

Desarrollo regional, sustentabilidad y retos de política pública en México

Coordinadores:

José Odón García García
Carlos Francisco Ortiz Paniagua
Francisco Javier Ayvar Campos



UNIVERSIDAD MICHOACANA
DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO

ININEE
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

"Programa apoyado por el CONACYT"

Desarrollo regional, sustentabilidad y retos de política pública en México

Primera edición, septiembre 2014

Morelia, Michoacán, México

Derechos reservados conforme a la Ley

© Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

© Instituto de Investigaciones Económicas y Empresariales

© Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología / Conacyt

Coordinadores:

José Odón García García

Carlos Francisco Ortiz Paniagua

Francisco Javier Ayvar Campos

Convocantes para la integración del libro:

División de estudios sobre el desarrollo regional

División de estudios sobre políticas públicas

Cuerpo Académico Consolidado Sistemas de Innovación para el Desarrollo

Sustentable en Michoacán (CA-150)

Cuerpo Académico Consolidado Desarrollo, Política Económica y Empresa (CA-73)

Diseño y formación

Antenna Multimedia

ISBN

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra
-incluido el diseño topográfico y de portada-,
sea cual fuere el medio electrónico o mecánico,
sin el consentimiento por escrito del editor.

Impreso en México

Regiones y sustentabilidad

- Sustentabilidad agrícola en la región Centro del estado de Jalisco en el año 2010** 143
Pedro Méndez Guardado
Peter R. W. Gerritsen
- Diseño sustentable de envases ante la globalización** 165
Irma Cristina Espitia Moreno
Oscar Hugo Pedraza Rendón
- Zona Metropolitana de Morelia, un conglomerado urbano que se aleja de la sustentabilidad** 189
Salvador García Espinosa
Mónica Sánchez Gil

Implicaciones regionales de la globalización

- Estrategias europeas para la salida de la crisis: entre Escilas y Caribdis** 209
Vivien Sierens
- Economía criminal y reorganización territorial en México** 239
Guillermo Vargas Uribe
Janeth Cristina Valdez Rivera
- Impacto del divorcio en el bienestar de las familias mexicanas** 257
Abigail Yescas Sandoval
- Ausencias y presencias de la migración rural** 279
Miriam A. Núñez
María Eugenia Rangel
Jorge Cordero
- Condiciones iniciales para la incorporación tecnológica en la gestión pública local** 303
Hugo Amador Herrera Torres
Daniela Arias Torres

Condiciones iniciales para la incorporación tecnológica en la gestión pública local

Hugo Amador Herrera Torres¹
Daniela Arias Torres²

Resumen

Los procesos de incorporación tecnológica en los gobiernos locales latinoamericanos se han vuelto frecuentes, pero también complejos por la diversidad de situaciones político-administrativas que presentan estos gobiernos. Esta diversidad inhibe la posibilidad de pensar en procesos uniformes de incorporación tecnológica, pues las tecnologías no son neutrales, producen lógicas diferentes al interior de la organización municipal. Se pueden formar lógicas compatibles o contrapuestas con el modelo de gestión pre-existente. Las tecnologías toman cursos distintos, se redefinen según las características político-administrativas de los gobiernos locales. En estos procesos debe indagarse sobre los tipos de tecnologías existentes y sobre las particularidades del modelo de gestión dominante en la municipalidad. Difícilmente se podrá generar mayor eficiencia incorporando tecnologías ajenas a la situación específica de la organización municipal. Adoptar tecnologías bajo fórmulas axiomáticas y acriticas puede conducir a consecuencias no deseadas. Cada gobierno local debe buscar las tecnologías adecuadas a su situación, incluso, innovar desde su propia realidad.

Palabras clave: tecnologías, modelos de gestión, gobierno municipal, eficiencia.

