

GESPyE

Gestión Pública y Empresarial

Número 16
Marzo de 2010



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas
División de Gestión Empresarial
Edificio F-103 Núcleo Universitario los Belenes
Periférico Norte 799, C.P. 45100, Zapopan, Jal.
E-mails: revistagespye@hotmail.com
www.cucea.udg.mx/topico/principal.php

Índice

7 Editorial

9 Presentación

GESTIÓN DE EMPRESAS

15 Factores clave en el desarrollo de la microempresa rural
Por Ruth Noemí Ojeda López, Leonor Elena López Canto, Rita Belén Blas Zapata.

34 El capital humano como factor de competitividad de las microempresas de hospedaje en Chetumal, Quintana Roo.
Por María de Jesús Pérez Hervert, Karen Diane Eaton.

53 Diseño y validación de instrumentos para medir actitud hacia el cambio y actitud hacia el trabajo en equipo.
Por Concepción Mánica Zuccolotto, Roberto Chalchi Peña, Carmen María Novelo Díaz.

81 Influencia de la orientación al mercado y la innovación en la internacionalización y el desempeño de las PYME en el estado de Aguascalientes, Mexico.
Por José Guadalupe Vargas Hernández, María del Carmen Martínez Serna, Elena Patricia Mojica Carrillo.

104 Estrategias de servicios para lograr una ventaja competitiva en las franquicias “Fast Food” en el municipio de Zapopan.
Por Pedro Aguilar Pérez; Lucila Cruz Covarrubias y Adriana Baltazar Silva.

GESTIÓN PÚBLICA

127 Incorporación tecnológica y modelos de gestión municipal: particularidades y lógicas subyacentes.

Por Hugo Amador Herrera Torres, Daniela Arias Torres.

Incorporación tecnológica y modelos de gestión municipal: particularidades y lógicas subyacentes

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.

1. Candidato a Doctor en Ciencias del Desarrollo Regional por la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo (UMNSH). Profesor en la Facultad de Economía "Vasco de Quiroga" (FEVAQ) de esta misma universidad. E-mail: subhugo_333@yahoo.com.mx

2. Alumna del 5º semestre del Doctorado en Ciencias del Desarrollo Regional en la UMSNH. Profesora en la FEVAQ de la UMSNH. E-mail: econ_daniela_09@yahoo.com.mx

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 acríticas 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, nueva gerencia pública.

Abstract

The process of incorporating technology in Latin American local governments have become frequent, but also complicated by the diversity of political-administrative situations presented by these governments. This diversity inhibits the possibility of think in uniform processes of technological incorporation, as the technologies are not neutral, they produce different logics within the municipal organization. Logic can be compatible or conflicting with the model of pre-existing management. The technologies take different courses, are redefined as social and political characteristics of local government where they enter.

In these processes should inquire about the types of existing technologies and on the particularities of the management model prevailing in the municipality. Hardly able to generate greater efficiency by incorporating technologies outside the specific situation of the municipal organization. Adopt technologies under uncritical and axiomatic formulas can lead to unintended consequences. Each local government must find the right technologies for your situation, even innovate from their own reality.

Keywords: technology, management models, municipal government efficiency, new public management.

Introducción

La incorporación de tecnologías en la gestión municipal, desde la década de los ochenta del siglo pasado, ha cobrado relevancia dentro de los planteamientos orientados a mejorar la eficiencia de los gobiernos locales³. Se trata de tecnologías que intentan minimizar los costos de operación en los procesos productivos municipales o maximizar los productos que se ofrecen a la ciudadanía con los costos asignados. Son tecnologías que buscan aumentar la calidad de los servicios, modernizar la administración pública y ampliar la capacidad de respuesta a las demandas de los actores que participan en el espacio municipal. En suma, son tecnologías encaminadas a que los gobiernos locales “cuesten menos y hagan más”.

Diversos estudios académicos, como los de Barzelay (2000) y García (1997), han visto a través del prisma de la tecnología el mejoramiento de la eficiencia de la gestión municipal. Estos estudios colocan sobre el escenario público 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, *et al.*, 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 para formar arquitecturas organizacionales y procesos productivos dinámicos en las municipalidades, 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 (1997), hablan de una serie de factores que deben considerarse entre el discurso reformador de la gestión municipal a través de la formación de gobiernos tecnológicos y la puesta en marcha de los

3. Para efectos de este artículo, tómese como sinónimo gobierno municipal, gobierno local, municipalidad y organización municipal.

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, las maneras particulares en que éstas abordan la problemática de la población, 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 introducción tecnológica en la gestión local, inhibiendo la posibilidad de pensar de un modo unívoco la relación entre tecnología y eficiencia (a mayor incorporación tecnológica, mayor eficiencia).

Inscrito en esta segunda línea de estudios, en el presente artículo se busca determinar las particularidades y las lógicas subyacentes que adoptan -en los diferentes modelos de gestión- los procesos de incorporación tecnológica.

El artículo se divide en cuatro partes. En la primera, se hace una aproximación conceptual del término “tecnologías” atendiendo específicamente la esfera de la gestión municipal, se construye asimismo una tipología de éstas. En la segunda, 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 la dirección u orientación que toman los procesos de incorporación tecnológica en cada uno de los modelos. Estas dos partes constituyen el marco teórico del artículo y se sustentan en los trabajos de Grandinetti (2003), Cabrero (2007a) y Vallès (2002).

En la tercera, se revisan -de manera general- las experiencias de los gobiernos locales europeos, norteamericanos, latinoamericanos y, en especial, de los mexicanos en torno a sus procesos de adopción tecnológica. En la cuarta, y última parte, se analizan los puntos de disonancia que pueden presentarse con la introducción de tecnologías propias de la nueva gerencia pública (modelo de gestión que se ha venido imponien-

do en el mundo) en las municipalidades latinoamericanas. En estas dos partes se intenta ascender al nivel concreto, conflictivo y crítico de la incorporación tecnológica en la gestión municipal, se sustentan en los trabajos de Cabrero (2007a), Ruíz (2006) y Arellano/Cabrero (2005). Al final del artículo, se muestran las conclusiones obtenidas así como las fuentes bibliográficas consultadas.

I. Las tecnologías en la gestión municipal

La gestión municipal corresponde al conjunto de procesos que pone en marcha el gobierno local para la consecución de los objetivos especificados en sus planes de trabajo.⁴ Mediante la gestión, el gobierno local atiende y soluciona -en la medida de lo posible- las demandas de los diversos actores que participan en el territorio municipal, establece las relaciones con ellos y genera los vínculos con los demás niveles de gobierno.

