanos e incorporación tecnológica²⁴

En México -generalmente- se presenta una correlación fuerte entre la incorporación de tecnologías de la NGP en la gestión local y el tamaño del municipio.²⁵ Los gobiernos de los municipios urbanos -en su adopción tecnológica- se basan principalmente en las herramientas básicas de este modelo. Este proceso de incorporación coexiste -en un nivel muy bajo- con asuntos de fortalecimiento democrático. Las tecnologías del modelo centrado en redes de políticas públicas, como la integración de consejos ciudadanos en las decisiones del gobierno local, la promoción de sistemas de participación ciudadana, la creación de comités no gubernamentales para la contraloría social de las acciones, quedan en lugares secundarios. Más que una red de actores, lo que se

²³ El *e-government* de la mayoría de los gobiernos locales europeos y norteamericanos está en un nivel integrado: plena incorporación de los servicios electrónicos del gobierno, donde están diluidas las barreras administrativas (Villatoro y Silva, 2005: 22-29).

²⁴ Cabrero (2007a: 167-174) realizó un análisis de 141 programas orientados a modernizar la administración de los gobiernos municipales mexicanos, dichos programas a juicio de sus promotores estaban ofreciendo resultados satisfactorios. Los comentarios vertidos en este subtema se basan en dicho análisis.

²⁵ En los gobiernos locales europeos también existe una correlación fuerte entre incorporación tecnológica y tamaño municipal, pero en estos gobiernos la adopción de tecnologías se centra en un sólo modelo, la NGP. En el caso de las municipalidades mexicanas, como se verá a lo largo de este subtema, el tamaño del municipio repercute en la introducción de tecnologías pero de dos modelos de gestión distintos, modelo burocrático y NGP.

ha dado, en el mejor de los casos, son “foros de expresión” o “lugares de encuentro” (Cabrero, Valadés y López, 2006: 16). La mayoría de las veces se postergan las prácticas democráticas sustantivas del gobierno municipal para dar prioridad a la innovación tecnológica en las capacidades de gestión.

Aun así, la incorporación de tecnologías de la NGP en las municipalidades urbanas es embrionaria. Si se aplicaran los mismos métodos de evaluación que se proponen en este modelo, los gobiernos reprobarían y no sólo en uno, sino en varios aspectos. La importación de las tecnologías de la NGP ha sido con actitudes acríicas, sin atender las especificidades que dieron lugar a éstas y las repercusiones que producen al establecerse en condiciones distintas a las originales (Ruíz, 2006: 243).

Los gobiernos de los municipios rurales y semi-urbanos, por su parte, basan sus procesos de incorporación tecnológica en los postulados del modelo burocrático. Las tecnologías en estos gobiernos tienen relación todavía con los elementos mínimos indispensables que los ayudan a operar ordenadamente. Están en la fase de construcción del modelo burocrático.

La mayoría de los gobiernos locales en México corresponde a municipios rurales y semi-urbanos (69.6%) (Ziccardi, 2002: 17), lo que permite inferir -de manera general- que predomina la adopción tecnológica orientada por el modelo burocrático con algunas herramientas básicas de la NGP y con asuntos mínimos del modelo centrado en redes de políticas públicas.

Incorporación tecnológica y transición democrática en México

La adopción tecnológica inspirada en la NGP aparece en los planteamientos teóricos como la mejor forma para aumentar la eficiencia de la gestión municipal, y aunque es previsible que esta tendencia se vaya ampliando en los próximos años, su aplicación en la gestión de las municipalidades mexicanas puede traer algunos puntos de disonancia: incorporación desarticulada e incorporación simulada (Cabrero, 2007a: 175-186).²⁶

Incorporación desarticulada de tecnologías de la NGP

La NGP surge en gobiernos que rebasaron la organización municipal tradicional, que intentaron -por ejemplo- modificar estructuras presupuestales que, más allá de sus características de orden técnico y de sus valores de transparencia, debían desarrollar una racionalidad asociada a resultados. La NGP apareció en gobiernos que buscaban

²⁶ Cabrero (2007a: 175) originalmente contempla tres puntos críticos en dicha incorporación: adopción prematura, adopción simulada y adopción desarticulada. No obstante, las adopciones prematura y desarticulada tienen aspectos en común que pueden conglomerarse en un sólo punto: adopción desarticulada.

transformar plantas de burocracias estables en plantas de recursos humanos creativos y competentes, que complementaran las cualidades de responsabilidad y legalidad que se habían desarrollado con el modelo burocrático (Cabreró, 2007a: 175-176; Arellano y Cabreró, 2005: 600-606).