Introducción

La incorporación de tecnologías en la gestión municipal, desde inicios de la década de los ochenta, ha cobrado relevancia en los plan-

- 1 Profesor - investigador en la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, adscrito a la Facultad de Economía; Doctor en Ciencias del Desarrollo Regional; hugoht@fevaq.net
- 2 Departamento de Programación Operativa de la Secretaría de Educación del Estado de Michoacán; Doctora en Ciencias del Desarrollo Regional; econ_daniela_09@yahoo.com.mx

teamientos teóricos orientados a mejorar la eficiencia de los gobiernos locales. Estos planteamientos tratan de impulsar tecnologías que minimicen los costos de operación en los procesos de gestión municipal o maximicen los bienes/servicios que se ofrecen a la ciudadanía con los costos asignados. Buscan introducir tecnologías que hagan que los gobiernos produzcan más y cuesten menos.³

Diversos estudios académicos, como los de Barzelay (2000) y García (1997), plantean que través del prisma de la tecnología se puede mejorar la eficiencia de la gestión municipal. Estos estudios 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 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 estos estudios- como el componente clave, infiriendo la existencia de una relación causal-lineal entre incorporación tecnológica y eficiencia en la gestión local.

Otros estudios académicos, como los de 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. Estos 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, por tanto, de contraponer un gobierno pre-tecnológico con un gobierno tecnológico, sino de reconocer los diferentes modelos de gestión de las organizaciones municipales, los diversos tipos de tecnologías existentes y los diferentes procesos que se forman entre la interacción modelos de gestión/incorporación tecnológica. La conjunción de estos factores complejiza la lectura de la intro-

3 Para efectos de este ensayo, tómesese como sinónimo gobierno municipal, gobierno local, municipalidad y organización municipal.

ducción tecnológica en la gestión local, inhibiendo la posibilidad de pensar de un modo unívoco la relación entre tecnología y eficiencia.

Inscrito en esta segunda línea de estudios, en el presente ensayo se busca determinar las lógicas que adoptan los procesos de incorporación tecnológica al ponerse en marcha en los diversos modelos de gestión municipal.⁴ El ensayo 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 socio-políticas), señalándose sus principales características y precisando el tipo de tecnología que los fortalece. Esta parte constituye el marco teórico del ensayo. 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 partes se intenta ascender al nivel concreto, conflictivo y crítico de la incorporación tecnológica en la gestión municipal. Al final del ensayo, se muestran las conclusiones obtenidas así como las fuentes bibliográficas consultadas.

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 ejecuta el gobierno local para la consecución de los objetivos especificados en sus planes de trabajo. Los procesos son precedidos y dependen de las capacidades de gestión.

Una de las estrategias para mejorar la eficiencia en la gestión municipal está en la introducción de tecnologías en alguna de las fases o en las dos. Las tecnologías pueden ser intangibles o tangibles. Las primeras hacen referencia a métodos o procedimientos nuevos/modificados, los cuales son producto de trabajos inducidos y desarro-

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

llados con manejo científico o, al menos, con enfoques de investigación bien definidos. No cualquier método o procedimiento puede ser considerado como tecnología intangible, inevitablemente necesitan del esquema positivista en su construcción. Las tecnologías tangibles se refieren a herramientas específicas; de igual manera, su origen debe proceder del tratamiento sistematizado y técnico.⁵

Las capacidades de gestión municipal son diferentes, esto hace que los procesos orientados a desvanecer la problemática local también sean diferentes. La variedad de capacidades y procesos originan varios modelos de gestión, que van desde visiones tradicionales hasta gerenciales. De no considerarse varios modelos, se estarían omitiendo las marcadas diferencias en la manera de operar que hay entre los gobiernos municipales.

Las tecnologías no son neutrales, adquieren diferentes particularidades, dependiendo del modelo donde se implementen. No hay una lógica común en los procesos de incorporación, se forman lógicas distintas, pues las tecnologías se redefinen según las competencias y saberes ya existentes en los servidores públicos y según los modos de trabajo. La adopción tecnológica, por consiguiente, tiene orientaciones diferentes, está supeditada al modelo de gestión.

Son tres los modelos de gestión que se identifican: modelo burocrático (modelo de gestión tradicional), modelo de la Nueva Gerencia Pública (NGP) y modelo centrado en redes socio-políticas.⁶ Siempre hay una pauta de intervención central en la organización municipal, hay un modelo predominante que no elimina 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

5 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.

6 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 socio-políticas. Por eso, en este ensayo, se optó por utilizar una clasificación compuesta por el modelo burocrático, la NGP y el modelo centrado en redes socio-políticas.

