

LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN MÉXICO EN EL SIGLO XXI: ¿MEJORA CONTINUA O INNOVACIÓN PÚBLICA?

Daniel Robles Torres¹
Guadalupe Gabriel Durán Férman²
Rafael Rentería Gaeta³

Introducción

En México, se realizan constantemente estudios sobre la administración municipal que destacan una variedad de complicaciones en el cumplimiento de las competencias legales que les corresponden, así como de los actos informales que ejercen. Estas complicaciones van desde las facultades y funciones constitucionales y legales, a las que se les suman nuevas responsabilidades sin el apoyo financiero necesario para llevarlas a cabo. Además, las disparidades fiscales entre los ingresos y gastos, determinadas por el Sistema de Coordinación Fiscal vigente, hacen que la mayoría de los ayuntamientos dependan de las participaciones y aportaciones federales. A esto se suman las deficiencias en las llamadas capacidades institucionales para la gestión pública (Merino, 2020).

La presente investigación se centra en las actividades de gestión pública desde la perspectiva de las capacidades institucionales, entendidas como “las habilidades del sector público para llevar a cabo sus funciones y responsabilidades de manera eficiente, efectiva y sostenible, basándose en su estructura y recursos internos, en el marco de una interacción constante con actores del sector privado y social” (Carrera y Rivera, 2012, p. 17). Sin embargo, como señalan Rocío Huerta Cuervo y Magda Venegas López, las capacidades institucionales municipales no dependen exclusivamente de la clasificación de gobierno o de la afiliación a partidos políticos, sino que “expresan los esfuerzos sostenidos realizados por los distintos actores

1 Profesor-Investigador de tiempo completo en la Universidad de la Sierra Sur, correo electrónico danielcanek@gmail.com ORCID <https://orcid.org/0000-0002-9641-3971>

2 Profesor-Investigador de tiempo completo en la Universidad de la Sierra Sur, correo electrónico gd.ferman@gmail.com ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8259-0371>

3 Profesor-Investigador de tiempo completo en la Universidad de la Sierra Sur, correo electrónico rrenteria.gaeta@gmail.com ORCID <https://orcid.org/0000-0001-8134-999X>

y organismos de una municipalidad a lo largo del tiempo. [...] Estas capacidades pueden variar, en un sentido positivo o negativo, si los esfuerzos [anteriores] se fortalecen o debilitan” (Huerta y Venegas, 2020, p. 106).

A lo anterior, se suma la diversidad de metodologías aplicadas para evaluar los componentes de las capacidades institucionales. En este trabajo, retomamos las propuestas de la Guía Consultiva de Desempeño Municipal, desarrollada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), cuyo “diseño es resultado de la experiencia institucional y de la valiosa colaboración de autoridades de la administración pública federal, estatal y municipal, así como de las instituciones de educación superior que participan en su aplicación” (INAFED, s.f.). Esta guía se compone de ocho módulos: Organización, Hacienda, Gestión del territorio, Servicios públicos, Medio ambiente, Desarrollo social, Desarrollo económico y Gobierno abierto, los cuales “se desagregan en 31 temas y 115 indicadores, de los cuales 80 son de gestión y establecen los documentos sustantivos para la administración municipal, y 30 de desempeño que miden cuantitativamente los resultados alcanzados” (SEGOB-INAFED, 2021, pág. 3).

Según los resultados de las dos evaluaciones más recientes, de 2022 y 2023, el 7.5% de los municipios registraron indicadores de gestión por debajo del 10% de las calificaciones totales en 2022, porcentaje que disminuyó al 3.8% en 2023. Asimismo, los municipios con resultados entre el 10% y el 25% de la calificación total de los temas e indicadores alcanzaron un 36.8% en 2022 y un 41.5% en 2023. Si bien existe una mejoría marginal, los datos evidencian la necesidad de fortalecer la gestión en los municipios de nuestro país.

Otro aspecto relevante de esta investigación se relaciona con los tipos de municipios. Actualmente, existen diversas clasificaciones para las entidades municipales, que abarcan criterios poblacionales, territoriales, geográficos, económicos, educativos, socioculturales y lingüísticos, entre otros. Nos enfocaremos en los municipios rurales, definidos como aquellos con menos de 2,500 habitantes, según el Índice de Marginación 2020. En esta categoría se encuentran 1,383 municipios, lo que representa el 56% del total de los 2,469 municipios del país, y donde residen más de 23 millones de mexicanos, equivalentes al 18% de la población total (SEGOB-CONAPO, 2023). Estos municipios suelen gestionar de manera limitada, ya que no cuentan con la mayoría de las capacidades necesarias para una administración eficiente y apenas administran los pocos recursos disponibles. Al analizar la relación entre los municipios rurales y el rezago social, encontramos que 663 ayuntamientos presentan niveles muy altos

o altos de pobreza o rezago social, lo que equivale al 26.8% del total de municipios a nivel nacional.

Con base en lo anterior, esta investigación revisará teóricamente la conveniencia de aplicar técnicas de mejora o innovación en la gestión como parte de los procesos de modernización en las administraciones públicas municipales con características rurales. En el siguiente apartado, se describirán los efectos de la modernización en la gestión pública. Posteriormente, se realizará un recuento de los procesos modernizadores en la gestión pública en México, para luego discutir las diferencias entre los procesos de mejora e innovación, tanto social como pública. Finalmente, se ofrecerán recomendaciones sobre la factibilidad y adaptabilidad de estas herramientas innovadoras en los municipios rurales de México.