El modelo burocrático ocupa diferentes grados de posicionamiento en los gobiernos locales mexicanos: unos gobiernos todavía se encuentran construyéndolo, buscan instalar los servicios civiles de carrera, cerrar la entrada y salida permanente de personal en la administración, apegarse a la legalidad, eliminar notados juegos de camarillas al interior de ellos; mientras que otros intentan consolidarlo, buscan que genere gestiones organizadas con responsabilidad social.

La relativa evolución del modelo burocrático -en gobiernos locales mexicanos- no vino acompañada de prácticas democráticas, hay problemas en la transparencia de la acción gubernamental, en la rendición de cuentas y en la interacción con el ciudadano. Las tecnologías de la NGP nacieron con la idea de mejorar la función gubernamental y no con la consigna de reconstruirla desde sus bases, promueven procesos de cambio técnico siguiendo el esquema positivista, pero no necesariamente fomentan los ejercicios democráticos. El contexto de las municipalidades mexicanas no permite reproducir la misma historia de incorporación tecnológica que tuvieron los gobiernos locales europeos y norteamericanos. No se puede avanzar en el perfeccionamiento de sistemas virtuales de atención cliente-ciudadano sin antes garantizar la cobertura de servicios públicos y asegurar los asuntos básicos democráticos (Cabreró, 2007a: 178-179).

Para incorporar tecnologías basadas en la NGP se requiere primero reflexionar sobre las condiciones de los gobiernos locales. De omitir esto, se trataría de simples adaptaciones desarticuladas, cuyos resultados estarían en suspenso con fuertes tendencias hacia el fracaso. Aun cuando se contemplan las condiciones, los gobiernos locales mexicanos están enfrentando problemas que las tecnologías de la NGP no pueden resolver.

La posible clave está en introducir tecnologías que simultáneamente sean capaces de crear gobiernos que funcionen mejor y que además propicien ejercicios democráticos. El escenario actual no permite un proceso diacrónico, es necesario un proceso sincrónico con varios frentes. El modelo centrado en redes de políticas públicas puede promover un liderazgo de gestores en coalición con grupos de interés de la sociedad local, procurando regular eficiencia y democracia sin que una de ellas neutralice o elimine a la otra (Cabreró, 2007a: 186-188).

Incorporación simulada de tecnologías de la NGP

Hasta ahora el impacto de la incorporación de tecnologías de la NGP ha sido mayor en el nivel discursivo que en el nivel de eficiencia de los gobiernos locales. En México, esta distancia entre discurso y eficiencia está particularmente presente,

pues al hablar de la entrada de tecnologías propias de la NGP se generan situaciones favorables para las municipalidades (Cabrero, 2007a: 181):

1. Mayores apoyos financieros. Los organismos internacionales (como el BID) evalúan mejor a los gobiernos con intenciones de innovar tecnológicamente en la gestión.
2. Incremento de la legitimidad social:
 - a. El sector privado asume que dichas tecnologías detonarán en gobiernos que “cuesten menos” y apoyen más la inversión productiva.
 - b. La opinión pública considera que las tecnologías de la NGP son las idóneas para mejorar el ejercicio municipal.

El discurso basado en la NGP puede convertirse fácilmente en un escudo de protección para reproducir cursos anti-democráticos bajo un nuevo disfraz. La adopción del lenguaje técnico vinculado a la NGP puede excluir a una buena parte de la sociedad de la discusión y análisis de los asuntos públicos, haciendo notar que los expertos gubernamentales son los únicos capacitados para la toma de decisiones. En nombre de la NGP, se pudiera caminar entonces hacia tecnocracias aisladas de la sociedad (Cabrero, 2007a: 185; Arellano y Cabrero, 2005: 600-606).²⁷

La adopción tecnológica debe ser ecléctica: incorporar las tecnologías más adecuadas -de cualquiera de los tres modelos- a la realidad de los gobiernos municipales, buscando la formación de lógicas compatibles y de aprendizajes colectivos que se traduzcan en mejoramiento continuo de la gestión con los principales usos democráticos.

