

LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS MUNICIPIOS HIDALGUENSES. ¿EXISTE LA INNOVACIÓN?

PUBLIC SERVICE MANAGEMENT IN THE MUNICIPALITIES OF HIDALGO. IS THERE INNOVATION?

Israel Cruz Badillo

Nota sobre el autor:

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo – Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades – Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública.



<https://orcid.org/0000-0002-2020-7143>

Esta investigación fue financiada con recursos del autor. El autor no tiene ningún conflicto de interés al haber hecho esta investigación.

Remita cualquier duda sobre este artículo al siguiente correo electrónico: badillo@uaeh.edu.mx

Recibido: 10/08/2023 Corregido: 07/01/2024 Aceptado: 12/01/2024



Copyright (c) 2024 Israel Cruz Badillo. Este texto está protegido por una licencia [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

Xihmai 98

LA GESTIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN LOS MUNICIPIOS HIDALGUENSES. ¿EXISTE LA INNOVACIÓN?

PUBLIC SERVICE MANAGEMENT IN THE MUNICIPALITIES OF HIDALGO. IS THERE INNOVATION?

Resumen

El objetivo del documento es analizar las condiciones de los gobiernos municipales para introducir innovaciones en los procesos de gestión de los servicios públicos. El documento se divide en tres apartados: en el primero se revisa la importancia de la Administración Pública para asignar sentido a la realidad y las capacidades que debe poseer y se explica qué son las instituciones y su relevancia en la reproducción institucional a partir de las orientaciones isomórficas y coercitivas sobre la configuración institucional de Powell y DiMaggio (1999); además, se revisan algunos aspectos fundamentales de la innovación en la prestación de servicios públicos. En el segundo apartado se realiza un ejercicio cuantitativo a partir de un cuestionario que se envió a los 84 municipios del estado de Hidalgo, y a datos oficiales del INEGI. Finalmente, se presentan las conclusiones.

Palabras Clave: *Innovación, Gestión de Servicios Públicos, Reproducción Institucional, Isomorfismo, Coercitivo.*

Abstract

The present document aims to analyze the conditions of municipal governments to introduce innovations into the management of public services. It is divided into three sections: the first reviews the importance of Public Administration for making sense of the reality and capabilities that it must have in order to do that and provides a broad explanation of the institutions and their relevance for institutional reproduction based on the isomorphic and coercive orientations found in Powell and DiMaggio's work (1999) on institutional configuration; the second contains a quantitative exercise based on a questionnaire sent to all 84 municipalities in Hidalgo and official data from the 2015 Inter-census Survey and the 2017 National Census of Municipal and District Governments conducted by the National Statistics and Geography Institute (INEGI). Lastly, the conclusions of this work are presented in the third section.

Keywords: *Innovation, Public Service Management, Institutional Reproduction, Isomorphism, Coercive.*

Introducción

Las reformas constitucionales de 1983 y de 1999 realizadas al artículo 115 constitucional mexicano trajeron consigo una modificación significativa de las estructuras institucionales del ayuntamiento como orden de gobierno. De manera paulatina esto conduce al ayuntamiento a sumar nuevas responsabilidades en la gestión pública municipal (servicios públicos, asociación municipal, armonización contable, transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas, entre otros), en materia electoral se agregan nuevas figuras (representación proporcional y reelección) y, además, se reconoce a este orden como institución de gobierno con capacidad reglamentaria y no solo en su dimensión de instancia administrativa, es decir, se le confieren atribuciones normativas.

Resultado de estas reformas es la conversión del orden de gobierno municipal en una modalidad institucional responsable de otorgar a los gobernados, a través de sus diversas instancias de gestión, desde servicios públicos básicos como son: limpieza y seguridad pública, alumbrado, drenaje y alcantarillado, y crear reglas, por ejemplo, de seguridad pública, entre otros (conferidas como las funciones sustantivas)¹. Lo estipulado en el artículo 115 constitucional hace suponer que los ayuntamientos puedan incorporar innovaciones en los procedimientos de la gestión orientadas a la prestación de servicios públicos a la ciudadanía y otras más encauzadas a ajustar o crear nuevas modalidades de ejecución de procesos internos (gestión pública) para mantener operativas sus acciones (conferidas como las funciones

¹ [...] se trata de funciones relacionadas con la prestación de “servicios públicos, desarrollo económico y social, desarrollo urbano, el trabajo comunitario, así como la atención de los diferentes intereses de la comunidad y sus relaciones con las autoridades estatales y federales” (Martínez, 1985, p. 198). “Son conocidas también como actividades de gestión pública, y son las que repercuten directamente en la comunidad” (Ordaz, 2010, pp. 83-84).

adjetivas)². La hipótesis que aquí se plantea es que, en la práctica nos encontramos con condiciones ajenas a estas tendencias y las diversas áreas integrantes de la administración pública municipal son instancias que presentan notables y numerosas limitantes a la hora de realizar los procesos de gestión, y solo tratan de responder a los imperativos de los otros órdenes de gobierno, por lo que únicamente se orientan, en lo posible, a reproducir esquemas, modelos y procesos de forma isomórfica.

En ese sentido, el objetivo de este trabajo es realizar un acercamiento a las condiciones con las que cuentan los gobiernos municipales para introducir innovaciones en los procesos de gestión de los servicios públicos, para tratar de mostrar que, de forma muy amplia, nos encontramos ante una realidad ajena a estas posibilidades. Para lograr este cometido el documento se divide en tres apartados. En primer lugar, realizamos la recuperación de los recursos analítico-conceptuales sobre la reproducción institucional que nos ofrece el nuevo institucionalismo, por ejemplo, desde la propuesta sociológica de Powell y DiMaggio (1999), quienes establecen que la reproducción ocurre a partir de orientaciones isomórficas y coercitivas en la configuración institucional. Estas tendencias ponen en juego la capacidad de innovación como condición necesaria para mantener vigentes en el tiempo a las instituciones. En estas condiciones la innovación se convierte en una condición relevante de sobrevivencia, aunque no necesariamente se practique a partir de intereses propios sino contextuales, es decir, coercitivos. En segunda instancia, se opta en este documento por utilizar el método descriptivo, a partir de un cuestionario que se envió y con el que se solicitó información a los 84 municipios del estado de Hidalgo (únicamente 35 atendieron la solicitud de forma parcial), dos dimensiones en el ámbito de la gestión de los servicios públicos, a saber: la cobertura que alcanzan y la forma

² “Las funciones adjetivas se reconocen como de orden logístico o administrativo, y tienen que ver con las funciones de ‘planeación, hacienda, administración de personal y relaciones laborales, colaboración municipal y administración de recursos materiales” (Martínez, 1985, p. 198). “Estas ocurren, por lo general al interior de las oficinas del gobierno municipal, son el soporte de las funciones sustantivas y aseguran los recursos y su operación para que puedan ocurrir aquéllas” (Ordaz, 2010, p. 84).

en que priorizan su atención. De manera complementaria recurrimos a datos oficiales de la Encuesta Intercensal 2015 y del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). En su conjunto, este abordaje nos permitirá conocer si existe o no capacidad de los gobiernos municipales de innovar, o bien, si solo se trata de una atención inercial y reproductiva de los servicios públicos en los municipios de la entidad de referencia. Por último, se realizarán las propuestas de mejora en las prácticas de innovación en la gestión de los servicios públicos, así como las conclusiones del estudio presentado.