La modernidad política

Una de las primeras consideraciones es que la modernización tiene varias aristas; la económica, caracterizada por la diferenciación de las actividades económicas y los roles ocupacionales, unidades de producción orientadas al mercado y la ampliación y complejidad de éstos; la social, determinada por el desarrollo de la urbanización y como consecuencia el desenvolvimiento de las actividades y organizaciones de diversa índole; la cultural, descrita como la transformación de una educación de élite en un sistema de movilidad dirigida a ampliar los cambios educativos y ocupacionales, y especialmente la secularización de la cultura frente a la religión, y finalmente la política, transformada en la ampliación creciente de las actividades centrales, fueran las legales, las administrativas o las políticas, y su ampliación hacia las diversas esferas y regiones de la sociedad (Eisenstadt, 1972, págs. 65-89).

Uno de los primeros en teorizar sobre la modernización política es James Coleman, estipulado que se “refiere a aquellos procesos de diferenciación de la estructura política y la secularización de la cultura política, y que incrementa la capacidad -la efectividad y eficiencia de realización- de un sistema político” (Coleman, 1968, pág. 395), además, señala que la modernización tiene relación con la estructura política y la cultura política, la primera definida como los patrones e interrelaciones de los procesos y roles políticos, la segunda concebida como el complejo de actitudes, creencias y valores prevalecientes que se relacionan con la política (op. cit. pp. 395-402).

Sin embargo, para David Apter “la modernización es el proceso de dirigir y controlar conscientemente las consecuencias sociales de una mayor diferenciación de funciones y complejidad organizativa en una sociedad” (Apter, 1965, p. 66). Omar Guerrero (1993) se opone a que la modernización sea definida solo como un proceso evolutivo que parte de un estadio base o de pre-modernización y que puede llegar, evolucionando, a contextos modernizadores, por ello está de acuerdo con la propuesta de que la modernización es un acontecimiento histórico singular, tal como Leonard Binder lo conceptualiza:

[...] la modernidad aparece para la mayoría de nosotros como un gran acontecimiento singular, como un umbral histórico [...] El punto central es que las cosas son diferentes en algún momento de la historia de lo que eran antes. [...] como una amplia franja de la historia por la que pasan distintos países en distintos momentos, algunos más rápidamente, otros más lentamente, algunos incluso retrocediendo y otros aparentemente estancados sin remedio (Binder, 1971, p. 12).

Por ello es importante no ver la modernización como estancos homogéneos, a los cuales las sociedades y gobiernos deben aspirar, como cuando se habla de países desarrollados y modernos, principalmente europeos o norteamericanos, sino que las diferencias en las estructuras, la secularización, el incremento de capacidades, los patrones e interrelaciones de los procesos y roles políticos de un sistema político dependerán de la época en que se reproduzcan las actividades de dirigir y controlar conscientemente las consecuencias de las diferentes funciones y de la complejidad social por medio de acciones de legalidad, administrativas o políticas y su ampliación hacia diversas esferas y regiones de la sociedad.

Por lo anterior, Guerrero asume que la modernización política, “desarrolla un sistema político capaz de generar cambios y la aptitud para absorber otros que se produzcan fuera de su seno, [...] adaptar la política al cambio continuo, [...] es una fuerza que crea problemas al crecimiento político auto-sustentado.” (Guerrero, 1993, p. 25). Esto se debe a que dicha modernización implica mayor inclusión y apertura democrática, lo que se traduce en un cambio de paradigmas.

En resumen, se puede decir que la modernización política en los municipios no puede implantarse de manera normativa y jerárquica, sino que debe apoyar los procesos de gestión política administrativa en los cuales, el propio sistema político asume los cambios continuos y su capacidad de adaptarse a los diferentes problemas que se produzcan, tanto al exterior como al interior de su sistema político-administrativo, considerando sus capacidades institucionales.

La modernización administrativa en México

Un breve recuento de los procesos modernizadores en cuanto a la gestión pública lo han relatado varios investigadores en México, siendo un referente los estudios de María del Carmen Pardo (2010) donde establece algunas consideraciones, tales como la administración pública en México ha transitado de un modelo tradicional, basado en la burocracia weberiana, hacia nuevos paradigmas como la Nueva Gestión Pública (NGP) y la gobernanza; muchos de estos cambios implican una mayor flexibilidad, descentralización y enfoque en resultados, en contraste con la rigidez y centralización del modelo tradicional.

Aunque muchas de las reformas provienen de contextos internacionales, las reformas administrativas en México han sido influenciadas por modelos y prácticas de otros países, adaptándolas al contexto local. Pero lo anterior no queda exento de desafíos, uno de los principales es la coexistencia de modelos tradicionales y modernos dentro de la administración pública, esto puede generar tensiones y resistencias al cambio; por ello requiere estrategias de gestión del cambio y capacitación continua.

Un resumen de los programas implementados lo expone José Juan Sánchez (2009), considerando a partir de Miguel de la Madrid con el Programa de Descentralización Administrativa que pretendía una reforma al art. 115 Constitucional, descentralización de los servicios de educación y salud, aunque solo se sentaron las bases de éstos últimos cambios. Con Carlos Salinas de Gortari se llevó a cabo el Programa General de Simplificación de la Administración Pública Federal cuyo propósito era la simplificación administrativa para disminuir el número de trámites y agilizar la gestión pública, pero no se vinculó a estrategias mayores y se concibió como un fin en sí mismo.

Con Ernesto Zedillo Ponce de León, se planeó el Programa de Modernización de la Administración Pública, cuyo “propósito general a fue mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos, mediante enfoques provenientes del gerencialismo privado (planeación estratégica, enfoque de calidad y reingeniería de procesos) para ser aplicados en la administración pública federal.” (Sánchez, 2009, pág. 90), trajo consigo un cambio en la gestión pública.

