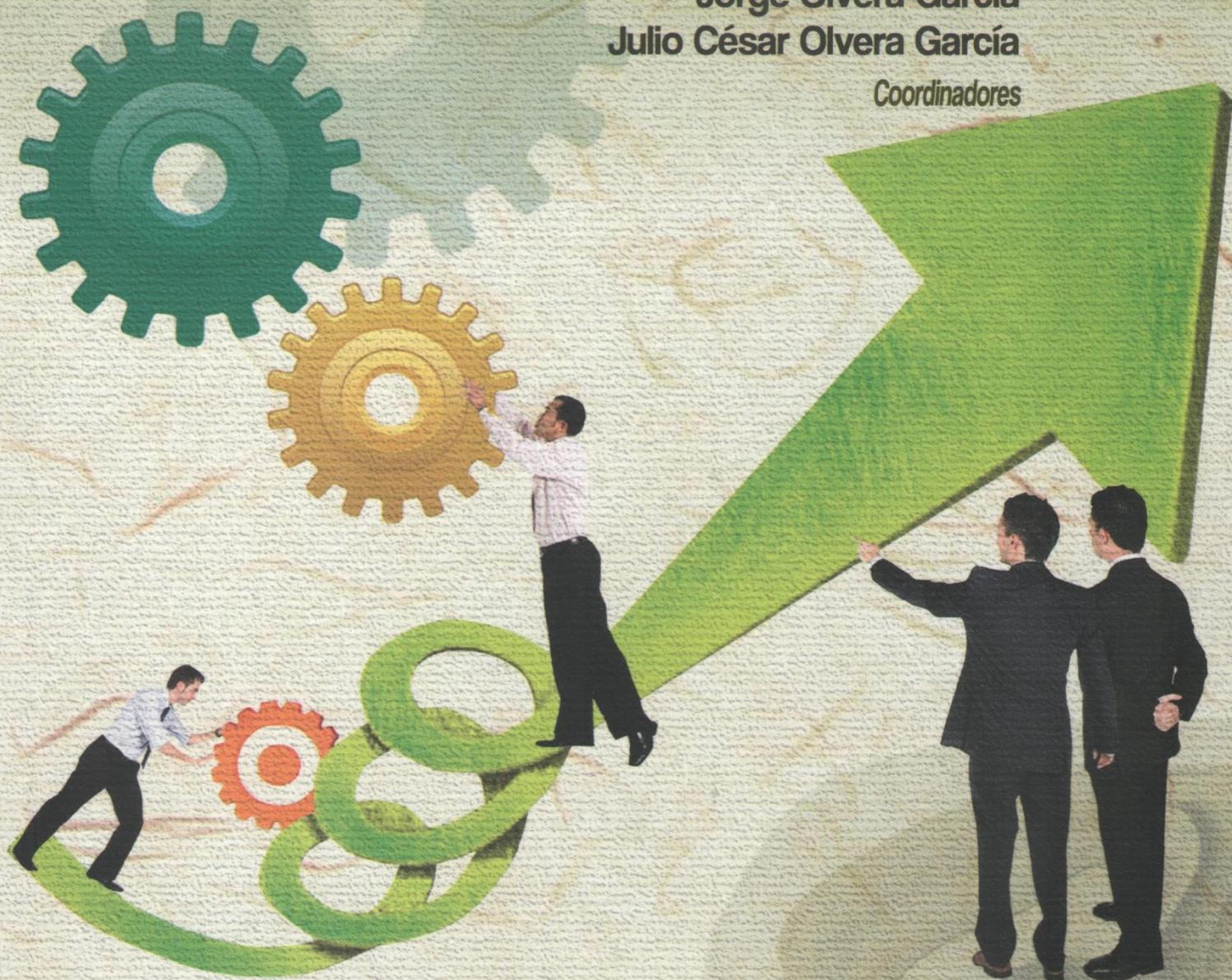


El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo XXI

Roberto Moreno Espinosa
Jorge Olvera García
Julio César Olvera García
Coordinadores



Esta investigación, arbitrada por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución coeditora.

320.80972
M966

El municipio mexicano ante los grandes retos del siglo XXI / [coordinado por] Roberto Moreno Espinosa ; Jorge Olvera García ; Julio César Olvera García -- 1ª ed. -- [Toluca, Edo. de México] : Universidad Autónoma del Estado de México ; México, D.F. : Miguel Ángel Porrúa, 2015
276 p. : mapas ; 17 X 23 cm. -- (Serie Políticas Públicas)

ISBN 978-607-401-929-2

1. Gobierno local -- México. 2. Administración pública -- Aspectos sociales -- México. 3. Administración pública -- Aspectos económicos -- México

Primera edición, agosto del año 2015

© 2015

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL ESTADO DE MÉXICO

© 2015

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-607-401-929-2

En cumplimiento a la normatividad sobre el acceso abierto de la investigación científica, esta obra se pone a disposición del público en su versión electrónica en el repositorio de la UAEMEX para su uso en línea con fines académicos y no de lucro, por lo que se prohíbe la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de esta presentación impresa sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de GEMAPORRÚA, en términos de lo así previsto por la *Ley Federal del Derecho de Autor* y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