Reproducción Institucional o Capacidades de Innovación en la Gestión de Gobierno Municipal

La diversidad de recursos analíticos disponibles para abordar el estudio de la acción de gobierno es sumamente amplia. Es posible realizar, desde la perspectiva clásica de los estudios sobre las burocracias, o bien recurrir al análisis de políticas públicas, a la nueva gestión pública, las reformas administrativas y un buen número de variantes al respecto. Para los fines que el autor persigue, se recurrió a algunos de los conceptos del neoinstitucionalismo. En especial porque permiten mostrar algo que, desde su perspectiva, es propio de la complejidad y presenta notables contradicciones, producto de la heterogeneidad existente en el orden municipal de gobierno que ha sido reducido a la visión hegemónica, por ejemplo, de la Nueva Gestión Pública, donde se critica la rigidez y demás condiciones de funcionamiento de los gobiernos. De manera puntual, se llega a proponer que la Administración Pública se haga eficiente como si fuera una empresa privada. Un buen catálogo de tan loables intenciones nos lo ofrece Ayuzabet De la Rosa (2008) al proponer que las posibilidades de mejora de la Administración Pública se encuentran en el deber ser, pues las estructuras de una organización deben ser ajustadas conforme a las necesidades internas o externas, para lo cual se requiere simplificar los marcos regulatorios, fomentar en los funcionarios públicos, las

incorporaciones de innovaciones en los procesos de gestión con base en su propio conocimiento experto o pragmático.

El catálogo preciso de acciones desarrolladas desde la Nueva Gestión Pública y las reformas administrativas son llevadas a cabo, en general, por los gobiernos de todos los órdenes para dar paso a lo nuevo, aquello que las coloca en condiciones de innovación —como es la flexibilidad y la capacidad de respuesta para adaptarse a entornos siempre cambiantes— muestra condiciones muy contrastantes. Las capacidades presentes para el desempeño de las funciones de gobierno, en muchos casos, se sitúan muy lejos de estas posibilidades y, de las que disponen, se ubican en la reproducción de prácticas arcaicas, lo que únicamente conduce a tratar de responder de forma isomórfica. Se infiere, entonces, que esto ocurre con la mayoría de los ayuntamientos hidalguenses y genera una especie de juego de contradicciones. Por un lado, los ayuntamientos se ven obligados (isomorfismo coercitivo³) a responder a los imperativos de los órdenes de gobierno estatal y federal que se les imponen y, por otro lado, mantienen una racionalidad y una serie de prácticas ajenas a las tendencias avanzadas que se asemejan a la preburocracia. Precisamente eso es lo que este trabajo busca demostrar. Al respecto, se han señalado estas condiciones (León y Olvera, 2012 y León y Meneses, 2016), lo que hace necesario destacar la necesidad de realizar estudios más delimitados y específicos para evitar la trampa de asumir que se ha dado el giro hacia las orientaciones de los modelos avanzados de gestión y se cumple con la introducción de todos los dispositivos que se proponen. Por el contrario, se intenta mostrar que es necesario observar de forma más simple y específica, y en este caso se parte de una de las definiciones más conocidas y usadas de institución, la de Douglas North, para establecer que:

Toda actividad organizada por seres humanos conlleva una estructura que define “las reglas del juego”, ya sea para una actividad deportiva o para el funcionamiento de una economía. Esta estructura se conforma por instituciones: reglas formales, normas informales y características de refuerzo. (2010, p. 142)

³ “Resulta de presiones tanto formales como informales que sobre unas organizaciones ejercen otras de las que dependen y que ejercen también las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones” (Powell y DiMaggio, 1999, p. 109).

De forma diversa a la de North, para Powell y DiMaggio las instituciones son:

[...] las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los [seres] humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. (1999, p. 35)

En otras palabras, las instituciones son las reglas formales e informales de juego, las leyes, las normas, los reglamentos, los códigos, plasmados en un documento escrito o no que regulan el comportamiento social, económico y político de las personas que las integran. De esto, lo relevante es la forma, el trabajo de regulación del comportamiento de las personas que integran las instituciones y se encuentran insertas en las diversas estructuras que las conforman, para actuar en sus respectivas modalidades organizacionales. Las acciones de las organizaciones institucionalizadas (en este caso del ayuntamiento) producen efectos en el comportamiento de los individuos (servidores públicos), quienes a su vez llevarán a cabo acciones inscritas en el orden establecido, para dar viabilidad a las organizaciones, de tal suerte que aquí se produce una relación dialéctica al mover la actuación de los integrantes en sentido reproductivo. La reproducción, al final, podrá ser estrictamente rutinaria, o bien, innovadora. Justamente, lo que interesa observar es, qué ocurre en estos aspectos a través de la prestación de Servicios Públicos Municipales (SPM). Ahora la cuestión es definir ¿qué es la rutina y qué es la innovación gubernamental?

En principio se debe destacar que se ha señalado a la rutina⁴ como uno de los grandes males que ha azotado a las administraciones públicas. Se trata de un comportamiento ceñido a prácticas en las que permean formas de acción inamovibles, rígidas y, por tanto, limitantes de posibles respuestas para agilizar la atención de cuestiones emergentes y/o añejas no resultas. En este sentido, muchos de los actuales dispositivos e instrumentos de la Administración Pública y las nuevas

⁴ Las rutinas son el “reforzamiento [de la adaptación cultural al interior de las organizaciones] de proceso[s] por medio de la práctica cotidiana” (Ordaz, 2010, p. 244).

modalidades de actuación gubernamental como la Nueva Gestión Pública, el Gobierno Abierto y la Gobernanza de la Inteligencia Artificial, por mencionar algunos, han visto la luz como una necesidad apremiante para romper con todo tipo de modalidades de actuación que entorpezcan la posible generación de respuestas ágiles a las nuevas cuestiones; panorama que es producto, entre otras cosas, de la dinámica, cada vez más intensa, impuesta por la diversidad de cambios internos y externos generados en el terreno económico, en el cultural y en el político.

Tomemos como referente a las instituciones económicas —específicamente las financieras— cuya capacidad para transformar los entornos ha resultado hasta incomprensible, pero a fin de cuentas generan sentido y modifican patrones de comportamiento, de esta forma, producen cambios tremendamente significativos, incluso planetarios, aun a pesar de las diferencias culturales existentes entre los países. En este sentido, para Saskia Sassen esto ocurre porque “pese a sus perdurables diferencias, es posible que los países alberguen grandes lógicas contemporáneas que organizan la economía, principalmente las finanzas impulsadas por la especulación y la búsqueda de hiperbeneficios” (2015, p. 17).

Estas tendencias requieren ser realizadas y el uso de innovaciones de diversa índole es indispensable. Antes se ha hablado de uno de los grandes males achacados a la Administración Pública, la rigidez. Condición completamente ajena y contraria a las nuevas necesidades de la economía global, por lo que resultaba indispensable poner en marcha una serie de formas novedosas de pensar la realidad, para hacerla concordante con las nuevas condiciones económicas y el conjunto de transformaciones globales en marcha. Respecto a lo anterior surge la incógnita de ¿por qué hablar de innovación en un momento específico?, ¿por qué se pierde de vista que aun en condiciones de predominio burocrático es necesario introducir modificaciones en la actividad desarrollada por la Administración Pública, es decir, *innovaciones*?