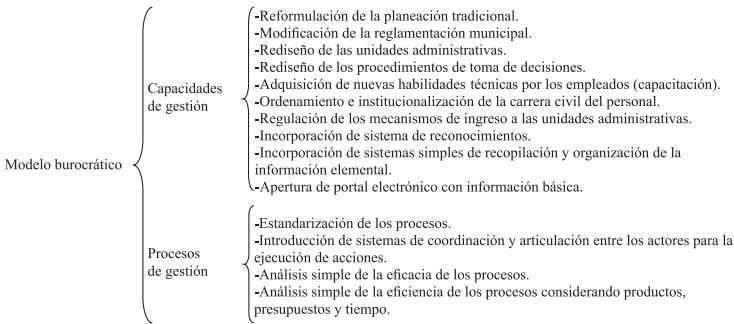
trata sobre la relación entre los fines que persigue el gobierno y los medios que utiliza para lograrlos. Sus características se pueden condensar en siete puntos (Vallès 2002: 195, Grandinetti 2003: 195-199, Hernández 1994: 134-138):

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 y unívoca interpretación de los 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.

Las tecnologías propias del modelo burocrático se presentan en la figura 1. Se combinan las tecnologías tangibles (herramientas) con las intangibles (procedimientos). La mayoría de las propuestas tecnológicas se enfoca para las capacidades de gestión. Hay una orientación correlacional: fortaleciendo las capacidades se pueden mejorar los procesos. El tipo de planeación y la dirección/nivel del *e-governance* (gobierno electrónico) son tecnologías claves para identificar el tipo de modelo de gestión municipal. En el modelo burocrático se intenta fortalecer la planeación tradicional, que es compatible con la racionalidad instrumental. La dirección del *e-governance* -en este mo-

delo- es sobre la descripción del municipio y recopilación/organización de información elemental. El nivel del *e-governance* es emergente.

Figura 1.
Modelo burocrático e incorporación tecnológica



Fuente: elaboración propia.

Modelo de la nueva gerencia pública e incorporación tecnológica

El modelo de la NGP se ubica en el espacio de la organización post-burocrática. 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

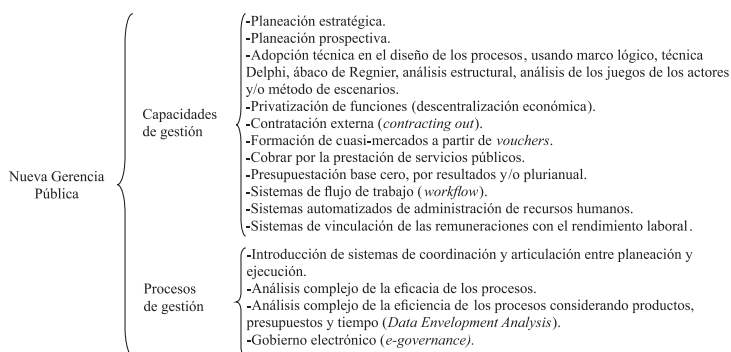
(principalmente de países europeos y norteamericanos). Se recurre al *benchmarking*⁷.

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 concretos y 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 a 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 promociona la competencia interna entre las unidades administrativas.

Las tecnologías características de la NGP pueden observarse en la figura 2. Las tecnologías tangibles se combinan con las intangibles. Persiste la relación causal que se presentó en el modelo burocrático, pues la mayoría de las tecnologías se depositan en las capacidades de gestión. La planeación característica de la NGP es la estratégica y la prospectiva. La dirección del *e-governance* va hacia los procesos de gestión, se busca dinamizar -vía electrónica- la cadena de aprovisionamiento de bienes/servicios públicos. El nivel del *e-governance* es integrado.

Figura 2.

Nueva Gerencia Pública e incorporación tecnológica



Fuente: elaboración propia.

⁷ Proceso que consiste en identificar las mejores prácticas de otros gobiernos locales para adaptarlas, aplicarlas y mejorarlas.