Con respecto a Vicente Fox Quezada, impulsó dos programas: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo y Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental, los mismos son fusionados para dar lugar a la Agenda de Buen Gobierno, siendo ambiciosos y sin muchos logros en sus alcan-

ces de reformas en la gestión pública, si tuvo resultados en materia de transparencia y rendición de cuentas y servicio profesional de carrera. Finalmente, el último periodo descrito es el de Felipe Calderón Hinojosa, con dos proyectos: Programa de Mejoramiento de la Gestión, a cargo de la Secretaría de la Función Pública, y segundo, el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los cuales buscaron “realizar mejoras de mediano plazo que orienten sistemáticamente la gestión de las instituciones públicas al logro de resultados” (op. cit. pág. 92)

Por lo que hace a Enrique Peña Nieto, no tuvo un programa específico con relación a la modernización administrativa, pues se enfocó en las llamadas reformas estructurales, sin embargo, se pueden resaltar tres programas: el primero con la creación del Sistema Nacional de Transparencia para coordinar los esfuerzos de transparencia a nivel federal y estatal junto con Sistema Nacional Anticorrupción (Nieto, 2020); en segundo lugar la Estrategia Digital Nacional, que buscaba digitalizar los servicios públicos y mejorar la conectividad en todo el país así como implementar plataformas como el Portal de Trámites y Servicios del Gobierno de México para facilitar el acceso a los servicios públicos y por último la modernización administrativa del sistema educativo, mejorando la gestión y la evaluación de los docentes.

En cuestión de modernización administrativa y gestión pública es relevante las conclusiones a las que llega Sergio Penagos García (2008), entre ambos procesos existen dos factores que influyen: los políticos y los administrativos. Los primeros cuando deciden implementar procesos de modernización adecuando leyes y normativas con la finalidad de obtener legitimidad y gobernabilidad, sin embargo, la mayoría de las ocasiones dependen de la temporalidad para priorizar las distintas herramientas y enfoques, pues se presentan cambios en el corto plazo o llamadas agenda de desarrollo o de largo plazo que generan un cambio estructural.

En relación a los factores administrativos se enfrentan a dilemas y retos como la adopción de los objetivos modernizadores con las rutinas y procesos cotidianos, generando la necesidad de capacitaciones del personal al no lograr complementarse en las administraciones públicas el servicio civil de carrera, además, aun cuando se han realizado estrategias de mejora, calidad y satisfacción del ciudadano en la prestación de bienes y servicios públicos, no se encuentran evidencias de cobertura a nivel nacional, se reproducen esquemas clientelares, así como el “uso de criterios que privilegian y protegen los intereses de los prestadores por encima de

los usuarios o consumidores, y al mantenimiento de un marco regulatorio centrado en las instituciones y no en las demandas y necesidades ciudadanas.” (Penagos, 2008, pág. 24). Es por ello la necesidad de establecer nuevas formas de adopción de procesos de modernización administrativa considerando ambos factores los políticos y los sociales.

Las herramientas de la modernización administrativa en México

De acuerdo con un documento de la Secretaría de la Función Pública, establece de manera general establece que la mejora continua es la búsqueda de “la eficiencia en las organizaciones públicas y la prestación de los servicios públicos.” (SFP, 2015, p. 240). Sin embargo, al final sugiere que dichas herramientas de modernización deberán adecuarse a las organizaciones que conforman la administración pública “estableciendo con claridad cómo contribuyen a la efectividad de las instituciones y los resultados comprometidos con los ciudadanos” (op. cit. p. 268) y propone situaciones significativas:

[...] debe cumplir con la doble finalidad que la justifica; primeramente, lograr los objetivos de orden social, político y económico para los que ha sido creada, y en segundo lugar, ser una organización eficiente y eficaz en el cumplimiento de resultados, que optimice sus procesos, gestione sus recursos humanos por competencias y con base en el mérito, establezca su estructura orgánica de manera idónea a sus objetivos estratégicos, prospectiva y aprendizaje organizacional, que utilice las tecnologías de la información y comunicación, así como considere los elementos de un gobierno abierto y establezca mecanismos de combate a la corrupción y el delito, persiga la transparencia y el fortalecimiento de los aspectos éticos de los servidores públicos (SFP, 2015, págs. 268-269).

De nuevo se hacen presentes los factores políticos y administrativos, pero con muchas más responsabilidades y competencias. Las adaptaciones de los procesos modernizadores sobre mejora continua en las administraciones públicas en México han tenido una connotación jerárquica, legalista y de arriba-hacia-abajo. Los programas que se han implementado a nivel nacional (PROMAP, ABG, PBR-SED) se han replicado en las burocracias de las entidades federativas y son impuestas a los ayuntamientos en México. A manera de ejemplos, los expuestos por Sánchez (2009) y Javier González Gómez (2008) cuando menciona que los cambios en las administraciones de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas fueron más por

mejorar y eficientar los recursos humanos y fiscales debido a las crisis económicas y la mayoría no paso de ser la base para los siguientes periodos.

Con Ernesto Zedillo y su PROMAP tiende a la utilización de la planeación estratégica y la reingeniería de procesos lo cual “introduce nuevas técnicas gerenciales privadas y genera cambios en la percepción del aparato gubernamental, tanto hacia el interior como hacia el exterior” (Sánchez, 2009, pág. 91). Con Vicente Fox que se llevaron a cabo procesos de mejora desde la creación del Sistema de Metas Presidenciales (SIMEF) que tenía tres vertientes: una de resultados de operación, otra de Buen Gobierno para conocer los logros en los objetivos planteados y otra de evaluación de satisfacción al cliente. También se impulsó, aunque con logros muy por debajo de las expectativas, el Servicio Profesional de Carrera con el fin de medir su desempeño en alcanzar metas y su relación con la mejora de los bienes y servicios.