²⁷ Este tipo de tecnocracia está vinculada con el anarquismo de derecha (al que Arellano y Cabrero (2005: 604) llaman libertarismo). En los confines de esta propuesta, Nozick, Buchann, Tullock y Gauthier plantean reducir al mínimo la actividad del sector público. Los actores directivos de este sector deben ser los expertos, cuya elección no necesariamente tiene que darse mediante procesos electorales.

La NGP -en este punto extremo- puede traer consecuencias graves para la municipalidad (Arellano y Cabrero, 2005: 607-615). Primera, pérdida de la misión organizacional: que los gobiernos locales existan sólo para producir eficientemente servicios, dejando de lado la construcción de significados sociales. Segunda, eliminación de la política como creadora de consensos, acuerdos y pactos sociales. Las tecnologías propias del mercado serían las idóneas para atender los problemas del municipio. Tercera, anulación del comportamiento moral y colectivo en la acción pública. Lo importante -en la NGP extrema- estaría en garantizar incentivos claros para la acción individual en las organizaciones públicas. El logro de los objetivos particulares dentro del sector público contribuiría a conquistar los objetivos colectivos (racionalidad de la economía clásica). Cuarta, desregulación del ejercicio municipal. Quinta, y última, dominio de la visión utilitarista sobre el diálogo y la deliberación.

Conclusiones

La entrada de tecnologías tangibles e intangibles en la gestión de los gobiernos locales de México se ha hecho cada vez más frecuente. Esto responde a la búsqueda de mayor eficiencia en su operación. Los procesos de entrada, sin embargo, son complejos por la diversidad de situaciones político-administrativas que existen en las municipalidades. Esta complejidad obstaculiza que los procesos de incorporación tecnológica sean uniformes, ya que las tecnologías no son neutrales, producen diferentes lógicas al interior de la organización municipal. Se pueden formar lógicas compatibles con el modelo de gestión existente o lógicas contrapuestas con éste, fragmentando el ejercicio gubernamental. Las tecnologías anotan historias diversas en los gobiernos locales, se redefinen según las características políticas-administrativas de la gestión donde ingresen.

En los procesos de incorporación tecnológica debe indagarse sobre los tipos de tecnologías existentes y sobre las particularidades del modelo de gestión dominante en la municipalidad. Cada gobierno debe buscar las tecnologías que sean más adecuadas a su situación, debe -incluso- innovar desde su propia realidad. Difícilmente se podrá generar mayor eficiencia introduciendo tecnologías ajenas a los entornos específicos. Los riesgos de importar tecnologías bajo fórmulas acríticas son altos, pueden traer resultados negativos para la gestión.

Las tecnologías privilegiadas en los gobiernos locales han sido las manejadas por la NGP. Es cierto que estas tecnologías son útiles para mejorar la eficiencia de la gestión, pero también es cierto que su aplicación requiere de ciertas condiciones político-administrativas. Las tecnologías de la NGP en ambientes no compatibles generan lo contrario de lo que buscan inicialmente. Para su incorporación deben cuidarse al menos dos aspectos (se coincide con Cabrero (2007a: 187)). Primero, no recurrir antes de tiempo a ellas. Muchos gobiernos están construyendo apenas las bases esenciales de su gestión burocrática o la están consolidando. Segundo, impedir que el discurso de la NGP instale nuevas expresiones de centralismo en la toma de decisiones. En los gobiernos locales de México, el reto está en introducir tecnologías acordes a su modelo, que les permitan en forma sincrónica operar mejor y consolidar ejercicios democráticos.

Bibliografía

Aguilar, Luis., (2010), *Gobernanza. El nuevo proceso de gobernar*, México, Fundación Friedrich Naumann para la Libertad.