Modelo centrado en redes socio-políticas e incorporación tecnológica

En el modelo centrado en redes socio-políticas, la gestión local requiere de la participación permanente de los actores que interactúan en el espacio municipal. El centro de este 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 socio-políticas se refuerzan 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 (Cabrerero, 2007b: 19). Las principales particularidades del modelo centrado en redes socio-políticas son:

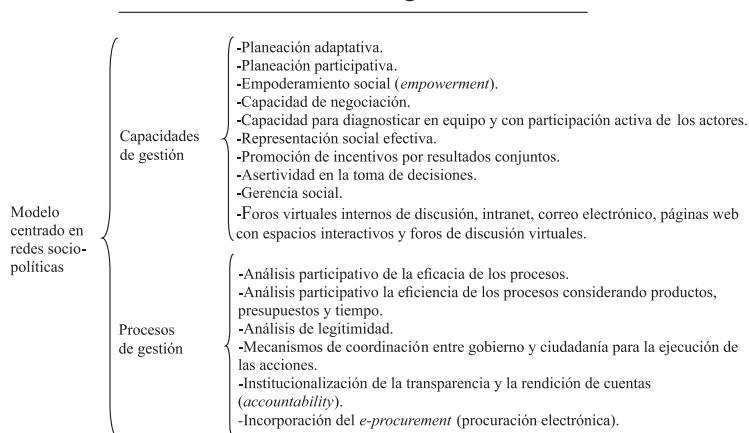
1. El ciudadano participa considerablemente en la acción pública municipal.
2. Prioridad a la gestión mixta.
3. Los objetivos públicos no son diseñados desde el gobierno; más bien, éste se convierte en el actor nodal de las redes para definirlos.
4. La estructura administrativa es abierta, con límites 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 centrado en redes socio-políticas se muestra en la figura 3. Este modelo, al igual que el modelo burocrático y la NGP, presenta combinación de tecnologías tangibles con intangibles. Se mantiene además el dominio de las tecnologías dirigidas hacia las capacidades de gestión. Su planeación es adaptativa y participativa.

El modelo centrado en redes socio-políticas también conocido como nueva gobernanza (Aguilar, 2010) o gobernanza responsiva

(Kim, 2007), se distingue por el empoderamiento social (*empowerment*), la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*). La nueva gobernanza es cooperativa y consensual (Cerrilo, 2005). En ésta, el actor gubernamental es fundamental, pero se encuentra empujado a la sociedad. Más que un *e-governance*, el modelo busca el *e-procurement* (procuración electrónica) y foros virtuales de discusión para la planeación y ejecución de las actividades municipales.⁸

Figura 3.
Modelo centrado en redes-sociopolíticas e incorporación tecnológica



Fuente: elaboración propia.

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 europeos y norteamericanos (Estados Unidos y Canadá) está inspirada en la NGP, con algunos rasgos del modelo centrado en re-

⁸ *E-procurement* es una herramienta electrónica para lograr en la relación gobierno-proveedores mayor integración y colaboración.

des socio-políticas.⁹ 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 introducción de estas tecnologías (Cabrero, 2007a: 156-164):

- Experiencias satisfactorias de algunas municipalidades al operar con mecanismos de mercado y al utilizar técnicas 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.
- Descentralización política, administrativa y económica. La transferencia de competencias desde el nivel central hacia ámbitos locales y sector privado exigió a los gobiernos europeos y norteamericanos dinamizar su gestión.

Entre las tecnologías adoptadas sobresale la contratación externa (*contracting out*), los cobros a usuarios por servicios públicos, la formación de cuasi-mercados mediante *vouchers*,¹⁰ los sistemas automatizados de administración de personal, la evaluación del ejercicio municipal empleando *Data Envelopment Analysis*.¹¹ El *e-governance*, 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 ha-

9 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).

10 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 y 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.

11 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.

cia el fortalecimiento de las capacidades de gestión (véase figura 2).¹²

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, asimismo, la aceptación social ha sido compleja por la pluralidad de actores con intereses y roles diversos.

En estos gobiernos se ha buscado combinar tecnologías de la NGP con prácticas orientadas al *empowerment* y al fortalecimiento comunitario, pretendiendo, por un lado, eficientizar la gestión municipal y, por el otro, consolidarla democráticamente. Este objetivo, asentado en la mezcla de tecnologías, todavía no se ha logrado.