LIBRO IMPRESO SOBRE PAPER DE FABRICACION AUTOMEXICA CON BLEN A SU GRABADO

www.inaporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Índice

Presentación	5
Factores para una reforma municipal necesaria e impostergable <i>Roberto Moreno Espinosa</i>	9
Gobiernos de proximidad <i>Jorge Olvera García, Julio César Olvera García, Alicia Sarmiento Velásquez</i>	25
Importancia de la institucionalización del proceso de ingreso y promoción del servidor público en el ámbito municipal <i>Arturo Ordaz Álvarez, Francisco Javier Bello Quiroga, Lauro Parada Ruiz</i>	41
Retos y perspectivas del desarrollo metropolitano en el Estado de México <i>Raúl Domínguez Rex</i>	59
Zona Metropolitana del Valle de México: la movilidad aérea como reto de gestión en prospectiva <i>José Antonio Rosique Cañas</i>	77
La política pública para la transición al desarrollo sostenible: el emprendimiento social en México <i>Miguel Moreno Plata</i>	97
Los sistemas electorales y la reinstauración de la reelección inmediata en los municipios mexicanos <i>José Arturo Rodríguez Obregón</i>	115

Redes sociales y elecciones <i>Leobardo Ruiz Alanís</i>	127
Rediseño y fortalecimiento institucional de los Centros de Desarrollo Comunitario en Ciudad Juárez <i>Carmen Lucila Álvarez González, Carlos Eduardo Montano, Aida Yarira Reyes Escalante</i>	141
Los impactos de las modificaciones presupuestales en la racionalidad del proceso presupuestario gubernamental. El caso de un gobierno subnacional mexicano <i>Lauro Parada Ruiz, Arturo Ordaz Álvarez, Gustavo de J. Bravo Castillo</i>	159
La experiencia político-administrativa en el desempeño de los presidentes municipales mexiquenses <i>Miguel Ángel Sánchez Ramos, Ricardo Cortés Padilla, Ricardo López Torres</i>	173
Incentivos para la eficiencia recaudatoria. Una alternativa para el fortalecimiento de las finanzas públicas de los gobiernos locales en México <i>Jorge Enrique Pérez Lara, Roberto Moreno Espinosa</i>	197
Hacia una gestión estratégica municipal: el caso de los municipios de la Zona Metropolitana de Guadalajara <i>Edmundo Hernández Claro, Georgina Velasco García</i>	217
Innovación administrativa, una propuesta para la mejora en la gestión local de Toluca, Estado de México <i>Leticia Contreras Orozco, Delia Gutiérrez Linares</i>	235
Ciberestructura y transparencia a través de redes. El internet como herramienta participativa en México <i>Abel González Sanvicente, Violeta Moreno García</i>	251
Evaluación de la gestión pública en el estado de Puebla, México a través de indicadores de impacto económico y social en el periodo 2000-2014 <i>Edmundo Perroni Rocha, Mariano Velasco Torres, José Luis Castro Villalpando</i>	261

Innovación administrativa, una propuesta para la mejora en la gestión local de Toluca, Estado de México

Leticia Contreras Orozco*

Delia Gutiérrez Linares**

Introducción

Actualmente, los gobiernos locales enfrentan grandes retos y desafíos, pero también tienen oportunidad de generar importantes cambios, mismos que pueden transformar no sólo los procesos de trabajo con la finalidad de prestar mejores servicios, sino también revitalizar la relación entre gobierno y sociedad.

Si bien es cierto, la innovación puede generar cambios importantes en dicha relación, también es cierto que los procesos de cambio no son fáciles de explicar, sobre todo cuando se insertan en condiciones de larga estabilidad, lo que puede frenar los resultados.

En ese sentido, la innovación juega un papel muy importante si consideramos que mediante este proceso pueden generarse mejores condiciones de gobernabilidad y una mejor gestión en el ámbito de los gobiernos locales.

La gestión pública local inmersa en los procesos de transformación que se viven actualmente en nuestra sociedad, buscan día con día ofrecer mejores servicios a la sociedad, de ahí que en esta exploración de mejores propuestas se lleven a cabo acciones innovadoras en el quehacer administrativo.

En la búsqueda por ofrecer mejores servicios, así como el interés por transformar la acción gubernamental en el gobierno municipal de Toluca, Estado de México, se creó recientemente la Agencia de Innovación, que propone integrar el conocimiento y las ideas de mejora gubernamental en conjunto con la academia, el sector productivo y la sociedad, con el fin de lograr mayor bienestar; de esa manera, la conjunción de diversos recursos y actores puede generar el desarrollo productivo, económico y social del municipio. Un aspecto sobresaliente es que mediante esta agencia, la sociedad encuentra un nuevo canal de participación en las decisiones.