Otro instrumento fue creación del Instituto Nacional para la Evaluación Educativa (INEE) para impulsar indicadores de desempeño y calidad en los centros educativos. Una última mejora para eficientar y lograr efectividad fueron los informes trimestrales sobre la gestión pública requeridos por la Auditoría Superior de la Federación, evaluando el desempeño de las funciones de la Administración Pública situación que se agrega la formalización de la metodología para evaluar los Programas enfocados al desarrollo social bajo el criterio de las reglas de operación. (González, 2008, págs. 36-38)

En el caso del gobierno de Felipe Calderón y su Programa de Mejoramiento de la Gestión (PMG) tuvo cuatro objetivos: la simplificación y aligeramiento del marco normativo burocrático; “el desarrollo de buenas prácticas de gestión estandarizadas en áreas de gestión comunes a todas las organizaciones y, finalmente, la mejora de trámites y servicios públicos con énfasis en la reducción de costos de cada dependencia o entidad” (González, 2008, p. 41). Para lograr lo anterior se desarrollaron el Presupuesto Basado en Resultados (PBR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED).

El PBR implica “incentivar el logro de resultados, por lo que requiere modificar y mejorar de manera estructural las decisiones y medidas del proceso de planeación, programación, presupuestación y ejercicio del gasto, poniendo énfasis en la evaluación de los programas de gobierno” (Sánchez, 2009, pág. 92); y contiene a su vez cuatro etapas: 1) programas y proyectos alineados al PND, 2) definición de objetivos estratégicos, indicadores y metas, 3) seguimiento constante de los recursos enfocados en los resultados y 4) asignar recursos en función de la relevancia estratégica

y los resultados de evaluaciones. Es bajo la última etapa que surge el SED, definido como “un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, con base en indicadores estratégicos y de gestión, para conocer el impacto social y económico de los proyectos y programas.” (González, 2008, pág. 39) y cuenta con dos componentes:

El primero es un mecanismo de evaluación objetiva, participativa y transparente de los programas de gobierno, que contribuye a orientar las asignaciones presupuestarias a partir de los resultados de eficacia de los propios programas. El segundo es una evaluación permanente del funcionamiento y los resultados de las instituciones, que permita al sector público elevar la productividad y modernizar procesos y servicios específicos (Sánchez, 2009, pág. 93).

Otra consideración es que en las administraciones de Enrique Peña y de Andrés Manuel López, sus programas no establecieron herramientas o mecanismos de mejora, fueron más una serie de adecuaciones a los anteriores, tales como la Agenda Digital Nacional cuyos propósitos fueron promover el uso y desarrollo eficiente, democrático e incluyente de las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC); para lo cual establecieron “cinco objetivos centrales: 1) Conectividad, 2) Inclusión y habilidades digitales, 3) Interoperabilidad e identidad digital, 4) Marco Jurídico y 5) datos abiertos” (Valenzuela, Ortiz y de la Cruz. 2018, p. 2) y con ciertas estrategias tales como cerrar la brecha digital, asegurando que más personas tengan acceso a internet y a las tecnologías digitales. Programas como “CFE Telecomunicaciones e Internet para Todos”; la digitalización de los servicios gubernamentales, creación de plataformas en línea para trámites y servicios, fomentar la innovación tecnológica y mejorar la competitividad del país en el ámbito digital; la alfabetización digital y la capacitación en TIC y la protección de datos y la ciberseguridad (Peralta, 2013).

En lo referente a la administración de Andrés Manuel López, se pueden considerar dos programas: Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad y Programa de Mejora de la Gestión Pública, con el fin de mejorar del uso de recursos públicos y eliminar las prácticas corruptas en las que incurren servidores públicos, mediante cinco ejes: a) Combatir frontalmente las causas y efectos de ese tipo de prácticas; b) Combatir los niveles de impunidad administrativa en el Gobierno Federal; c) Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública; d) Promover la profesionalización y la gestión eficiente de los recursos humanos de la

Administración Pública Federal; y e) Promover el uso eficiente y responsable de los bienes del Estado Mexicano. (DOF, 2019).

Los logros de este programa que atendían a diferentes causas y algunas acciones fueron cancelar obras que se iniciaron en sexenios pasados, como el Aeropuerto de Texcoco, al cual calificó como el “símbolo de la gran corrupción”; vender el avión presidencial por oneroso; subastas de los bienes recaudados al crimen organizado por medio del Instituto para Devolverle al Pueblo lo Robado; (Jiménez, 2019) extinguir los fideicomisos con el argumento de que ahí se generaba mucha corrupción e incluso su más reciente reforma la desaparición de siete organismos autónomos y la extinción o fusión de 17 organismos descentralizados al asegurar que “no puede haber gobierno rico con pueblo pobre, entonces lo que ahorremos para que no le cueste tanto el gobierno al pueblo y ese ahorro va a destinarse a ese propósito”. Todas las que crearon para proteger la corrupción, los organismos autónomos que se crearon en contra de la gente, del pueblo para proteger a particulares, nacionales y extranjeros, esa es su función. Entonces ahí hay muchos ahorros”, señaló. (Escobar, 2024). Sin embargo, hay situaciones que no evitaron lograr los objetivos como el caso de SAGALMEX; PEMEX y Lozoya; La estafa Maestra y Rosario Robles; lograr acabar con el “Huicoleo”; las adjudicaciones en las obras públicas por encima de las licitaciones, entre otras.