Una de las estrategias para mejorar la eficiencia (productos/insumos) de la gestión está en la introducción de tecnologías en alguno de los dos momentos que la conforman (o en los dos): en la adquisición/formación de capacidades y en la ejecución de acciones. Se trata de la incorporación de procedimientos (tecnologías intangibles) que resultan del rediseño, de la variación o de la sustitución de las actividades que se encuentran dentro de estos dos momentos. Se trata también de la incorporación de herramientas y técnicas (tecnologías tangibles) en las actividades que se desarrollan en cualquiera de los momentos de la gestión municipal.⁵

Las tecnologías, atendiendo su finalidad, se pueden clasificar en dos tipos: tecnologías de gestión administrativa y tecnologías de información y comunicación (TIC's). Las primeras atienden las acciones de planeación, organización y control que realiza la municipalidad (por lo regular son tecnologías intangibles). Estas tres acciones conservan una

4. A estos procesos se les conoce como procesos productivos municipales.

5. Las tecnologías representan los medios para mejorar los resultados de la gestión municipal, no deben considerarse como los fines que persiguen los gobiernos. Sus fines se hallan en la satisfacción de las demandas de la ciudadanía.

interdependencia entre sí, que en conjunto, dan forma al aparato administrativo del gobierno local.

Las segundas se asocian a un conjunto muy amplio de herramientas y técnicas que van desde la informática personal a las redes y se reflejan en aplicaciones que van desde sistemas simples de almacenamiento de datos a sistemas complejos de almacenamiento y gestión de información (por lo regular son tecnologías tangibles) (Salvador, 1999).⁶

Los dos tipos de tecnologías sostienen una relación permanente entre ellas, no se mantienen aisladas, la incorporación de una tiene repercusiones en la otra, impactando su interacción en los dos momentos de la gestión municipal. Las TIC's, por ejemplo, llegan a funcionar como fuentes de información ordenada para operar determinados procedimientos de planeación y control (tecnologías de gestión administrativa), o bien, la realización de algunos procesos productivos municipales (fijados en la planeación -tecnología de gestión administrativa-) requieren de la incorporación de TIC's.

Tecnologías de gestión administrativa

Las tecnologías de gestión administrativa se refieren a los procedimientos que pueden mejorar las acciones de planeación, organización y control de la municipalidad. Estas tecnologías influyen en los siguientes aspectos:

- Regulación interna del ejercicio público local, definición de los objetivos que se persiguen, diseño de los procesos productivos municipales y determinación de los mecanismos de presupuestación (etapa de planeación).
- Arquitectura del gobierno municipal, que incluye la estructura administrativa, la manera de tomar decisiones, los circuitos de información-comunicación y la gestión de recursos humanos (etapa de organización).
- Forma de obtener los datos que permiten apoyar los juicios sobre el mérito y valor de los procesos realizados, identificación

6. Citado por Grandinetti (2003: 197).

del grado en que dichos procesos han contribuido al alcance de los objetivos planeados y análisis de los cursos de acción que se implementan para solucionar los problemas asociados al éxito o fracaso de los procesos (Aguilar y Ander-Egg, 1992: 18) (etapa de control).

Tecnologías de información y comunicación (TIC's)

Las TIC's agrupan elementos utilizados en el tratamiento, en la transmisión y en la difusión de información a través de medios virtuales y de telecomunicaciones. Su incorporación en los gobiernos locales no resulta inocua, pueden producir importantes cambios en el andamiaje organizacional y en la planeación municipal, pues impactan en los mapas de información-comunicación, en la gestión de los recursos humanos, en la estructura administrativa, en la configuración de los procesos productivos y en la presupuestación (aquí se percibe la interacción que hay entre TIC's y tecnologías administrativas).

La evolución permanente de las TIC's ha disminuido los obstáculos tecnológicos y financieros que se oponían a la informatización de la gestión municipal. Son varias las tendencias que han contribuido a este efecto: la minimización de los productos informáticos (especialmente en el parque de computadoras), el incremento de las capacidades de los *software*, la disminución de sus costos y la sinergia generada entre las diferentes TIC's (Finkelievich, 1999).⁷

II. Modelos de gestión municipal y orientación de la incorporación tecnológica

Entre los gobiernos municipales hay multitud de diferencias, en especial, en sus capacidades de gestión.⁸ Algunos gobiernos siguen luchando por

7. Citado por Grandinetti (2003: 197).

8. Estas capacidades (primer momento de la gestión municipal) se refieren a los recursos administrativos, financieros y políticos con que cuentan los gobiernos locales para llevar a cabo sus procesos productivos (segundo momento de la gestión municipal).

tener los recursos que les permitan operar sus procesos con el mínimo orden necesario, otros buscan desarrollar capacidades para hacer más clara su organización interna y tener mejores respuestas a las demandas ciudadanas, otros se encuentran en una fase de modernización, intentando generar cambios profundos en su estructura para pasar de una gestión tradicional a una gestión basada en la tecnología, también hay gobiernos formando capacidades de articulación social y construyendo redes de cooperación entre los diversos actores del entorno municipal.

Esta diversidad de capacidades se traslada a las formas de intervención de los gobiernos locales, ya que determinan sus procedimientos para diagnosticar la realidad y para establecer las líneas de solución que desvanezcan la problemática local. La variedad de capacidades y formas de intervención originan varios modelos de gestión, que van desde las visiones tradicionales hasta las gerenciales (tecnológicas) o las centradas en redes socio-políticas. De no considerarse varios modelos, se estaría haciendo tabla rasa de las marcadas diferencias en capacidades y formas de intervención 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 características del modelo donde se inserten, se adaptan a las competencias y saberes ya existentes en los servidores públicos y a los modos de trabajo. Los procesos de adopción tecnológica, por consiguiente, tienen orientaciones diferentes, están supeditados 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.⁹ Siempre hay una

9. Esta clasificación se basa en las aportaciones de Grandinetti (2003: 195). Para hacerla, esta autora tomó como referencia a García (1997), Echabarría (1997), Kickert/Klinj/Koppenjan (1991) y Esteve (2000). La clasificación que ella maneja se forma por un modelo neo-burocrático, la NGP y un modelo relacional. Las características del modelo neo-burocrático que considera tienen mucha semejanza con las características del modelo burocrático tradicional de corte weberiano, y el modelo relacional que menciona se sustenta primordialmente en la creación de redes socio-políticas. Por eso, en este artículo, se optó por utilizar una clasificación compuesta por el modelo burocrático, la NGP y el modelo centrado en redes socio-políticas.

pauta de intervención central en la organización municipal, hay un modelo predominante, pero esto no elimina las conexiones entre los modelos, por lo que las tecnologías pueden asociarse con más de uno.