- Arellano, David y Enrique Cabrero, (2005), “La nueva gestión pública y su teoría de la organización: ¿Son argumentos antiliberales? Justicia y equidad en el debate organizacional en el debate público”, en: *Gestión y Política Pública*, XIV (3), México, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), A.C.
- Barzelay, Michael, (2000), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cabrero, Enrique., (2007a), “Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales”, en: *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, Enrique Cabrero, coordinador, México, CIDE-Porrúa.
- , (2007b), “La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria”, en: *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*, Enrique Cabrero, coordinador, México, CIDE-Porrúa.
- , Diego Valadés y Sergio López, (2006), “El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología”, en: *México: Revisión y propuestas para su reforma*, en *El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México*, Enrique Cabrero, Diego Valadés y Sergio López, editores/coordinadores, México: Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM-CIDE.
- Díaz, Cristina, (2002), *Tecnologías y gestión local en Argentina: experiencias y perspectivas*, Rosario, Ed. Homo Sapiens.
- Díaz, Cristina y Rita Grandinetti, (2002), *Dimensiones de capacidad institucional*, Colección Cuadernos de Trabajo No. 2. Grupo Política y Gestión, Rosario, Universidad de Rosario.
- Echabarría, Koldo, (2000), “Reinvindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”, en: *Revista Reforma y Democracia*, No. 18, Caracas: CLAD.
- García, Eduardo, Juan González, José López, José Luján, Mariano Martín, Carlos Osorio y Célida Valdés, (2001), *Ciencia, tecnología y sociedad: una aproximación conceptual*, Cuadernos de Iberoamérica, Madrid, Organización de Estados Americanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- García, Daniel, (1997), “Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión”, en *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*, Daniel García, compilador, Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica de Córdoba.
- Grandinetti, Rita, (2003), “La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿Capacidad para la gestión relacional?”, *Revista de Ciencias Sociales*, IX (2). Maracaibo: Universidad del Zulia.
- Hernández, Sergio, (1994), *Introducción a la administración. Un enfoque teórico práctico*, México: McGraw-Hill Interamericana.

- Herrera, Hugo y Daniela Arias, (2010), “Incorporación tecnológica y modelos de gestión municipal: particularidades y lógicas subyacentes”, en: *Gestión Pública y Empresarial*, No. 16, Zapopan: Centro Universitario de Ciencias Económico-Administrativas, Universidad de Guadalajara.
- Kim, Pan Suk, (2007), “Desafíos a la capacidad pública en la era de una administración pública en evolución y reforma del gobierno”, en: *Gestión y Política Pública*, Vol. XVI-2, México, CIDE.
- Ormond, Derry y Elke Löffler, (1999), “Nueva gerencia pública: ¿Qué tomar y qué dejar?”, en: *Revista Reforma y Democracia*, No. 13, Caracas, CLAD.
- Romo, David, (2006), “El impacto de la ciencia y la tecnología en el desarrollo de México”, en: *El diseño institucional de la política de ciencia y tecnología en México*, Enrique Cabrero, Diego Valadés y Sergio López, editores/coordinadores, México, UNAM-CIDE.
- Ruíz, Leobardo, (2006), “La nueva gerencia pública: flamante mito de un viejo paradigma”, en: *Espacios Públicos*, 9 (17), Toluca, Universidad Autónoma del Estado de México.
- Vallès, Josep, (2002), *Ciencia política: una introducción*, Barcelona: Editorial Ariel, S.A.
- Villatorio, Pablo y Silva Alisson (2005), *Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC). Un panorama regional*, Santiago de Chile: División de Desarrollo Social, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Ziccardi, Alicia, (2002), *Cuaderno de la Agenda de la Reforma Municipal. Municipio y Región. Cuadernos de Debate*, México: UNAM, CIDE, Centro de Estudios de la Reforma del Estado.

Con la presente obra se da comienzo a la serie *El Desarrollo Local en Construcción*, iniciativa editorial que se promueve al seno de la Red Nacional de Programas de Posgrado en Desarrollo Local, con el propósito de recopilar y difundir los aportes de investigadores –jóvenes o consolidados–, que realizan estudios en este campo, buscando promover rutas alternativas de desarrollo y de integración desde local.

En este *Volumen I: aportes teóricos y metodológicos*, se incluye una serie de trabajos que contribuyen desde distintos ángulos a la discusión de las bases teóricas y metodológicas que sustentan el estudio del Desarrollo Local. El volumen integra diez capítulos que abordan diversos temas como la conformación de actores sociales, el conflicto social, la economía popular, los sistemas productivos locales y la gobernanza territorial, entre otros.



UMSNH
CS 238
PROMEP | Estudios multidisciplinares
sobre Desarrollo, Ambiente
y Sustentabilidad



Red Nacional
de Programas
de Posgrado
en Desarrollo Local