El segundo es la Ley de Austeridad Republicana cuyos objetivos son combatir la desigualdad social, la corrupción, la avaricia, el despilfarro de bienes y recursos nacionales, administrando los recursos con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que están destinados (Infobae, 2019) teniendo como medidas reducir el sueldo a la mitad de lo que recibía su antecesor, el expresidente Enrique Peña Nieto; legalmente ningún funcionario puede ganar más que el presidente; ordenó cancelar las plazas de asesores, direcciones adjuntas, la compra de automóviles nuevos, seguros médicos privados, bonos extraordinarios, guardaespaldas o el pago de comidas y servicio de telefonía celular; e recortó a la mitad el dinero para viáticos de comida, publicidad en medios de comunicación y viajes al extranjero. Pero esto tuvo otras consecuencias como que la Secretaría de Salud suspendió la compra de medicamentos a tres de los principales proveedores del gobierno, porque se detectaron irregularidades en el precio de los productos; el resultado fue que durante algunas semanas hubo desabasto de algunas medicinas, como retrovirales para atender el VIH.

Otra consecuencia fue el despido de empleados públicos, ya que un memorándum firmado en mayo por AMLO ordenó cancelar puestos de

confianza y los contratados por honorarios; y por ello más de 20,000 personas han sido despedidas en el 2019, según datos oficiales. Una de las áreas con más problemas es la construcción, que registró una caída de 6,2% en 2019 según datos del gubernamental Instituto Nacional de Estadísticas y Geografía (Nájar, 2019).

La generalidad de las anteriores herramientas de mejora continua para las administraciones públicas permanece en la actualidad, exceptuando la del INEE y que el SIMEF se transformó en el PBR-SED, y que son una carga más a las responsabilidades que deben cumplir los municipios, en especial, los que no cuentan con capacidades institucionales para enfrentar y llevar a cabo estos procesos de modernización en sus dependencias. Para los municipios con carencias administrativas, de gestión o financieras como lo son los municipios rurales, no es conveniente establecer mecanismos de mejora continua, sino deberán emprender procesos de innovación pública en sus gestiones, para lograr eficiencia y eficacia en la prestación de los bienes y servicios públicos. Tema que debatiremos enseguida.

La innovación en las administraciones públicas

La innovación ha tenido lugar, primero, en los procesos de producción en el sector privado, pero a partir de criterios de organismos multilaterales como la OCDE, BID, FMI, entre otros, junto con la disciplina de la Nueva Gestión Pública han logrado proponer una serie de mecanismos que buscan promover la innovación pública como un recurso para el logro de valor público.

Un excelente recuento de la evolución del concepto de Innovación pública es la realizada por Ricardo Gaete Quezada, Sebastián Acevedo Muñoz, Gabriel Carmona Robles y Olga Palta Layana (2019) donde nos dicen que es a partir del Manual de Oslo realizado por la OCDE en conjunto con Eurostat (2006) se concibe a la innovación como parte del sector público. Así enlistan una serie de definiciones realizadas por académicos:

[...] un proceso de creación de nuevas ideas y su transformación en valor para la sociedad [...] abarca desde las mejoras adaptativas e incrementales hasta las radicales y disruptivas, tanto en productos como servicios, procesos o mejoras organizacionales y de gestión (Waissbluth et al., 2014, pág. 9).

“La creación e implementación de forma colaborativa de nuevas ideas acordes a cada contexto que respondan a problemas públicos concretos, y generen un impacto significativo tanto en la sociedad como al interior de las instituciones públicas” (Arros y Ramírez-Alujas, 2017, pág. 53).

[...] “la capacidad de construir nuevas respuestas frente a los problemas complejos y desconcertantes que deben abordar las políticas públicas. La innovación, por lo tanto, no se relaciona con nuevas técnicas sino con nuevos conocimientos” (Brugué, Blanco y Boada, 2014, pág. 10)

Una nueva lógica de trabajo para las Administraciones Públicas, introduciendo ideas y metodologías colaborativas, factores como la confianza en pensamientos y soluciones externas para dar, precisamente, solución a problemas internos. Agrega valor a la institución en tanto que añade transparencia a su trabajo y permite una gestión más colaborativa donde las múltiples partes interesadas encontrarán mejores caminos y más ágiles para hacer eficientes los actos de gobierno. (NovaGob, 2017, pág. 13)

Implica compromiso cívico, que se expresa en términos colaborativos entre los funcionarios públicos, el sector privado, los ciudadanos y las organizaciones civiles para la co-creación de métodos, técnicas y habilidades, haciendo uso de las tecnologías de información y comunicación (Web 2.0). Vale la pena dejar claro que esta innovación debe apuntar a producir cambios en valores, actitudes, procesos y liderazgos, que contribuyen a generar valor público [...] apuesta a una relación de colaboración entre actores gubernamentales y no gubernamentales para el impulso de decisiones y políticas públicas que logren el mejoramiento del aprovisionamiento de los servicios públicos con nuevas soluciones. (Mariñez, 2017, pág. 10) [Gaete, et al. 2019, pág. 150]

De esta manera las diferentes definiciones van delimitando las novedades en los procesos, metodologías o conocimientos a modos de gobernanza, es decir de participación de los ciudadanos involucrados en los problemas o insatisfacciones de la acción pública. Es necesario señalar que la clave de la innovación pública “no es la tecnología sino el problema. La tecnología forma parte de la innovación, pero esta tiene un alcance mucho mayor.” (Escapa, 2021, pág. 236) y es a partir de los problemas que se deben realizar las innovaciones y no de las necesidades de las funciones públicas. Para implementar procesos de innovación existe una serie de propuesta de modelo para desarrollar innovaciones en las administraciones públicas (Carmina Sánchez, Marcelo Lasagna y Xavier Marcety [2013]; NovaGobLab, 2017; José Manuel Heredia 2018; Fermín Cerezo Peco, 2019) que más o menos coinciden:

Proceso de ideación. Uno de los propósitos es profundizar en el problema atender; se busca realizar una escucha interna y la escucha externa, establecer relaciones de causalidades, así como mapear los diversos actores involucrados de manera directa e indirecta, establecer nuestra población objetivo

Segunda la conceptualización pretende revisar soluciones pasadas, realizar análisis factibles de propuestas alternativas a las usuales, mediante la creatividad para preguntar que se puede sustituir, combinar, adaptar, modificar, proponer otros usos, eliminar y reorganizar/revertir; estableciendo equipos, responsabilidades, evaluación y monitoreo y disposición de recursos.