Modelo burocrático e incorporación tecnológica

El modelo burocrático se inspira en la concepción organizacional weberiana. Se basa en el principio de racionalidad instrumental (también llamada racionalidad medio-fin), 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) que regula el ejercicio público, estando los procesos productivos y las formas de tomar decisiones estandarizadas. Este sistema es exhaustivo, atiende todas las áreas del gobierno y procura minimizar las “lagunas” posibles. Las reglas del sistema además son racionales: están adecuadas a los fines de la organización municipal (racionalidad instrumental).
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 miembros del gobierno. Son tareas especializadas que no pueden ampliarlas por iniciativa propia, están definidas (cada una con su nombre y categoría) 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 miembro de la organización recibe instrucciones de un superior y responde ante él por sus actuaciones.

7. El reclutamiento del personal está en función de sus méritos y capacidades, se hace mediante procedimientos transparentes y previamente establecidos.

La orientación de la incorporación de tecnologías de gestión administrativa en el modelo burocrático está vinculada -en la etapa de planeación- con la alineación de medios y fines, con la construcción o modificación de las reglas que condicionan el ejercicio municipal (reglamentación de operación) y con la estandarización de los procesos productivos. Estas acciones están dentro del marco de la planeación tradicional.

En la etapa organizacional, la incorporación tecnológica va hacia la precisión de las funciones de trabajo, al rediseño de las unidades administrativas, a la innovación de procedimientos para tomar decisiones en forma rápida y confiable, a la reducción de la discrecionalidad en las funciones de los servidores públicos, a la promoción de la capacitación permanente de los empleados, al ordenamiento de la carrera civil del personal, a la institucionalización de los mecanismos de ingreso a la administración municipal y a la creación de sistemas de reconocimientos.

En la etapa de control, las tecnologías se centran en el:

- Seguimiento de los planes de trabajo, evaluando principalmente los resultados logrados con la puesta en marcha de los procesos productivos municipales. Se comparan los resultados obtenidos con los esperados (eficacia).
- Análisis de la relación entre el producto generado y la acción implementada (control de ejecución física de las acciones).
- Análisis de la relación entre el presupuesto ejecutado y el presupuesto programado para las actividades que comprenden al proceso productivo (control de ejecución presupuestaria).

La dirección de la incorporación de las TIC's, por su parte, está al servicio de la recopilación y organización de la información más elemental, con el objeto de mostrarla a la ciudadanía. La TIC más característica del modelo burocrático es el portal electrónico (véase cuadro 2).

Modelo de la nueva gerencia pública e incorporación tecnológica

El modelo de la nueva gerencia pública (NGP) o *new public management* 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 (costos de transacción y agente-principal), en la teoría de juegos, en la teoría de la elección pública (*public choice*), en la teoría organizacional, en los modelos de liderazgo y en la administración empresarial (*managerialism*). 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 (utiliza mecanismos de mercado).
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*¹⁰.
4. Se habilita el desarrollo del gerente científico (*management*), cuya principal capacidad se halla en la racionalidad económica: convertir los recursos del municipio en resultados concretos.
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.

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

7. Se estimula la innovación y la iniciativa en los recursos humanos.
8. Se promociona la competencia interna entre las unidades administrativas que desarrollan tareas similares.

La incorporación de tecnologías de gestión administrativa en la NGP se orienta hacia la planeación estratégica y prospectiva, buscando coordinar los diferentes objetivos del gobierno local (estratégicos, tácticos y operacionales). La adopción tecnológica, en el diseño y en la implementación de procesos productivos, se direcciona hacia la privatización de funciones públicas (descentralización económica), a la contratación externa (*contracting out*), a la formación de cuasi-mercados a partir de bonos (*vouchers*) y a la cobranza por la prestación de servicios públicos. En la presupuestación, las tecnologías más recurrentes son el presupuesto base cero, el presupuesto por resultados y el presupuesto plurianual. Todas estas técnicas/medidas conforman la etapa de planeación.

En la etapa de organización, destacan los sistemas de flujo de trabajo (*workflow*), los sistemas de administración de recursos humanos,¹¹ la clasificación y valoración de puestos, la vinculación de las remuneraciones con el rendimiento laboral, la formación estratégica de funcionarios públicos para asumir roles gerenciales y la evaluación del desempeño del personal.

En la etapa de control están los sistemas digitalizados de información presupuestaria (relacionados con las TIC's) y las metodologías para evaluar la gestión municipal utilizando herramientas específicas como el *Data Envelopment Analysis* (véanse en el cuadro 1 las definiciones de las tecnologías de gestión administrativa de la NGP).

11. Tanto los sistemas workflow como los sistemas de administración de recursos humanos están relacionados directamente con las TIC's, combinan ambos tipos de tecnologías.

Tecnologías de gestión administrativa en la NGP.

CUADRO 1

Planeación	Organización	Control
<p>Determinación de objetivos: Planeación estratégica. Elaboración, desarrollo e implementación de distintos planes para lograr los objetivos prioritarios, utilizando elementos de análisis como el FODA, el cual analiza las oportunidades y amenazas del ámbito externo que pueden incidir en la gestión municipal, posibilitando la construcción de escenarios anticipados. El análisis FODA también incorpora las fortalezas y debilidades que corresponden al ámbito interno de la municipalidad.</p> <p>Planeación prospectiva. Proceso sistemático para construir escenarios a mediano y largo plazo, con la finalidad de establecer los objetivos presentes.</p>	<p>Estructura administrativa: Sistemas workflow. Analiza el flujo de trabajo en el gobierno municipal: cómo se estructuran las tareas, cómo se realizan, cuál es su orden correlativo, cómo se sincronizan, cómo influye la información que soporta las áreas y cómo se hace el seguimiento del cumplimiento de las tareas. La aplicación de este mecanismo automatiza el ciclo de las tareas que conforman al proceso productivo municipal.</p>	<p>Sistemas de información presupuestaria. Digitalización de la información histórica y actual de los diferentes rubros del presupuesto de la organización municipal, formando canales de comunicación entre los involucrados.</p> <p>Metodologías de la evaluación de la gestión. Procedimientos para medir y obtener parámetros que permitan aprovechar mejor los recursos disponibles y focalizar las acciones en áreas claves, se aplican técnicas como la Data Envelopment Analysis (DEA), la cual estima la eficiencia relativa de los gobiernos municipales en los sectores de inversión social a partir de la especificación de funciones de producción (Montenegro y Porras, 2005: 37).</p>

Continuación...