La posible respuesta se encuentra en la valoración extremadamente positiva que se ha hecho, en las últimas décadas, de los instrumentos

administrativos de la administración privada y se nos olvida la capacidad del gobierno, a través de la administración pública, de producir la realidad. Miguel Beltrán (2003) señala al respecto que la realidad presenta dos caras, la que existen tal como la vemos y la vivimos y aquella que es definida desde el exterior. Esto nos permite afirmar y proponer que la realidad es algo que se produce y en muchos sentidos es innovación (no se tomen estas palabras como una definición), pero ¿cómo ocurre esto? Beltrán opina al respecto que la definición es una construcción social e institucional y requiere de cierta hegemonía para indicar cómo son las cosas. (Beltrán, 2003).

Contar con capacidades para definir la realidad implica producir formas de orden, lo que está sujeto permanentemente a vaivenes histórico-contextuales surcados por el conflicto generado por instituciones y sujetos productores de definiciones de sentido. Entonces, innovar es elaborar algo nuevo, ajustar o modificar algo existente y producir sentido a la realidad. Así, hemos vivido en una dinámica permanente de transformaciones e innovaciones en México, desde el “Mover a México”, del pasado más inmediato, hasta la hoy en marcha 4T⁵, esto para nosotros es la muestra más evidente de que la innovación no es una novedad que deba procesarse a partir de manuales, sino que es producto de “visiones de mundo decididamente operativas” (Beltrán, 2003, p. 185). Por lo que no debe llamar a sorpresa que tanto “Mover a México” como la 4T nos han dicho y dicen cómo fue el pasado y cómo debe ser el futuro y cómo debemos comportarnos. Lo que supone fórmulas interpretativas de la realidad y un “deber ser” que debe cumplirse. Otra vez ¿cómo se efectúa esto? A través de la práctica administrativa, pues, como señala Beltrán:

La administración lleva a cabo esta delimitación de la realidad a considerar a través del Derecho, pues las consecuencias de que algo sea o no real para la Administración se concreta en formas de consecuencias jurídicas. No es nueva la técnica: el clásico

⁵ El primer entrecomillado fue el eslogan del sexenio presidencial de Enrique Peña Nieto (2012-2018), “Mover a México”, y daba sentido el impulso para cerrar el ciclo de reformas neoliberales iniciado en 1988, con el arribo al poder de Carlos Salinas de Gortari, al retirar al Estado mexicano de cualquier forma de intervención en la economía y la liberalización de esta. La 4T o cuarta transformación, impulsada desde la presidencia por Andrés Manuel López Obrador (2018-2024), alude al proyecto de reversión del largo ciclo neoliberal al realizar, entre otras cosas, el retorno del Estado a la actividad económica directa.

brocardo quod non est in actis non est in mundo, la recoge con rara expresividad. (2003, p. 187)

Sin duda la Administración Pública juega un papel relevante, pues nos dice cómo debe ser el mundo y cuáles son las consecuencias o efectos que busca producir con base en recursos discursivos y tecnológicos producidos por especialistas y siempre registrado y validado jurídicamente, lo que hace una diferencia respecto a la primacía que Beltrán le asigna a la ley. Todo aquello colocado en el exterior de la Administración Pública es su ámbito de actuación y la forma en que se atiende la complejidad y conflictividad social para mantener en marcha la dinámica que se privilegia acorde con las definiciones de sentido producidas institucionalmente y de acuerdo con la época y contexto. Esto nos lleva a lo que hemos dejado pendiente, la innovación y la relevancia que se le ha asignado institucionalmente. Se insiste aquí en que, la innovación gubernamental no es algo que ocurra solo en la actualidad, es una condición indispensable que el ejercicio y mantenimiento del poder requieren, es decir, es una condicionante para su sobrevivencia.

Sin embargo, en la actualidad se ve a la innovación como una actividad desarrollada en el mercado por las empresas y es vista en dos sentidos; primero, como una actividad planeada, es decir, como proceso, donde se juega con una o más variables para alcanzar propósitos preestablecidos, lo más relevante son los resultados económicos que produzca, al generar productos, técnica, modalidades organizacionales o mercados y; segundo, este es el que nos interesa destacar:

[...]a innovación es analizada a partir de acciones específicas de diferentes actores, para conformar Políticas Públicas y Sistemas de Innovación en particulares contextos nacionales o regionales. La innovación como política, es analizada a partir de la forma en que se configuran modelos de desarrollo en diferentes latitudes. (Rondero, 2017, p. 80)

Esto quiere decir que la innovación se trata en sí de acciones para atender necesidades propias de problemas de desarrollo, esto supone, por ejemplo, mejorar la habilitación de la propia Administración Pública para prestar servicios públicos, pero lo más importante es la atención de aspectos que colocan en situación de desventaja a poblaciones y regiones. Aquí, nuevamente, se pone en juego el análisis institucional,

para lograr el propósito de esta investigación, que es conocer la situación en la que se encuentran los municipios hidalguenses.

La Innovación en la Prestación de Servicios Públicos

Surgida en procesos productivos y económicos del ámbito privado, la innovación en el sector público se convirtió en un tema de agenda de las instituciones públicas de México desde finales del siglo XX y cobró fuerza a inicios del siglo XXI con la adopción del Modelo de Innovación y de Calidad Gubernamental (Calzada y Peña, 2020)

La innovación en el sector público se relaciona regularmente con la incorporación de tecnologías de la información y comunicación (TIC) para la agilización y eficacia de trámites, en menor medida se vincula con el desarrollo organizacional y la gestión de procesos de las instituciones y finalmente con la revisión y posibles cambios de la normativa de los procesos en cuestión. Sin embargo, un factor clave en el análisis de la innovación es la eficacia que los servicios públicos tienen y la cobertura a la que llegan en las distintas poblaciones.

En el caso de los gobiernos locales, en particular los municipales de entidades como Hidalgo, la heterogeneidad de las poblaciones y sus condiciones sociales, económicas, geográficas y poblacionales sugiere que la capacidad de las instituciones públicas para atender las demandas y tener suficiente cobertura de servicios debe escapar de los modelos genéricos implementados desde los niveles estatal y federal. Una administración pública municipal que cubre los servicios de su población podría aplicar la innovación para ser diferenciada, nutrida de las condiciones y recursos propios y con capacidad de respuesta a las necesidades particulares de la comunidad.

El Isomorfismo Institucional y su Relevancia para la Comprensión de la Innovación

Una de las tendencias permanentes que se presentan en el mundo de las instituciones es el *Isomorfismo*, que se ha desarrollado como una herramienta teórica analítica institucional que permite “conocer más

sobre los procesos de homogeneización en las organizaciones y las condiciones institucionales” (González, 2012, p. 27). Este concepto alude a un aparato de análisis para explicar la homogeneización institucional de las organizaciones que están en competencia en un mismo campo organizacional⁶, pero también se usa instrumentalmente⁷ como “un proceso limitador que obliga a una unidad en una población a parecerse a otras unidades que enfrentan las mismas condiciones ambientales” (Hawley, 1968 en Powell y DiMaggio, 1999, p. 108). Más aún, el isomorfismo, puede ocurrir debido a la elección de formas adversas en un conjunto poblacional de organizaciones o debido a que los tomadores de decisiones dentro de las organizaciones “aprenden las respuestas y ajustan su conducta” (Hannan y Freeman (1977) en Powell y DiMaggio, 1999, p. 108).