Una tercera fase es el diseño de un prototipo entendido como “una muestra temprana, o el primer modelo de un producto, para probar su funcionamiento y aprender de los resultados obtenidos” (Heredia, 2018, pág. 247) y al menos cuenta con dos características: “Primero, debe ser dinámico y fácilmente adaptable en todos los aspectos posibles [...] segundo lugar, todo prototipo de innovación debe tener una pregunta particular que responder: ¿cuánto se reduce el tiempo? ¿cómo cambia la satisfacción del ciudadano con el nuevo servicio? ¿cuántos usuarios adicionales se pueden atender?” (Íbidem). Por lo que se hace necesario testar y validar ya se una nueva forma de prestar el servicio o el bien público en situaciones reales, se recomienda hacerlo en situaciones concretas y específicas, con la finalidad de ir observando los fallos y aciertos, para buscar corregirlos; es decir, ir venciendo las barreras a la innovación pública.

Al final se pretende pasar del prototipo a un testeo amplio y difusión a toda un área o tema relacionado con el problema delimitado al inicio. Considerar actividades esenciales, responsables, plazos de ejecución y recursos (financieros, humanos, tecnológicos, etc.) necesarios para ejecutar la propuesta de solución.

Todas estas fases que los laboratorios de innovación y los expertos recomiendan, para proceder en los municipios rurales, se complica debido a las culturas burocráticas y la falta de conocimientos en la materia. Por ello, es conveniente recurrir a la innovación social.

La innovación social como alternativa para los municipios rurales

Al igual que las demás conceptualizaciones la innovación social ha tenido una serie de desarrollos e interpretaciones, de tal manera que Joan Subirats y Ángela García Bernardos dejan en claro “La innovación social es tan característica de las sociedades humanas vivas que sería un error reducirla a una práctica exclusiva de las denominadas sociedades modernas.” (Subirats y García, 2015, pág. 14).

Además, se señala que la innovación se ha convertido en una especie de conceptos-fetichismo como el de gobernanza, por ello “Más sencillo resulta abordar la cuestión de la innovación social no desde una perspectiva abstracta, sino abordando el análisis de prácticas sociales concretas” (op. cit. pág. 16). Sin embargo, conforme a una revisión del estado del arte sobre el tema, recurriremos a trabajo desarrollado por Francisco do Adro y Cristina I. Fernandes (2020) haciendo un listado de conceptos que se describen enseguida:

Tabla 1. Definiciones de innovación social

Autores/año	Definiciones
Mumford (2002)	Generación y aplicación de nuevas ideas para las personas y sus interacciones con los sistemas sociales.
Mulgan (2006)	Actividades y servicios innovadores motivados por el objetivo de satisfacer necesidades sociales y difundidos predominantemente a través de organizaciones cuyos fines son principalmente sociales.
Farfus et al. (2007)	Búsqueda, descubrimiento, experimentación, desarrollo, imitación y adopción de acuerdos sociales alternativos para producir algo.
Brunstein et al. (2008)	Evento en el que se ponen en práctica soluciones inéditas, con el objetivo de resolver situaciones de precariedad social.
Lettice and Parekh (2010)	La creación de riqueza puede formar parte del proceso de Innovación Social, pero no es un fin en sí mismo.
European Commission (2010)	Cómo las asociaciones, las instituciones y los emprendedores sociales utilizan el ingenio para abordar las necesidades sociales que no han sido detectadas y resueltas por el mercado y por el sector público.
Phillips et al. (2015)	Ideas que cumplen objetivos sociales: reconfiguración de las prácticas sociales, promoción del desarrollo social.
Voorberg et al. (2015)	Respuesta a los retos sociales, que buscan mejorar los resultados duraderos del bienestar social a través de los límites organizativos y las jurisdicciones.
Ludvig et al. (2018)	Respuesta a los retos sociales que implica necesariamente el compromiso voluntario de los actores de la sociedad civil.

Fuente: Tomado de do Adro, F. y Fernandes, C. I. (2020). Social innovation: a systematic literature review and future agenda research. p. 33

Como se puede constatar, la Innovación Social son prácticas concretas dentro del ámbito de lo social o civil y poco participan las autoridades

políticas. Junto con lo anterior, do Odro y Fernandes (2020) establecen las características de la Innovación Social (IS): son motivadas por las preocupaciones comunitarias, buscan mejorar no solo la economía de los pobladores, sino también las condiciones sociales, requiere de un gran número de personas que participen y mejora la cooperación si pertenecen a organizaciones sociales.

Además, se consideran los contextos dónde la IS puede ser favorecida cuando hay “garantía de los derechos básicos y la libertad de comunicación” pero se presentan dificultades en sociedades donde el “poder está monopolizado, donde los medios de comunicación y el acceso al capital están controlados” pero al a vez esas situaciones desarrollan “un papel activo en el refuerzo de la resiliencia del territorio ante situaciones adversas como la crisis económica” (do Odro y Fernandes, 2020, pág. 34).

Por lo tanto, la IS son prácticas sociales concretas que intentan resolver problemas comunes a la sociedad en la que se convive, pero puede ser impulsada o vetada conforme a condiciones políticas imperantes en el contexto territorial en las que se realizan. A partir de lo anterior, son Subirats y García (2015) proponen un análisis de las practicas a partir del origen de las prácticas que pueden ser institucional, con relación y acuerdo entre ONG y gobiernos; extrainstitucional, pueden desarrollarse prácticas sociales independientes o con apoyo del poder público y una tercera es contrahegemónico, lo cual la mayoría de las ocasiones las prácticas se llevan en contra del poder (pág. 17-21).