CUADRO 1

Planeación	Organización	Control
<p>Procesos productivos municipales:</p> <p>Privatización de funciones públicas. Transferencia de decisiones o mecanismos de operación sobre la producción de servicios públicos desde gobiernos locales hacia empresas mercantiles.</p> <p>Contracting out. Externalización de etapas del proceso productivo municipal, se contratan funciones externas por su menor costo en comparación con su realización interna.</p> <p>Formación de cuasi mercados a partir del sistema de vouchers. Se trata de mercados donde se reemplaza al Estado como proveedor monopolista de servicios o bienes por varios competidores independientes. Son “cuasi” porque difieren de los mercados convencionales en varios aspectos: por el lado de la oferta, al igual que en los mercados convencionales, organizaciones independientes (universidades, hospitales) compiten por los clientes (ciudadanos), pero no necesariamente lo hacen para maximizar sus ganancias y no todas las organizaciones son privadas. Por el lado de la demanda, los consumidores no expresan su poder adquisitivo con dinero, adoptan otros mecanismos como los vouchers (bonos), que se destinan a la compra de servicios específicos asignados al usuario (Gavilanes, 2008: 28-29).</p> <p>Cobros a los usuarios. Cuotas a los clientes-ciudadanos para la prestación de servicios.</p>	<p>Gestión de recursos humanos</p> <p>Sistema de administración de recursos humanos.</p> <p>Sistema que forma una superficie de conexión entre los recursos humanos (en particular sobre sus actividades) y las TIC's.</p> <p>Procesa datos relacionados con el tiempo/trabajo de cada servidor público para calcular la nómina, administra las prestaciones sociales, prioriza políticas de gestión, disminuye trámites legales y establece indicadores de productividad.</p>	

Continuación...		CUADRO 1
Planeación	Organización	Control
<p>Presupuestación: Presupuesto base cero. Método de presupuestación que reevalúa cada año todas las acciones y gastos del gobierno municipal partiendo siempre de cero, no toma en consideración las experiencias pasadas ni bases de datos históricas. El método exige información detallada de las acciones a realizar para analizarlas bajo el enfoque de costo-beneficio y jerarquizarlas (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2005: 5-6).</p> <p>Presupuestos por resultados. Método de presupuestación que considera los resultados en la asignación de los recursos económicos del gobierno municipal.</p> <p>Presupuesto plurianual. Instrumento que detalla los recursos financieros del gobierno local que se prevén recaudar en un periodo mayor al año, por lo general de tres a cinco años, con sujeción al plan estratégico y al marco fiscal de mediano plazo (Martirene, 2007: 9).</p>		

Fuente: elaboración propia.

Las TIC's en la NGP se proponen la informatización de la gestión, en el sentido de eliminar al máximo posible los trámites excesivos y la circulación permanente de papeles. Sus propuestas están basadas en la disposición de información sobre costos, actividades y resultados, se suman también el uso de recursos compartidos de hardware y software en la gestión, así como el desarrollo de sitios de información para la atención a los ciudadanos.

La sistematización del conjunto de las TIC's en la municipalidad se expresa en el gobierno electrónico (*e-governance*), donde se utilizan herramientas similares a las empleadas en el *e-business* y *e-commerce*. El gobierno electrónico tiene como objetivo proporcionar -vía virtual- información, servicios y productos a los actores del espacio municipal (véase cuadro 2).

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 municipio, privilegiando la formación de redes de relaciones socio-políticas. Estas redes son resultado de la cooperación más o menos estable, no jerárquica, entre los actores que se conocen y se reconocen, negocian, intercambian recursos y comparten normas e intereses (LeGalés, 1995)¹². Las principales particularidades del modelo son:

1. El ciudadano participa considerablemente en la acción pública municipal.
2. Prioridad a la gestión mixta y a los mecanismos de redes socio-políticas.¹³
3. Los objetivos públicos no son diseñados desde el gobierno, más bien, éste se convierte en el actor nodal de las redes de relaciones socio-políticas para definirlos.
4. Plantea un pasaje desde las visiones más regulatorias (modelo tradicional-burocrático) o científicas (NGP) de la gestión hacia un campo donde lo cognitivo, lo simbólico y lo cultural predominen tanto al interior como al exterior del gobierno local (Gomá, 2001).¹⁴

12. Citado por Cabrero (2007b: 18).

13. Estas redes mantienen una situación estable en su integración y en su estrategia de acción. La deliberación al interior de éstas es fuerte y su influencia sobre las decisiones del gobierno municipal es considerable. 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, de objetivos e intereses. Son redes "flojamente acopladas" (Cabrero, 2007b: 19).

14. Citado por Grandinetti (2003: 195).

5. La estructura administrativa es abierta, con límites poco precisos entre las unidades que la conforman.
6. Las demarcaciones están muy diluidas entre lo interno y lo externo.
7. Se tiende a la flexibilización de los procesos de producción municipal.
8. Se combina la innovación tangible (herramientas) con la intangible (procedimientos).

La orientación de la incorporación de tecnologías de gestión administrativa -en la etapa de planeación- va hacia la formación de condiciones que permitan el aprendizaje inteligente, al trabajo en redes buscando el apoderamiento social (*empowerment*), a la planeación adaptativa¹⁵ y a la construcción de capacidades que respondan a la complejidad del entorno: capacidad de negociación, capacidad de diagnosticar y capacidad de representación social.

El aprendizaje inteligente abarca tres tipos de aprendizaje: el instrumental, el social y el político (May, 1992). En el primero, se reconocen las limitaciones organizacionales para la gestión y la necesidad de rediseñar las estructuras administrativas (este aprendizaje se relaciona con la etapa organizacional). En el segundo, se cambian o ajustan los mecanismos de participación ciudadana, incluso, se definen procedimientos diferentes a los tradicionales para determinar los problemas comunes de la población. En ocasiones, se requiere reconstruir los consensos y los pactos sociales iniciales. En el tercero, se cambian o modifican las estrategias de acción de los actores políticos y de las mismas redes.

En la etapa de organización, las tecnologías se dirigen hacia el enriquecimiento de los puestos de trabajo, a la generación de instancias de participación de servidores públicos, a la promoción de incentivos por resultados conjuntos y a la asertividad en la toma de decisiones colecti-

15. En la planeación adaptativa se hace un contacto estrecho con la realidad, captando las señales de la misma y realizando las transformaciones necesarias en el plan previo. Esto implica un cambio de fondo en la tradicional separación entre planeación y acción. Aquí, ambos momentos se unen: se prevé, se actúa, se retroalimenta la previsión sobre la marcha y se actúa nuevamente.

vas. En esta etapa, sobresale la gerencia socio-política, tomada como un ejercicio heurístico enfocado a preparar las tecnologías con base en las particularidades del gobierno municipal, diseñando procesos concretos de adopción tecnológica. Busca además optimizar el rendimiento de la gestión con la formación de capital social en el municipio y con el desarrollo de capacidades políticas en los recursos humanos de la municipalidad (Kliksberg, 2004: 1-10).