* Profesora de tiempo completo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM, lcotutor@yahoo.com

** Profesora de tiempo completo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UAEM, delia.guli@gmail.com

Por lo anterior, a partir de la explicación teórica de cómo puede entenderse un proceso de innovación y cambio, se busca mostrar las acciones que se han llevado a cabo para lograr dichos objetivos en el municipio de Toluca; asimismo, se analizan los resultados obtenidos hasta el momento y se señalan los retos que enfrenta la Agencia de Innovación, así como las perspectivas sobre su efectividad.

El proceso de cambio institucional y la innovación en las organizaciones

La innovación es un concepto que dentro del ámbito de las organizaciones gubernamentales puede referirse a aspectos diversos, que van desde los técnicos, administrativos, o bien estructurales u organizacionales.

Por ello, no se pretende ahondar en la discusión sobre el concepto de innovación, así que retomaremos el concepto de Enrique Cabrero (1995) por considerar que nos acerca al ámbito de estudio en este trabajo, el ámbito municipal.

Así, la innovación será entendida como un proceso detonador de una reconfiguración institucional, capaz de generar un conjunto de resultados que mejoren las estructuras de gobernabilidad y calidad en la gestión municipal (Cabrero, 1995).

A partir de este concepto podemos resaltar, para fines de nuestro análisis, la parte de la administración y la gestión.

Un proceso de innovación administrativa necesariamente se vincula a un proceso de cambio que traerá como consecuencia nuevas y tal vez mejores prácticas.

Desde la visión del neoinstitucionalismo histórico, las instituciones manifiestan una tendencia a la estabilidad, a la permanencia, y la posibilidad de contemplar algún cambio se vincula a condiciones incrementales o bien se reconoce que dicho cambio puede darse de manera abrupta.

Este enfoque puede ayudar a explicar por qué ciertas normas se mantienen a lo largo del tiempo, por qué se mantienen en un estado de equilibrio y a través del concepto de equilibrios intermitentes puede reconocerse una transformación gradual.

Por su parte, el neoinstitucionalismo normativo y el organizacional reconocen la importancia de la influencia del medio ambiente para generar condiciones de cambio.

Si bien es cierto, el cambio institucional no es un proceso de fácil explicación, algunas posturas como la de March y Olsen, permiten explicar que el cambio institucional es resultado de la interacción entre institución y medio ambiente, en donde este último cambia más rápido de lo que pueden ser las transformaciones de las rutinas organizacionales de las instituciones (Vergara, 1997: 28).

Es común que las organizaciones gubernamentales inicien proyectos de reforma, de modernización y más recientemente de innovación administrativa, con lo que las prácticas institucionales pueden cambiar, sin que esto signifique que los cambios emprendidos mejoren por sí mismos la gestión.

Las organizaciones adoptan prácticas provenientes de su medio ambiente porque las consideran apropiadas sin importar que tales prácticas incrementen la eficiencia organizacional o no, sino que son necesarias para ganar legitimidad y así asegurar que la organización sobreviva (Campbell, 2004).

Si varias organizaciones o varios gobiernos adoptan alguna medida modernizadora, ésta puede ser institucionalizada.

En las últimas décadas, los cambios en las administraciones públicas provenientes de la influencia de la Nueva Gestión Pública (NGP) han pretendido hacer de las organizaciones públicas organizaciones más competitivas, más eficientes. Esto se traduce en un incentivo para llevar a cabo procesos de cambio.

La difusión de la NGP ha generado que los gobiernos adopten nuevas prácticas que se traducen en una modificación deliberada de las estructuras administrativas, procesos, funciones, cambios normativos, de valores y de cultura organizacional, con la finalidad de adaptarse a las características del ambiente.

Así, el cambio es consecuencia de las acciones de individuos y organizaciones (March y Olsen, 1997) que, debido a nuevas características en el ambiente, se vuelven incapaces de satisfacer y se ven obligados a iniciar un proceso controlado de adaptación a las nuevas circunstancias (Vergara, 1997: 35).

Peters (2003) reconoce otra vía importante para producir el cambio en las instituciones, es el liderazgo de los individuos, ya que en algunos casos la capacidad personal del dirigente suele generar un cambio institucional.

Todo proceso de cambio requiere, a su vez, de un proceso de adaptación, en el cual el hecho de afrontar nuevas situaciones se da de manera paulatina, y se presenta una interacción entre las instituciones y los procesos políticos.

Asimismo, la posibilidad de un cambio institucional requiere considerar la duración del horizonte político de los actores *versus* los costos de llevar a cabo un cambio, es decir, si los actores que inician un proceso de cambio tienen una permanencia larga se pueden absorber los costos de llevarlo a cabo, por el contrario, si se considera que los actores permanecerán por corto tiempo el cambio institucional es improbable y con altos costos (Harty, 2005).

Campbell (2004) distingue dos patrones de cambio institucional, uno continuo (evolutivo) que caracteriza el cambio como un proceso gradual y el discontinuo, que a su vez se identifica con el concepto de equilibrios intermitentes en donde se dibujan cambios a partir de arreglos institucionales.