Consideramos que tanto la innovación pública como la innovación social son complementarias, pero en el caso de los municipios rurales menores a 2,500 habitantes con estructuras organizacionales muy reducidas que afectan la gestión pública; la apuesta para lograr esa combinación en dichos ayuntamientos se hace necesario el reconocimiento de las prácticas sociales concretas que se presenten en sus espacios, por ejemplo, en el caso de municipios rurales de Chiapas, Guerrero, Hidalgo y Oaxaca se realizan prácticas como el sistema de cargos por lo cual se puede hacer relaciones institucionales o extrainstitucionales, es decir, que las autoridades reconozcan legalmente esas costumbres que pudieran fungir como un servicio profesional de carrera, al formar ciudadanos con experiencias en responsabilidades de impacto comunitario.

Otra práctica, llevada a cabo en especial en municipios de Oaxaca, es el llamado Tequio o trabajo comunitario informal en la realización de obras que benefician su entorno social, el mismo pudiera elevarse a un reconocimiento de contribución por mejoras en las leyes de ingresos en esos municipios. En muchos municipios rurales se presentan prácticas

ahora conocidas como economía del cuidado, dónde hombres o mujeres se dedican atender a familiares adultos mayores, con discapacidades u otros problemas, pudiendo las autoridades reconocerlas mediante ciertos incentivos, no solo de transferencias económicas directa (subsidios) sino mediante la incorporación de proveerles acceso a sus domicilios a los servicios de salud, promoverles un reconocimiento como profesionales del cuidado por las autoridades laborales y que puedan en el futuro obtener ingresos, como ejemplos de procesos institucionales o extrainstitucionales.

Estos son ejemplos de algunas prácticas sociales concretas, y el reto es que las comunidades y autoridades municipales rurales comiencen fases de innovación pública para apoyar, sostener e incrementar las innovaciones sociales, todo con el fin de ir resolviendo problemas comunitarios y con ello mejorar la gestión pública con participación de los ciudadanos.

Consideraciones finales

La modernización enfrenta obstáculos y retos políticos y estructurales como la rotación de agendas por ciclos políticos, la centralización de recursos y la falta de voluntad para descentralizar decisiones. Sin una reforma fiscal que fortalezca la autonomía municipal, los avances seguirán siendo marginales. Además, la modernización municipal debe abandonar la idea de replicar modelos internacionales o nacionales sin adaptación contextual frente a modelos globales. Es crucial priorizar enfoques flexibles que integren las particularidades culturales, económicas y geográficas de cada municipio, especialmente en zonas rurales con altos índices de marginación. La coexistencia de estructuras tradicionales (burocracia weberiana) y modernas (Nueva Gestión Pública) genera tensiones causadas por la falta de capacitación del personal y la resistencia al cambio, dificultando la adopción de herramientas modernizadoras, lo que exige estrategias de formación continua y gestión del cambio.

De lo anterior podemos establecer que los programas de mejora continua (como el Presupuesto Basado en Resultados o el Sistema de Evaluación del Desempeño) han demostrado ser insuficientes para municipios rurales debido a su enfoque estandarizado y vertical. Estas herramientas, diseñadas para contextos urbanos o con mayores recursos, no consideran las carencias estructurales (financieras, técnicas y humanas) de los municipios rurales, lo que genera sobrecarga administrativa y resultados limitados. Medidas como la Ley de Austeridad Republicana, aunque buscan

combatir la corrupción y el despilfarro, han tenido efectos colaterales negativos (desabasto de medicamentos, despidos masivos, caída en sectores clave). Esto subraya la necesidad de equilibrar la eficiencia con la garantía de servicios esenciales.

La innovación pública y social requieren una gobernanza multiactor, es decir, gobernanza colaborativa como camino para mejorar la gestión en los municipios rurales en México. La innovación pública y social requieren de confianza y concurrencia de los diversos actores gubernamentales, sociales, privados o no gubernamentales existentes en los municipios rurales para colaborar en la co-creación de soluciones. Ejemplos como la economía del cuidado o la digitalización inclusiva muestran que la transparencia y la participación son claves para generar valor público. Ante ello sugerimos que las autoridades de los municipios rurales en México deben reconocer, formalizar y apoyar prácticas locales comunitarias transformándolas en políticas públicas adaptadas a realidades rurales. La innovación social junto con la innovación pública serían la base para la gestión local, ejemplificadas a través de las prácticas comunitarias arraigadas, como el “*tequio*” -trabajo colectivo en Oaxaca- los sistemas de cargos como contribuciones fiscales, o integrar a cuidadores informales en sistemas de salud representan soluciones endógenas que pueden institucionalizarse. Estas innovaciones sociales no solo resuelven problemas locales con recursos limitados, sino que fomentan la participación ciudadana y fortalecen el capital social, siendo más sostenibles que las estrategias impuestas externamente.