En la etapa de control, se analizan los resultados de la gestión municipal desde las redes, tratando de aumentar la fortaleza política y social de los diversos actores locales. Esta forma de evaluar, según los planteamientos del modelo, asienta el *empowerment*, ya que abre espacios naturales de participación que fomentan la construcción de habilidades para iniciar y mantener procesos de crecimiento y cambio político. Para la evaluación de la gestión, se toma en consideración también la maduración de las actividades realizadas en los procesos productivos, el grado de satisfacción ciudadana y el impacto socio-político del ejercicio municipal.

La información y la comunicación están reconocidas como fuentes de poder y se intenta -en este modelo- que sean tomadas por los diversos actores del municipio. Hay énfasis en el desarrollo de TIC's para el manejo de la complejidad: foros virtuales internos de discusión, intranet, correo electrónico, páginas web con espacios interactivos y foros de discusión virtuales. La incorporación de las TIC's se centra en la generación de capacidades para la construcción de información estratégica

Las TIC's también juegan un rol en relación con la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas (*accountability*). La provisión de información en línea pretende servir de base al ciudadano para saber la situación de su gobierno y para tomar decisiones colectivas futuras. Con la herramienta *e-procurement* se busca mayor interactividad entre gobierno y ciudadanos a través de mecanismos de participación electrónicos (véase cuadro 2).

Tecnologías en los modelos de gestión municipal.

CUADRO 2

Tipos de tecnología	Tecnologías de gestión administrativa			Tecnologías de información y comunicación
	Planeación	Organización	Control	
Tipos de modelo de gestión	Alineación de fines-medios. Construcción y/o modificación del sistema regulatorio interno. Estandarización de procesos productivos.	Precisión de las funciones de trabajo. Rediseño de las unidades administrativas. Innovación de procedimientos para tomar decisiones. Reducción de la discrecionalidad en las funciones de los servidores públicos. Promoción de la capacitación. Ordenamiento de la carrera civil del personal. Institucionalización de los mecanismos de ingresos. Creación de sistemas de reconocimientos.	Control de eficacia. Control de ejecución física de las acciones. Control de ejecución presupuestaria.	-Portales electrónicos.
Modelo burocrático	Planeación estratégica. Planeación prospectiva. Descentralización económica. Contracting out. Formación de cuasi-mercados a partir de vouchers. Cobros a los usuarios. Presupuesto base cero. Presupuesto por resultados. Presupuesto plurianual.	Sistemas workflow. Sistemas de administración de recursos humanos. Clasificación y valoración de puestos. Vinculación de las remuneraciones con el rendimiento laboral. Formación estratégica de funcionarios públicos para asumir roles gerenciales. Evaluación del desempeño del personal.	Metodologías de la evaluación de la gestión (DEA para el caso de eficiencia municipal). Sistema de información presupuestaria.	Sistemas de información de expedientes. Sitios virtuales de información. Recursos compartidos de hardware y software. e-governance.
Nueva gerencia pública	Planeación adaptativa. Trabajo en redes. Aprendizaje inteligente (social y político). Capacidades para gestión de la complejidad.	Aprendizaje inteligente (instrumental). Gerencia social. Enriquecimiento de los puestos de trabajo. Instancias de participación de servidores públicos. Incentivos por resultados conjuntos.	Evaluación con base en redes socio-políticas (maduración de los procesos productivos).	e-procurement. Foros virtuales internos y externos de discusión. Intranet. Correo electrónico.
Modelo centrado en redes				

Fuente: elaboración propia.

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

La incorporación de tecnologías en la gestión local adquiere diversas particularidades dependiendo del modelo predominante (burocrático, NGP o centrado en redes socio-políticas) en la municipalidad. El modelo otorga la pauta central de incorporación, pero esto no implica eliminar la introducción de tecnologías propias de otros modelos. Es común que intervengan -en diferentes grados- las propuestas tecnológicas de los diversos modelos en las organizaciones municipales.

*Gobiernos locales europeos e incorporación tecnológica*¹⁶

La mayor parte de la incorporación tecnológica en los gobiernos locales europeos está inspirada en las estrategias de la NGP, con algunos rasgos del modelo centrado en redes. El modelo burocrático prácticamente ha quedado relegado.¹⁷ Fueron varias las razones que abrieron los espacios para adoptar las estrategias de la NGP (Cabrero, 2007a: 156-164):

- Mejorar la eficiencia en los procesos productivos municipales.
- Orientar la gestión local con base en resultados.
- Las experiencias satisfactorias de algunas municipalidades al operar con mecanismos de mercado y al utilizar técnicas administrativas (de planeación, organización y control) exitosas en el sector privado.
- Insistencia de organismos internacionales para poner en marcha estas estrategias, principalmente del Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

16. El análisis de la introducción tecnológica en estos gobiernos se basó en la sistematización que hace Cabrero (2007a: 161-163) de los estudios de Naschold (1999), Steiner (2000) y Thoenig (1995). También se consideraron los aportes de Ruíz (2006) y Gascó/Rodríguez (S/f).

17. Las gestiones locales de Nueva Zelanda (Oceanía) representan las experiencias más sólidas en el mundo de incorporación tecnológica basada en la NGP. En los gobiernos locales de Dinamarca e Inglaterra se encuentra la incorporación tecnológica gerencialista más exhaustiva de Europa (Ruíz 2006: 243, Ormond/Löffler 1999: 3).

- Agotamiento del modelo burocrático. Los gobiernos locales europeos rebasaron la organización municipal tradicional, requiriendo adoptar nuevas técnicas para hacer más eficientes sus procesos productivos.
- Respuestas a crisis políticas internas.
- Descentralización política, administrativa y económica. La transferencia de competencias desde el nivel federal (central) hacia ámbitos locales exigió a los gobiernos municipales europeos flexibilidad en su gestión.

En el caso de las tecnologías de gestión administrativa, sobresalen la contratación externa (*contracting out*), los cobros a usuarios (clientes-ciudadanos), la formación de cuasi-mercados mediante el sistema de *vouchers* y los sistemas automatizados de administración de personal. En los gobiernos locales de Inglaterra, Suecia, Islandia y Dinamarca las prácticas de contratación externa se volvieron recurrentes, tal parece que hay un amplio acuerdo en torno a que los servicios básicos de la población local (mantenimiento/limpieza, abastecimiento alimentario) sean ofertados por agencias externas. Otros servicios anclados a la operación gubernamental, como la rehabilitación social y la seguridad pública, se han traspasado también a la operación externa.