Un cambio evolutivo puede originar dos tipos de resultado: la reproducción por adaptación que expresa continuidad, y la transformación gradual que expresa un cambio progresivo. Asimismo, en la línea de la discontinuidad el resultado es la ruptura y el reemplazo (Thelen y Steinmo, 1992).

De acuerdo con Weir (1992), puede ser útil retomar el concepto de innovaciones limitadas, ya que la interacción de las nuevas ideas con la política en el tiempo crea un patrón de esta naturaleza debido a que el cambio está limitado por la persistencia de las instituciones.

El cambio puede ser entendido como la transformación gradual que involucra una reconfiguración de modelos, resultado de un proceso de adaptación a un medio ambiente donde la influencia de patrones externos empuja a las organizaciones a adoptar nuevas rutinas que, al incorporarse a un ambiente interno institucionalizado, dan lugar a innovaciones limitadas.

El cambio no consiste en pasar de un orden a otro, sino en reestructurar patrones (Scott, 2001), en recombinar, en innovar; lo cual, en términos de March y Olsen (1997) se traduce en una reforma institucional.

Lo anterior nos permitirá abordar la explicación respecto a que las iniciativas de innovación generan cambios al introducir nuevas prácticas en los gobiernos, pero al mismo tiempo enfrentan condicionantes que los limitan.

Innovar en una organización puede significar emprender esfuerzos de modernización, los cuales, a su vez, se insertan en un proceso histórico-cultural que les da significado. De acuerdo con Olsen (1997: 16-17), para que el cambio sea emprendido, el sector público de un país debe considerarse atrasado respecto a otros países o del sector privado. Romper con el pasado es un aspecto central de la cultura moderna, es necesario adaptarse a circunstancias cambiantes. Así, el cambio es normal y significa modernidad.

En ese contexto, la difusión de ciertas prácticas cobra sentido y se refiere a los procesos de introducir una de ellas; sin embargo, esto podría significar que una vez adoptada la práctica puede afianzarse en la organización

o, por el contrario, puede desecharse en poco tiempo. Los factores exógenos estimularían la adopción de una práctica, pero la forma de llevarla a cabo puede variar debido a factores endógenos (Zeitz, Mittal y McAulay, 1999).

Frecuentemente, los cambios dictados por el entorno impulsan el desarrollo de innovaciones, de nuevas formas organizacionales que sustituyen a las antiguas (Olsen, 1997). Aun cuando las adaptaciones no son instantáneas (March y Olsen, 1997), hay una marcada tendencia a buscar la eficacia organizacional.

Desde esa perspectiva, es probable que las organizaciones se vean influenciadas por otras para que adopten nuevas prácticas o técnicas, lo que podría significar un beneficio: simbólicamente son eficientes y proyectan una imagen de capacidad innovadora que puede ser atractiva para los usuarios, esto es considerado por Abrahamson (1991: 608), como una moda en la gestión.

La moda en cuanto a técnicas de gestión debe parecer al mismo tiempo racional y moderna (Abrahamson, 1996); es decir, debe significar eficiencia de acuerdo con los fines y una mejora respecto a las "viejas" técnicas utilizadas.

Para Kieser (1997), el éxito en la difusión de las técnicas administrativas es que son transmitidas vía retórica generando expectativas sobre sus resultados; de ahí que la moda motive a intentar nuevas soluciones y pueda contribuir al cambio en las organizaciones. La retórica, de acuerdo con Abrahamson (1996), debe generar la creencia de que las técnicas administrativas que se promueven son las más eficientes para alcanzar el objetivo y que están a la vanguardia, lo cual significaría una mejora en la gestión y una innovación.

Para Brunsson (2002), las reformas en las organizaciones usualmente se dirigen a mejorar un aspecto de la multifacética vida organizacional, y las estructuras y procesos que no promueven una acción eficiente deben ser eliminados; sin embargo, es frecuente la diferencia entre las palabras y los hechos. Las organizaciones pueden manejar un discurso, decidir de una manera y actuar de otra; es decir, los cambios emprendidos a partir de un discurso no son tales y tampoco los resultados, pero a pesar de ello se continúa en la lógica de la reforma y del cambio. Esto da lugar a lo que Brunsson (2002) llama hipocresía organizada.

La innovación administrativa en el gobierno y el cambio

La innovación administrativa sugiere una nueva forma de llevar a cabo la gestión en el gobierno, introducir a las organizaciones gubernamentales en

la dinámica de la innovación requiere un cambio; Crozier (1997) establece cuatro aspectos de la estrategia para lograrlo:

- El conocimiento, clave de la transformación de los sistemas humanos.
- Transformar la actitud mental de los miembros.
- La evaluación de los resultados.
- Entrenamiento del personal.

La idea básica de la innovación administrativa debe involucrar el mejoramiento en los procesos con base en un proyecto basado en el trabajo en equipo y una orientación hacia el usuario a través de toda la organización.