En América Latina predominan los procesos de incorporación tecnológica propios del modelo burocrático, aunque desde hace varios años las tecnologías manejadas en la NGP se han difundido.¹³ El Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) han promovido la introducción de estas tecnologías para afianzar las capacidades y procesos de gestión. Esta mezcla de tecnologías no ha estado libre de formar islotes gerenciales en océanos burocráticos. El *e-governance* 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 locales de México, Brasil y Chile, con características urbanas muy específicas y niveles de desarrollo socio-económico aceptables, presentan un *e-governance* 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-governance* es emergente (Villatoro y Silva, 2005: 22-29).¹⁴

12 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.

13 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 trabajo municipal.

14 El *e-governance* 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).

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

Gobiernos locales mexicanos e incorporación tecnológica¹⁵

En México se presenta una correlación fuerte entre la incorporación de tecnologías de la NGP en la gestión local y el tamaño del municipio.¹⁶ Los gobiernos de los municipios urbanos -en su adopción tecnológica- se inspiran principalmente en las herramientas básicas de este modelo. Este proceso de incorporación coexiste -en un nivel muy bajo- con procesos de fortalecimiento democrático. Las tecnologías del modelo centrado en redes socio-políticas, 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. En muchos casos se postergan los procesos democráticos del gobierno municipal para dar prioridad a las acciones de tecnificación de 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 propone 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 considerar las especificidades que dieron lugar a éstas y las repercusiones que producen al establecerse en condiciones distintas a las originales (Ruíz, 2006: 243).

15 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.

16 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 solo modelo, la NGP: los gobiernos de los municipios pequeños introducen tecnologías tradicionales de este modelo, los otros gobiernos incorporan tecnologías avanzadas de este mismo modelo. 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.

Los gobiernos de los municipios rurales y semi-urbanos, por su parte, basan sus procesos de incorporación tecnológica en los postulados del modelo burocrático. La incorporación de tecnologías en estos gobiernos pasa todavía por la construcción de los elementos mínimos indispensables para 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 de la NGP y con elementos mínimos del modelo centrado en redes socio-políticas.

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. Es previsible que esta tendencia se vaya ampliando en los próximos años. Para Cabrero (2007a: 175-186) pueden presentarse algunos puntos de disonancia al incorporar técnicas de la NGP en las gestiones de las municipalidades mexicanas: incorporación desarticulada e incorporación simulada.¹⁷

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

¹⁷ Cabrero (2007a: 175) originalmente contempla tres puntos críticos en dicha incorporación: adopción prematura, simulada y desarticulada. No obstante, la adopción prematura y desarticulada tienen varios elementos en común que pueden conglomerarse en un solo punto (adopción desarticulada).

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 políticas al interior de ellos; mientras que otros intentan consolidarlo, quieren pasarlo de gestiones pobremente institucionalizadas (Cabrero, 2007a: 178) a gestiones profesionales y con responsabilidad social.

La relativa evolución del modelo burocrático -en estos gobiernos- no vino acompañada de instituciones 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 mejora, pero no necesariamente la creación de instituciones democráticas o, al menos, esa no ha sido su prioridad.

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 las prácticas democráticas elementales.

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. Los gobiernos locales mexicanos enfrentan problemas que las tecnologías de la NGP no pueden resolver. Se trata, más bien, de introducir tecnologías que simultáneamente sean capaces de crear gobiernos que funcionen mejor y que además los hagan más democráticos. El escenario actual no permite un proceso diacrónico, es necesario un proceso sincrónico con varios frentes.

Armonizar procesos que mejoren la eficiencia de la gestión y, a la vez, eleven el componente democrático puede llegar a ser contradictorio; no obstante, el modelo centrado en redes socio-políticas puede promover un liderazgo de gestores en coalición con grupos de inte-

rés de la sociedad local, procurando regular eficiencia y democracia sin que una de ellas neutralice o elimine a la otra.

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 incorporación 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 Banco Interamericano para el Desarrollo) evalúan mejor a los gobiernos con intensiones de tecnificar la gestión.
2. Incremento de la legitimidad social:
 - 2.1. El sector privado asume que dichas tecnologías detonarán en gobiernos que “cuesten menos” y apoyen más la inversión productiva.
 - 2.2. 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 reinstalar viejas prácticas 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).¹⁸

¹⁸ 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 dirigenciales 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 comporta-

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, bajo prácticas democráticas elementales.