Los gobiernos locales europeos están financiando además los servicios básicos a través de cobros a los usuarios. Han exhibido los costos y beneficios de estos servicios a los usuarios y proveedores, buscando racionalizar la demanda en los usuarios y promover la toma de conciencia sobre los costos en los proveedores. Más aún, intentan con el cobro a los usuarios construir un marco para el desarrollo del mercado y de la competencia.

Los cuasi-mercados mediante el sistema de *vouchers* han provocado un considerable interés en estos gobiernos, los han tomado como vehículos para proveer servicios meritorios, tales como: educación, atención a niños/ancianos/discapacitados, vivienda, salud. Con los *vouchers*, han tratado también de ajustar el suministro para bajar los costos administrativos, aumentar la correspondencia entre receptores y servicios ofrecidos, y simplificar el acceso a la información.

Los sistemas automatizados de administración de personal se han posicionado fuertemente, pues han permitido a los gobiernos locales europeos dotar técnicamente a sus recursos humanos, evaluar el desempeño de éstos, controlar la movilidad que tienen e institucionalizar la capacitación productiva.

En las TIC's, el *e-governance* ha reducido los costos de operación de los procesos productivos municipales, debido a que dinamizó la cadena de aprovisionamiento de bienes públicos, facilitó la realización de trámites administrativos, habilitó la participación de la población en espacios interactivos en áreas de medicina, seguridad y educación, e introdujo el uso de marketing en la gestión. Con el *e-governance* se han logrado eliminar distancias territoriales para las zonas rurales y obstáculos físicos que impedían la intervención de algunos sectores de la población (personas de la tercera edad, gente con capacidades distintas).¹⁸

La incorporación tecnológica basada en la NGP no ha estado exenta de dificultades en los gobiernos locales europeos a pesar de sus condiciones político-administrativas, del contexto social del municipio 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 adopción social se ha complejizado por la pluralidad de actores con intereses y roles diversos.

En estos gobiernos se ha buscado combinar tecnologías particulares 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 alcanzar.

Gobiernos locales norteamericanos e incorporación tecnológica

Los gobiernos locales de Estados Unidos y Canadá se han centrado en las tecnologías características de la NGP (al igual que los gobiernos euro-

18. La incorporación de tecnologías de la NGP tiene relación directa con el tamaño poblacional del municipio europeo. 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 (sistemas de información de expedientes, sistemas de información presupuestaria).

peos), intentando resolver problemas de coordinación interna a través de la integración de agencias externas en la prestación de servicios públicos (*contracting out*), han formado cuasi-mercados vía *vouchers*, incorporado sistemas de administración de recursos humanos (tecnologías de gestión administrativa) y habilitado el *e-governance* (TIC's).

En Estados Unidos, servicios muy tradicionales, como la protección civil (bomberos), se han traspasado a agencias externas, y el uso de *vouchers* se ha implementado en programas de vivienda para sectores de bajos recursos. En Canadá, se descentralizaron administrativamente los mecanismos de operación del sistema de recursos humanos del sector público, para permitir el diseño y la ejecución de programas propios de empleo en los gobiernos locales. Con este proceso de descentralización en el manejo de personal, se redujeron los costos de reclutamiento, selección, contratación y capacitación de recursos humanos, además se logró controlar la movilidad de éstos.

En el escenario norteamericano también se ha procurado la democratización del gobierno local (al igual que en las experiencias europeas), se han adoptado tecnologías vinculadas con el modelo centrado en redes socio-políticas: *empowerment* y promoción de la participación ciudadana en las decisiones públicas (Borins 2002, Moon/DeLeon 2001). La introducción de tecnologías particulares del modelo burocrático, por su parte, ha sido escasa, casi nula.

La coexistencia de procesos de adopción tecnológica basados en la NGP y en el modelo centrado en redes socio-políticas no ha resultado totalmente compatible en los gobiernos locales norteamericanos (al igual que en los europeos). Ha existido una distancia considerable entre ambos procesos. Tecnologías de la NGP han fomentado la desburocratización de las administraciones municipales, pero a la vez han fortalecido la centralización de las decisiones en el alcalde. Se han asegurado los programas de rentabilidad económica y descuidado los programas sociales de ayuda a la población excluida (Weikart, 2001).¹⁹ La mezcla de técnicas

19. Citado por Cabrero (2007a: 163).

de la NGP con herramientas del modelo centrado en redes ha derivado en una tarea muy compleja aún en los gobiernos locales (europeos y norteamericanos) que han agotado al modelo burocrático.

Gobiernos locales latinoamericanos e incorporación tecnológica

En América Latina predominan los procesos de incorporación tecnológica propios del modelo burocrático, sus herramientas se siguen usando para mejorar la eficiencia de las gestiones municipales, aunque desde hace varios años las tecnologías manejadas en la NGP se han difundido. 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 la capacidad de gestión, apuntalar los sistemas de regulación y mejorar los resultados generados (Cabrero, 2007a: 164).

En la adopción de tecnologías de gestión administrativa está marcada la tendencia hacia el modelo burocrático con algunos componentes de la NGP. Se han mejorado los manuales de organización del ejercicio municipal, diseñado unidades administrativas con límites claramente trazados, programas de capacitación, sistemas de carrera civil del empleado público y cursos de inducción al trabajo municipal. Estas acciones (representativas de la organización burocrática) han sido reforzadas con técnicas tradicionales de la NGP: planeación estratégica, sistemas de información de expedientes y sistemas de información presupuestaria.²⁰

En la adopción de TIC's, el *e-governance* (propio de la NGP) 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 sinergias de la participación social en los espacios públicos y provocando fuertes costos sociales y políticos. Sólo algunos gobiernos locales de México, Brasil y Chile, con características urbanas muy específicas y niveles de desarrollo socio-económico aceptables,

20. Esta mezcla de tecnologías no ha estado libre de formar en algunos gobiernos islotes gerenciales en océanos burocráticos, causando fuertes tensiones en la gestión.

presentan un *e-governance* en etapa transaccional, donde los ciudadanos pueden recibir o contratar servicios públicos en línea. 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).²¹

Las tecnologías que remiten al modelo centrado en redes socio-políticas aparecen en menor grado que las del modelo burocrático y las de la NGP. Son escasas las actividades de los gobiernos locales latinoamericanos para construir sistemáticamente capacidades de gestión reticular, para adoptar nuevos roles estratégicos y para desarrollar innovaciones que contemplen la interacción inter-gubernamental y ciudadana. Se promueve poco -en estos gobiernos- la implementación de procesos de transformación cultural que pongan en juego las posibilidades de aprendizaje inteligente y conocimiento significativo.