Muchos gobiernos reconocen la necesidad de mejorar la atención a los usuarios, por eso adoptan iniciativas para demostrar la efectividad y modernización del aparato público. Así, quienes toman las decisiones en los altos niveles suponen que interpretan las necesidades de la gente.

Las fuerzas económicas, organizacionales e institucionales conducen a los gobiernos a adoptar diversas estrategias para mejorar la gestión; la innovación suele ser una idea muy atractiva para mostrar un gobierno dinámico, sin embargo, cuando se introduce un cambio es difícil incrementar las fuerzas que lo empujen; es difícil lograr la aceptación, ya que esto rompe con el equilibrio hasta el momento existente.

Un aspecto importante por considerar es la cultura de la organización, en las respuestas ante el cambio, por lo general persisten formas tradicionales del comportamiento.

Puede ser más difícil modificar la cultura porque las actividades del gobierno tienen generalmente, desde tiempo atrás, elementos culturales inculcados; empero, el ambiente externo es impredecible y tiene una marcada influencia en el sector público, por eso puede ser más positivo comenzar con organizaciones pequeñas o con algunas partes de las organizaciones, en lugar de establecer un ambicioso programa de innovación.

Para llegar a ello, es indispensable saber cuál es el sentir de la sociedad respecto a lo que hace un gobierno.

Por ejemplo, algunos de los factores externos que pueden definir iniciativas de innovación pueden ser: demandas del público, nueva tecnología de la información, crecimiento en las expectativas de los usuarios. Entre los factores internos están: que la innovación se convierta en una parte inherente a la prestación de servicios; que exista un entendimiento sobre cuáles son los objetivos y los logros de establecer procesos de innovación efectivos, para qué servicios es necesario innovar y cómo lograr el cambio.

El sector público enfrenta dificultades para introducir prácticas de innovación, pues existen constreñimientos externos. Las relaciones que mantiene hacia el interior o con otras organizaciones son complejas; adicionalmente, el aspecto político puede ser determinante. Las decisiones se toman frecuentemente con la pretensión de que los usuarios serán los beneficiarios de tales decisiones; pero es muy difícil cambiar hacia nuevos esquemas.

Las agencias de innovación promotoras del cambio

Las agencias de innovación (AI) aún no cuentan con una definición comúnmente aceptada; son organizaciones que actúan como intermediarias entre las políticas públicas y los actores involucrados en procesos innovadores (OECD, 2010). Los orígenes de este tipo de agencias se dieron hace algunos años atrás en países desarrollados como España, Finlandia y Suecia; además, se han presentado en países en desarrollo como Brasil, India, Tailandia y Uruguay. Destacando cada una de éstas agencias por sus características propias y situaciones pertinentes y adecuadas al propio sistema de innovación del país que corresponde.

Una AI, tiene de entre sus principales finalidades: facilitar la coordinación de todos los actores implicados en un sistema de innovación a efecto de incrementar la efectividad de la implementación de las políticas de innovación; reducir la brecha de información y lagunas de conocimiento al funcionar como puente de información entre actores y políticas públicas; facilitar el flujo de conocimiento, vincular y propiciar cooperación entre los diversos actores, generando valor agregado a los mismos y permitir vislumbrar opciones para corregir fallas del sistema (FCCYT, 2010).

En cuanto al funcionamiento y operación de las AI, cada una se desarrolla de acuerdo con su naturaleza, sus condiciones y las propias necesidades y condiciones de cada país y/o región.

Independientemente de la forma de operar y de las situaciones que le dan origen en cada país, región, estado, lugar o localidad el Foro Consultivo, Científico y Tecnológico A.C. (FCCYT), establece que de entre los objetivos que persiguen las AI están: fomentar aprendizaje e innovación a través de la promoción del diálogo y construcción de capital social, facilitar el proceso de aprendizaje a través de la coordinación y competencia entre actores, promover la generación e intercambio de conocimientos para lograr desarrollo de actividades creativas e innovadoras, y mantener presencia a nivel

internacional para generar vínculos de cooperación que beneficien al sistema (FCCYT, 2010).

Otro punto por destacar en las AI son los tipos de apoyo que ofrecen, y que se clasifican en: a) apoyo a empresas; b) financiamiento; c) provisión de infraestructuras; y d) implementación de políticas de innovación. Estos apoyos y sus actividades de manera general se resumen de acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) como se presenta en la tabla siguiente:

Tabla 1
TIPOS DE APOYO OFRECIDOS POR LAS AGENCIAS DE INNOVACIÓN

Tipo de apoyo	Actividades
Apoyo a las empresas	Apoyo genérico: provisión de información, sensibilización, capacitación, redes, internacionalización, promoción de inversión extranjera. Apoyo individual: asesoramiento y entrenamiento, capacitación, evaluación de necesidades, auditoría, apoyo en creación de empresas, acceso al financiamiento, vinculación con servicios de ciencia y tecnología.
Financiamiento	Entrega de subsidios y préstamos y acceso a capitales de riesgo.
Provisión de infraestructura	Parques científicos e incubadoras.
Implementación de política de innovación	Apoyo al diseño de políticas, seguimiento y evaluación de políticas, coordinación de red de actores y <i>marketing</i> .