El isomorfismo se divide en dos dimensiones analíticas a saber: el competitivo vinculado al estudio de las organizaciones del mercado y el institucional que se relaciona al análisis de éxito y supervivencia de las organizaciones (Powell y DiMaggio, 1999). Por lo tanto, este (el isomorfismo) permite revelar el transcurso por el que pasan las organizaciones para volverse homogéneas y adaptarse al ambiente en el cual se encuentran, pero dentro de este proceso de homogeneización, hay que atender y enfrentar las condiciones contextuales que son aparentemente similares. Las organizaciones institucionalizadas, cuando se legitiman, tanto por factores externos como internos, se supondrán como durables y permanentes, lo que implica la disminución de la incertidumbre. Sin embargo, Powell y DiMaggio señalan, por lo menos, dos problemas muy generales que enfrenta una organización si su éxito depende del isomorfismo institucional: primeramente, la

⁶ Aquellas organizaciones que, en conjunto, forman un área reconocida de la vida institucional: proveedores, consumidores, productores. Buscan la homogeneidad como las universidades, los hospitales, las líneas aéreas, entre otras (Hall, 1996).

⁷ Las investigaciones basadas en los postulados del nuevo institucionalismo y la teoría organizacional sostienen que el isomorfismo se produce si las instituciones han perdido credibilidad o bien, si existe un actor externo que es capaz de hacer cumplir un nuevo diseño institucional que releve al existente y que sea visto como una solución sin ser necesariamente la más adecuada para el modelo organizativo. Lo anterior puede facilitar el ejercicio de dominación por parte de otras organizaciones que se consideran superiores (DiMaggio y Powell, 1999 en González, 2012).

incorporación de actividades técnicas al interior de las organizaciones que provocan inconsistencias y, enseguida, el conflicto como consecuencia a los mecanismos de control, de vigilancia y cumplimiento a las reglas para el logro de las actividades (Powell y DiMaggio, 1999). Ambos problemas son parte fundamental del análisis, ya que, dentro de los ayuntamientos, al estar muy institucionalizados y regidos por formas de un orden jerárquico superior, la eficiencia se reduce; además, es común la existencia de conflictos de intereses que juegan en contra de las posibilidades de cumplimiento adecuado del funcionamiento organizacional, por ejemplo, los eventuales arreglos facilitadores de ejercicios de innovación de los servicios públicos municipales.

El *Isomorfismo Institucional*, contempla tres tipos: coercitivo, mimético y normativo. Respecto al primero, se origina en las presiones, tanto las normativas (formales) como las que resultan de arreglos sobre la marcha (informales) ejercidas por unas organizaciones sobre otras inscritas en el ámbito de competencia de las primeras, es decir, existe dependencia que se muestra, igualmente, en el ámbito social al ejercer, también, “las expectativas culturales en la sociedad dentro de la cual funcionan las organizaciones [...]. En algunas circunstancias el cambio organizacional es la respuesta directa a un mandato del gobierno” (Powell y DiMaggio, 1999, p. 109). Aquí ocurre la introducción de posibles innovaciones, porque las organizaciones que se enfrentan a este tipo de isomorfismo se encuentran en contextos que están contruidos “políticamente”, donde, con reiteración, los que toman decisiones no experimentan la consecuencia de sus acciones, y las decisiones se aplican de manera política a todo tipo de organizaciones, lo que las hace decisiones menos adaptativas y flexibles (Powell y DiMaggio, p. 1999).

El segundo (el mimético) se desenvuelve por su actuar como seguidor de las acciones de otros, solo copia, sea lo que sea: “políticas, estrategias, estructuras, tecnologías, sistemas productivos, bienes, servicios y prácticas administrativas, en general, suficientemente probadas y exitosas en organizaciones similares. Es visto como una respuesta a la incertidumbre y ambigüedad organizacional” (Daza-Villadiego, 2011, p. 207).

Se trata de aprovechar, de forma deliberada, el trabajo de otros situados en condiciones de estabilidad, esto permite enfrenta limitaciones en la capacidad creativa y se obtienen ventajas de alguna forma de organización que se asuma como la más conveniente, por tanto, se opta por aprovechar por imitación las acciones, tecnologías u otras características relevantes de organizaciones exitosas, sean internas o externas.

Por último, el normativo tiene, como lo señalamos antes con Beltrán (2003), el registro jurídico como base para la acción, pues sin este no se puede probar la existencia del sentido asignado de aquello a lo que haga referencia, además se complementa la “profesionalización como la fuente de la imitación, pues la lucha colectiva de los miembros de una organización por definir las condiciones y métodos de acción los lleva a controlar fuertemente sus actividades” (González, 2012, p. 32). Aunque en las condiciones de muchos de los municipios la falta de profesionalización es un gran problema. Como señala Daza-Villadiego (2011), la falta de un conocimiento técnico y especializado para el cumplimiento de actividades desarrolla procedimientos pragmáticos informales.

A partir, específicamente, de los supuestos para la acción del institucionalismo coercitivo nos adentramos en el territorio de los ayuntamientos del estado de Hidalgo, para establecer si cuentan con las condiciones para realizar tareas de innovación en la prestación de servicios públicos, es decir, buscamos conocer si realizan lo siguiente:

1. *Incorporación de Innovaciones a través de la coerción*: nos referimos a la reproducción institucional de tipo coercitivo, al incorporar normas y procesos (instituciones) producidos en otro orden de gobierno e integrados como imposiciones para la prestación de los servicios públicos municipales.
2. *Capacidad institucional*: aludimos a las condiciones estructurales y a la habilitación y habilidad del personal de los ayuntamientos para cumplir con la normatividad en las innovaciones y lograr los objetivos de cobertura de las

necesidades de los gobernados a través de la prestación de los servicios públicos.

3. *Servicios Públicos Municipales*: son las actividades desarrolladas por las autoridades (en este caso) municipales a través del uso de un conjunto de dispositivos y recursos técnicos para satisfacer las condiciones de bienestar de un sector de la población o de la población en su conjunto otorgados de forma directa (o por terceros) e individualizada.

Si la actividad de las autoridades municipales se desarrolla siguiendo la ruta de orientaciones de tipo coercitivo, nos encontramos ante una realidad alejada y, por tanto, ajena a la innovación. Para que esto sea posible, como propone la OCDE, la innovación debe ocurrir “como una práctica cotidiana [pues] en el sector público generalmente depende tanto [o más] de las estructuras institucionales y las habilidades gerenciales existentes, que de la creatividad aportada por unos cuantos” (OCDE, 2016, p. 29). La pregunta es ¿cuáles son las condiciones prevalcientes en los municipios mexicanos y, para nuestro caso, en los hidalguenses? Por último, valdría preguntar ¿existen habilidades gerenciales?