*Gobiernos locales mexicanos e incorporación tecnológica*²²

Las capacidades de gestión de las municipalidades mexicanas son muy diversas: unos gobiernos (generalmente rurales y semi-urbanos) presentan rezagos importantes, mientras que otros (generalmente urbanos) tienen niveles altos, inclusive, con proyectos concretos de seguir desarrollándose, en busca de saltar hacia los confines del gobierno tecnológico.

La correlación que hay entre la incorporación de tecnologías de la NGP en la gestión local y el tamaño del municipio es fuerte.²³ Los gobiernos

21. 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).

22. 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.

23. 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.

de los municipios urbanos -en su adopción tecnológica- se inspiran principalmente en las herramientas tradicionales de este modelo:

- En las tecnologías de gestión administrativa destacan los programas para disminuir los trámites excesivos, mejorar los sistemas de planeación (pasar de la planeación tradicional a la planeación estratégica), evaluar el ejercicio municipal con base en resultados, certificar los procesos productivos, achicar el aparato administrativo, mejorar los sistemas de acceso a la información e implementar sistemas de incentivos para manejar los recursos humanos.
- En las TIC's sobresalen las tareas de atención virtual al ciudadano mediante la instalación del *e-governance*.

Estos procesos de incorporación tecnológica coexisten -en un nivel 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 las agendas municipales.

En los pocos casos de coexistencia se presentan dificultades para armonizar ambos procesos, incluso, en ocasiones se postergan los procesos democráticos del gobierno local para dar prioridad a las acciones de modernización de la administración o se sustituyen las tecnologías particulares del modelo centrado en redes por las tecnologías de la NGP, por ejemplo: se anulan los comités de contraloría social que deliberan sobre las acciones del gobierno municipal por establecer sistemas de información en internet.

La incorporación de tecnologías de la NGP en las municipalidades urbanas es todavía 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 técnicas de la NGP ha sido con actitudes acríicas, sin considerar las particularidades 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:

- En las tecnologías de gestión administrativa sobresalen ajustes elementales en la organización interna, ejercicios de planeación tradicional, redistribución de funciones entre los miembros del Ayuntamiento, elaboración de reglamentos básicos,²⁴ construcción de manuales de organización, adopción de sistemas formales de control presupuestal, mejoramiento de sistemas contables, ordenamiento de la hacienda pública, organización de las acciones para prestar los servicios públicos básicos y creación de departamentos enfocados exclusivamente a los recursos humanos.
- En las TIC's se subraya la elaboración de páginas de internet con información básica del municipio.

La incorporación de tecnologías en estos gobiernos pasa todavía por la construcción de los elementos mínimos indispensables para operar ordenadamente. Están en una fase de construcción o consolidación del modelo burocrático. La adopción tecnológica se orienta primordialmente a la vida interna de sus administraciones y no parece interferir ni pretender sustituir a los procesos de democratización (procesos casi nulos). Su tensión es menor en comparación con los gobiernos de los municipios urbanos.

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 herramientas de la NGP y con algunos procesos mínimos del modelo centrado en redes socio-políticas (al igual que en las organizaciones municipales latinoamericanas).

24. En este tipo de acciones se tiende a adoptar formatos de reglamentos ya preestablecidos, provenientes de otros municipios o inducidos desde el gobierno estatal o federal, los cuales no siempre se adaptan con precisión a la situación de los municipios, aunque es indudable que refuerzan el marco de referencia de la gestión local.

IV. Incorporación tecnológica y transición democrática

Los esfuerzos de incorporación tecnológica en los gobiernos locales de América Latina se centran primordialmente en el reforzamiento del modelo burocrático, mejoran lo normado y lo predefinido; sin embargo, las tecnologías inspiradas en la NGP se han venido imponiendo poco a poco, aparecen como la forma más atractiva para mejorar 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 la municipalidad latinoamericana: la incorporación desarticulada y la incorporación simulada.²⁵

Incorporación desarticulada de tecnologías de la NGP en gobiernos locales latinoamericanos

La NGP responde al agotamiento del modelo burocrático, cuyos rasgos principales requerían de cambios para hacerlos más funcionales. 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/Cabrero 2005: 600-606).

Este modelo, el burocrático, ocupa diferentes grados de posicionamiento en los gobiernos locales latinoamericanos: unos gobiernos todavía se encuentran construyéndolo, buscan instalar los servicios civiles de

25. 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).

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 evolución del modelo burocrático -en estos gobiernos- no vino acompañada de la maduración de las 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, ya sea las de gestión administrativa o las de información y comunicación, 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 construcción de instituciones democráticas, o al menos, esa no ha sido su prioridad (Brungé, 1996).

El contexto de las municipalidades latinoamericanas 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 latinoamericanos 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. Las organizaciones municipales latinoamericanas difícilmente podrán mejorar su modelo de gestión en forma secuencial y a través de un orden lógico. El escenario actual no permite un proceso diacrónico, es necesario un proceso simultáneo con varios frentes. Al mismo tiempo se deben reformar las instituciones del régimen democrático, avanzar en mayores libertades, derechos, legalidad y, también, se debe buscar una mejor gestión.

Armonizar ambos procesos en ocasiones llega a ser contradictorio; no obstante, el modelo centrado en redes socio-políticas puede promover la combinación de un liderazgo de administradores y políticos en coalición con grupos de interés de la sociedad local, procurando regular ambos procesos sin que ninguno de ellos neutralice o elimine al otro.

Incorporación simulada de tecnologías de la NGP en gobiernos locales latinoamericanos

Del discurso a las acciones hay una distancia considerable. Hasta ahora el impacto de la incorporación de tecnologías de la NGP ha sido mayor en el nivel discursivo y en los referentes simbólicos, que en el nivel de eficiencia de los gobiernos locales. En América Latina, 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 BID) evalúan mejor a los gobiernos con intensiones de tecnificar 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 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/Cabrero 2005: 600-606).²⁶

En el contexto latinoamericano, más que en otros contextos, es necesario que las tecnologías de la NGP se articulen cuidadosamente con las tecnologías orientadas a la consolidación de instituciones democráticas. Una vía posible para lograr esta articulación está en la integración de redes socio-políticas que sean capaces de mantener equilibrios, de manejar el ritmo y las consonancias en el corto plazo y de optar -en ocasiones- por suprimir acciones que sean contrapuestas. A través de las redes socio-políticas se puede encontrar una articulación que armonice y amortigüe las fuerzas de ambos procesos de incorporación tecnológica.

La adopción tecnológica debe ser ecléctica: incorporar las tecnologías más adecuadas -de cualquiera de los tres modelos- a la realidad de los gobiernos municipales (gerencia socio-política), buscando la formación de lógicas compatibles y de aprendizajes colectivos que se traduzcan en mejoramiento continuo de la gestión, bajo prácticas democráticas elementales.