Referencias bibliográficas

- APTER, D. E. (1969). *The politics of modernization* (4th ed.). The University of Chicago Press.
- BINDER, L. (1971). Crises of political development. En L. Binder, J. S. Coleman, J. LaPalombara, L. W. Pye, S. Verba, & M. Weiner (Eds.), *Crises and sequences in political development* (pp. 3-72). Princeton University Press.
- CARRERA, A. P., & Rivera, G. (2012). *Diagnóstico institucional de la gestión hacendaria de los municipios del Estado de México*. IHAEM.
- DIARIO Oficial de la Federación. (2019, 26 de agosto). Programa nacional de combate a la corrupción y a la impunidad, y de mejora de la gestión pública 2019-2024. *DOF*, 30 de agosto de 2019, Edición

- vespertina. https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5570984&-fecha=30/08/2019#gsc.tab=0
- DIARIO Oficial de la Federación. (2019, 14 de noviembre). Decreto por el que se expide la Ley Federal de Austeridad Republicana; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. *DOF*, 19 de noviembre de 2019, Edición matutina.
- Do Adro, F., & Fernandes, C. I. (2020). Social innovation: A systematic literature review and future research agenda. *International Review on Public and Nonprofit Marketing*, 17, 23–40. <https://doi.org/10.1007/s12208-019-00241-3>
- EISENSTADT, S. N. (1972). *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*. Amorrortu Editores.
- ESCAPA C., L. (2021). Capítulo 7: Innovar es resolver problemas. En C. Ramió (Coord.), *Repensando la administración pública: administración digital e innovación pública* (pp. 229-251). Instituto Nacional de Administración Pública.
- ESCOBAR, D. (2024, 17 de enero). AMLO plantea más austeridad republicana: “Todavía podemos ahorrar más”. *Proceso*. <https://www.proceso.com.mx/nacional/2024/01/17/amlo-plantear-mas-austeridad-republicana-todavia-podemos-ahorrar-mas-285691.html>
- GAETE Quezada, R., Acevedo Muñoz, S., Carmona Robles, G., & Palta Layana, O. (2019). Generando buenas prácticas de innovación pública desde las regiones: “Piensa con i”. *Innovar*, 29(73), 147-159. <https://doi.org/10.15446/innovar.v29n74.82095>
- GUERRERO, O. (1993). *El Estado en la era de la modernización* (2da ed.). Plaza & Valdés Editores.
- HUERTA Cuervo, R., & Vanegas López, M. (2020). Metodología para la construcción del índice de capacidades institucionales municipales (ICIM). *Sobre México: Temas De Economía*, 1(2), 101–133. https://sobremexico-revista.iberomexico.mx/index.php/Revista_Sobre_Mexico/article/view/80
- INFOBAE. (2019, 23 de julio). Qué es la austeridad republicana de López Obrador y por qué ha causado tanta discordia en su gabinete. *Infobae*. <https://www.infobae.com/mexico/2019/07/23/que-es-la-austeridad-republicana-de-lopez-obrador-y-por-que-ha-causado-tanta-discordia-en-su-gabinete/>
- JIMÉNEZ, D. (2019, 7 de diciembre). AMLO publicó desde agosto su programa nacional anticorrupción sin que el SNA haya publicado el plan

- nacional en la materia. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/politica/AMLO-publico-desde-agosto-su-programa-nacional-anticorrupcion-sin-que-el-SNA-haya-publicado-el-plan-nacional-en-la-materia-20191207.html>
- NÁJAR, A. (2019, 1 de agosto). AMLO y el crecimiento económico en México: Quién gana y quién pierde con la “austeridad republicana” del presidente. *BBC News Mundo*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49108905>
- NIETO Mendoza, F. (2020). El legado del “sexenio de la corrupción”: Los retos del sistema nacional anticorrupción. *Foro Internacional*, LX(2), 683-716.
- PARDO, M. del C. (2010). La propuesta de modernización administrativa en México: Entre la tradición y el cambio. *Foro Internacional*, L(2), 393-421.
- PENAGOS G., S. (2008). La reconversión de los procesos gubernamentales en México con un enfoque hacia la mejora, el desempeño y los resultados. En INAP, *Mejora de la gestión pública: Revista de Administración Pública Nueva Época*, XLIII(3), 13-30.
- PERALTA D., A. (2013). La agenda digital en México: XVIII Congreso Internacional de Contaduría, Administración e Informática (Ponencia). Octubre 2-4, Ciudad Universitaria. <https://investigacion.fca.unam.mx/docs/memorias/2013/12.06.pdf>
- SÁNCHEZ G., J.J. (2009). El cambio institucional en la reforma y modernización de la administración pública mexicana. *Gestión y Política Pública*, XVIII(1), 67-105.
- SECRETARÍA de Gobernación - Consejo Nacional de Población (SEGOB-CONAPO). (2023). Índices de marginación 2020. *Secretaría de Gobernación - Consejo Nacional de Población*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/848423/Indices_Coleccion_280623_entymun-p_ginas-1-153.pdf
- SECRETARÍA de Gobernación - Consejo Nacional de Población - Instituto Mexicano del Transporte (SEGOB-CONAPO-IMT). (2023). Análisis geoespacial de la accesibilidad a centros urbanos de las localidades de México. *Secretaría de Gobernación - Consejo Nacional de Población - Instituto Mexicano del Transporte*. <https://imt.mx/descarga-archivo.html?l=YXJjaGl2b3MvUHVibGljYWNPb25lcy9MaWJyby9sYjgucGRm>
- SECRETARÍA de Gobernación - Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (SEGOB-INADEF). (2021). Guía consultiva de desempeño municipal. *Secretaría de Gobernación - Instituto*

- Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal*. <https://www.gob.mx/inafed/acciones-y-programas/guia-consultiva-de-desempe-no-municipal-198105>
- SECRETARÍA de la Función Pública (SFP). (2015). La modernización de la organización gubernamental. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63, 230-272.
- SUBIRATS, J., & García B., A.(Eds.). (2015). *Innovación social y políticas urbanas en España: Experiencias significativas en las grandes ciudades*. Icaria Editorial.
- VALENZUELA M., R.E., Ortiz G., O.R., & De la Cruz, G.(2018). Desafíos de la estrategia digital nacional en México. *Buen Gobierno*, 25, 1-12.