Fuente: ocde, 2010.

Finalmente en cuanto al funcionamiento de las AI's se ha recomendado cumplir con ciertos factores que les permitirán ser exitosas:

- Actuar como facilitadores del sistema contribuyendo a resolver cuellos de botella, evitar competencia desleal con servicios privados y requieren centrarse en empresas y personas como los motores de la innovación.
- Trabajar bajo un enfoque abierto en temas administrativos y sistemas de innovación.
- Incluir en su misión ventajas, fortalezas y sobre todo considerar la calidad de los recursos humanos proporcionando y considerando la especialización y el profesionalismo.
- Fomentar compromisos a largo plazo.
- Asegurar coordinación de políticas para mejorar sinergias, evitar lagunas, duplicidades en programas y adecuado uso de subsidios y un correcto asesoramiento.

- Realizar evaluación con las herramientas y métodos efectivos para mejorar el desempeño y detectar necesidades emergentes (FCCYT, 2014).

El caso de la Agencia de Innovación Toluca

El gobierno del municipio de Toluca de Lerdo, capital del Estado de México, cuenta con una administración que pretende establecer diversas acciones en la gestión local en busca de mejorar la calidad en la prestación de los servicios públicos; es así como ha logrado conjuntar la participación de diversos actores, con la finalidad de crear un sistema que resulte efectivo en la innovación y el desarrollo tecnológico y en la construcción de proyectos que fortalezcan al municipio a largo plazo.

Para ello, se ha creado la Agencia de Innovación Toluca, teniendo como antecedente las experiencias internacionales de otros países, y bajo las siguientes circunstancias: el ayuntamiento de Toluca aprueba el 20 de junio de 2013 en el acta 29/2013 la creación de Toluca Agencia de Innovación (TAI) considerada como "un instrumento para la gestión e implementación de estrategias de desarrollo con visión a largo plazo" (Toluca, 2013: 7).

La TAI busca elevar el posicionamiento en competitividad de Toluca con el fin de convertirse en un actor clave en la construcción de una sociedad equitativa y democrática basada en el conocimiento y la innovación como pilares de desarrollo.

TAI es considerada un agente de cambio para impulsar y fortalecer el desarrollo productivo y social del municipio en áreas como la promoción regional y económica, innovación y desarrollo tecnológico, vinculación con los sectores federales, empresariales, instituciones de educación superior y la metropolización del espacio urbano; así como brindar apoyo, financiación y las herramientas necesarias para llevar adelante negocios y proyectos en las áreas de ciencia, tecnología e innovación.

TAI pretende desarrollar nuevos conocimientos y ampliar las redes de investigación y desarrollo entre la academia, el sector productivo y la sociedad en su conjunto, destacando:

- El recurso para catalizar las inquietudes emprendedoras, colaborar en la dinamización del tejido empresarial local y favorecer la inserción laboral de los ciudadanos.

- Un lugar donde ubicar el banco del talento, donde estimular la presentación de proyectos y facilitar la conexión entre éstos y las entidades y empresas que apoyan los mismos.

La agencia de innovación TAI es considerada una estrategia que permitirá ofrecer servicios de calidad, fomentar la cultura innovadora y emprendedora, y fortalecer el desarrollo económico del entorno, toda vez que pretende incluir en sus proyectos a otros municipios del Valle de Toluca en un futuro cercano y con el apoyo del gobierno estatal.

De manera general los objetivos que se han planteado en el gobierno local con la creación de la TAI está lograr:

- Construir una asociación público-privada en materia de investigación e innovación buscando la participación del sector estatal, el sector académico público y privado y orientar a la investigación utilizando recursos humanos y económicos.
- Trabajar en temas que sean de interés para el municipio en materia de transporte, servicios públicos, desarrollo económico y educación entre otros, todo ello a través de los centros de investigación y la aportación del gobierno, mismo que propone las problemáticas que se están viendo, para así buscar soluciones innovadoras (Toluca, 2013).

Tabla 2
AGENCIA DE INNOVACIÓN TOLUCA

Lugar	Agencia	Año de creación	Marco institucional	Iniciativas	Áreas estratégicas
Toluca, México	Agencia de Innovación Toluca (TAI)	2013	Asociación público-privada	Apoya la investigación e innovación en servicios públicos	Transporte, desarrollo económico, educación y en general servicios públicos

Fuente: Elaboración propia con base en FCCYT, 2014.

La TAI está integrada por un consejo con 20 miembros representados por el sector académico, con la Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Tecnológico de Toluca, Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, El Colegio Mexiquense, Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional; por el empresarial:

Cámara Nacional de Comercio y Servicios Turísticos, Cámara Nacional de la Industria de Transformación, la Confederación Patronal de la República Mexicana, Consejo de Cámaras y Asociaciones Empresariales, de México. Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción; y por el gubernamental: Presidencia Municipal de Toluca, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Economía, Secretaría de Desarrollo Económico y Consejo Mexiquense de Ciencia y Tecnología. Además de un representante del sector gubernamental, uno del sector académico y uno del sector empresarial.