Capacidad de Atención de los Funcionarios Públicos en la Prestación de los Servicios Públicos Municipales

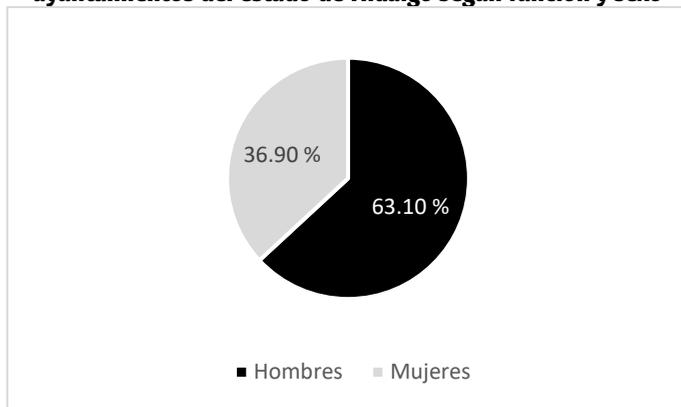
A continuación, se presenta un primer acercamiento exploratorio sobre la reproducción institucional coercitiva en la prestación de los servicios públicos municipales en el estado de Hidalgo. La capacidad de atención a la población es un primer referente de abordaje inicial para identificar la correlación existente entre servidores públicos y la cobertura en la prestación de servicios públicos municipales. Cabe señalar la necesidad de recordar la heterogeneidad municipal manifiesta en la densidad poblacional, cierto que podemos recurrir a otros criterios como: las actividades económicas, los ingresos monetarios, el nivel de educación. Si bien resulta conveniente la estandarización por medio de la tasa de capacidad⁸ de atención de los servidores públicos en los ayuntamientos

⁸ La tasa de capacidad de atención de la población es el promedio de servidores públicos que deben de atender por cada diez mil habitantes.

por cada diez mil habitantes, destacamos que en el estado de Hidalgo existen municipios como Pachuca, capital de la entidad, con una población total de 277,375 habitantes; en contraste, existen municipios como Mineral del Chico con una población total de 9,021 habitantes. En conjunto, el número de servidores públicos municipales en la entidad es el siguiente:

Para el 2017 las administraciones públicas de los ayuntamientos en el estado de Hidalgo estaban integradas por 27,694 servidores públicos, de este conjunto 17,475 son hombres, (63%) y 10,219 son mujeres (34%). Véase gráfica 1.

Gráfica 1: Distribución porcentual del personal en las oficinas de los ayuntamientos del estado de Hidalgo según función y sexo



Fuente: Elaboración propia a partir del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales 2017.

Respecto a la capacidad de atención de los servidores públicos a la población y con datos oficiales del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales, en el 2017⁹ se tiene una tasa de atención

⁹ Se obtuvieron los datos oficiales del total de los recursos humanos que llevan a cabo actividades laborales en las diversas oficinas de los ayuntamientos de Hidalgo del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales del 2017. Se destaca que no se

de 97 servidores públicos por cada diez mil habitantes a nivel municipal. En la siguiente tabla se pueden observar de forma específica las condiciones en las que se encuentran los 35 ayuntamientos hidalguenses que respondieron al cuestionario enviado, únicamente se tomaron los datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales del 2017 sobre Administración Pública Municipal o Delegacional relativos a los recursos humanos (personal), y se recuperó, de la encuesta mencionada, los porcentajes de cobertura en las cabeceras municipales y sus respectivas localidades y se promediaron esas cantidades.

pueden contrastar los datos del Censo con los que se obtuvieron a través del cuestionario, debido a que muchos cuestionarios no fueron respondidos en la sección correspondiente al personal que labora al interior de las oficinas o lo dejaron incompleto.

Tabla 1: Cobertura en la prestación de los servicios públicos en relación con la capacidad de atención de los servidores públicos municipales del estado de Hidalgo en el 2018

Municipio	Población Total 1	Total de recursos humanos 2	Capacidad de atención 3	Diferencia 4	Promedio de cobertura 5
Mineral del Chico	9,028.00	182	88	94	0.00
Omitlán de Juárez	9,636.00	188	93	95	75.45
Tepetitlán	10,932.00	112	106	6	65.00
Molango	11,587.00	255	112	143	60.45
Villas de Tezontepec	12,413.00	178	120	58	51.14
Chapantongo	13,789.00	172	134	38	63.45
Mineral del Monte	14,640.00	172	142	30	0.00
Epazoyucan	14,693.00	176	143	33	66.36
Emiliano Zapata	14,825.00	105	144	-39	0.00
Singilucan	16,235.00	241	157	84	45.91
Tasquillo	16,403.00	186	159	27	55.70
Huasca de Ocampo	17,728.00	203	172	31	54.70
Ajacuba	18,320.00	145	178	-33	69.09
El Arenal	18,807.00	161	182	-21	73.75
San Bartolo Tutotepec	18,986.00	338	184	154	62.02
Atlapexco	19,902.00	291	193	98	0.00
Alfajayucan	20,332.00	206	197	9	60.86
Huehuetla	25,989.00	354	252	102	75.68
Atotonilco el Grande.	27,433.00	277	266	11	19.32
Tlaxcoapan	28,490.00	157	276	-119	64.77
Tepehuacan de Guerrero	30,750.00	479	298	181	60.45
San Agustín Tlaxcala	36,079.00	224	350	-126	47.05
Santiago Tulantepec	37,292.00	253	362	-109	0.00
Atotonilco de Tula	38,564.00	274	374	-100	40.45
Zimapan	40,201.00	337	390	-53	34.09
Mixquiahuala de Juárez	46,224.00	357	448	-91	83.64
Tezontepec de Aldama	53,009.00	271	514	-243	50.00
Tepeapulco	54,373.00	666	527	139	30.73
Actopan	56,429.00	657	547	110	88.73
Ixmiquilpan	93,502.00	465	907	-442	0.00
Tizayuca	119,442.00	1059	1159	-100	0.00
Huejutla de Reyes	129,919.00	932	1260	-328	63.18
Mineral de la reforma	150,176.00	845	1457	-612	10.45
Tulancingo de Bravo	161,069.00	1528	1562	-34	95.23
Pachuca de Soto	277,375.00	2606	2691	-85	0.00

¹ Datos obtenidos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.

² Total de recursos humanos en las oficinas municipales conforme a los datos oficiales del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales del 2017.

³ Es la tasa de servidores públicos en las oficinas de los ayuntamientos por cada diez mil habitantes en el estado de Hidalgo del 2017.

⁴ Es la diferencia entre el total de recursos humanos del ayuntamiento y la capacidad de atención, teniendo superávit o déficit.

⁵ Promedio de la cobertura de los servicios públicos municipales en la cabecera del municipio y en sus respectivas localidades.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del instrumento aplicado en los ayuntamientos del estado de Hidalgo en el 2017 y del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales del 2017.

La Tabla 1 nos ofrece un panorama general en las condiciones de prestación de los servicios públicos y la capacidad de atención de los recursos humanos por cada diez mil habitantes en los 35 ayuntamientos. Tenemos a dos de los 35 ayuntamientos de nuestra base de datos ubicados por debajo del mínimo requerido de 97 integrantes del personal establecidos como base en la tasa de capacidad de atención y son: Mineral del Chico con 88 servidores públicos y Omitlán de Juárez con 96. Empero, tienen un superávit de 94 (Omitlán de Juárez) y 95 recursos humanos (Mineral del Chico).