26. 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, Robert Nozick, James Buchann, Gordon Tullock y David Gauthier plantean reducir a su mínima expresión la noción de sector público, donde sólo puedan participar algunos expertos y cuya elección no sea necesariamente mediante procesos electorales. El objetivo del gobierno, para ellos, es perseguir una estructura eficiente que provea servicios a los “clientes-ciudadanos”.

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 aparecen como la forma idónea para atender los problemas del municipio. Tercera, anulación del comportamiento moral y colectivo en la acción pública, lo que importa -en esta gerencia pública en extremo- es garantizar incentivos claros para la acción individual en las organizaciones públicas, a fin de aumentar la probabilidad de que los individuos persigan sus objetivos particulares, cuyo logro alcance objetivos colectivos (racionalidad de la economía clásica). Cuarta, desregulación del ejercicio municipal e indiferencia de la legalidad (la organización gerencial es vista, dentro de un sistema de mercado abierto, como la única forma capaz de crear un gobierno eficiente y “honesto”). Quinta, y última, dominio de la visión utilitarista sobre el dialogo, el debate liberal y la deliberación.

A manera de conclusiones

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

Esta diversidad 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 un enfoque modelizable (y no inductivo) son altos, pueden traer resultados negativos para la gestión. Adoptar tecnologías bajo fórmulas axiomáticas y acriticas puede conducir a consecuencias desastrosas y perjudiciales.

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 llegan a retardar u obstaculizar los procesos más amplios de diálogo, debate liberal y deliberación (consolidación democrática).

Para la incorporación de tecnologías de la NGP se deben cuidar al menos dos aspectos: no recurrir antes de tiempo a ellas. Muchos gobiernos -sobre todo latinoamericanos- están construyendo apenas las bases esenciales de su gestión burocrática o lo están consolidando. Tampoco permitir que el discurso de la NGP se instale para dar lugar a nuevas expresiones de centralismo en la toma de decisiones y a la tecnocracia como forma de gobierno.

En los gobiernos locales de América Latina, el reto está en introducir tecnologías que en forma simultánea les permitan operar mejor (incrementar eficiencia) y consolidar prácticas democráticas (transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad social). La transformación del ejercicio municipal no viene necesariamente de un orden diacrónico, es necesario un proceso sincrónico con varios frentes. No obstante, la armonización de diferentes tecnologías está cargada de complejidad, la cual puede desvanecerse con la combinación de un liderazgo de administradores y políticos en coalición con los diferentes actores del municipio, procurando regular la incorporación de tecnologías sin que ninguna tenga repercusiones negativas sobre la otra.

Bibliografía

- Aguilar, María y Ander-Egg, Ezequiel. (1992). *Evaluación de servicios y programas sociales*. Madrid: Siglo XXI.
- Arellano, David y Cabrero, Enrique. (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". *Gestión y política pública*, XIV (3), pp. 599-618.
- Barzelay, Michael. (2000). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. Ciudad de México: FCE.

- Borins, Sandford. (2002). "The challenge of innovating in government". Abramson y Littman (comp). *Innovation*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, pp. 59-106.
- Brugué, Joaquim. (1996). "La dimensión democrática de la nueva gestión pública". *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6, pp. 45-58.
- Cabrero, Enrique. (2007a). "Políticas de modernización de la administración municipal. Viejas y nuevas estrategias para transformar a los gobiernos locales". Cabrero E. (coordinador). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. Ciudad de México, CIDE-Porrúa, pp. 155-190.
- (2007b). "La agenda de políticas públicas en el ámbito municipal: una visión introductoria". Cabrero E. (coordinador). *Políticas públicas municipales. Una agenda en construcción*. Ciudad de México, CIDE-Porrúa, pp. 13-47.
- Centro de Estudio de las Finanzas Públicas. (2005). *El presupuesto base cero. Compilación de notas seleccionadas*. México: Cámara de Diputados, LIX Legislatura.
- Díaz, Cristina et al. (2002). *Tecnologías y gestión local en Argentina: experiencias y perspectivas*. Rosario: Ed. Homo Sapiens.
- y Grandinetti, Rita. (2002). *Dimensiones de capacidad institucional*. Rosario: Colección Cuadernos de Trabajo No. 2. Grupo Política & Gestión, Universidad de Rosario.
- Echabarria, Koldo. (2000). "Nuevas fronteras del Estado y la administración pública". *Revista Reforma y Democracia*, 18, pp. 191-204.
- García, Daniel. (1997). "Nuevos escenarios locales. El cambio de modelo de gestión". García D. (compilador). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina*. Buenos Aires: FLACSO, Universidad de Buenos Aires, Universidad Católica de Córdoba.
- Gascó, Mila y José Rodríguez. (S/f). "Gobierno electrónico y transformación de la administración pública municipal. El caso del Ayuntamiento de Barcelona", en: *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración Política para un mundo en cambio*. España.

- Gavilanes, Rocío. (2008). *Sistema de atención infantil en el Ecuador: programa operación rescate infantil: programa nuestros niños*. Ecuador: FLACSO.
- Grandinetti, Rita. (2003). “La incorporación de tecnologías a la gestión local: ¿Capacidad para la gestión relacional?”. *Revista de Ciencias Sociales*, IX (2), pp. 191-204.
- Hernández, Sergio. (1994). *Introducción a la administración. Un enfoque teórico práctico*. México: McGraw-Hill Interamericana, S.A. de C.V.
- KLIKSBERG, Bernardo. (2004). “Hacia una gerencia social eficiente: algunas cuestiones claves”. *Gestión de Instituciones II*: UNSAM, pp. 1-10.
- Martirene, Roberto. (2007). *Manual de Presupuesto Plurianual*. Santiago: ILPES/CEPAL.
- MAY, P.J. (1992). “Policy learning and failure”. *Journal of Public Policy*, 12, pp. 331-354.
- Montenegro, Santiago y Porras, Osvaldo. (2005). *Metodología para la medición y análisis del desempeño municipal*. Colombia: Departamento Nacional de Planeación y Corporación Andina de Fomento.
- Moon, M. J. y P. DeLeon, 2001. “Municipal reinvention: managerial values an diffusion among municipalities”, en: *Journal of Public Administration Research and Theory*, 11 (3), pp. 327-352.
- Ormond, Derry y Elke Löffler. 1999. “Nueva gerencia pública: ¿Qué tomar y qué dejar?”, en: *Revista Reforma y Democracia*, No. 13, pp. 1-20.
- Ruíz, Leobardo. (2006). “La nueva gerencia pública: flamante mito de un viejo paradigma”. *Espacios Públicos*, 9 (17), pp. 239-251.
- Vallès, Josep. (2002). *Ciencia política: una introducción*. España: 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*. 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.