En cuanto a los recursos con los cuales se desarrollarán las actividades de la TAI, se estableció un Convenio de Colaboración mediante el cual el gobierno municipal aporta 3 millones de pesos para la investigación e innovación; con esta aportación se pretende impulsar la ciencia y la investigación, estableciendo un vínculo entre las empresas, universidades e institutos tecnológicos y la aplicación de solamente 5 por ciento en gastos administrativos; con una fase de implementación inicial en los primeros seis meses de 2014, para concretar posteriormente la parte operativa en lo que resta del año.

Dentro de los programas por desarrollár la TAI en conjunto con el Instituto Nacional del Emprendedor está el denominado "TAI en Línea" en la dirección <http://tolucainnova.com/> que tiene como objetivo dar a conocer la TAI y así generar clientes potenciales para aumentar la competitividad de las empresas.

Existe una gran diversidad de proyectos propuestos, entre los que destacan: Red de Monitoreo Atmosférico Respira, Organización y Reconversión Productiva de los moto Taxis Existentes en el Municipio, Turismo Cultural Innovador, Ventanilla Universal de Atención Ciudadana-Empresarial del Valle de Toluca, e Impulso y Ampliación del Modelo de Educación Dual.

En este sentido, se ha trabajado de manera inicial en estos temas destacando los programas vinculados con el tema de "La movilidad futura en el Valle de Toluca"; donde destacan las actividades relacionadas con la industria de la aviación, toda vez que Toluca tiene ya excelentes instalaciones aeroportuarias y condiciones que son una realidad y están listas para un crecimiento.

También en el tema de la movilidad, destaca el programa que planea convertir al uso de gas natural a 5 mil taxis en el Valle de Toluca, además de construir estaciones de servicio para los mismos en los próximos años, lo cual se plantea permitirá disminuir la generación de 42 millones de toneladas de dióxido de carbono.

Además, se considera el programa de las ciclovías y sus efectos en la competitividad en el Valle de Toluca, es decir, se ha planteado el uso de la bicicleta

ante la crisis ambiental, considerando que en una ciudad en crecimiento como Toluca, ésta "es una estrategia adecuada para lograr una sociedad equitativa con mejor calidad del aire, salud y seguridad de la población, integrándose con otros medios de transporte, ayudando, al mismo tiempo, al desempeño económico de la ciudad".

Otro de los programas considerados dentro de la TAI está participar en el denominado "Toluca, Antes y Después del Tren", que consiste en la construcción del tren México-Toluca, mismo, dé entre otros beneficios, generará más de 40 mil empleos directos y contribuirá a un alto desarrollo de Toluca y los municipios conurbados.

Avances y resultados

Si bien la constitución de esta Agencia de Innovación Toluca, cuenta con apenas un año de vida y funcionamiento y lo que pretende es construir un futuro a largo plazo, nos ha quedado claro que dados los esquemas de información y transparencia que a la fecha se están brindando a la población aún no son del todo específicos y claros. Esto es, si bien nos dimos a la tarea de investigar vía electrónica todo lo relacionado con esta agencia en cuanto a su formación, integración, objetivos, recursos, entre otros factores, también habremos de mencionar que solicitamos información escrita a integrantes de la misma, sin embargo, ésta aún no se ha recibido para poder integrarla a los resultados.

Ante tal situación y de acuerdo con lo presentado, es importante mencionar que con base en el contexto en el cual se desenvuelve el municipio de Toluca consideramos que la creación de esta Agencia de Innovación Toluca, requiere aún de plantear su plan de trabajo donde se establezca de manera integral sus objetivos, políticas, reglas, estatutos, recursos, integrantes, funciones, resultados, metas y acciones. Toda vez que al no existir un plan detallado de cuáles serán las actividades por realizar, ni los tiempos, formas y recursos que se habrán de destinar a ello, no se puede presentar una evaluación o seguimiento de TAI.

En cuanto a las actividades que se mencionan en acción encontramos lo siguiente:

- Las ciclovías se inauguraron el 10 de noviembre de 2013, con la intención de promover la movilidad sustentable y uso de medios no motorizados, se habla de movilizar a los estudiantes universitarios, sin

embargo, a la fecha no se da este uso, ya que la mayoría de los estudiantes hacen uso de otro tipo de transportes (transporte urbano, transporte universitario, taxis y vehículos particulares), por lo que la ciclovía está subutilizada.

- Uso de gas natural en taxis. Se plantea convertir a 5 mil taxis aproximadamente al uso de gas natural, a efecto de disminuir los contaminantes en la ciudad de Toluca, este programa se ha planteado para el segundo semestre de 2014; a la fecha aún no se pone en práctica y no se determina de dónde se obtendrán los recursos.
- Fortalecimiento del aeropuerto, se menciona la mejora de este servicio y de sus instalaciones, sin embargo, no se ha presentado un plan específico de trabajo y la participación de la TAI queda aún sin aclarar.
- La construcción del tren México-Toluca. Es una obra que se ha planeado desde el gobierno federal, estatal y municipal, aún no se inician obras y no se ha especificado participación específica de la TAI.
- Finalmente, en lo que se refiere a la TAI en línea y respecto a la página web que se ha planteado construir para mantener contacto y promocionar e impulsar a esta agencia, como se puede observar, a más de un año de funcionamiento no proporciona la información necesaria, por lo que es prudente decir que hace falta trabajo, claridad y transparencia en las acciones que tiene planteado desarrollar la TAI.

Como puede observarse, la iniciativa por crear una agencia de innovación puede representar un cambio importante en el gobierno local de Toluca, la adopción de esta iniciativa puede modificar procesos, funciones, estructuras administrativas, etcétera, sin embargo, con base en la información obtenida podemos afirmar que este proceso de cambio representa una transformación gradual en donde se inserta un patrón de innovación limitada; es decir, la nueva Agencia de Innovación aparentemente representa una transformación en las prácticas institucionales, pero aún no tiene resultados concretos.

El entorno en el cual se identifica la existencia de este tipo de agencias a nivel internacional pueden ser factores que hayan impulsado esta iniciativa en el gobierno local de Toluca y simbólicamente lo coloca en una posición de vanguardia; no obstante, es indispensable que exista mayor difusión acerca de dicha agencia, pero sobre todo un plan de trabajo que establezca de manera clara y precisa los resultados esperados, así como proporcionar la información a la cual se compromete en su página web.

Sin embargo, un cambio institucional, resultado de la adopción de una agencia de innovación como la señalada, representará altos costos si se con-

sidera que la duración del gobierno municipal es de tres años (corta permanencia de los actores), esto significa que la trascendencia del cambio es poco probable.

Por lo tanto, el cambio está limitado, algo que puede apreciarse desde el origen de la TAI, es un ejercicio de innovación limitada que hasta el momento no ha generado resultados que permitan suponer la permanencia de dicha agencia.

La innovación administrativa en los gobiernos no debe quedarse sólo en la generación de expectativas, sino que debe generar resultados concretos y sobre todo beneficios, de lo contrario se convierte en retórica.

Fuentes consultadas

- ABRAHAMSON, Eric (1991), "Managerial Fads and Fashions: The Diffusion and Rejection of Innovations", *The Academy of Management Review*, vol. 16, núm. 3.
- (1996), "Management Fashion", *The Academy of Management Review*, vol. 21, núm. 1.
- BRUNSSON, Nils (2002), *The Organization of Hypocrisy*, Abstrakt Forlag, Copenhagen Business School Press.
- CABRERO, Enrique (1995), *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, CIDE-Porrúa.
- CAMPBELL, John (2004), *Institutional Change and Globalization*, Nueva Jersey Princeton University Press.
- CROZIER, Michel (1997), *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, México, FCE.
- HARTY, Siobhán (2005), "Theorizing Institutional Change", en André Lecours, *New Institutionalism. Theory and Analysis*, Toronto, University of Toronto.
- KIESER, Alfred (1997), "Rhetoric and Myth in Management Fashion", *Organization*, vol. 4, núm. 1.
- MARCH, James y Johan Olsen (1997), *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) (2010), *Regional Innovation Agencies*, OECD, Innovation Policy Handbook.
- OLSEN, Johan (1997), "Reforming Institutionalized Organizations", en Nils Brunsson y Johan Olsen, *The Reforming Organization*, Routledge.
- PETERS, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, España, Gedisa.

- POWELL, Walter y Paul J. DiMaggio (comps.) (1999), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*, México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM.
- SCOTT, Richard (2001), *Institutions and Organizations*, EUA, Sage Publications Inc.
- STRECK, Wolfgang y Kathleen Thelen (2005), *Beyond Continuity*, EUA, Oxford University Press.
- THELEN, Kathleen y Sven Steinmo (1992), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Toluca Gobierno Municipal (2013), *Acuerdos de Sesión de Cabildo*, Toluca, México.
- VERGARA, Rodolfo (1997), "Estudio Introductorio", en James March y Johan Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*, México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Universidad Autónoma de Sinaloa.
- WEIR, Margaret (1992), "Ideas and the Politics of Bounded Innovation", en S. Steinmo, K. Thelen y F. Longstreth (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ZEITZ, Mittal y McAulay (1999), "Distinguishing Adoption and Entrenchment of Management Practices: A Framework for Analysis", *Organization Studies*, núm. 20.

Páginas web

- FCCYT (2014), Foro Consultivo Científico y Tecnológico en página web http://www.foroconsultivo.org.mx/asuntos/temas_innovacion/agencias_innovacion.pdf (consultado el 7 de agosto de 2014).
- <http://tolucainnova.com/>
- <http://www.toluca.gob.mx/sitios/innovacion/index.php>