El resto de los municipios de referencia se encuentran por arriba de la tasa, es decir, 33 de las 35 alcaldías están por arriba del indicador. Esto puede permitir afirmar que 94.86% de los municipios cuentan con la capacidad de atención a la población, como consecuencia la cobertura de los servicios públicos debería de estar por arriba de 50 % y, de acuerdo con los datos obtenidos, no ocurre así.

Cabe precisar que la elaboración de un indicador, de un coeficiente, de una tasa o de otro instrumento cuantitativo tiene el propósito de medir de manera estandarizada un número determinado de elementos para realizar una valoración. Sin embargo, estos instrumentos no permiten explicar por qué algunos ayuntamientos como Omitlán de Juárez, el cual reporta una cobertura en los servicios públicos de 75.45%, se encuentran por debajo de la tasa de atención a la población de 93 servidores públicos. En cambio, contamos con ayuntamientos como

Atotonilco el Grande con 19.32% de cobertura en los servicios públicos con una tasa de atención a la población de 266 servidores públicos; Tepeapulco reporta 30.73% de cobertura en los servicios públicos, con una tasa de atención a la población de 527 servidores públicos; Mineral de la Reforma reporta el 10.35% de la cobertura de los servicios públicos, con una tasa de atención a la población de 845 servidores públicos.

Otros ayuntamientos como Pachuca de Soto, Tizayuca e Ixmiquilpan no reportan el porcentaje de cobertura de los servicios públicos municipales, a pesar de ser los que tienen el mayor porcentaje de población de los 35 municipios encuestados. Un caso atípico es Tulancingo de Bravo; su porcentaje de cobertura en los servicios públicos es del 83.08, aunque en el Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales del 2017 indica que tiene 1,528 elementos en recursos humanos y para llegar a la tasa de atención reporta un déficit de 34 trabajadores. Al revisar la relación entre el total de los recursos humanos y la capacidad de atención, 17 de 35 ayuntamientos se encuentran por arriba de este indicador.

Otra vez, independientemente de la condición de los municipios entre rurales y urbanos, de aquellos 35 que respondieron al cuestionario 16 ayuntamientos reportan un déficit en la capacidad de atención y solo dos tienen un superávit de más de 100% de los recursos humanos y se ubican por debajo de la tasa de atención. Por tanto, esto hace suponer que la capacidad institucional en relación con la habilitación y la habilidad del personal en las oficinas de los ayuntamientos es heterogénea y, además, la cobertura de los servicios públicos no se corresponde con los datos proporcionados por los ayuntamientos. Se cuenta con los concentrados de los registros de la cantidad de empleados reportados por los ayuntamientos en el 2018 (ver Tabla 2), y de manera desagregada la cobertura de los servicios públicos por el personal responsable en su gestión (ver Tabla 3).

considerar en la elaboración de nuevas herramientas cuantitativas y cualitativas para dejar de lado, por ejemplo, la valoración de las condiciones materiales, además de la percepción del personal sobre las mismas para no sesgar el análisis.

Tabla 3: Cobertura en la prestación de los servicios públicos en relación con el total de recursos humanos en las oficinas de los ayuntamientos del estado de Hidalgo en el 2018

Municipio	Población total 1	Total de recursos humanos 2	Capacidad de atención 3	Agua potable	Drenaje y alcantarillado	Alumbrado Público	Limpieza de calles	Recolección de basura	Mercados y centrales de abasto	Panteones y cementerios	Rastro	Parques y Jardines	Pavimentación	Seguridad, tránsito y vialidad	Promedio de cobertura 4
Mineral del Chico	9,028.00	182	88	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00
Omitlán de Jaurez	9,636.00	188	93	97.50	70.00	82.50	80.00	85.00	50.00	75.00	100.00	87.50	80.00	22.50	75.45
Tepehitan	10,932.00	112	106	100.00	85.00	90.00	50.00	100.00	0.00	100.00	0.00	50.00	75.00	65.00	65.00
Molango	11,587.00	255	112	90.00	85.00	90.00	37.50	90.00	45.00	90.00	50.00	50.00	0	77.50	60.45
Villas de Tecottepec	12,813.00	178	120	100.00	55.00	90.00	80.00	100.00	0.00	100.00	5.00	52.50	50.00	0.00	51.14
Chapanetongo	13,789.00	172	134	97.50	57.50	90.00	100.00	87.50	0.00	60.00	50.00	55.00	52.50	48.00	63.45
Mineral del Monte	14,640.00	172	142	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Epatoyucan	14,693.00	176	143	90.00	90.00	90.00	80.00	90.00	0.00	100.00	0.00	50.00	70.00	70.00	66.36
Emiliano Zapata	14,825.00	105	144	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Sínguilcan	16,235.00	241	157	60.00	70.00	75.00	45.00	70.00	25.00	45.00	0.00	22.50	35.00	57.50	45.91
Tasquillo	16,403.00	186	159	91.50	80.00	70.00	45.00	100.00	0.00	55.00	0.00	27.50	70.00	73.75	55.70
Musca de Ocampo	17,738.00	203	172	55.00	54.00	55.00	73.00	71.50	52.00	51.00	37.50	44.25	59.00	49.50	54.70
Ajacuba	18,320.00	145	178	55.00	60.00	75.00	75.00	70.00	0.00	100.00	100.00	100.00	60.00	65.00	69.09
El Arenal	18,807.00	161	182	80.00	80.00	90.00	100.00	100.00	0.00	85.00	45.00	65.00	70.00	96.25	73.75
San Bartolomé Tututepec	18,986.00	338	184	95.00	78.50	95.00	62.50	62.50	50.00	72.50	0.00	36.25	55.00	75.00	62.02
Atlaxexco	19,902.00	291	193	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0.00	0.00
Alfajayucan	20,332.00	206	197	70.00	70.00	74.50	50.00	70.00	0.00	80.00	50.00	65.00	80.00	60.00	60.86
Huehuetla	25,989.00	354	252	80.00	82.50	80.00	100.00	100.00	0.00	100.00	50.00	75.00	80.00	80.00	75.88
Atotonilco el Grande	27,433.00	277	266	87.50	70.00	55.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0	0.00	39.32
Tlaxcoapan	28,490.00	157	276	92.50	87.50	82.50	40.00	95.00	0.00	100.00	0.00	50.00	75.00	90.00	64.77
Tepehuacán de Guerrero	30,750.00	479	298	65.00	67.50	82.50	80.00	87.50	50.00	32.50	12.50	22.50	75.00	90.00	60.45
San Agustín Tlaxcala	36,079.00	224	350	80.00	80.00	85.00	50.00	50.00	25.00	50.00	0.00	25.00	50.00	22.50	47.05
Santiago Tulantepec	37,292.00	293	362	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Atotonilco de Tula	38,584.00	274	374	85.00	50.00	45.00	55.00	57.50	0.00	35.00	0.00	17.50	65.00	35.00	40.45
Zimapan	40,201.00	337	390	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	0.00	0.00	50.00	25.00	50.00	0.00	34.09
Misiquihuala de Juárez	46,224.00	357	448	100.00	100.00	100.00	10.00	90.00	80.00	100.00	100.00	100.00	80.00	60.00	83.64
Tezontepec de Aldama	53,009.00	271	514	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00	50.00
Tepeapulco	54,373.00	666	527	49.24	49.03	40.01	45.00	45.00	0.00	49.50	0.00	24.75	35.50	0.00	30.73
Actopan	56,429.00	657	547	85.00	85.00	80.00	100.00	100.00	100.00	90.00	100.00	95.00	61.00	80.00	88.73
Imiquilpan	93,502.00	465	907	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0	0	0.00
Tlaxiaca	119,442.00	309	1159	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
Huejutla de Reyes	129,919.00	932	1260	87.50	62.50	57.50	62.50	57.50	45.00	72.50	55.00	63.75	70.00	61.25	63.38
Mineral de la Reforma	150,176.00	845	1457	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	35.00	80.00	10.45
Tulancingo de Bravo	161,069.00	1528	1562	100.00	97.50	85.00	95.00	95.00	100.00	100.00	100.00	100.00	75.00	100.00	95.23
Pachuca de Soto	277,375.00	2606	2691	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00

- ¹ Datos obtenidos de la Encuesta Intercensal 2015 del INEGI.
- ² Total de recursos humanos en las oficinas municipales conforme a los datos oficiales del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales del 2017.
- ³ Es la tasa de servidores públicos en las oficinas de los ayuntamientos por cada diez mil habitantes en el estado de Hidalgo del 2018.
- ⁴ Promedio de la cobertura de los servicios públicos municipales en la cabecera del municipio y en sus respectivas localidades.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del instrumento aplicado en los ayuntamientos del estado de Hidalgo en el 2018 y del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales del 2017

En la Tabla 3 se presentan los datos recabados de los 35 municipios que atendieron la encuesta en relación con el porcentaje de cobertura de los servicios públicos. De los 35 ayuntamientos 20 se posicionan por arriba de 50%, en cambio siete se ubican por debajo del 50% y ocho no respondieron la pregunta correspondiente.

En relación con las posibilidades de llevar a cabo innovaciones, se puede afirmar que son escasas o definitivamente nulas. En todo caso es posible que aparezcan nuevas modalidades en la atención al público como consecuencia de la adopción de nuevos procesos impuestos. Aquí aparece la reproducción isomórfica coercitiva y se puede observar en la priorización de la prestación de los tres principales servicios públicos reportados por los ayuntamientos (ver Tabla 4).

Tabla 4: Prioridad en la prestación de los servicios públicos en las cabeceras y en las localidades de los ayuntamientos del estado de Hidalgo en el 2017

Municipio	Población total	Servicios en la cabecera			Servicios en las localidades		
		1º	2º	3º	1º	2º	3º
Mineral del Chico	9,028.00	1	6	10	1	7	13
Omitlán de Juárez	9,636.00	0	0	0	0	0	0
Tepetitlán	10,932.00	1	2	3	1	2	3
Molango	11,587.00	1	2	7	1	2	7
Villas de Tezontepec	12,413.00	1	2	3	S/D	S/D	S/D
Chapantongo	13,789.00	0	0	0	0	0	0
Mineral del Monte	14,640.00	0	0	0	0	0	0
Epazoyucan	14,693.00	1	2	3	1	2	3
Emiliano Zapata	14,825.00	1	4	3	1	4	3
Singilucan	16,235.00	1	4	2	1	4	2
Tasquillo	16,403.00	0	0	0	0	0	0
Huasca de Ocampo	17,728.00	1	7	4	3	4	8
Ajacuba	18,320.00	0	0	0	0	0	0
El Arenal	18,807.00	1	2	3	1	2	3
San Bartolo Tutotepec	18,986.00	4	1	3	1	4	3
Atlapexco	19,902.00	1	2	3	1	2	3
Alfajayucan	20,332.00	0	0	0	0	0	0
Huehuetla	25,989.00	1	7	2	1	7	4
Atotonilco el Grande.	27,433.00	1	2	3	1	2	3
Tlaxcoapan	28,490.00	1	2	4	1	2	4
Tepehuacán de Guerrero	30,750.00	2	3	1	1	2	3
San Agustín Tlaxcala	36,079.00	1	2	4	3	Otro	Otro
Santiago Tulantepec	37,292.00	0	0	0	0	0	0
Atotonilco de Tula	38,564.00	1	3	7	1	4	2
Zimapan	40,201.00	2	8	1	1	3	8
Mixquiahuala de Juárez	46,224.00	4	3	8	3	4	8
Tezontepec de Aldama	53,009.00	1	2	3	1	2	3
Tepeapulco	54,373.00	4	1	2	1	2	8
Actopan	56,429.00	1	3	7	1	2	8
Ixmiquilpan	93,502.00	1	2	3	1	2	3
Tizayuca	119,442.00	0	0	0	0	0	0
Huejutla de Reyes	129,919.00	1	7	2	1	7	4
Mineral de la reforma	150,176.00	4	7	3	S/D	S/D	S/D
Tulancingo de Bravo	161,069.00	1	2	4	1	2	4
Pachuca de Soto	277,375.00	1	2	3	4	6	7

1	Agua Potable
2	Drenaje y Alcantarillado
3	Alumbrado Público
4	Seguridad Pública
5	Tránsito y Vialidad
6	Limpieza de Calles
7	Recolección de Basura
8	Pavimentación
9	Mercados y Centrales De Abasto
10	Panteones y Cementerios
11	Rastros
12	Parques y Jardines
13	Transporte
14	Otro

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del instrumento aplicado en los ayuntamientos del estado de Hidalgo en el 2017.

En la Tabla 4 se proporciona un primer acercamiento general en relación con la priorización del gobierno municipal en la gestión y prestación de los tres principales servicios públicos en la cabecera municipal y en sus localidades. Con base en los datos registrados, 21 de 35 (60%) priorizan en primer lugar el servicio de agua potable, en segunda instancia se ubica el drenaje y el alcantarillado con 13 de 35 (37.14%) y, en tercer lugar, se encuentra el servicio de alumbrado público con 10 de 35 (28.57%).

Isomórficamente en las localidades de los 35 municipios encuestados se mantiene la misma priorización en la prestación de los servicios públicos antes referidos en las cabeceras municipales. Es decir, se conserva una tendencia de innovación coercitiva, nos indican como máxima prioridad la prestación de agua potable 17 de 35 (48.57%), en segundo lugar, se ubica el drenaje y el alcantarillado con 11 de 35 (31.42%), y en último lugar se encuentra la prestación del alumbrado público con 8 de 35 (22.85%). Lo anterior se comprueba por el ejercicio del gasto público y el cumplimiento de las reglas de operación de los programas institucionales de la Comisión Nacional del Agua

(CONAGUA) y de la Comisión de Agua y Alcantarillado de Sistemas Intermunicipales (CAASIM).

Las tablas antes aludidas dan un bosquejo general sobre las condiciones en las que se gestiona y se prestan los servicios públicos en los municipios, los recursos humanos responsables de esta actividad técnica se limitan a reproducir esquemas y prácticas institucionales de tipo coercitivo derivado del cumplimiento de la normatividad proveniente de las legislaciones federales y locales. Esto se evidencia en la priorización de los servicios públicos. De esta forma, cada municipio presenta datos diversos en cuanto a la cantidad de población, la capacidad de atención por cada diez mil habitantes, el promedio de la cobertura y su priorización. Ante este contexto, no se percibe que los servidores públicos incorporen prácticas innovadoras en la gestión y la prestación de los servicios públicos como una práctica rutinaria en sus actividades laborales, se llega a reproducir isomórficamente rutinas y prácticas coercitivas para el cumplimiento de estas responsabilidades.

Conclusiones

El análisis institucional permite mirar las condiciones en las que se encuentran los gobiernos municipales y realizar una revisión de estas, y mostrar que no hay evidencias de innovación en la prestación de los servicios públicos en los 35 ayuntamientos encuestados y siguen patrones más bien miméticos generados desde otras instituciones. Se destaca que las oficinas gubernamentales representan una de las principales fuentes de empleo en el estado de Hidalgo, por ejemplo, en el ayuntamiento de Pachuca de Soto, y con datos oficiales del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales del 2017, se dispone de un total de 2,606 elementos que conforman el personal o recursos humanos, sin contabilizar a los titulares del ayuntamiento (es decir al cabildo, presidente municipal, regidores y síndicos).

El gobierno municipal requiere, sin duda, actualizarse para estar a la altura de las demandas para cumplir con sus obligaciones en la prestación de servicios públicos para la población. Desde esta necesidad resulta indispensable hacer innovaciones, mejor aún, ser innovador en su capacidad institucional a partir de sus necesidades

específicas, y reducir su dependencia de otros órdenes de gobierno, al superar la reproducción de prácticas y modelos que tienden a estandarizar los procedimientos e impiden ver las necesidades específicas. En las oficinas se debe recuperar el aprendizaje empírico del personal o recursos humanos de las actividades y procesos, tanto formales como informales que deben ir incorporando para realizar mejor su trabajo cotidiano.

Adicionalmente, se consideran dos recomendaciones para transitar a la incorporación de prácticas de innovación en la gestión y la prestación de los servicios públicos municipales.

Primera recomendación. Disminuir la rotación de los recursos humanos al interior de las oficinas que conforman el ayuntamiento, este ha sido uno de los grandes factores de la ruptura en la continuidad de procesos y la pérdida de conocimiento práctico. Con datos del Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales se ha mostrado la variación de los recursos humanos de los municipios en el estado de Hidalgo, en el 2011 se reportan 22,553, en el 2013 se registran 26,470 (un aumento de 3,917), para el 2015 disminuye en 26,004 (-466) y en el 2017 se incrementa a 27,694 (+1,690). Por citar un ejemplo, el ayuntamiento de Pachuca de Soto presenta un comportamiento heterogéneo, esto es, incremento en la movilidad del personal; con datos oficiales en el 2011 se registran 2,787, en el 2013 se reportan 2,651 (-136), para el 2015 se incrementan a 2,762 (+111), y en el 2017 disminuyen a 2,606 (-156). Con base en estos datos, se recomienda contar con procesos de selección que permita la estabilidad y la seguridad laboral de los recursos humanos.

Segunda recomendación. Se mantiene una tendencia a la opacidad y a la falta de acceso a la información pública gubernamental, esto es, no existe una sola instancia administrativa responsable de otorgar la información que se solicitó en el instrumento del censo. Por lo tanto, se recomienda contar con una oficina que atienda las solicitudes de transparencia y rendición de cuentas.

Estas recomendaciones son simples, básicas, pero relevantes pues tienen la intención de mostrar la necesidad de consolidar estos aspectos básicos en aras del fortalecimiento de este orden de gobierno.

Referencias

- Beltrán, M. (2003). *La realidad social*. Tecnos.
- Calzada, M. B. & Peña, V. S. (2020). Innovación gubernamental y transparencia: aproximación crítica a cuatro casos en Sonora, México. *Intersticios Sociales*, (19), pp.129-163.
- Daza-Villadiego, C. C. (2011). Isomorfismo institucional en el ambiente académico. Caso: ISO IWA-2. *Panorama Económico*, 19(19), pp. 199-214. <https://doi.org/10.32997/2463-0470-vol.19-num.19-2011-356>
- De la Rosa, A. (2008). Algunas aproximaciones al estudio de la Nueva Gerencia Pública desde una perspectiva organizacional: posibilidades y desafíos. En Vargas, G. (Coord.), *Políticas Públicas de nueva generación: una visión crítica*, (pp. 97-140). UAM-I-DCSH.
- González, C. A. (2012). *Isomorfismo institucional y promoción del desarrollo local en asociaciones de migrantes michoacanos en los Ángeles California*. [Tesis de Maestría]. El Colegio de la Frontera Norte. <https://www.colef.mx/posgrado/tesis/2010856/>
- Hall, R. (1996). *Organizaciones: Estructura y Proceso*. Prentice-Hall.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2015). *Encuesta Intercensal*. México.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2017). *Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Delegacionales*. México.
- León B. & Olvera, T. M. (2012). El presente asentado en el pasado que se supone en el futuro. O la gran paradoja de la institución municipal en México. En Núñez, H. (Coord.), *La crisis de las Instituciones en México* (pp. 409-427). UNAM-UAM-Editorial Hess.

- León, B. & Meneses, Á. (2016). La burocracia en la política pública de desarrollo municipal. En Sánchez, A. (Coord.), *Dinámicas del gobierno municipal en el límite de la descentralización*, (pp. 357-372). Página Seis.
- Martínez, G. (1985). *La administración estatal y municipal de México*. INAP-CONACyT.
- Ordaz, A. (2010). *La Gestión Pública Municipal. Estudio sobre las capacidades institucionales y Administrativas en el Ayuntamiento de Hermosillo. Sonora 2006-2009*. Editorial Universidad de Sonora.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]. (2016). Capítulo 1: El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción. En Cejudo, G; Dussauge, M. & Michel, C. (Coords.), *La innovación en el sector público: Tendencias internacionales y experiencias mexicanas* (pp. 27-83). INAP-CIDE.
- Powell, W. & DiMaggio P. J. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. Fondo de Cultura Económica.
- Rondero, N. (2017). La relación Universidad-Industria: el debate analítico y algunas experiencias operativas en México. En Corder, D. & Garrido, C. (Coords.), *Consolidando acciones cooperativas para la relación de las Universidades con el mundo productivo en el espacio ALCUE*, (pp. 78-90). RedUE-ALCUE.
- Sassen, S. (2015). *Expulsiones. Brutalidad y complejidad de la economía global*. Katz Editores.



Copyright (c) 2024 Israel Cruz Badillo.

Este texto está protegido por una licencia [Creative Commons 4.0](#)
Usted es libre de:

- 1) Compartir —copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.
- 2) Adaptar —remezclar, transformar y construir a partir del material para cualquier propósito, incluso comercialmente, siempre que cumpla la condición de:
Atribución —Usted debe dar [crédito de manera adecuada](#), brindar un enlace a la licencia, e [indicar si se han realizado cambios](#). Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.

[ResumenDeLicencia](#) [TextoCompletoDeLicencia](#)

Israel Cruz Badillo
La Gestión de los Servicios Públicos en los Municipios Hidalguenses.
¿Existe la Innovación?
Revista *Xihmai* XIX (37), 97-128, enero-junio 2024