Conclusiones

Los procesos de incorporación de tecnologías en los gobiernos locales de México se hacen cada vez más frecuentes. Esto responde a la búsqueda de mayor eficiencia en sus gestiones. Estos procesos, sin embargo, son complejos por la diversidad de situaciones político-administrativas que existen en las municipalidades: unos intentan introducir tecnologías para lograr el orden mínimo en sus ejercicios, otros tratan de consolidar el modelo burocrático tradicional, mientras que otros aspiran a introducir herramientas avanzadas propias del sector privado.

Esta complejidad inhibe la posibilidad de pensar en procesos uniformes de incorporación tecnológica, pues las tecnologías no son neutrales, producen diferentes lógicas al interior de la organización municipal. Se pueden formar lógicas compatibles con el modelo de gestión pre-existente o lógicas contrapuestas con éste, fragmentando el ejercicio gubernamental. Las tecnologías anotan historias sumamente diversas en los gobiernos locales, se redefinen según las características cognitivas, sociales y políticas de la gestión donde ingresan. 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 (burocrático, NGP o centrado en redes socio-políticas). 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 incorporando tecnologías ajenas a la situación particular de la organización municipal. Los riesgos de importar tecnologías bajo

miento 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 dialogo y la deliberación.

fórmulas axiomáticas y acrílicas 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 escenarios no compatibles generan lo contrario de lo que buscan inicialmente y retardan u obstaculizan los procesos diálogo y deliberación.

Para la incorporación de tecnologías de la NGP se deben cuidar al menos dos aspectos. 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, tampoco permitir que el discurso de la NGP se instale para dar lugar a 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 (incrementar eficiencia) y consolidar las prácticas democráticas.

Bibliografía y fuentes consultadas

- 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: CIDE.
- Barzelay, Michael (2000), *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, México: FCE.
- 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.

- Cerrilo, Agustí (2005), *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Díaz, Cristina (2002), *Tecnologías y gestión local en Argentina: experiencias y perspectivas*, Rosario: Ed. Homo Sapiens.
- y Rita Grandinetti (2002), *Dimensiones de capacidad institucional*, Colección Cuadernos de Trabajo No. 2. Grupo Política & 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: Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo.
- 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: FLACSO, 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: CUCEA, 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: Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo.
- 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, CEPAL.
- 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.

Desarrollo regional, sustentabilidad y retos de política pública en México se terminó de imprimir en septiembre de 2014, en los talleres gráficos de Editorial Morevalladolid S.A. de C.V. en la ciudad de Morelia, Michoacán, México. La edición consta de 500 ejemplares.

La obra que el lector tiene en sus manos es producto del esfuerzo conjunto de un grupo de investigadores que han dedicado buena parte de su tiempo al estudio de los fenómenos del desarrollo regional. Los autores de los distintos capítulos son reconocidos investigadores en la ésta temática, pertenecientes a diversas universidades e institutos tanto del país como del extranjero. El propósito es la generación conocimiento y el llamado a la reflexión sobre fenómenos de índole social, económica, política y ambiental a escala regional.

El presente libro "Desarrollo Regional, Sustentabilidad y Retos de Política Pública en México" ha sido un logro conjunto de dos reuniones anuales organizadas en el Seminario Internacional sobre Desarrollo Regional, en sus versiones IX y X. Cada uno de los capítulos presenta un enfoque particular sobre las distintas problemáticas del desarrollo. Organizado en tres bloques aglutinantes, esta obra abarca: 1) el desarrollo regional e industria, 2) la sustentabilidad y el desarrollo y, 3) las implicaciones regionales y los retos de la política pública ante la globalización.

Así pues, aquéllos interesados en los problemas del desarrollo regional en el contexto de la globalización, encontrarán en ésta obra una riqueza de propuestas metodológicas, abordaje de problemas y elementos de índole de enorme interés académico. Vale la pena destacar que la producción de conocimiento es sin duda uno de los elementos que de ser puestos en práctica colaborarán en la búsqueda de soluciones que nuestro país y sus regiones requieren para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.



UNIVERSIDAD MICHOCANA
DE SAN NICOLÁS DE HIDALGO



ININEE
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES

"Programa apoyado por el CONACYT"



CONACYT

Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología